

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

E. S. D.

19 MAR 2019

4.08 M

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra el aparte del artículo 80 de la Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018 que, por fuera del marco de su enunciado, le adicionó un párrafo séptimo al artículo 240 del Estatuto Tributario.

JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA, SANTIAGO CASTRO GÓMEZ y JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, ciudadanos colombianos en ejercicio, domiciliados en la ciudad de Bogotá D.C. e identificados, respectivamente, con las cédulas de ciudadanía números 24.288, 16.733.052 y 17.122.948, obrando en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40 numeral 6° de la Constitución Política y de la acción pública de que trata el numeral 1° del artículo 242 ibídem, respetuosamente demandamos la inconstitucionalidad del aparte del artículo 80 de la Ley 1943 de 2018 que le adicionó un párrafo séptimo al artículo 240 del Estatuto Tributario.

La presente demanda tiene como fundamento las siguientes razones de hecho y de derecho:

I. NORMA DEMANDADA

La norma que demandamos es, pues, el aparte del artículo 80 de la Ley 1943 de 2018, **"POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO GENERAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**,¹ que le adicionó un párrafo séptimo al artículo 240 del Estatuto Tributario.

A continuación, transcribimos el texto completo del artículo 80, resaltando el aparte demandado:

"LEY 1943 DE 2018

(28 de diciembre de 2018)

"POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO GENERAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

"CAPÍTULO V

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS"

(...)

"ARTÍCULO 80. *Modifíquense el inciso primero y el párrafo 5, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:*

¹ Publicada en el Diario Oficial No. 50821 del 29 de diciembre de 2018.

"Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.

"PARÁGRAFO 5o. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:

"a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;

"b) Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado;

"c) A partir del 1 de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años;

"d) A partir del 1 de enero de 2019, servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes; tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado;

"e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto; f) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley por un término de veinte (20) años;

"g) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años;

"h) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias.

"PARÁGRAFO 7o. Las entidades financieras deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables:

"1. Para el año gravable 2019, adicionales, de cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y siete por ciento (37%).

"2. Para el año gravable 2020, adicionales, de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cinco por ciento (35%).

"3. Para el año gravable 2021, adicionales, de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cuatro por ciento (34%).

"Los puntos adicionales de la que trata el presente párrafo solo es aplicable a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT."

Nótese, por otra parte, que el aparte demandado fue adicionado completamente por fuera del marco del enunciado del artículo, que apenas si hace referencia a la modificación del inciso primero y del párrafo quinto del artículo 240 del Estatuto Tributario.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

La norma demandada contraviene los siguientes preceptos constitucionales:

1. **Artículo 347.** "El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

"El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

"La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción."

Este artículo tiene concordancia con el ordinal 11 del artículo 150 y el inciso 2º del artículo 154 que dicen:

Ordinal 11 Artículo 150. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

".....

"Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración".

Inciso 2º artículo 154.- "No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones

en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

2. **Artículo 157.** "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

"2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

"3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

"4. Haber obtenido la sanción del Gobierno."

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

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

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

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

"Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación."

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

"Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

III. RAZONES DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

Las siguientes son, concretamente, las razones por las que estimamos infringidos por la norma demandada los preceptos constitucionales atrás relacionados:

1. La norma demandada infringió el artículo 347 de la Constitución Política por cuanto su expedición no contó con el requerido aval del Gobierno Nacional.
2. La norma demandada contravino los artículos 157 y 160 de la Constitución debido a que no fue debatida ni aprobada en el primer debate del trámite legislativo llevado a cabo por las Comisiones Terceras y Cuartas constitucionales permanentes de Senado y Cámara.

3. La norma demandada infringe el principio de equidad en materia tributaria.

A continuación, nos permitimos ahondar en cada una de ellas, de modo de satisfacer cabalmente los requisitos de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* exigidos por la jurisprudencia en materia de aptitud de la demanda.²

1. La norma demandada infringió el artículo 347 de la Constitución Política por cuanto su expedición no contó con el requerido aval del Gobierno Nacional.

La norma demandada debe ser declarada inexecutable en la medida en la que, en el procedimiento legislativo de su creación, el Congreso incurrió en dos vicios de forma insubsanables.

Bien se sabe que el control de constitucionalidad sobre las leyes, que le corresponde a la Corte Constitucional en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, puede referirse tanto al “*contenido material*” de las leyes como a “*vicios de procedimiento en su formación*”.

En el trámite de la ley que nos ocupa, que se ha llamado ley de financiamiento, los siguientes fueron los anotados vicios de forma insubsanables: (A) el aparte demandado, que el Congreso le agregó al proyecto durante su trámite, requería indispensablemente, en razón de la materia, ser avalado por el Gobierno y no lo fue; y (B) la proposición del senador Barguil, relativa a la adición al proyecto del aparte demandado, no fue sometida ni a discusión ni a votación en el curso del primer debate en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, a pesar de que dicha proposición fue presentada antes de ese debate.

Tanto el artículo 347 de la Constitución como el artículo 54 del Estatuto Orgánico del Presupuesto exigen que las normas cuyo propósito y efecto sea el de financiar gastos que quedaron contemplados dentro del Presupuesto Nacional deben provenir de la iniciativa del Gobierno Nacional. La Corte Constitucional ha interpretado las normas en materia de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional de forma tal que un aval posterior durante el trámite legislativo subsana la falta de iniciativa gubernamental en los asuntos que así lo requieren.

Como se demostrará con suficiencia y detalle a continuación, la norma demandada debía provenir de la iniciativa del Gobierno Nacional o, por lo menos, contar con su aval durante

² Sobre estos requisitos, la Corte Constitucional dijo: “La hermenéutica constitucional ha dejado sentado que existen razones “(i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.” Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En igual sentido ver, entre otros pronunciamientos: auto 288 de 2001 y Sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

el trámite legislativo, en la medida en que el proyecto de ley que la contenía tenía por objeto la expedición de normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general. De los documentos y demás medios de prueba que evidencian las diferentes etapas del trámite de la Ley 1943 de 2018 se desprende claramente que la disposición demandada no provino del proyecto presentado por el Gobierno Nacional, y que este nunca avaló dicha proposición. Por el contrario, a partir de la exposición de motivos y de las intervenciones del Ministro de Hacienda en los diferentes debates resulta evidente que tal incremento en la tarifa del impuesto sobre la renta a las entidades financieras era abiertamente contrario a la política fiscal del Gobierno Nacional.

i. Las normas contenidas en proyectos de ley para el financiamiento de los gastos proyectados en el presupuesto son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional

Aunque la regla general en materia de iniciativa legislativa es la libertad del Congreso, entendida como la ausencia de restricciones temáticas para que cualquier congresista presente, en los términos y en las condiciones establecidas por la Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia constitucional, proyectos de ley o propuestas de modificaciones a proyectos de ley³, la Constitución prevé ciertas restricciones respecto de algunas normas que son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

Las leyes sujetas a esta limitación están previstas en diferentes artículos de la Constitución. El principal de ellos es el 154, que hace referencia a algunas leyes que *“solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”*.

No obstante lo anterior, existen otros artículos que exigen la iniciativa del ejecutivo para la expedición de ciertas normas⁴. Tal es el caso del 347, que es fundamental para el caso bajo análisis porque establece que el Gobierno Nacional tiene iniciativa exclusiva para presentar los proyectos de ley encaminados a *“la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes”*, cuando *“los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados”*:

“Artículo 347: El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

“El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente” (hemos enfatizado).

³ Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, Sentencia C-932 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa, Sentencia C-490 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Véanse también los artículos 341, 349 y 351 de la Constitución.

Esta disposición fue desarrollada en la Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado mediante el Decreto 111 de 1996 que, en su artículo 54, establece lo siguiente:

“Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

“En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados” (hemos enfatizado).

Es así como las llamadas leyes de financiamiento, que son aquellas mediante las que el Gobierno Nacional busca modificar las rentas para atender los gastos presupuestados para una vigencia específica, son de aquellas respecto de las cuales el Gobierno Nacional tiene iniciativa exclusiva.

De la misma forma en la que el artículo 154 de la Constitución establece que la ley general del presupuesto es de iniciativa exclusiva del Gobierno, al señalar que, entre otras, la ley de que trata el numeral 11 del artículo 150 “solo podrá[n] ser dictada[s] o reformada[s] por iniciativa del Gobierno”, el artículo 347, en su inciso segundo, establece que la ley con la que este busque cubrir la diferencia entre los egresos y las rentas en el presupuesto de un periodo específico es también, naturalmente, de iniciativa exclusiva suya.

Así lo confirmó la Corte Constitucional, que, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1739 de 2014 —ley de financiamiento con la que el Gobierno Nacional cubrió la diferencia entre los ingresos y los gastos proyectados para el 2015— refiriéndose puntualmente a las normas constitucionales y legales citadas atrás, concluyó lo siguiente:

“De conformidad con lo anterior, deben tenerse en cuenta las siguientes situaciones relacionadas con el proceso de formación de una ley de financiamiento y con la vigencia de las rentas que ella crea o modifica.

(...)

“En segundo lugar, cuando se produce un déficit en el Presupuesto General de la Nación, la iniciativa para presentar un proyecto de ley con la finalidad de financiarlo, radica exclusivamente en el Gobierno” (hemos resaltado).⁵

Por lo tanto, la Ley 1943 de 2018 es de aquellas que requieren iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

Lo anterior cobra aún más relevancia cuando se entiende que este diseño institucional busca materializar la interrelación armónica de ejecutivo y Congreso:

“Esto además responde al andamiaje constitucional sobre el manejo de las finanzas públicas establecidas en la Carta Política de 1991 en la medida en que

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-015 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Mediante esa sentencia la Corte declaró exequible la Ley 1739 de 2014, por considerar que no desconoció el principio de unidad de materia, que en su trámite el Congreso respetó el principio de consecutividad y que “se garantizó la participación ciudadana y las intervenciones relevantes de los expertos invitados”.

permite hacer armónicas las competencias propias del Presidente de la República con las del Congreso. En efecto, este tipo de decisiones deben ser tomadas con la intervención de las dos ramas tanto por la experticia económica del ejecutivo, como por su función de dirección del tesoro y del presupuesto.”⁶

Adicionalmente, ha agregado la Corte que el Gobierno es el que determina la política fiscal y, por ende, las normas deben reflejar, en cierta medida, esta política.⁷

- ii. **La falta de iniciativa gubernamental puede subsanarse en forma de aval durante el trámite legislativo, y este aval es indispensable en aquellos casos en los que el Gobierno Nacional presenta el respectivo proyecto de ley y el Congreso modifica sustancialmente su contenido**

La Corte Constitucional ha sostenido que es posible subsanar la ausencia de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional mediante el aval de este en algún punto del trámite legislativo. Lo mismo ocurre cuando un proyecto de ley de iniciativa del ejecutivo es efectivamente presentado por el Gobierno Nacional, pero modificado sustancialmente o adicionado con temas nuevos por el Congreso durante su trámite.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional:

*“No obstante, tal y como se desarrollará a continuación, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, **es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.***⁸ (hemos enfatizado)

En adición a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fijado las pautas que deben aplicarse en el momento de analizar si el Gobierno ha dado ese aval a contenidos normativos que debían provenir de su iniciativa:

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger: “Con ello, se ha mantenido en gran medida el criterio aplicado por la Constitución de 1886 (art. 79), emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.”

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Véase también: Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

En primer lugar, la Corte ha señalado que dicho aval debe darse en el curso del trámite legislativo. Ni antes, ni después ni por fuera de él. En segundo lugar, la jurisprudencia ha determinado que el aval no requiere una manifestación escrita de parte del ejecutivo, sino que una mención en este sentido en las ponencias ya satisface el requisito. Más aún, la sola presencia del Ministro en la sesión aunada a la ausencia de elementos que indiquen que el Gobierno se opone a la expedición de la norma basta para entender que hay un tal aval.

Sobre las condiciones necesarias para que se entienda otorgado el aval del Gobierno frente a una norma cuya iniciativa recae en él, la Corte Constitucional establece lo siguiente:

"Como requisitos de dicho aval, señalaron las providencias que (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia "La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada"; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias."¹⁰

Otro punto examinado en múltiples ocasiones por la Corte ha sido el de la necesidad de aval en aquellos casos de proyectos de ley que fueron efectivamente presentados por el Gobierno Nacional pero que durante el trámite legislativo fueron modificados por el Congreso. La Corte puntualizó así los distintos escenarios que involucran un análisis del tema de aval:

"Ahora bien, respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; (iii) que a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo se le incluyen preceptos sobre materias contempladas en el inciso segundo del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno,

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas” (hemos resaltado).¹¹

El primer escenario explicado anteriormente es el único que no genera dudas en cuanto a potenciales vicios de forma y a la consiguiente inexequibilidad de la norma. En lo que respecta a los siguientes dos escenarios, la jurisprudencia ha sido clara en indicar que el aval es necesario si el proyecto de ley es de iniciativa reservada y se presenta por otro actor, así como en el caso del proyecto que inicialmente no es de iniciativa reservada pero durante cuyo trámite se incluyen disposiciones que sí tienen esa característica. Finalmente, en el cuarto escenario, que es el relevante para el caso que nos ocupa, si el proyecto de ley es efectivamente presentado por el ejecutivo, pero sustancialmente modificado por el Congreso, se necesita el aval del Gobierno para dichos cambios sustanciales:

“...en la cuarta situación, es decir, cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas **modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental**, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval.”¹² (hemos resaltado)

El tercer inciso del artículo 154 de la Constitución señala que “[l]as Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”. No obstante, la Corte ha indicado claramente que tal facultad tiene restricciones y las mismas se encuentran en las modificaciones sustanciales de parte del órgano legislativo así como en la introducción de temas nuevos dentro del proyecto normativo. No tendría otro sentido la interpretación de esta disposición, pues lo contrario llevaría a permitir una distorsión total de la iniciativa del Gobierno.

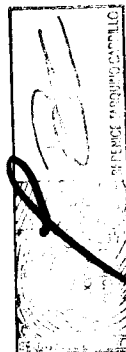
“La posibilidad de que durante el debate parlamentario se realicen modificaciones a los proyectos de ley se predica incluso, tal como se dispone en el artículo 154 de la Carta, respecto de los proyectos que sean de iniciativa privativa del Gobierno. Y no podría ser de otra manera, en la medida en que el concepto mismo de debate parlamentario impide que la labor del Congreso se limite a aprobar o negar, sin poder hacer modificaciones, las iniciativas externas que se le presenten.

“Sin embargo, por expresa disposición constitucional, la competencia de las cámaras legislativas durante el debate de ciertos proyectos de ley es restringida. Tal ocurre, por ejemplo, con los proyectos de ley que versen sobre materias sobre las cuales tiene iniciativa privativa el Gobierno. En esos casos, a tenor de lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 154 de la Constitución, “[l]as Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”, expresión que es menos amplia que la del inciso 2º del artículo 160 de la Constitución, que se refiere a “modificaciones, adiciones y supresiones”

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

“Una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que si bien las Cámaras pueden, en el transcurso del debate, modificar un proyecto de iniciativa privativa del Gobierno, e incluso suprimir algunos de sus aspectos, como consecuencia de la facultad que tienen de aprobar o no aprobar el proyecto, total o parcialmente, no tienen libertad para adicionar nuevas materias o contenidos, en cuanto que sobre ello, precisamente, existe reserva de iniciativa.”¹³(hemos enfatizado)



Es claro entonces que el aval únicamente se torna indispensable si el proyecto presentado por el Gobierno fue sustancialmente modificado por los congresistas, mientras que aquellas adiciones, supresiones o modificaciones que no tengan ese alcance no requieren dicho aval.¹⁴

La sentencia C-838 de 2008 lo resume así:

“El Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modificaciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “temas nuevos” o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno”.¹⁵

En el caso que nos ocupa es pertinente señalar que el Gobierno Nacional, de conformidad con la iniciativa legislativa exclusiva contemplada en el artículo 347 de la Constitución, así como en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Presupuesto, presentó entonces el proyecto de ley para financiar aquellos gastos que excedían los ingresos en el presupuesto para el año 2019. No obstante, durante el trámite, el Congreso introdujo una modificación sustancial en ese proyecto de ley, concretamente en la plenaria de Senado, al incluir *puntos adicionales* en el impuesto de renta aplicable a las entidades financieras. A continuación, se explicarán los motivos por los cuáles la adición del párrafo demandado constituye una modificación sustancial y se presentarán los medios de prueba que evidencian la ausencia de aval frente a esta norma.



iii. En la medida en que la norma demandada introdujo una modificación sustancial al proyecto presentado, la correspondiente proposición, en cuanto originada en el Congreso, requería del aval del Gobierno Nacional

Al examinar qué se entiende por una modificación sustancial, la Corte Constitucional ha centrado su análisis en la intención del Gobierno con la propuesta legislativa, para así determinar si las modificaciones realizadas por alguna de las cámaras legislativas apenas si complementaron o cambiaron de forma tangencial la propuesta presentada por el Gobierno.

En la sentencia C-838 de 2008, la Corte estudió los cambios introducidos por el Congreso a un proyecto de ley que inicialmente contemplaba una exención tributaria respecto la obligación de pagar un incremento del 0.5% en el Sistema de Seguridad Social en Salud

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-807 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

para los pensionados que recibieran mesadas que no superaran un salario mínimo. El Congreso, durante el trámite, amplió dicha exención para todos los pensionados y no únicamente para aquellos que obtuvieran mesadas inferiores a un salario mínimo.

En primer lugar, la Corte señala que:

“El propósito que perseguía el Gobierno con la anterior propuesta legislativa era el siguiente, según fue explicado con toda claridad por él mismo en la exposición de motivos al proyecto de ley:

“Visto lo anterior, la Corte concluye que la materia de la propuesta gubernamental contenida en el proyecto de ley inicial era la redistribución del incremento de una contribución parafiscal entre los pensionados obligados a pagarla, en proporción a la capacidad contributiva de cada uno de ellos.”¹⁶

Luego, la Corte entra a examinar si la ampliación del grupo poblacional al que aplicaría la exención tributaria constituía un tema nuevo en el proyecto y concluye que:

“No obstante, dentro de un criterio hermenéutico conforme al cual las normas que establecen restricciones a las facultades legislativas deben ser interpretadas en sentido restrictivo, la Corte acepta que “el tema” de proyecto de ley en curso podía entenderse comprensivo del asunto de las exenciones a la obligación de pagar el incremento del 0.5 en la cotización al Sistema de Salud. De esta manera, la extensión de la exención a todos los pensionados no correspondería a un “tema nuevo”, sino a uno que había sido propuesto desde el inicio por el Gobierno Nacional.”¹⁷

Posteriormente, la Corte analiza si tal cambio constituye una modificación esencial al proyecto inicialmente presentado por el Gobierno:

“De otro lado, la Corte estima que la modificación introducida por el Congreso al proyecto de ley de origen gubernamental tampoco constituye una alteración esencial de la propuesta legislativa, por lo cual, tampoco por este concepto exigía del aval gubernamental. Lo anterior si se atiende a que una modificación de esta naturaleza debe ser entendida como aquella que cambia substancialmente la materia de la iniciativa, de modo que ésta ya no pueda ser tenida como la misma sino como otra esencialmente diferente. En la presente oportunidad, según se vio, la variación introducida por el Congreso consistió en extender una exención a toda la población pensionada, y no sólo a un sector de ella como lo proponía la iniciativa gubernamental. En tal virtud, el cambio introducido solo consiste en generalizar una medida propuesta por el Gobierno, lo cual no altera sustancialmente el contenido material de la ley. Simplemente extiende su cobertura.”¹⁸

Importa mencionar también el caso examinado en la sentencia C-866 de 2014, en el que la Corte analizó si un artículo incluido en la fase final del trámite legislativo requería o no aval del Gobierno, y si este se entendió otorgado en algún momento del proceso de creación de la norma. Si bien el proyecto de ley estaba relacionado con el Código de

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Extinción de Dominio, el artículo demandado le daba la facultad al Banco de la República de monetizar las divisas incautadas, y el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución restringe la iniciativa legislativa en materia de funciones del Banco de la República al Gobierno Nacional.¹⁹

En el presente caso, y como se demostrará a continuación, el Gobierno no tenía la intención de incrementar la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas, ni mucho menos la de establecer tarifas diferenciales para un sector de la economía como lo es el sector financiero incurriendo en una vulneración del principio de equidad tributaria.

La reactivación económica constituye piedra angular de la política económica del Gobierno actual.²⁰ En este sentido, la fuerte carga tributaria de las empresas en Colombia ha sido una preocupación para el Ejecutivo, que así lo señaló durante el trámite legislativo. De hecho, el proyecto de ley contenía un capítulo dedicado a mecanismos para la reactivación económica que trataba, entre otros, el tema de la tributación corporativa tal y como lo señala la Exposición de Motivos:

En esta sección, el Gobierno presenta a consideración del Congreso un paquete de medidas que mejoran la competitividad de las empresas ajustando su carga tributaria actual (la cual, como mencionamos previamente se encuentra en 69,7% de las utilidades brutas y es muy superior al promedio latinoamericano), con el fin de incentivar la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico. Puntualmente, las medidas que se proponen en el proyecto de ley se pueden clasificar en las siguientes tres categorías: i) formalización empresarial y laboral; ii) reducción de la tarifa efectiva; e, iii) incentivos tributarios para desarrollar inversiones de gran escala y en sectores (regiones) clave para el desarrollo del país.

El objetivo concreto del Gobierno en punto al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas se encuentra resumido en el siguiente párrafo de la Exposición de Motivos:

En la segunda categoría, se encuentran las medidas que reducirán la tarifa efectiva de tributación que asumen las empresas en Colombia, tanto las grandes como las pequeñas. En este orden de ideas las medidas son: i) reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 30%, ii) incrementar la deducibilidad del gravamen a los movimientos financieros (GMF) del 50% al 100%, iii) permitir que el 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta, y iv) hacer 100% descontable el IVA por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta. Todas las propuestas apuntan a la reactivación económica, teniendo en cuenta que, disminuyéndole la carga tributaria, los empresarios –nuevos y ya existentes- tendrán mayor disponibilidad de recursos para ser invertidos, generando más empleo y bienestar a los colombianos. En últimas, estas medidas favorecerán el recaudo tributario vía mayor crecimiento económico y mayor cantidad de empresas en el país.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-866 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁰ "Presidente Duque presentó ante empresarios del país su plan de reactivación económica" <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180817-Presidente-Duque-presento-ante-empresarios-del-pais-su-plan-de-reactivacion-economica.aspx>
Tweet del Presidente Iván Duque, <https://twitter.com/ivanduque/status/1079925808502841344>

Dentro de las varias medidas que el Gobierno pretendía implementar con la ley de financiamiento para llevar a cabo su plan de reactivación económica, la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas refleja que lo aprobado por el Congreso en la norma demandada va en clara contravía de lo propuesto por el Gobierno inicialmente. El Presidente Duque señaló lo siguiente a través de sus redes sociales:



Adicionalmente, la aplicación de tal norma haría menos competitivo al sector financiero colombiano y esto tendría efectos negativos en materia de inversión.

Reitera la Exposición de Motivos:

En este frente, la propuesta del Gobierno consiste en disminuir la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, de 33% hasta 30% a partir del año gravable 2022.

En Colombia, desde 1990 se han llevado a cabo más de 15 reformas al estatuto tributario, las cuales han dado origen a un sistema excesivamente complejo, inequitativo e ineficiente. Si bien algunas de las medidas adoptadas han ido en la dirección correcta, por ejemplo, disminuyendo los costos laborales no salariales que asumen las empresas, la tarifa efectiva que enfrentan las sociedades sigue siendo elevada en Colombia. Esto obedece no solo a que la tarifa nominal del impuesto a la renta sea alta (Gráfico 20), sino que a ella se suman otros gravámenes tanto del orden nacional como subnacional como se verá a continuación.

Posteriormente, en los debates que tuvieron lugar para la elaboración de la ponencia de primer debate el Ministro de Hacienda afirmó²¹:

En tercer lugar, señala que la reactivación económica es un objetivo muy importante del proyecto de ley, para lo cual debe tenerse en consideración que la carga tributaria de las empresas en Colombia es elevada comparada con países como Chile, Perú, Argentina, México, Brasil y el promedio de los países OCDE, razón por la cual resulta pertinente disminuirla gradualmente. El Ministro señala que el Plan de reactivación económica

permitirá disminuir significativamente las barreras a la inversión y permitirá avanzar en términos de productividad.

Así lo confirma el Director de la DIAN:

²¹ Informe de Ponencia para Primer Debate en Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas del Congreso, 28 de noviembre de 2018.

En materia de impuesto sobre la renta de personas jurídicas, los Honorables Congresistas preguntan cuál es el impacto de bajarle las tarifas a las empresas. El Director de la DIAN señala que uno de los pilares del proyecto de ley es la reactivación económica y que, de acuerdo con la Comisión de Expertos, la tarifa efectiva de tributación promedio es del 69%, y que incluso hay sectores que llegan al 80%, cuando la tarifa promedio en Latinoamérica está en el 29%. Este año las empresas declararon con tarifas del 40%, que a partir del 2019 estarían al 33%, lo cual ya estaba previsto en la Ley 1819 de 2016.

Concretamente, cuando se presentó la proposición de incluir una sobretasa para el sector financiero, es decir, unos *puntos adicionales* sobre el impuesto de renta, el Gobierno se opuso explicando las razones por las cuales no era conveniente ni saludable para la economía colombiana tomar una decisión en ese sentido:

Algunos Honorables Congresistas señalan que el sector financiero no es un sector productivo, sino un sector de intermediación, por lo que proponen que se les imponga una **sobretasa permanente en renta a dicho sistema** con una tarifa del 5%, en vez de gravar las operaciones financieras.

El Gobierno explica que actualmente el crédito está estancado, el crecimiento está en 1,27 y eso es preocupante porque el crédito está asociado a la actividad económica. No es intuitivo pensar que se van a reducir utilidades, sino que se traslada el costo a deudores o ahorradores.

Para el Gobierno era claro que esta proposición afectaría la política de reactivación económica y que no modificaría las utilidades de las entidades del sector financiero, sino que este impuesto se trasladaría como costo a sus usuarios. La imposición de tales puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta encarece la colocación de créditos, incrementando tales tasas en 0,25pp-0.4pp y, por ende, generando una disminución en cartera superior a los 2.1 billones de pesos. En la medida en que haya menos cartera, se dejan de destinar recursos para el sector más productivo del país, como es el caso del microcrédito y, en últimas se verían afectadas las PYMES, quienes agrupan el 80% del empleo y constituyen un 40% del Producto Interno Bruto.

La formalización de la economía constituye otro de los pilares fundamentales de la política económica del Gobierno actual, que se vio además reflejada en varias de las disposiciones de esta ley de financiamiento. La inclusión y profundización financiera hoy bordea el 48,8% del PIB, y su nivel óptimo se encuentra en un 60% del PIB.

Así mismo, el Gobierno también expresó su rechazo a esta proposición indicando que se trataba de una interpretación errada del principio de equidad tributaria:

El Ministro señala que no es de recibo argumentar que un sector de la economía que crece más debe pagar más bajo el concepto de equidad tributaria. Es un mal precedente que un sector sea discriminado respecto del resto de la economía.

Finalmente, el Gobierno expresó que esta medida generaría una distorsión en la renta empresarial, es decir, la norma demandada introduce un factor que altera las decisiones en materia de inversión:

Entre tanto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público advirtió las consecuencias de las dos iniciativas. Respecto a la sobretasa al sector financiero, expuso que podría presentarse una distorsión de la renta empresarial. Por su parte, el director de la DIAN aclaró que el impuesto directo al consumo de carácter compensatorio no es una sobretasa ni un IVA presuntivo, por el contrario, este impuesto busca gravar a los deciles más altos, el cual, además, se recaudaría vía retención en la fuente.

Como se dijo atrás, la Constitución establece la iniciativa legislativa al Gobierno por su experticia técnica en asuntos tales como los macroeconómicos. Para el ejecutivo, las medidas propuestas en el proyecto de ley inicial iban orientadas a generar un alivio en la carga impositiva de las empresas, con el fin de generar más recaudo en el mediano y largo plazo. Así lo consignó el Gobierno Nacional en la Exposición de Motivos:

*"Esta propuesta hace parte del paquete de medidas que disminuirán la tarifa efectiva de las empresas, con el fin de incentivar la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico, lo que en el mediano plazo se traducirá en mayor recaudo tributario para la Nación."*²²

Colombia ingresó en el año 2018 a la OCDE y esta organización se ha referido en múltiples ocasiones al sistema tributario colombiano, y uno de los motivos de reproche ha sido la excesiva carga tributaria de las empresas en comparación con otras jurisdicciones. El representante de la OECD señaló lo siguiente durante el debate en Comisiones Conjuntas entre Cámara y Senado después de destacar que el 25% de los ingresos en Colombia provienen del impuesto corporativo mientras que el promedio en otros países es de 8%:

*"Ese desequilibrio ilustra que hay margen para que el sistema tributario favorezca más la inversión, la productividad y la creación de empleo formal [...] Todos los otros países de la OCDE, la carga tributaria de las empresas es demasiado alta. Nuestros trabajos empíricos confirman que reducir la carga tributaria empresarial se traduce en el largo y mediano plazo en una mayor inversión, productividad y crecimiento económico."*²³

El Gobierno ha procurado ajustar la política fiscal colombiana a las recomendaciones de la OCDE, como lo señala en varios acápites de la Exposición de Motivos de la ley bajo análisis.

Por las razones anteriormente expuestas, es a todas luces evidente que el Gobierno no propuso ni avaló la expedición de una norma que adicionara puntos porcentuales de la tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas, puntualmente entidades financieras. De hecho, la proposición resultó materialmente contraria a lo propuesto por el Gobierno, y por ende es necesario calificarla como una modificación sustancial al proyecto inicial.

Del expediente legislativo se concluye que se presentó una manifestación expresa del ejecutivo, muy similar a todas aquellas manifestaciones que han llevado a la Corte a

²² Exposición de Motivos.

²³ Representante de la OCDE, Álvaro Santos Pereira, en su intervención durante la elaboración de la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley.

concluir, en casos similares, que hay ausencia de aval frente a una norma expedida por el Congreso.

iv. El Gobierno Nacional se opuso expresamente a la aprobación de la norma demandada

El proyecto de ley fue presentado por el Gobierno Nacional el 31 de octubre de 2018, tal como consta en la Gaceta del Congreso No.933. Según se desprende de este texto, es claro que el Gobierno no propuso el incremento de puntos porcentuales en el impuesto sobre la renta de entidades financieras. Es más, el Gobierno ni siquiera propuso un incremento de este impuesto para personas jurídicas en general.

Fue posteriormente, durante las reuniones que tuvieron lugar en Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas, e incluso con anterioridad al primer debate, que el senador David Barguil presentó la proposición de establecer una sobretasa sobre la tarifa del impuesto sobre la renta para entidades financieras:

H.S. David Alejandro Barguil Assis y	69	240	Establecer una sobretasa de 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para las entidades financieras.
--------------------------------------	----	-----	---

Sin embargo, esta proposición no fue incluida en el texto que se presentó para primer debate por parte de las Comisiones Conjuntas, y por ende no fue discutido ni aprobado en tal etapa del trámite legislativo.

El artículo tampoco fue introducido en el texto de la ponencia para segundo debate en el Senado, sino que fue introducido, discutido y efectivamente aprobado durante la Plenaria del Senado el 18 de diciembre de 2018. Durante esta sesión se presentan una serie de artículos que, en palabras de los ponentes, no cuentan con aval del Gobierno. Algunos de ellos obtuvieron dicho aval durante la sesión, pero tal no fue el caso de la norma demandada. De hecho, el Presidente del Senado puso en tela de juicio la constitucionalidad de someter a discusión este paquete de artículos si era claro que ellos requerían aval del Gobierno.

El propio Senador Barguil reconoció que la norma demandada no contaba con aval, señalando que:

***"BARGUIL:** Presidente, este artículo que vamos a presentar a continuación no tiene aval del gobierno nacional, es un artículo de mi autoría que voy a plantearle a la plenaria revisando además la jurisprudencia que aquí nos acaba de leer el senador Fernando Araujo y las distintas sentencias que hemos revisado tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado... es absolutamente claro que el gobierno nacional frente al tema de gasto y de presupuesto tiene la autonomía, y el Congreso no puede hacer modificaciones si no cuenta con el aval del gobierno nacional, pero también es cierto que en materia de tributos el Congreso de la república es soberano porque este es el órgano de representación popular y no lo pueden confundir con el tema de gasto..."*

La proposición fue objetada por varios otros senadores con base en la ausencia del aval del Gobierno en punto a tal incremento de la tarifa del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, el Senador Andrés García señaló:

"ANDRÉS GARCÍA: Muchas gracias señor Presidente, estimados miembros de la Plenaria en lo personal me gusta ahorrarle demanda al estado colombiano y a este congreso aquí se está hablando de un nuevo aporte, no tiene aval del gobierno, ya conocemos jurisprudencia que han mencionado los honorables senadores el día de hoy como el caso de Goodyear, donde hubo una demanda que gana la empresa... porque iba en contra del artículo que mencionó la senadora Paloma Valencia pero yo en lo personal anuncio mi voto negativo de nuevo porque me gusta ahorrarle demandas al estado colombiano y al Congreso de la República."

Del expediente legislativo examinado anteriormente, resulta claro que el Gobierno no incluyó la norma demandada dentro del proyecto de ley inicial, ni tampoco avaló tal propuesta en parte alguna del trámite legislativo. De hecho, y como se expuso arriba, el Gobierno se opuso de manera tajante explicando los motivos por los cuales tal proposición iba en contravía de la política fiscal. La Plenaria del Senado aprobó la norma demandada con plena conciencia de que la misma no contaba con aval del Gobierno y de que la Constitución así lo requería.

En la sentencia C-066 de 2018, la Corte analizó una objeción del Gobierno a la disminución introducida por el legislativo en la tarifa del 12% al 4% que debían pagar los pensionados cuya mesada pensional fuere inferior a 2 salarios mínimos al Sistema General de la Seguridad Social Integral. Durante el trámite legislativo, el Gobierno no sólo no otorgó aval a tal reducción, sino que tanto el Ministerio del Trabajo como el Ministerio de Hacienda se opusieron a tal modificación.

La oposición de parte de miembros del Ejecutivo también fue considerada por la Corte en la Sentencia C-932 de 2009, en la que se examinó si había o no aval del Gobierno frente a un Proyecto de Ley que extendía la vigencia de la Ley Quimbaya:

*"No obstante, este tipo de manifestaciones informales, supuestamente ocurridas por fuera del debate parlamentario, no suplen el aval gubernamental que ha exigido la jurisprudencia. Por el contrario, existe evidencia de que el gobierno manifestó en distintas oportunidades su oposición al proyecto. Por ejemplo, en la comunicación del 13 de noviembre de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó su oposición al proyecto de ley de ampliación de la vigencia de la ley quimbaya."*²⁴

Al tratarse entonces de un tema que, por expresa disposición constitucional, requería iniciativa del Gobierno para su aprobación como ley, y al no mediar dicha iniciativa o aval de parte del Gobierno en su proceso de discusión o aprobación, la norma demandada adolece de un vicio de procedimiento y debe ser declarada inexecutable.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-932 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa. Véase también: Corte Constitucional, Sentencias C-266 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara, C-032 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-005 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-078 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-121 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-987 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-354 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-889 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2. **La norma demandada infringió los artículos 157 y 160 de la Constitución debido a que no fue debatida ni aprobada en el primer debate del trámite legislativo llevado a cabo por las Comisiones Terceras y Cuartas constitucionales permanentes de Senado y Cámara.**

El trámite legislativo mediante el cual se expidió la norma demandada vulneró los artículos 157 y 160 de la Constitución porque esta no fue debatida ni aprobada en el seno del primer debate que tuvo lugar de forma conjunta en las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara.

El artículo 157 de la Constitución señala que:

"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

"2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

"3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

"4. Haber obtenido la sanción del Gobierno." (hemos enfatizado)

Posteriormente, el artículo 160 dispone que:

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

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

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

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

"Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación." (hemos enfatizado)

Del artículo 157 de la Constitución se desprenden los principios de "consecutividad" e identidad en el trámite legislativo. El primero, dicta que los proyectos de ley deben surtir cuatro debates sucesivos, tanto en comisiones como en plenarias. Este principio cuenta

con una serie de excepciones, algunas de ellas de naturaleza legal y otras de ellas desarrolladas por la jurisprudencia. Entre otras, el artículo 169 de la Ley 5 de 1992 señala que las comisiones homólogas pueden sesionar de manera conjunta por solicitud del Gobierno mediante un mensaje de urgencia. En este caso, se presenta una simultaneidad de los dos primeros debates. Sobre este principio, la Corte ha explicado que:

*"Con todo, en virtud del principio de consecutividad tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni deferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en posterior debate sea considerado un determinado asunto. En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbad por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad."*²⁵ (hemos resaltado)

Ahora bien, en punto al principio de identidad, la jurisprudencia ha afirmado que este no implica que un proyecto de ley deba permanecer intacto a lo largo de su trámite, sino que *"entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad de materia."*²⁶

Por lo tanto, y de conformidad con el artículo 160 de la Constitución, se permite que, durante el trámite legislativo, los congresistas introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones *"siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación"*²⁷. (hemos resaltado)

Para mayor claridad la Corte ha afirmado de forma inequívoca que:

*"En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución."*²⁸

Es claro entonces que las normas contenidas en proyectos de ley deben ser debatidas y posteriormente aprobadas por las comisiones constitucionales permanentes, y sólo de manera excepcional, se permiten las modificaciones, adiciones o supresiones en plenaria de cámaras sobre un punto que no haya sido debatido o votado en primer debate. Sobre

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdova Triviño.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1190 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999, M.P., véase también Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdova Triviño.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdova Triviño.

las características que el debate debe tener, la Corte ha diferenciado la elusión de debate formal y la elusión de debate material:

"En el primer evento en alguna de las células legislativas se evade el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite para un momento posterior. Por el contrario, en la elusión material, aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992." (hemos enfatizado)

Sobre el contenido específico del debate que se debe dar al interior de cada una de las células legislativas, la Corte ha especificado que:

*"En ese orden de ideas, para entender satisfecho este requisito, "lo relevante es que el asunto se ponga a consideración de la respectiva célula legislativa y que exista oportunidad para que los congresistas intervengan en relación con el mismo, sin que tal intervención, que es potestativa de cada cual, resulte un presupuesto para la aprobación del proyecto". Por lo tanto, para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia."*²⁹ (hemos resaltado)

Existe entonces una armonía y complementariedad entre los principios de "consecutividad" y de identidad flexible que la Corte resume así:

*"En conclusión, el principio de consecutividad, conforme al artículo 157 de la Constitución, guía la función legislativa, en el sentido de imponer a las comisiones y plenarias, la obligación de debatir todos los temas que son puestos a su consideración, sin que se tolere su elusión o delegación a otra instancia Parlamentaria para que allí se surta el debate correspondiente. No obstante lo anterior, la Carta autoriza al Congreso para introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley a partir del segundo debate, sin embargo, tal facultad está limitada por el principio de identidad flexible o relativa."*³⁰ (hemos resaltado)

En la sentencia C-801 de 2003, la Corte analizó dos normas: una que trataba el tema de cesantías en el sector público y otra sobre la unidad de empresa en el marco de una ley por la cual se dictaron normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modificaron algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. En ese caso el Gobierno también había elevado una solicitud de trámite de urgencia, y por ende las comisiones séptimas constitucionales permanentes de Cámara y Senado celebraron sesiones

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-726 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz

conjuntas para darle primer debate el proyecto.³¹ La Corte declaró inexecutable dos artículos incluidos en esta ley por no haber sido aprobada ni improbadamente en primer debate conjunto a pesar de haber sido propuesta como nueva en las comisiones séptimas conjuntas. La Corte concluyó que:

*"Las comisiones constitucionales permanentes eludieron el tema de las cesantías del sector público y renunciaron a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate a los proyectos de ley, cuando defirieron esa competencia a las plenarios. En ese orden de ideas, el primer debate que, por mandato constitucional, deben tener los proyectos de ley, quedó inconcluso, lo que desconoce el principio de consecutividad."*³²

Así mismo, la Corte examinó el caso específico de una "constancia" de parte de un congresista y determinó que tal circunstancia no reemplaza el necesario debate y su consecuente votación que debe darse en el seno de cada sesión legislativa:

*"El debate parlamentario no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta."*³³

El caso examinado por la Corte en la sentencia C-726 de 2015 tiene especial relevancia para el análisis del caso en concreto debido a su similitud fáctica. Las normas demandadas creaban una contribución parafiscal en el marco de una ley de financiamiento. Dichas normas no estaban contenidas en el proyecto de ley inicial presentado por el Gobierno, y tampoco hay prueba de que las mismas hubieran sido debatidas, aprobadas o negadas en el primer debate realizado de manera conjunta por las comisiones de asuntos económicos de Senado y Cámara. La proposición fue consignada en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, y ni siquiera dentro del texto del proyecto sometido a deliberación, sino en forma de constancia.

La Corte encontró vicios de procedimiento en la expedición de la norma:

*"De otra parte, las normas demandadas fueron incluidas en la Plenaria del Senado de la República, esto es, después del primer debate (comisiones conjuntas de Cámara y Senado), sin que en desarrollo del mismo fueran objeto de deliberación o aprobación, es decir, fue una adición nueva al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional y al debatido en primer debate."*³⁴

En la sentencia C-370 de 2004, la Corte concluyó que una norma sobre cultivos de tardío rendimiento trataba un tema autónomo de contenido jurídico propio, cuya materia no fue debatida ni aprobada por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, eludiendo el debate ordenado por el artículo 157 de la Constitución.

³¹ El artículo 169 de la Ley 5 de 1992 establece los eventos en los que las comisiones homólogas de una y otra cámara sesionarán de manera conjunta.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdova Triviño.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdova Triviño.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-726 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz

En relación con leyes como la de financiamiento, que contiene normas de carácter tributario como fuente de recaudo para cubrir los gastos del Presupuesto, la pregunta constitucional que surge es si el principio de identidad flexible se respeta cuando las plenarias introducen un nuevo impuesto que no había sido debatido por las comisiones. Y, tal como se mostrará más adelante, la respuesta debe ser negativa como quiera que no le es dable al Congreso introducir impuestos que no hayan sido debatidos y votados en los cuatro debates que establece el artículo 157 de la Constitución, dada la preponderancia constitucional que tiene el principio de legalidad en materia tributaria. En efecto, en materia tributaria la formación de una voluntad democrática que respete los principios superiores que informan el proceso legislativo y que garantice la publicidad, la imparcialidad y los derechos de las minorías, es esencial.

De no ser obligatoria esta regla, el hecho de que una ley de financiamiento o una ley tributaria se refiera a impuestos, autorizaría a que, en el último momento, y de manera subrepticia, pudieran ser aprobadas cargas tributarias no debatidas previamente, con la excusa de que la materia de la ley de financiamiento es tributaria y que la identidad temática se respeta simplemente por el hecho de que se trata de tributos.

Con el fin de determinar cuándo existe esa identidad temática, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-537 de 2012³⁵, las siguientes pautas:

"(...) La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que "(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente³⁶; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;³⁷ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;³⁸ (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.³⁹"⁴⁰

Como se mostrará a continuación, las reglas descritas atrás llevan a concluir que la norma demandada debe ser declarada inexecutable, pues fue un asunto nuevo introducido en la plenaria del Senado, que no fue debatido previamente en comisiones, por lo que en su aprobación se infringieron los principios de "consecutividad" e identidad flexible.

Al igual que en los hechos que dieron lugar a la sentencia C-726 de 2015, en este caso la norma demandada no fue incluida por el Gobierno Nacional en el proyecto de ley de financiamiento que presentó el 31 de octubre de 2018 (ver Gaceta No. 933 de 2018).

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdova Triviño.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1092 de 2003.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

³⁹ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 2002.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-490/11.

En el proyecto de ley presentado por el gobierno, los instrumentos seleccionados por el gobierno para *"crear fuentes de financiamiento adicionales con el fin de sustentar las necesidades de gasto que enfrenta el gobierno en 2019 y, a su vez, incrementar el crecimiento económico y la progresividad que contribuirán positivamente a la recaudación, ejecución y distribución eficiente y eficaz de los recursos"*, tenían como pilares *"i) balancear el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019, ii) aumentar el crecimiento económico, iii) avanzar en progresividad tributaria, iv) simplificar el sistema tributario y v) garantizar la sostenibilidad fiscal del país."*⁴¹ Para desarrollar esos pilares propuso los siguientes mecanismos:

"Por una parte, con el fin de generar mayores ingresos a través de la tributación, se propone modificar algunos impuestos nacionales como el impuesto al valor agregado -IVA-, el impuesto al consumo, el impuesto sobre la renta y complementarios, así como la creación de impuestos como el del patrimonio y el impuesto a los dividendos para sociedades nacionales. Bajo el mismo objetivo, se proponen un grupo de medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria, de tal forma que se pueda generar un mayor recaudo. En tercer lugar, se proponen normas de financiamiento a través de medidas para la reactivación económica como la sustitución del monotributo por el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, un régimen tributario especial para mega inversiones que se realicen en el país, y modificaciones tanto al gravamen a los movimientos financieros -GMF- como a los beneficios tributarios otorgados para promover el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto -ZOMAC-. Finalmente, se proponen medidas que tienen como objetivo aumentar el recaudo poniendo a disposición de los contribuyente disposiciones que otorgan mayor seguridad jurídica, simplificación y facilitación en el cumplimiento de las obligaciones tributarias."

Con el pilar de reactivación económica o aumento del crecimiento económico se buscaba establecer un marco normativo que proveyera las condiciones adecuadas para que las empresas colombianas se encontraran en mejores condiciones para hacer frente a la competencia del mercado mundial. Según el Gobierno uno de los factores que impactaba negativamente el desempeño de estas empresas es que la tasa efectiva de tributación que enfrentan es la novena más alta de una muestra de 186 países y asciende a 69.7% de la utilidad.

Dentro del conjunto de medidas que se propusieron en el proyecto de ley de financiamiento con el fin de aliviar la carga tributaria se desarrollaron cuatro medidas de choque que en opinión del Gobierno permitían fomentar la actividad económica y el empleo: *i) reducir la tasa estatutaria de renta de 33% a 30%, ii) incrementar la deducibilidad del gravamen a los movimientos financieros (GMF) del 50% al 100%, iii) permitir que el 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta, y iv) permitir que el IVA por la adquisición de bienes de capital sea 100% descontable del impuesto de renta.*

El recaudo esperado con estas medidas propuestas por el Gobierno se recogió en el siguiente cuadro de la exposición de motivos:

⁴¹ Exposición de Motivos del proyecto de ley *"por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones"*.

2019					
Concepto				Billones	% del PIB
Ingresos	A	IVA	Reducción y unificación de la tarifa al 18% con ampliación de la base*	11,3	1,1
	B	Personas Naturales	1. Unificación de las cédulas 2. Tarifas marginales: 0%; 19%; 28%; 33%; 35%; 37% 3. Impuesto al patrimonio	3,3	0,3
Gastos	C	Mecanismos de compensación	Compensación monetaria para los más vulnerables (deciles 1,2 y 3)	2,6	0,2
DIAN	D	Mejoras de la administración tributaria	Normalización tributaria, gestión, fiscalización y modernización DIAN	2,0	0,2
Recursos provenientes de la Ley de Financiamiento (A+B)-(C)+(D)				14,0	1,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Se mantienen algunos bienes y servicios sin IVA

Como se evidencia de esta información, el Gobierno nunca se consideró una medida como la prevista en la norma demandada. La misma no guardaba relación con los pilares que orientaron el diseño de la ley de financiamiento, ni era compatible con el tratamiento tributario que se estaba buscando.

A pesar de que el proyecto de ley sufrió transformaciones a lo largo del debate parlamentario, este pilar y su filosofía se mantuvieron a lo largo del proyecto de ley, tanto así que la tributación de las personas jurídicas tendrá reducción gradual para los años 2020, 2021 y 2022 en los cuales aplicarán las tarifas del 32 %, 31 % y 30 % respectivamente. En adición a lo anterior, se mejoraron los sistemas de depuración para las empresas incorporando medidas de simplificación que beneficiaran directamente la reactivación económica.

Una medida como la adición de puntos a la tarifa del impuesto de renta a las entidades del sector financiero, surge como un asunto nuevo que no guardaba relación con el conjunto de medidas que buscaba adoptar el Gobierno Nacional ni con el espíritu inicial de la Ley de Financiamiento, como se muestra a continuación.

En el informe de ponencia para primer debate, que se adelantó en las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, quedó consignado que los senadores David Barguil y otros propusieron “establecer una sobretasa de 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para las entidades financieras” (ver Gaceta No. 1048 de 2018, página 38). En ese momento del trámite, esta propuesta suponía modificar el artículo 69 del proyecto de ley, que habría de modificar el artículo 240 del Estatuto Tributario.

Resulta sumamente importante destacar que esta proposición no fue ni discutida ni votada en el marco de ese primer debate⁴², pues no fue incluida en el texto propuesto para primer debate (Gaceta No. 1048 de 2018, páginas 58 a 99).

⁴² Según el informe de ponencia para primer debate, dicha proposición fue discutida por algunos congresistas con el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público en una reunión llevada a cabo el día 26 de noviembre de 2018 (ibídem, página 47), esto es, antes de que se le diera primer debate al proyecto de ley en cuestión.

Esto a pesar de que no fue retirada por el senador Barguil, quien incluso, en la tercera sesión del primer debate, *"manifestó que por todas esas razones propuso una sobretasa de 5 puntos al sector financiero, que es un sector al que le está yendo bien, pero que tiene un tratamiento preferente"* (informe de ponencia para segundo debate, publicado en la Gaceta No. 1137 de 2018, página 4),

Tal y como se ve en el informe de ponencia para segundo debate, esta proposición tampoco fue incluida en la lista de proposiciones para modificar el artículo 240 del Estatuto Tributario, ni siquiera como aquellas que *"fueron dejadas como constancia durante el primer debate a solicitud de los Honorables Congresistas que las radicaron"* (Gaceta No. 1137 de 2018, página 8).

En ese mismo informe, los ponentes incluyeron: i) las modificaciones que los senadores proponían al texto aprobado en primer debate y ii) el texto propuesto para segundo debate. En ninguna de esas dos compilaciones quedó incluida la proposición que culminaría con la norma demandada, que en este punto del trámite legislativo habría supuesto una modificación al artículo 77 del proyecto de ley (ibídem, páginas 38 a 42 y 80, respectivamente).

Fue solo hasta que, después de abierto el debate en la plenaria del Senado, el senador Barguil manifestó lo siguiente: *"Presidente, este artículo que vamos a presentar a continuación no tiene aval del gobierno nacional, es un artículo de mi autoría que voy a plantearle a la plenaria [...]."*

Esta proposición fue debatida y votada favorablemente solo entonces por la Plenaria del Senado, tal y como consta en la carta que el secretario del Senado le envió al secretario de la Cámara de Representantes el día 18 de diciembre de 2018 y en el acta 40 del 18 de diciembre de 2018⁴³, y por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Es decir que la iniciativa que culminó con la norma demandada:

- (i) Fue propuesta, por un congresista, como una modificación al proyecto de ley que presentó el Gobierno Nacional y como una modificación al proyecto de ley en primer debate.

A pesar de esto, en abierta violación de los artículos 157 de la Constitución y 47 numeral 3 y 111 a 115 de la Ley 5 de 1992, tal y como han sido interpretados en la jurisprudencia constitucional reseñada atrás, no fue ni debatida ni votada en esa instancia del trámite legislativo.

- (ii) No fue incluida como una propuesta de modificación al texto que fue aprobado en primer debate, es decir, no quedó recogida en el texto propuesto para segundo debate.

⁴³ En esta acta están los resultados de las votaciones de este proyecto de ley en la plenaria del Senado.

Esto supuso que los miembros de la plenaria del Senado no conocieran de esta proposición con anterioridad al segundo debate, cuando, de haberse respetado el procedimiento legislativo como está previsto en la Ley 5 de 1992, bien hubieran podido hacerlo.

- (iii) Fue incluida como una proposición por la mesa directiva del Senado tan solo durante su plenaria, por lo que, materialmente, solo fue debatida y votada en dos ocasiones.

Esto a pesar de que, si se hubiera seguido el procedimiento legislativo como lo establece la Ley 5 de 1992, tal proposición debería haber sido debatida y votada en tres debates, incluido el de las comisiones conjuntas.

Adicionalmente, es necesario resaltar que el contenido de la norma demandada constituye, sin lugar a duda, un tema o asunto nuevo en el marco del proyecto de ley que se venía discutiendo a lo largo de todo el trámite legislativo, y que únicamente fue debatido y votado en la Plenaria del Senado.

En el acápite anterior sobre la necesidad de aval del Gobierno para el trámite de la norma se explicó, de manera detallada, que un incremento de la tarifa del impuesto de renta a personas jurídicas no hacía parte del proyecto presentado por el Gobierno Nacional, más aún, se trataba de una medida abiertamente contraria a la política fiscal de este. Lo anterior puede ser comprobado a través del contenido de la Exposición de Motivos del proyecto de ley, así como de los varios pronunciamientos del Ministro de Hacienda en el curso de las reuniones en las que el Senador Barguil introdujo la propuesta e incluso de las múltiples afirmaciones realizadas por el Gobierno Nacional desde el inicio de su mandato. En adición a lo anterior, también resultaba claro que el Gobierno no propuso la creación de normas que vulneraran el principio de equidad tributaria, gravando de forma distinta a un sector de la economía.

Aunado a lo anterior, tampoco puede decirse que la norma demandada guardaba alguna conexidad con aquello que fue debatido y votado en el primer debate realizado en Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara que sesionaron de manera conjunta. Ninguna de las modificaciones introducidas en el trámite legislativo en esta primera instancia giraba en torno al incremento de la tarifa del impuesto de renta a personas jurídicas o de un tratamiento diferencial para el sector financiero.

Siguiendo la metodología empleada por la Corte Constitucional,⁴⁴ al examinar las potenciales violaciones del principio de consecutividad y de identidad flexible durante el trámite legislativo, para determinar si la norma demandada constituye un asunto nuevo, se tiene que:

- (i) La norma demandada está incluida un artículo nuevo relativo a una materia que no había sido debatida previamente, introducida en el tercer debate ante la Plenaria del Senado. En efecto, tal como se resaltó, esa medida nunca fue considerada por el gobierno como parte de las medidas propuestas. Dentro de las proposiciones presentadas por los congresistas durante las sesiones conjuntas de las Comisiones

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara no aparece constancia de que la proposición hubiera sido presentada formalmente ante la Secretaría o dejada como constancia. Tampoco hubo una votación frente a la misma. Esa proposición se presentó durante el debate de la Plenaria del Senado, momento en el cual fue aprobada.

- (ii) La medida de imponer puntos adicionales en el impuesto de renta a las entidades financieras no desarrolla ni precisa aspectos de los instrumentos definidos por el gobierno para lograr las metas de financiamiento. Los ajustes realizados al proyecto durante el primer debate no guardaban relación con la materia central de la ley, ni con los cinco pilares definidos por el gobierno, y mucho menos con los instrumentos propuestos inicialmente por el gobierno, ni por las medidas propuestas, debatidas y aprobadas por las Comisiones Conjuntas en primer debate.
- (iii) Los puntos adicionales en la tarifa del impuesto de renta a las entidades financieras era un asunto novedoso a la luz de pilares definidos por el Gobierno.
- (iv) . El asunto nuevo fue introducido en la plenaria del Senado, sin contar con el aval del Gobierno Nacional y sin haber sido debatido en primer debate en las comisiones constitucionales permanentes.

Con base en lo anterior, se entiende claramente que la adición de un párrafo nuevo al artículo 240 del Estatuto Tributario no necesariamente implica la inclusión de un tema nuevo. Sin embargo, también es claro que su contenido debe haber sido debatido y votado. La norma demandada no desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto. En ningún momento se discutió el incremento de la tarifa de impuesto de renta a personas jurídicas o el tratamiento diferencial al sector financiero en este ámbito. Se trata entonces de una modificación esencial, que ha sido definida por la Corte así:

*"En síntesis no se tratará de un tema nuevo cuando el asunto objeto de consideración tiene una **relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con el asunto debatido y aprobado en la etapa precedente del trámite**. Por el contrario no será el mismo tema cuando lo discutido tiene una **relación remota, distante o tangencial con aquello que ha sido previamente aprobado**. En esa dirección la sentencia C-141 de 2010 indicó que el núcleo de la exigencia constitucional que se estudia consiste en que a "lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto." (...) "⁴⁵ (Hemos resaltado)*

Así mismo, dice la Corte que la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto. En este sentido, no podría argumentarse que, en la medida en que la ley busca financiar algunos de los gastos decretados en el Presupuesto, cualquier disposición que persiga recursos para cubrir ese hueco guarda relación con aquello propuesto inicialmente por el Gobierno, o debatido y votado en los primeros debates. El

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Gobierno presentó una estrategia específica para aumentar el recaudo y si el Congreso difería de la forma en la cual se debía perseguir este recaudo, debieron debatirlo y votarlo a partir del primer debate para así garantizar, en palabras de la propia Corte, que el producto legislativo fuera expresión de la deliberación democrática.

Por todo lo anterior, es claro que en el trámite legislativo de la norma demandada el Congreso infringió los principios de consecutividad y de identidad flexible y que, por lo tanto, la norma demandada debe ser declarada inexecutable.

3. La norma demandada infringe el principio de equidad en materia tributaria.

Es tanta la importancia que la Constitución colombiana atribuye a la equidad, proyectada sobre el sistema tributario, que otra disposición suya, el numeral 9º del artículo 95, establece que uno de los deberes de la persona y el ciudadano consiste en:

“Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (hemos subrayado).

La Corte Constitucional ha destacado la importancia de la equidad en el sistema tributario colombiano, a que se refieren los artículos citados de la Carta, en la siguiente forma:

“Estos preceptos encuentran un desarrollo específico en materia de política fiscal en los principios de generalidad y equidad, que están en la base de la idea de justicia tributaria. De acuerdo con lo establecido en los artículos 95 numeral 9 y 363 de la Constitución, todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (exigencia de generalidad), pero también es constitucionalmente exigible que el diseño del sistema impositivo responda a los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad, que se erigen como límites constitucionales para el ejercicio del poder tributario”⁴⁶ (hemos subrayado).

i. La tarifa del impuesto de renta

El artículo 240 del Estatuto Tributario establece la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas, en la siguiente forma:

a) De una manera general, la tarifa aplicable a la renta líquida gravable es:

33% por el año 2019
32% para el año 2020
31% para el año 2021
30% para el año 2022 y siguientes

b) A manera de incentivo tributario, para la actividad hotelera, los parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y los muelles náuticos, la tarifa es del 9%, unas veces por 10 años y otros por 20, según la actividad de que se trate y el lugar donde se desarrolle.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

- c) Para las “entidades financieras”, que tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT (\$4.112.000.000, año 2019), se aumenta la tarifa general, en cuatro (4) puntos por el año 2019 y en tres (3) puntos por los años 2020 y 2021, de manera que queda en la forma siguiente:

37% para el año 2019

35% para el año 2020

34% para el año 2021

La norma legal que establece una tarifa tributaria más baja que la ordinaria para determinadas actividades empresariales, tiene su fundamentación constitucional en el inciso 3º del artículo 334 de la Carta, conforme al cual el Estado intervendrá “*para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones*”.

Es indudable que la reducción de la carga tributaria para las empresas hoteleras, que realicen nuevas edificaciones o construcciones remodeladas, tiene el efecto de promover las actividades turísticas, que aumentan las posibilidades de empleo dentro del país y el ingreso de divisas cuando se trata de turismo proveniente del exterior.

De otra parte, la reducción de la carga tributaria para los nuevos parques temáticos, de ecoturismo y de agroturismo, así como respecto de nuevos muelles náuticos, tiene el efecto de promover “*el desarrollo armónico de las regiones*”, pues los recursos producidos por esa clase de proyectos benefician a las regiones, cuyos recursos naturales permiten la creación de empresas dedicadas a explotar económicamente tales atractivos.

En cambio, la creación de *puntos adicionales* a las tarifas del impuesto de renta para un sector exclusivo de las actividades empresariales, como es el caso de las “entidades financieras”, constituye una discriminación carente de justificación constitucional, pues, si bien es cierto que todas las personas están obligadas a “*contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado*”, conforme al artículo 95 de la Carta, ello debe ocurrir “*dentro de los conceptos de justicia y equidad*”, según lo establece la misma disposición constitucional citada y es evidente que una norma jurídica que aumenta la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas que desarrollan un objeto social determinado, es contraria al principio de la igualdad, lo cual implica la violación del principio de la equidad, a menos que existan razones para el trato diferencial.

ii. Razones que se adujeron en el Congreso como motivación de la norma acusada

El estudio de la Gaceta del Congreso permite destacar los siguientes hechos, relacionados con la historia de la configuración legislativa de la norma acusada, que aumenta la tarifa del impuesto de renta a cargo de las “entidades financieras”.

- a) En la página 38 de la Gaceta Del Congreso No. 1048 del 28 de noviembre de 2018, como parte de la ponencia para el primer debate en las Comisiones Tercera y Cuarta conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, se dice que

entre las propuestas para reformar el proyecto de ley de financiamiento presentada por el Gobierno figura lo siguiente:

Proponente		Artículo proyecto	Artículo E.T.	Resumen de la proposición
H.S. Alejandro Barguil Assis y otros	David	69	240	Establecer una sobretasa de 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para las entidades financieras.

- b) En la página 47 de la misma Gaceta Del Congreso No. 1048, en el recuento de la reunión del 26 de noviembre de 2018, se dice lo siguiente:

“Algunos Honorables Congresistas señalan que el sector financiero no es un sector productivo, sino un sector de intermediación, por lo que proponen que se les imponga una sobretasa permanente en renta a dicho sistema con una tarifa del 5%, en vez de gravar las operaciones financieras.

“El Gobierno explica que actualmente el crédito está estancado, el crecimiento está en 1,27 y eso es preocupante porque el crédito está asociado a la actividad económica, No es intuitivo pensar que se van a reducir utilidades, sino que se traslada el costo a deudores o ahorradores. Otros Honorables Congresistas señalan que los recursos adicionales se requieren y que el sector financiero siempre ha sido el más beneficiado. También analizaron si podría presentarse algún problema de igualdad frente a otros sectores, pero dicen que hay otros sectores con reglas especiales y que debería ser la Corte la que lo dirima” (Hemos subrayado)

- c) En la página 49 de la misma Gaceta No. 1048, durante la reunión del 27 de noviembre de 2018, se expresó lo siguiente:

“De otro lado, los Honorables Congresistas presentaron sus argumentos a favor y en contra de la implementación del impuesto directo al consumo para la compensación social y de la sobretasa para el sector financiero en el impuesto sobre la renta y complementarios.

“Particularmente, se reiteraron las preocupaciones existentes frente al esfuerzo que implicaría para las personas naturales establecer el impuesto directo al consumo de carácter compensatorio, en especial para la clase media. De otro lado, analizaron la situación tributaria del sector financiero y los beneficios de recaudo que podría generar la imposición de la sobretasa a dicho sector.

“Entre tanto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público advirtió las consecuencias de las dos iniciativas. Respecto a la sobretasa al sector financiero, expuso que podría presentarse una distorsión de la renta empresarial. Por su parte, el director de DIAN aclaró que el impuesto directo al consumo de carácter compensatorio no es una sobretasa ni un IVA presuntivo, por el contrario, este impuesto busca gravar a los deciles más altos, el cual, además, se recaudaría vía retención en la fuente”. (Hemos subrayado)

- d) En las páginas 3 y 4 de la Gaceta Del Congreso No. 1137 del 13 de diciembre de 2018, dentro del acta correspondiente al primer debate de las Comisiones Tercera y Cuarta Conjuntas de las Cámara de Representantes y el Senado de la República, aparece la siguiente intervención del senador Barguil:

"Al respecto, el honorable Senador David Barguil manifestó que la discusión del proyecto de ley fue enriquecedora, toda vez que permitió la revisión de cada uno de los artículos y, de hecho, la construcción de la ponencia fue conjunta entre el órgano legislativo y el Gobierno nacional. En ese sentido mencionó que la propuesta que se presentó fue apoyada mayoritariamente por los coordinadores y ponentes del proyecto de ley, con la idea de hacer una reforma progresiva para que quienes tienen mayor capacidad económica, tributen en mayor medida, citando como ejemplo la renta de personas naturales, el impuesto al patrimonio y el gravamen a los dividendos.

"Adicionalmente, mencionó que es necesario llamar al comité consultivo de la regla fiscal, toda vez que en el pasado aprobaron un aumento del techo de la deuda, pues la regla fiscal sirve para sostener la inversión. Teniendo en cuenta lo anterior, manifestó que no puede ser desmedido, pero que resulta necesario que se le permita al Gobierno Nacional un mayor margen de endeudamiento. Por último, manifestó que por todas esas razones propuso una sobretasa de 5 puntos al sector financiero, que es un sector al que le está yendo bien, pero que tiene un tratamiento preferente."
(Hemos subrayado)

Al analizar las razones expuestas por los congresistas para votar por una mayor tarifa del impuesto de renta para las "entidades financieras", se puede concluir que ninguno de los argumentos expresados tiene fundamento razonable. En efecto:

- a) El argumento expuesto en el sentido de que se debe aumentar la tarifa al sector financiero, porque "le está yendo bien", carece de fundamento, pues si el fundamento para aumentar la tarifa radica en la prosperidad de los negocios, tal aumento debería aplicarse a todos los contribuyentes que registren altas utilidades, y no solo a los de un determinado sector empresarial, como la de las "entidades financieras". La aplicación de la tarifa general del impuesto de renta a todas las personas jurídicas tiene el efecto de establecer un mayor impuesto para todos los contribuyentes que registran mayores utilidades que otras. Por lo tanto, es contrario al principio de la equidad establecer una mayor tarifa para el sector financiero "porque le está yendo bien", y no para todos los contribuyentes a quienes "les está yendo bien".
- b) Otro argumento consistió en decir que el sector financiero no es un sector productivo de la economía sino de intermediación. Posiblemente se quiso decir que el sector industrial sí producía bienes y el sector financiero no, por lo cual este último debía tener una tarifa más elevada que aquél. Si este argumento tuviera validez debía conducir a aumentar la tarifa del impuesto para todas las actividades económicas que no consistieran en la producción de bienes, como para los comerciantes, los transportadores, los prestadores de servicios, etc. y no exclusivamente para las "entidades financieras".

- c) El argumento de que *"el sector financiero siempre ha sido el más beneficiado"*, sencillamente no es verdadero. En efecto: aunque el Estatuto Tributario establece algunas normas especiales para la determinación de la renta, como en el caso de las compañías de seguros dada la circunstancia de que su actividad es muy *sui-generis*, para el sector financiero no establece sistema especial alguno. Antes, por el contrario, cuando establece normas especiales para las entidades financieras, como en el caso de la deducción por provisión de cartera (art. 145 E.T.), es para ser más exigente, al establecer que la deducción por cartera morosa o perdida no podrá exceder de los límites determinados por la Superintendencia Financiera. Esto significa que el sector financiero tiene más exigencias que los demás contribuyentes para obtener provisiones de cartera deducibles.

Es preciso destacar que las opiniones en el Congreso Nacional no fueron unánimes en favor de la mayor tarifa para las "entidades financieras", pues el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público: *"respecto a la sobretasa al sector financiero expuso, que podía presentarse una distorsión de la renta empresarial"* (pág. 49 Gaceta No. 1048 del 28-XI-18). Otros congresistas *"analizaron si podía presentarse algún problema de igualdad frente a otros sectores, pero dicen que hay otros sectores con reglas especiales y que debería ser la Corte la que lo dirima"* (pág. 47 Gaceta No. 1048 del 28-XI-18).

iii. El principio de la equidad y la capacidad contributiva

El principio de la equidad está estrechamente vinculado al principio de la igualdad, como lo ha expuesto la Corte Constitucional:

"Quizás valga la pena subrayar que al hablar de equidad se toma en cuenta el concepto que hace ya muchos siglos declaró Aristóteles sobre ella, de acuerdo con el cual, la equidad no es nada diferente a la igualdad, que debe informar todo tipo de relación interpersonal para que sea justa, proyectada sobre un caso concreto, que se estima digno de especial consideración"⁴⁷. (Hemos subrayado)

Como la percepción del concepto de igualdad evoca necesariamente la idea de la desigualdad, es preciso proyectar el principio de la equidad tanto respecto de la igualdad como de la desigualdad, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional:

"Ese principio de igualdad es objetivo y no formal; él se puede predicar de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con el igual material, el igualitarismo o simple igualdad matemática".⁴⁸ (Hemos subrayado)

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-364 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Cuando se trata de la aplicación del principio de equidad en materia tributaria, resulta que la igualdad o desigualdad de los hechos a los cuales se aplica dicha norma está determinada fundamentalmente por la capacidad económica, y más específicamente por la capacidad contributiva, que es una forma especial de la capacidad económica, aplicada al campo de la tributación. El tratadista Rodolfo S. Spisso escribe al respecto:

“La causa jurídica del tributo, como lo enseñó hace tiempo Jarach, debe ser buscada en la realización del hecho que la ley asume como razón necesaria y suficiente para justificar el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado. Y la razón última por la cual la ley toma un hecho de la vida como presupuesto de la obligación tributaria reside en la existencia de la capacidad contributiva puesta de manifiesto por ese hecho”⁴⁹.

Como la capacidad contributiva de los diversos sujetos puede ser igual o diferente, al proyectar el principio de equidad sobre tales situaciones, surge la distinción hecha por la jurisprudencia y la doctrina entre “equidad horizontal” y “equidad vertical”, como se deduce del siguiente párrafo de la Corte Constitucional:

“El principio de equidad puede ser considerado en términos horizontales o verticales. La equidad horizontal implica que el sistema tributario debe dar un mismo trato a las personas que, antes de tributar, tienen la misma capacidad económica, de manera tal que mantengan su paridad luego de pagar sus tributos. La equidad vertical, relacionada con la exigencia de progresividad, implica que la carga tributaria se debe distribuir de tal manera que quienes tienen una mayor capacidad económica deben soportar una mayor cuota del impuesto.”⁵⁰ (Hemos subrayado)

Entre el hecho gravado o generador del tributo y la capacidad contributiva existe una estrecha conexión lógica, pues cuando el legislador establece el hecho gravado, lo toma de un suceso de la vida humana en sociedad, que revela una capacidad económica para contribuir a los gastos del Estado.

En el impuesto sobre la renta, el hecho gravado consiste en la percepción de un ingreso que aumenta el patrimonio, lo cual tiene como consecuencia necesaria la aparición de una determinada capacidad contributiva en el sujeto que obtiene el ingreso.

Conforme al artículo 338 de la Constitución, la ley que establece un tributo debe determinar, además del sujeto activo y pasivo, el hecho gravado o generador del gravamen, la base gravable y la tarifa. Concentrando la atención en estos tres últimos elementos, se tiene que: el hecho gravado o generador guarda una estrecha relación con la capacidad económica del sujeto pasivo; que la base gravable es la expresión de la magnitud del hecho gravado, lo cual se traduce generalmente en una determinada cantidad de unidades monetarias, y la tarifa es la proporción de la base gravable que determina el valor del tributo, por lo cual se expresa generalmente en un porcentaje.

En el caso del impuesto de renta el hecho gravado es la obtención de un ingreso constitutivo de enriquecimiento; la base gravable es la expresión en pesos colombianos

⁴⁹ SPISSO, Rodolfo, Derecho Constitucional Tributario, Abelardo Perrot, Buenos Aires, 2009 pág. 287

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

de tal ingreso, menos los costos y gastos para producirlo, y la tarifa es el porcentaje de la base gravable que constituye el valor del impuesto.

La aplicación de la tarifa proporcional del impuesto de renta, que el artículo 240 del Estatuto Tributario establece para las personas jurídicas, realiza tanto la “equidad horizontal” como la “equidad vertical” de que se trata. Como la capacidad contributiva guarda una estrecha relación lógica con la realización del hecho generador del impuesto de renta, si dos sujetos obtienen la misma cantidad de renta neta, la aplicación de la tarifa arrojará impuestos por el mismo valor, con lo cual se realiza la equidad horizontal; pero, si dos sujetos obtienen rentas por diferentes valores, el que ha ganado más pagará proporcionalmente mayor impuesto y viceversa, con lo cual se realiza la equidad vertical.

Hasta finales del siglo XVIII se consideró que la tarifa proporcional realizaba perfectamente la equidad en la tributación. En el curso del siglo XIX, bajo el influjo del economista Stuart Mill, quien formuló la teoría de la “decreciente utilidad marginal de la riqueza”, se abrió campo el establecimiento de la tarifa progresiva, de manera tal que a mayor base gravable se aplicara una mayor tarifa tributaria. La ley puede establecer la tarifa progresiva de una manera “gradual”, cuando a cada porción de la base gravable se le debe aplicar un determinado porcentaje, el cual va creciendo en la medida en que aumenta la base gravable; la progresión en la tarifa puede establecerse también de manera “directa”, cuando en la medida en que aumenta la base gravable se va aplicando un mayor porcentaje para toda ella. La H. Corte Constitucional se ha referido a la tarifa proporcional o progresiva en los siguientes términos

“El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente⁵¹.

La concepción de la tarifa progresiva, como consecuencia de la teoría de la “utilidad decreciente de la riqueza”, ha llevado a la práctica bastante generalizada de establecer una tarifa del impuesto de renta progresiva para las personas naturales, no para las personas jurídicas, pues solamente aquéllas tienen la capacidad de experimentar la utilidad decreciente de la renta.

El establecimiento de una tarifa mayor que la ordinaria para un determinado sector de la economía, consagrada en la norma acusada, constituye el establecimiento de una tarifa progresiva para efectos recaudatorios, pues se traduce en un impuesto más que proporcionalmente mayor para un sector empresarial que para el resto de las empresas.

⁵¹ Sentencia C-643/02 M.P Dr. Jaime Córdoba Triviño

La mayor tarifa establecida en la norma demandada no obedece a la circunstancia de que el contribuyente haya obtenido una mayor renta, y tenga, como consecuencia, una mayor capacidad contributiva, sino al hecho de ser una "entidad financiera".

De lo expuesto se puede concluir que la mayor tarifa del impuesto de renta, contenida en la norma acusada para las "entidades financieras", no se funda en la existencia de una mayor capacidad contributiva con respecto a las demás personas jurídicas, sino en el objeto social de estas entidades. La equidad en el impuesto de renta, tanto en su sentido horizontal como vertical, toma en cuenta la cantidad de renta obtenida por el sujeto pasivo, no el origen de tal renta. Por consiguiente, una norma legal que establece un mayor impuesto de renta por razón del objeto social del sujeto pasivo y no por la cuantía de la renta obtenida, viola, por no aplicación, el principio de equidad.

En síntesis, se puede decir lo siguiente:

1º.- La equidad tributaria consiste en establecer un tributo igual para los iguales y diferente para los diferentes.

2º.- El tratamiento igual o diferente para los contribuyentes depende de su capacidad contributiva.

3º.- La capacidad contributiva en el impuesto sobre la renta depende de la cantidad que representa la renta líquida de cada contribuyente, equivalente a los ingresos brutos menos los costos y gastos para producir esa renta.

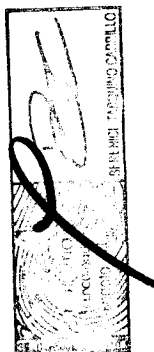
4º.- La equidad en sentido horizontal aplicada a la tributación exige un tributo de igual valor para los que tienen una capacidad contributiva igual. En cambio, la equidad vertical aplicada a la tributación conduce a la determinación de un impuesto mayor para quienes tienen una mayor capacidad contributiva.

5º.- El valor del impuesto de renta a cargo de un contribuyente depende de la tarifa aplicable a la base gravable, pues la tarifa representa la parte de la renta que debe destinarse al pago del impuesto. Por tal razón, la tarifa se expresa en un porcentaje de la base gravable.

6º.- La tarifa de los tributos es proporcional, cuando es un porcentaje igual para todos los contribuyentes y es progresiva cuando está representada por un porcentaje mayor para unos contribuyentes que para otros. La tarifa progresiva puede operar en forma "gradual", cuando cada porcentaje, mayor que el anterior, se aplica a una porción mayor de la base gravable, o puede operar en forma "directa", cuando cada porcentaje, mayor que el anterior, se aplica sobre la totalidad de la base gravable.

7º.- El principio de la equidad en materia tributaria, cuando se refiere a tratar en forma diferente a los diferentes, exige, si la diferenciación se va a efectuar por la tarifa, que ésta se aplique en función de la capacidad contributiva, la cual se determina por la cuantía de la base gravable y no de la actividad que desarrolla el contribuyente.

8º.- Como en la norma acusada, la mayor tarifa del impuesto de renta se aplica en función de la actividad desarrollada por determinados contribuyentes y no en razón de su capacidad contributiva, determinada por la cuantía de su renta líquida, se viola el principio de la equidad consagrado en el artículo 363 de la Constitución.



iv. El “test” de la igualdad

Sobre este tema la H. Corte Constitucional ha dicho:

“Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad.”

“En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no solo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto sub examine, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.” (Hemos subrayado)

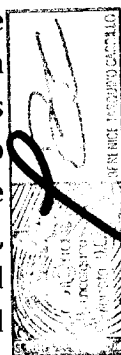


“A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos, a saber: (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras”⁵² (Hemos subrayado).

El artículo 240 del Estatuto Tributario establece una tarifa general para todas las personas jurídicas y la norma demandada le adiciona otra tarifa, especial y más gravosa, para las “entidades financieras”. Por lo tanto, para aplicar el “test de igualdad” de que trata la jurisprudencia citada, es preciso comparar la actividad de las entidades financieras con la actividad de las otras sociedades mercantiles, con el objeto de establecer sus semejanzas y sus diferencias y, posteriormente, examinar si son más relevantes sus semejanzas que sus diferencias.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo

En cuanto a sus semejanzas, se puede decir que todas las sociedades de que se trata se desarrollan en un régimen de libertad económica, en el cual juega papel preponderante la competencia entre las empresas y la ley de la oferta y la demanda. Además, todas las compañías desarrollan actividades reguladas por el Código de Comercio o por el Código Civil, tales como los contratos de compraventa, de transporte, de seguros, de mandato, de arrendamiento, de mutuo etc., así como otros no regulados por los mencionados códigos, que han venido apareciendo en la práctica comercial, como el leasing, el factoring, el forward, los de colaboración empresarial, etc. También se puede observar que, desde el punto de vista de las relaciones de las empresas con sus trabajadores, todas aplican las normas del Código Laboral y las leyes sobre la seguridad social. Desde el punto de vista tributario, todas las compañías aplican las normas del impuesto de renta, según las cuales deben sumar todos sus ingresos y restar sus costos y gastos, según la ley, a fin de establecer la renta líquida, que es la base gravable, "salvo las excepciones legales" (art. 26 Estatuto Tributario), que la ley ha establecido para estimular determinadas actividades que el legislador considera benéficas para la sociedad. Igualmente, todas aplican las mismas leyes sobre el impuesto de ventas (IVA), el gravamen a los movimientos financieros (GMF), el impuesto predial y el de industria y comercio (ICA).



En cuanto a las diferencias entre las "entidades financieras" y las demás entidades mercantiles, se puede observar que las primeras desarrollan actividades que están ampliamente reguladas por los organismos estatales, como la Junta Monetaria y la Superintendencia Financiera, por lo cual se puede decir que tienen menos libertad empresarial que las otras sociedades mercantiles. A este respecto es importante recordar el mandato del artículo 335 de la Constitución que dice:

"Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito". (Hemos subrayado)



Las semejanzas y las diferencias entre las entidades financieras y las demás entidades mercantiles deben examinarse en relación con la capacidad económica, pues de esta situación debe depender la cuantía de la obligación tributaria.

Las circunstancias de que todas las empresas operan dentro de un régimen de libertad económica (art. 333 de la Constitución), de que todas ejerzan su objeto social dando aplicación a las normas Código Civil y del Código de Comercio, y dentro de las regulaciones del Código Laboral, de las leyes sobre seguridad social y del Estatuto Tributario, permiten afirmar que todas las empresas tienen una gran semejanza en cuanto a la producción de utilidades, que es la medida de la capacidad económica.

De otra parte, el hecho de que la actividad financiera, junto con la aseguradora y la bursátil, conforme al artículo 335 de la Carta, solo pueda ser ejercida con autorización previa del Estado y pueda operar una intervención del Gobierno en la ley, para cumplir criterios regulatorios prudenciales, que no obligan a otras empresas mercantiles, permite concluir que el marco jurídico de las entidades financieras, lejos de contribuir a la

realización de utilidades, restringe la manera de obtenerlas, lo cual se traduce en menores posibilidades de tener una capacidad contributiva mayor que el resto de las empresas.

De lo expuesto, se concluye que si todas las sociedades en Colombia tienen una gran semejanza para tener una capacidad económica, dado que todas operan en un régimen económico y jurídico igual, y la diferencia entre las entidades financieras y las demás empresas consiste en que las primeras están intervenidas por el Estado conforme a la ley y las demás no, resulta evidente que las entidades financieras tienen más limitaciones que el resto de las empresas para realizar utilidades y, en consecuencia, para aumentar su capacidad económica, por lo cual no resulta conforme a la equidad tributaria que la tarifa del impuesto de renta sea mayor que la aplicable al resto de las compañías.

Si la diferencia entre las entidades financieras y las entidades industriales, comerciales o de servicios, o del sector real como se las denomina usualmente, consistiera en que las primeras tienen mayor libertad para operar en el mundo económico que las segundas, entonces podría concluirse que tal diferencia justifica la existencia de una mayor tarifa tributaria para las entidades financieras que para las del sector real, en razón de que tal mayor libertad de operación les permitiría realizar mayores utilidades y aumentar su capacidad contributiva. Pero si la diferencia consiste en que las entidades financieras están vigiladas por el Estado a través de la Superintendencia Financiera y, por lo tanto tienen menor libertad para operar en el mundo económico, entonces se impone la conclusión de que la diferencia de que se trata no justifica el establecimiento de una mayor tarifa tributaria para las entidades financieras y que la norma que determina esa tarifa mayor es contraria al principio de la equidad, que según la Constitución debe existir en el sistema tributario.

El “test de la igualdad”, de que trata la Corte Constitucional, aplicado al caso que se estudia, demuestra que son más importantes las semejanzas que las diferencias entre las “entidades financieras” y el resto de las sociedades, razón por la cual no resulta conforme al principio de la equidad que aquellas entidades soporten una tarifa del impuesto de renta superior al de éstas.

De lo anteriormente expuesto se concluye lo siguiente:

1º.- La argumentación expuesta en el Congreso Nacional para sustentar el establecimiento de una tarifa del impuesto de renta mayor para las “entidades financieras” que para el resto de las sociedades, carece de objetividad.

2º.- Es violatorio del principio de equidad en el establecimiento de un impuesto de renta para sociedades, la norma que establece que su cuantía depende de hechos que no son determinantes de una mayor capacidad económica, como es el objeto social de la empresa.

3º.- La aplicación del “test de la igualdad”, a que se refiere la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el caso presente demuestra que son más importantes las semejanzas que las diferencias, entre las “entidades financieras” y las demás sociedades, por lo cual no resulta constitucional el establecimiento de una tarifa del impuesto de renta superior para las “entidades financieras” que para las demás sociedades.

v. El “test” de la razonabilidad

La H. Corte Constitucional se ha referido a la importancia del “test de razonabilidad” en los siguientes términos:

“El llamado “test de razonabilidad” es la herramienta metodológica diseñada para armonizar la amplia potestad de configuración legislativa con el respeto de los derechos constitucionales y los principios en los que se funda el sistema, como los de equidad e igualdad en materia tributaria. Para ello se han fijado, de manera general, tres grandes momentos: (i) analizar el fin que busca el legislador al imponer la medida específica; (ii) valorar el medio empleado par tal fin; (iii) evaluar la relación existente entre el medio y el fin”⁵³.

En el caso presente, el fin buscado por el legislador consiste en obtener mayores ingresos para el fisco nacional con el objeto de equilibrar el presupuesto de ingresos y gastos, como se deduce claramente del título de la Ley 1943 de 2018, denominada “Ley de Financiamiento”, que dice “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

En cuanto a la valoración del medio empleado en la ley para obtener el fin buscado, es preciso recordar que el Senador David Barguil, al proponer una mayor tarifa del impuesto de renta para el sector financiero, manifestó simplemente “que es un sector al que le está yendo bien”.⁵⁴ Tal manifestación resulta carente de objetividad, pues faltó hacer una comparación entre las utilidades percibidas por el sector financiero y las obtenidas por otras empresas comerciales. Al efectuar la comparación de que se trata es preciso examinar las siguientes cifras tomadas de la edición N 1881 de la Revista Semana correspondiente al período del 20 al 27 de mayo de 2018, en la cual se publican las cifras financieras correspondientes a las 100 empresas más grandes de Colombia en el año 2017:

	ENTIDAD	UTILIDADES NETAS EN MILLONES DE PESOS	SECTOR
1	ECOPETROL	6.620.412	
2	CENIT	2.986.274	
3	GRUPO EPM	2.327.102	
4	BANCOLOMBIA	2.231.910	BANCO
5	BANCO DE BOGOTA	2.012.492	BANCO
6	BAVARIA	1.931.647	
7	OCENSA	1.633.053	
8	GRUPO DE ENERGIA DE BOGOTÁ	1.568.895	
9	ISA	1.437.936	
10	GRUPO BOLIVAR	1.118.135	
11	BANCO DAVIVIENDA	1.108.468	BANCO
12	CARBONES DEL CERREJÓN	1.068.701	

	ENTIDAD	UTILIDADES NETAS EN MILLONES DE PESOS	SECTOR
51	CITIBANK	224.874	BANCOS
52	GRUPO ÉXITO	217.713	
53	SOSACOL	217.000	
54	INV FINANC BOLIVAR	212.573	
55	INVERANAGRAMA	212.563	
56	EPSA	209.791	
57	GNB SUDAMERIS	209.549	BANCOS
58	CERROMATOSO	203.048	
59	OLEODUCTO DE COLOMBIA	202.432	
60	GEO PARK COLOMBIA	199.587	
61	INICOMERSOCIOS	198.361	
62	ZANDOR CAPITAL	195.699	

⁵³ Corte Constitucional sentencia C-1021 de 2012 MP Jorge Iván Palacio Palacio
⁵⁴ Ver paginas 3 y 4 de la Gaceta del Congreso N 1137 del 13 de diciembre de 2018 anexas a la presente demanda

13	GRUPO ARGOS	906.583	
14	EMGESA	887.056	
15	PROMIGAS	645.247	
16	CODENSA	623.486	
17	PAREX COL RESOURCES	605.736	
18	OCCIDENTAL ANDINA	489.774	
19	BBVA	457.466	BANCO
20	TGI	430.082	
21	PORVENIR	421.978	AFP
22	EAAB	421.932	
23	GRUPO NUTRESA	420.207	
24	CERREJÓN NORTE ZONA	413.690	
25	OLEODUCTO BICENTENARIO	385.501	
26	BANAGRARIO	360.636	BANCOS
27	ISAGEN	353.007	
28	RIESGOS INVERSIONES BOLIVAR E	351.692	
29	ADMINEGOCIOS	346.583	
30	PROTECCION	343.319	AFP
31	ALKOSTO	328.352	
32	MARVAL	327.931	
33	OLEODUCTO DE LOS LLANOS	321.793	
34	BANCO DE OCCIDENTE	315.418	BANCOS
35	CLARO FIJO	314.451	
36	CORFICOLOMBIANA	311.730	CORP FINAN
37	PAREX LIMITED VERANO	304.403	
38	TELEFONICA MOVISTAR	302.676	
39	BANCO CAJA SOCIAL	277.741	BANCOS
40	GESTORA ADMINEGOCIOS	268.918	
41	MERCANTIL COLPATRIA	260.218	
42	AES CHIVOR	254.992	
43	GAS NATURAL	254.047	
44	CELSIA	250.966	
45	ACTIUNIDOS	250.270	
46	AVIANCA HOLDINGS	242.089	
47	EQUION	240.996	
48	C.I.PRODECO	236.154	
49	INPROICO	233.242	
50	GRUPO FAMILIA	231.280	

63	ORGANIZACIÓN TERPEL	195.281	
64	ARL SURAMERICANA	187.863	
65	OCCIDENTAL DE COLOMBIA	184.710	
66	CARTAGENA II	184.699	
67	CREDIVALORES CREDISERVICIOS	183.549	
68	CONSTRUCCIONES EL CONDOR	183.494	
69	GASES DEL CARIBE	179.460	
70	SODIMAC CORONA	174.247	
71	COLOBIAN NATURAL RESOURCES	173.753	
72	DUMIAN MEDICAL	166.814	
73	ESENTTIA	160.536	
74	GRAN TERRA ENERGY	158.172	
75	CHEVRON PETROLEUM	156.011	
76	TECNOQUIMICAS	152.010	
77	SOCINEG	150.131	
78	COL KIMBERLY COLPAPEL	148.880	
79	INVERSIONES TQ	144.977	
80	BANCO POPULAR	144.050	BANCOS
81	ODINSA	144.006	
82	BANCO COLPATRIA	143.987	BANCOS
83	INVERSIONES JMH	143.205	
84	BANCA DE INV BANCOLOMBIA	139.881	CORP FINAN
85	GRUPO BIOS	134.647	
86	HOSPITAL LA MISERICORDIA	134.389	
87	COMPENSAR CCF	134.212	
88	INVERSIONES MUPA	133.641	
89	RENDIFIN	133.516	
90	POSTOBON	133.340	
91	SOFASA	127.700	
92	FUNDACION ABOOD SHAIO	127.144	
93	BANCO AVVILLAS	123.402	BANCOS
94	OLIMPICA	122.963	
95	MANSAROVAR ENERGY	122.719	
96	CLINICA MEDILASER	122.015	
97	COLSUBSIDIO	119.785	
98	MINEROS	117.680	
99	ORGANIZACIÓN SANITAS	117.101	
100	CONSTRUCTORA BOLIVAR	115.761	

Resumen:

Sector real	\$39.732.687	81.82 %
Sector financiero	<u>\$ 8.826.901</u>	<u>18.18%</u>
Total	\$48.559.588	100 %
	=====	=====



Al observar las cifras del anterior cuadro se puede destacar lo siguiente:

- 1º.- Todas las empresas incluidas en el cuadro obtuvieron utilidades superiores a 120.000 UVT (\$4.112,40 millones, año 2019), renta necesaria para que las entidades financieras estén sometidas a la tarifa adicional del impuesto de renta, según el inciso 2º de la norma acusada.
- 2º.- Entre las 100 empresas que figuran en el cuadro 16 son del sector financiero y 84 de los sectores industrial, comercial y de servicios.
- 3º.- Las utilidades totales de las empresas del sector financiero, en el año 2017, ascienden a \$8.826.901.000.000, a tiempo que el total de las utilidades de las empresas no pertenecientes a dicho sector, ascienden a \$39.732.687.000.000. El primer valor representa el 18.18% del total y el segundo el 81.82%.

Si la finalidad buscada por el legislador consistía, como es evidente, en obtener mayores ingresos fiscales, el medio utilizado para tal fin, consistente en establecer una mayor tarifa tributaria para el sector financiero, que solo obtiene el 18.18% del total de las utilidades de las 100 empresas que realizan mayores ganancias en el país, en lugar de establecer esa mayor tarifa para todas las empresas que obtengan utilidades por encima de determinado valor, resulta totalmente irrazonable.

Desarrollando el “test de razonabilidad” a que se refiere la H. Corte Constitucional en la sentencia citada, conforme a los hechos anteriormente expuestos, se tiene lo siguiente:

- a) Al “analizar el fin que busca el legislador al imponer la medida específica” se concluye que lo que buscaba era aumentar el valor del impuesto de renta recaudado.
- b) Al “valorar el medio empleado para tal fin”, se concluye que se determinó aumentar el impuesto de renta para un sector empresarial, “las entidades financieras”, que solo obtuvieron el 18.18% de las utilidades totales de las 100 empresas más grandes de Colombia.
- c) Al “evaluar la relación existente entre el medio y el fin”, se concluye que el legislador no adoptó el medio apropiado para obtener el fin perseguido, pues, teniendo la facultad constitucional de aumentar la tarifa del impuesto de renta para todas las sociedades que hubieran obtenido utilidades por encima de una determinada cantidad, escogió aumentar tal tarifa solamente para las “entidades financieras”, las cuales solamente obtuvieron, en el año 2017, el 18.18% del total de las utilidades de las 100 empresas más grandes de Colombia. Tal observación permite concluir que el legislador no actuó de una forma razonable.



En cuanto a la intensidad del test de razonabilidad la H. Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*"Conforme a tales parámetros, el juicio de igualdad puede ser estricto, intermedio o leve. De acuerdo con la jurisprudencia para evaluar la constitucionalidad de medidas legislativas en materias económicas, tributarias o de política internacional, en principio deberá adelantarse un test leve de igualdad. No obstante, existe la posibilidad de que una de esta naturaleza discrimine por motivos de raza u opinión pública, o en general involucre algún criterio problemático o sospechoso de discriminación, lo cual implicará adelantar un control más cuidadoso"*⁵⁵ (hemos subrayado).

Si bien es cierto que, según la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, el "test de razonabilidad" en materia tributaria normalmente debe ser "leve", ello no puede ocurrir cuando se advierte que la norma estudiada entraña una "arbitrariedad", esto es una "voluntad no gobernada por la razón sino por el apetito o capricho", según el Diccionario de la Lengua Española⁵⁶. Al respecto ha dicho la H. Corte Constitucional:

*"La intensidad del control de constitucionalidad al cual se sujeta el poder tributario, no quiere decir que éste carezca de límites y que, en ocasiones, aquél pueda revestir mayor severidad. Si a propósito de las leyes tributarias siempre se estudiasen sus distinciones y clasificaciones únicamente a la luz de una finalidad permitida, es evidente que sólo excepcionalmente se podría decretar su inexequibilidad, pues la finalidad del recaudo se inscribe dentro de los designios legítimos que la Constitución expresamente reconoce. La Corte, como guardiana de la estricta sujeción del poder tributario a los mandatos constitucionales debe asegurarse que el sistema tributario, en su conjunto y en las leyes que lo integran, se informe en los principios de justicia y equidad, los cuales se concretan en las reglas y fórmulas de reparto de la carga tributaria y en la adecuada distribución del gasto público. Por consiguiente, la intensidad del control de constitucionalidad en esta materia no puede captarse siempre bajo una expresión única, ya que su mayor o menor severidad dependerá en últimas del grado de equidad de las disposiciones fiscales. En este orden de ideas, si del análisis preliminar de una ley tributaria surge un indicio de inequidad o arbitrariedad, derivado de un reparto desigual de la carga tributaria, el examen de constitucionalidad no podrá ser débil"*⁵⁷. (Resaltado fuera de texto)

En el caso presente, el establecimiento de una mayor tarifa del impuesto de renta para el sector de la economía que desarrolla una determinada actividad y no para las sociedades que tienen una mayor capacidad tributaria, constituye "indicio de inequidad y arbitrariedad", por lo cual el "test de razonabilidad" no puede ser débil, sino estricto o intermedio.

La aplicación del "test de razonabilidad" en forma estricta es procedente, en el caso de violación de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta. Ahora bien, uno de los derechos fundamentales es el de la igualdad, según el artículo 13 de la Constitución, que establece que todas las personas son iguales ante la ley, por lo cual la ley tributaria debe

⁵⁵ Corte Constitucional sentencia 1021 de 2012 MP Jorge Iván Palacio Palacio

⁵⁶ DLE, Barcelona, 2014, pág. 189

⁵⁷ Corte Constitucional Sentencia C-183/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

ser igual para todos, salvo las diferencias resultantes de una mayor capacidad contributiva.

Si no fuera aplicable en forma estricta el “test de razonabilidad” su aplicación en forma intermedia lleva a rechazar toda discriminación que no tenga por fundamento la mayor capacidad contributiva del contribuyente discriminado.

Esa mayor capacidad contributiva se manifiesta, en materia del impuesto de renta, por la existencia de una mayor renta gravable, pero no por la actividad económica de la entidad.

La H. Corte Constitucional siempre ha sostenido que la cuantía de la tributación debe depender de la capacidad contributiva:

*“Al lado del principio de legalidad del tributo, de profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura. No se trata de establecer una igualdad aritmética. La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional”*⁵⁸ (hemos subrayado).

Es evidente que la capacidad contributiva en el impuesto de renta depende de la cuantía de la renta y no de la actividad que se desarrolla.

Como la ley no definió qué debe entenderse por “entidades financieras”, puede ocurrir que el reglamento establezca que son las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Al respecto es preciso observar que la H. Corte Constitucional ha dicho que el señalamiento de los organismos de control estatal, como elemento para consagrar una desigualdad tributaria, no constituye una razón válida. Al respecto dijo:

*“La circunstancia de que los organismos de vigilancia del Estado sean distintos tampoco puede alegarse como razón válida de un tratamiento tributario disímil. En uno y otro caso (vigilancia radicada en la Superintendencia Bancaria o en la Superintendencia de Valores), es el Estado el que asume la inspección y el que, con igual celo, debe promover el cumplimiento de la ley. Para los efectos de desvirtuar la inequidad de una particular distribución de la carga tributaria, la competencia de uno o de otro organismo en punto a la vigilancia del contribuyente, corresponde a un elemento externo y enteramente fortuito, que no puede tener incidencia fiscal como que en modo alguno es un hecho indicativo de riqueza ni se integra al hecho imponible”*⁵⁹ (hemos subrayado).

De lo anteriormente expuesto se concluye que el “test de razonabilidad” aplicado a la norma acusada lleva a la afirmación de que la diferenciación establecida en la norma carece de razonabilidad y, por lo tanto, con la diferenciación de la tarifa establecida se

⁵⁸ Sentencia C183, 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo

⁵⁹ Ibidem

viola el principio de la igualdad, que es la base fundamental del principio de equidad en el sistema tributario.

IV. PETICIÓN

Con base en las razones de hecho y de derecho expuestas en esta demanda, solicitamos muy respetuosamente a la Corte, **DECLARAR INEXEQUIBLE** el aparte del artículo 80 de la Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018 que, por fuera del marco de su enunciado, le adicionó un párrafo séptimo al artículo 240 del Estatuto Tributario.

Solicitamos además que, con fundamento en lo establecido en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, la sentencia que la Corte haya de proferir en relación con este asunto sea de aquellas con efectos *ex-tunc*, es decir, que se extienden retroactivamente al momento del comienzo de su vigencia. Un pronunciamiento en este sentido es necesario para evitar que la norma demandada, abiertamente inconstitucional, produzca efectos en el tráfico jurídico y, por lo tanto, en los términos de las sentencias C-027 de 2012 y C-221 de 1997, esta es la única forma de defender integralmente la Constitución.

V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "*Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*".

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Dado que el precepto demandado forma parte de una ley de la República, son ustedes, Honorables Magistrados, competentes para conocer y decidir sobre esta demanda.

VI. PRUEBAS

En los términos del artículo 10 del Decreto 2067 de 1991, y para los efectos allí señalados, atentamente me permito adjuntar a la presente demanda las siguientes pruebas documentales:

1. Copia íntegra de las Gacetas del Congreso en las que quedaron incluidos los documentos relativos al trámite legislativo de la norma demandada (se encuentran en el CD adjunto a la presente demanda).
2. Fotocopia autenticada de la primera página del Diario Oficial, edición No. 50.820 del 28 de diciembre de 2018 y de las páginas 28 y 29 de la edición citada, en las cuales aparece la publicación del artículo 80 de la Ley 1943 de 2018, que modificó el

artículo 240 del Estatuto Tributario que contiene, en su parágrafo 7, la norma acusada.

3. Fotocopia de la primera página de la revista SEMANA, correspondiente a la edición No.1881 del 20 al 27 de mayo de 2018, en la cual se publicaron datos financieros de las cien (100) empresas más grandes de Colombia.
4. Fotocopia autenticada de las páginas de la revista SEMANA de la edición citada, donde aparecen datos financieros de las cien (100) empresas más grandes de Colombia.
5. Fotocopia autenticada de la página de la revista SEMANA de la edición citada, en la cual aparecen los resultados contables de veinticinco (25) bancos y cinco (5) Corporaciones financieras.

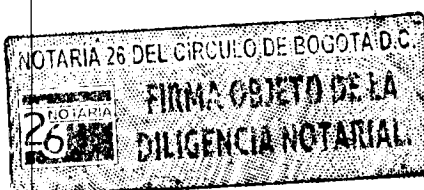
Para facilitar la labor de la Corte Constitucional en el trámite de esta demanda, me permito anexar además un CD con el texto de la Ley 1943 de 2018 en formato PDF y la Gaceta del Congreso en el mismo formato, con el fin de que el texto esté disponible sin necesidad de transcribirlo íntegramente.

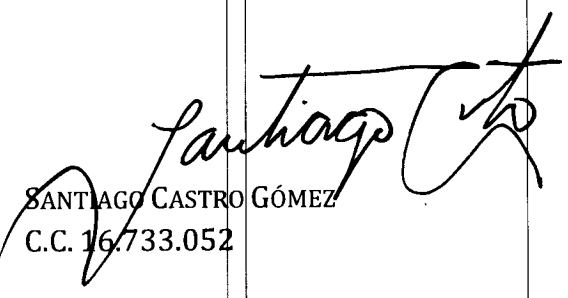
VII. NOTIFICACIONES

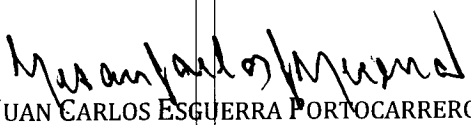
Recibiremos notificaciones en la Calle 93 # 11^a-28 Oficina 303, en la Avenida Calle 72 # 6 - 30 Piso 12 y en la Carrera 9 # 74-08 de Bogotá D.C., y a los correos electrónicos jrbravo@bravoabogados.co, jcesguerra@esguerra.com y presidencia@asobancaria.com.

De los señores Magistrados, con toda atención,


JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA
C.C. 24.288




SANTIAGO CASTRO GÓMEZ
C.C. 16.733.052


JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO
C.C. 17.122.948

ASE
OGO
SEY
OGOT

NOTARIA SEXTA DE BOGOTA
RECONOCIMIENTO Y PRESENDA PERSONAL

Bogotá, D.C. **18 MAR 2019**
Ante mí AMPARO QUINTERO ARTURO,
NOTARIA SEXTA DEL CIRCULO DE
BOGOTÁ, D.C.
Comparente (firma)

*Juan Carlos
Esquerre portocarrero*

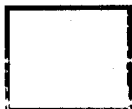
Quien(es) exhibió(s) la(s) C.C.

*Cc# 12.122.948
T# 9859*

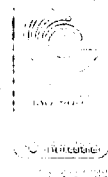
Y declara que la(s) firma(s) que aparece(n)
en el presente documento es(son) la(s) suya(s)
que el contenido del mismo es cierto.
En constancia se firma esta diligencia y se imprime
huella dactilar.

Amparo Quintero Arturo





Notaria



REPÚBLICA DE COLOMBIA
NOTARÍA 26 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.

En la presente hoja se ha(n) hecho la(s) diligencia(s) notarial(es) por parte de la(s) persona(s) que a continuación se individualiza(n), correspondiente al documento adjunto cuyo contenido se resume así:
DOCUMENTO DIRIGIDO A: CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE HUELLA

El documento adjunto fue presentado por: JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA, quien se identificó con: **Cédula de Ciudadanía No. 24288 y Tarjeta Profesional No. 4958**. El interesado reconoce como suya y por su insistencia la huella impresa.
BOGOTÁ D.C. 18/03/2019 2:43 p. m.

El compareciente autoriza debidamente informado y de manera voluntaria, el tratamiento para la presente diligencia y la conservación en archivo electrónico de la información personal suministrada.



Huella Compareciente
Índice Derecho

EL DECLARANTE

ÓSCAR FERNÁNDEZ MARTÍNEZ
Notario 26 del Círculo de Bogotá D.C.



NOTARÍA 26 DE BOGOTÁ D.C.
DE ACUERDO AL ART. 3° DE LA
RESOLUCIÓN 6467 DEL 11-06-2015
SE REALIZA LA PRESENTE
AUTENTICACIÓN POR EL SISTEMA
TRADICIONAL POR:

- 1) Imposibilidad de captura en la huella.
- 2) Diligencia fuera del despacho.
- 3) Fallas eléctricas.
- 4) Fallas en el Sistema.

ESPACIO EN BLANCO

ADVERTENCIA: EL PRESENTE DOCUMENTO CARECE DE VALIDEZ SI TIENE ENMENDADURAS, TACHADURAS, ETIQUETAS SOBREPUESTAS O SI EL DOCUMENTO ADJUNTO NO TIENE SELLOS DE UNIÓN Y DE RÚBRICAS DE ESTA NOTARÍA O SU CONTENIDO NO COINCIDE CON LO ARRIBA INDICADO.



ID:009887
Funcionario: wmartinez



DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA Y CONTENIDO DE DOCUMENTO PRIVADO
Artículo 68 Decreto Ley 960 de 1970 y Decreto 1069 de 2015



8431

En la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, el diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019), en la Notaría Cuarenta y Uno (41) del Círculo de Bogotá D.C., compareció:

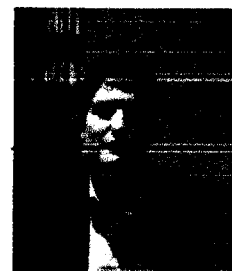
SANTIAGO CASTRO GOMEZ, identificado con cédula de ciudadanía / NUIP #0016733052 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es suya y el contenido es cierto.

----- Firma autógrafa -----

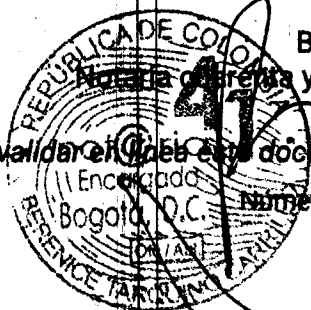


7cr1pnjmf5k4

19/03/2019 - 12:30:56



Conforme al Artículo 18 del Decreto-Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este folio se asocia al documento de DEMANDA.



BERENICE TARQUINO CARRILLO

Notaría Cuarenta y uno (41) del Círculo de Bogotá D.C. - Encargado

Para validar el contenido del documento ingrese a la página WEB: www.notariasegura.com.co

Número Único de Transacción: 7cr1pnjmf5k4

Como Notario Veintiseis de este Circulo, hago constar que esta copia coincide con copia que he tenido a la vista.

28 FEB 2019

Oscar F. Martinez Bustamante

NOTARIO VEINTISEIS

Circulo de Bogotá D.C. Colombia

PODER PÚBLICO — RAMA LEGISLATIVA

LEY 1943 DE 2018

(diciembre 28)

por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO EN IMPUESTO A LAS VENTAS E IMPUESTO AL CONSUMO

CAPÍTULO I

Impuesto sobre las Ventas

Artículo 1°. Modifíquense los numerales 12 y 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

12. La venta de bienes inmuebles.
13. Los alimentos de consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción; bicicletas y sus partes; motocicletas y sus partes; y motocarros y sus partes que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento y las motocicletas y motocarros sean registrados en el departamento. El Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exclusión del IVA se aplique en las ventas al consumidor final.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 426 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 426. Servicios excluidos. Cuando en un establecimiento de comercio se lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, y el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro bares, tabernas y discotecas, se entenderá que la venta se hace como servicio excluido del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y está sujeta al impuesto nacional al consumo al que hace referencia el artículo 512-1 de este Estatuto.

Parágrafo. El presente artículo no aplica para los contribuyentes que desarrollen contratos de franquicia, los cuales se encuentran sometidos al Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Parágrafo transitorio. Los contribuyentes responsables del impuesto al consumo que a la entrada en vigencia de la presente ley desarrollen actividades de comidas y bebidas bajo franquicias, podrán optar hasta el 30 de junio de 2019 por inscribirse como responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Artículo 3°. Modifíquese el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

- j) La importación de bienes objeto de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida, procedente del resto del mundo y cuyo valor no exceda de doscientos dólares USD\$200. A este literal no le será aplicable lo previsto en el parágrafo 3° de este artículo.

Artículo 4°. Adiciónese el inciso 3° al parágrafo 2° y adiciónese el parágrafo 3° al artículo 437 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Estas declaraciones podrán presentarse mediante un formulario, que permitirá liquidar la obligación tributaria en dólares convertida a pesos colombianos a la tasa de cambio representativa de mercado -TRM del día de la declaración y pago. Las declaraciones presentadas sin pago total no producirán efecto, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

Parágrafo 3°. Deberán registrarse como responsables del IVA quienes realicen actividades gravadas con el impuesto, con excepción de las personas naturales comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas, los pequeños agricultores y los ganaderos, así como quienes presten servicios, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

1. Que en el año anterior o en el año en curso hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a 3.500.UVT.
2. Que no tengan más de un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejerzan su actividad.

LA IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

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

rio, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contados a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing.

Para gozar de las exenciones de que tratan los literales a) y b) de este numeral 6, se requiere que:

- i) La licencia de construcción establezca que el proyecto a ser desarrollado sea de vivienda de interés social y/o de interés prioritario.
- ii) Los predios sean aportados a un patrimonio autónomo con objeto exclusivo de desarrollo del proyecto de vivienda de interés social y/o de interés prioritario.
- iii) La totalidad del desarrollo del proyecto de vivienda de interés social y/o de interés prioritario se efectúe a través del patrimonio autónomo, y
- iv) El plazo de la fiducia mercantil a través del cual se desarrolla el proyecto, no exceda de diez (10) años. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Los mismos requisitos establecidos en este literal serán aplicables cuando se pretenda acceder a la exención prevista por la enajenación de predios para proyectos de renovación urbana.

5. Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua, el caucho y el marañón según la calificación que para el efecto expida la corporación autónoma regional o la entidad competente.

En las mismas condiciones, gozarán de la exención los contribuyentes que a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley realicen inversiones en nuevos aserríos y plantas de procesamiento vinculados directamente al aprovechamiento a que se refiere este numeral.

También gozarán de la exención de que trata este numeral, los contribuyentes que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, posean plantaciones de árboles maderables y árboles en producción de frutos, debidamente registrados ante la autoridad competente. La exención queda sujeta a la renovación técnica de los cultivos.

La exención de que trata el presente numeral estará vigente hasta el año gravable 2036, incluido.

6. La prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, por un término de quince (15) años a partir de la vigencia de la presente ley.
7. Las rentas de que tratan los artículos 4° del Decreto 841 de 1998 y 135 de la Ley 100 de 1993.
8. El incentivo tributario a las creaciones literarias de la economía naranja, contenidas en el artículo 28 de la Ley 98 de 1993.
9. Los rendimientos generados por la reserva de estabilización que constituyen las entidades administradoras de fondos de pensiones y cesantías de acuerdo con el artículo 101 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo 1°. Las exenciones consagradas en los numerales 1 y 2 del presente artículo aplican exclusivamente a los contribuyentes que tengan ingresos brutos anuales inferiores a ochenta mil (80.000) UVT y se encuentren inscritos en el Registro Único Tributario como contribuyentes del régimen general del impuesto sobre la renta. Los anteriores requisitos deben cumplirse en todos los periodos gravables en los cuales se aplique el beneficio de renta exenta.

El presente parágrafo no aplica para aquellas sociedades cuyo objeto social principal sean actividades enmarcadas dentro de la Clasificación de Actividades Económicas CIIU 5911.

Parágrafo 2°. Las entidades que tengan derecho a las exenciones a las que se refieren los numerales 1 y 2 del presente artículo estarán obligadas a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y las pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, los artículos

2° y 3° de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1° de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

Parágrafo 3°. Las rentas exentas por la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, solar, geotérmica o de los mares, de que trata el presente artículo, no podrán aplicarse concurrentemente con los beneficios establecidos en la Ley 1715 de 2014.

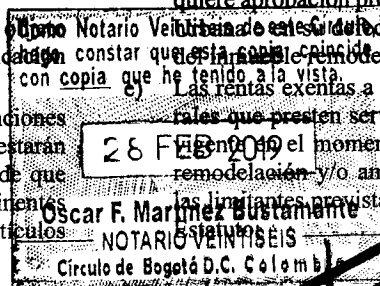
Artículo 80. Modifíquense el inciso primero y el parágrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.

Parágrafo 5°. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:

- a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;
- b) Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado;
- c) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años;
- d) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado;

Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación en vigor al momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.



- f) A partir del 1° de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley por un término de veinte (20) años;
- g) A partir del 1° de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años;
- h) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias.

Parágrafo 7°. Las entidades financieras deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables:

1. Para el año gravable 2019, adicionales, de cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y siete por ciento (37%).
2. Para el año gravable 2020, adicionales, de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cinco por ciento (35%).
3. Para el año gravable 2021, adicionales, de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cuatro por ciento (34%).

Los puntos adicionales de la que trata el presente párrafo solo es aplicable a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.

Artículo 81. Modifíquese el artículo 254 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 254. Descuento por impuestos pagados en el exterior. Las personas naturales residentes en el país y las sociedades y entidades nacionales, que sean contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta y complementarios, el impuesto pagado en el extranjero, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas rentas. Para efectos de esta limitación general, las rentas del exterior deben depurarse imputando ingresos, costos y gastos.

Cuando se trate de dividendos o participaciones provenientes de sociedades domiciliadas en el exterior, habrá lugar a un descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios por los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, de la siguiente forma:

- a) El valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones por la tarifa efectiva del impuesto sobre la renta a la que hayan estado sometidas las utilidades comerciales que los generaron;
- b) Cuando la sociedad que reparte los dividendos o participaciones gravados en Colombia haya recibido a su vez dividendos o participaciones de otras sociedades, ubicadas en la misma o en otras jurisdicciones, el valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones percibidos por el contribuyente nacional, por la tarifa efectiva a la que hayan estado sometidas las utilidades comerciales que los generaron;
- c) Para tener derecho al descuento a que se refiere el literal a) del presente artículo, el contribuyente nacional debe poseer una participación directa en el capital de la sociedad de la cual re-

cibe los dividendos o participaciones (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Para el caso del literal b), el contribuyente nacional deberá poseer indirectamente una participación en el capital de la subsidiaria o subsidiarias (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Las participaciones directas e indirectas señaladas en el presente literal deben corresponder a inversiones que constituyan activos fijos para el contribuyente en Colombia, con lo que el descuento tributario indirecto no sería aplicable a las inversiones de portafolio o destinadas a especular en mercados de valores;

- d) Cuando los dividendos o participaciones percibidas por el contribuyente nacional hayan estado gravados en el país de origen el descuento se incrementará en el monto de tal gravamen;
- e) En ningún caso el descuento a que se refieren los literales anteriores, podrá exceder el monto del impuesto de renta y complementarios, generado en Colombia por tales dividendos, menos los costos y gastos imputables;
- f) Para tener derecho al descuento a que se refieren los literales a), b) y d), el contribuyente deberá probar el pago en cada jurisdicción aportando certificado fiscal del pago del impuesto expedido por la autoridad tributaria respectiva o en su defecto con una prueba idónea. Adicionalmente, se deberá contar con un certificado del revisor fiscal de la sociedad que distribuye los dividendos, en que se pueda constatar el valor de la utilidad comercial, el valor de la utilidad fiscal, la tarifa de impuesto y el impuesto efectivamente pagado por dicha sociedad. La tarifa efectiva será el porcentaje que resulte de dividir el valor del impuesto efectivamente pagado en las utilidades comerciales de la sociedad extranjera operativa antes de impuestos.

Parágrafo 1°. El impuesto sobre la renta pagado en el exterior podrá ser tratado como descuento en el año gravable en el cual se haya realizado el pago, o en cualquiera de los periodos gravables siguientes sin perjuicio de lo previsto en el artículo 259 de este Estatuto. En todo caso, el exceso de impuesto descontable que se trate como descuento en otros periodos gravables, tiene como límite el impuesto sobre la renta y complementarios generado en Colombia sobre las rentas de fuente extranjera de igual naturaleza a las que dieron origen a dicho descuento.

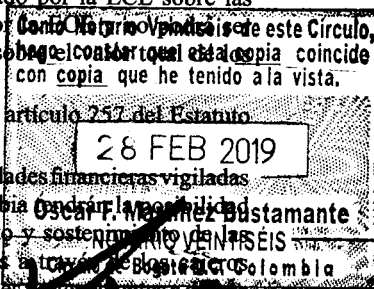
Parágrafo 2°. Cuando de acuerdo con la aplicación del régimen ECE el residente colombiano realice una atribución de algunas rentas pasivas y no de la totalidad de las rentas de la ECE, el descuento tributario corresponde al impuesto efectivamente pagado por la ECE sobre las mismas rentas, el cual deberá certificarse por el contribuyente, superior al porcentaje del ingreso atribuido sobre el cual se aplicó el impuesto de la ECE.

Artículo 82. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 257 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Todos los usuarios de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia podrán solicitar la posibilidad de efectuar donaciones para el financiamiento y sostenimiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas a través de los canales automáticos, páginas web y plataformas digitales por los cuales las entidades financieras, quienes emitirán los certificados de donación a fin de que los donantes puedan tomar el descuento tributario en los términos previstos en los artículos 257 y 258 del Estatuto Tributario. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) mediante resolución reglamentará lo dispuesto en este artículo.

Artículo 83. Adiciónese el artículo 258-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 258-1. Impuesto sobre las ventas en la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos. Los responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA) podrán descontar del impuesto sobre la renta a cargo, correspondiente al año en el que se efectúe su pago, o en cualquiera de los periodos



Artículo 120. *Reconocimiento fiscal de los pagos en efectivo para los contribuyentes pertenecientes al sector agropecuario.* Adiciónese un párrafo quinto (5°) al artículo 771-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. Tratándose de los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes o responsables pertenecientes al sector agropecuario, de las actividades agrícola, ganadera, pesquera, acuícola, avícola y forestal, así como los comercializadores del régimen SIMPLE y las cooperativas y asociaciones de productores del sector agrícola que comercialicen productos adquiridos directamente al productor, podrán tener reconocimiento fiscal dichos pagos como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, independientemente del número de pagos que se realicen durante el año, así:

- En el año 2019, el noventa por ciento (90%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.
- En el año 2020, el ochenta y cinco por ciento (85%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.
- En el año 2021, el setenta y cinco por ciento (75%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.
- A partir del año 2022, el setenta (70%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.

Artículo 121. *Transición en materia de dividendos.* Los dividendos decretados en calidad de exigibles a 31 de diciembre de 2018, mantendrán el tratamiento aplicable con anterioridad a la vigencia de esta ley.

Artículo 122. *Vigencia y derogatorias.* El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1° de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3° del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el párrafo 3° del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el párrafo 6° del

artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el párrafo 1° del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión; "así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering)", del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5° del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1° de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Alejandro Carlos Chacón Camargo.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútase.

Dada en Bogotá, D. C., a 28 de diciembre de 2018.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

La Directora del Departamento Nacional

Como Notario Veintiséis de este Circuito, hago constar que esta copia coincide con copia que he tenido a la vista.

28 FEB 2019

Oscar F. Martínez Bustamante

NOTARIO VEINTISÉIS

Circuito de Bogotá D.C. Colombia

LEY 1944 DE 2018

(diciembre 28)

por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 243 de la Ley 599 de 2000 tendrá una nueva redacción del siguiente tenor:

Artículo 243. Abigeato. Quien se apropie para sí o para otro de especies bovinas mayor o menor, equinas, o porcinas plenamente identificadas, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento veinte (120) meses y multa de veinticinco (25) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si el valor de lo apropiado excede los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena será de setenta y dos (72) a ciento treinta y dos (132) meses de prisión y de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales vigentes.

La pena será de prisión de ochenta y cuatro (84) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses cuando el hurto de semovientes enunciados en el inciso primero se cometa con violencia sobre las personas.

Parágrafo. Quien, para llevar a cabo la conducta de abigeato, use vehículo automotor, bienes muebles e inmuebles, estos serán sometidos a extinción de dominio en los términos de la Ley 1708 de 2014.

Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 243-A, el cual quedará así:

Artículo 243-A. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas imponibles de acuerdo con el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

1. Se inserte, altere, suprima o falsifiquen fierros, marcas, señales y otros instrumentos o dispositivos utilizados para la identificación de las especies.
2. Se presente sacrificio de las especies.
3. El autor sea servidor público y ejecute la conducta aprovechándose de esta calidad.
4. Las descritas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 241.

Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 243-B, el cual quedará así:

Artículo 243-B. Circunstancias de atenuación punitiva. La pena será de multa cuando las especies se restituyeren en término no mayor de veinticuatro (24) horas sin daño sobre las mismas.

VARIOS**Trabajadores Temporales S.A.S.****AVISOS**

El Representante Legal de Trabajadores Temporales S.A.S., domiciliada en la calle 25A N° 32-55, Barrio Gran América, ciudad de Bogotá/Cundinamarca, actuando en conformidad con lo indicado en el artículo 212 del Código Sustantivo del Trabajo, hace saber que el señor, Prieto Rueda Rusbel, con cédula de ciudadanía número 3251108, falleció en la ciudad de Bogotá el día 3 de diciembre del 2018, y que para reclamar sus prestaciones sociales se han presentado en calidad de hermana los siguientes solicitantes:

Olga Prieto de Sarmiento, cédula de ciudadanía número 41715531 actuando en calidad de Hermana.

A quienes crean tener mejor derecho que los reclamantes ya citados, se les informa que deberán presentarse en la ciudad de Bogotá dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de esta publicación con copia de su derecho.

Cordialmente,

El Representante Legal,

28 FEB 2019

Hugo Agudelo Vieda.

Trabajadores Temporales S.A.S.

NIT 860.531.801-1

Tel. 3379010

Oscar F. Martínez Bustamante

NOTARIO VEINTISEIS

Imprenta Nacional de Colombia Bogotá, D.C. Imprenta 1658080. 11-XII-2018.
Valor \$56.700.

CONTENIDO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 1048

Bogotá, D. C., miércoles, 28 de noviembre de 2018 EDICIÓN DE 108 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES TERCERAS Y CUARTAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2018 CÁMARA, 197 DE 2018 SENADO

*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio
del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.*

Doctores

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera Senado de la República

EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN

Presidente Comisión Cuarta Cámara de Representantes

MIGUEL AMÍN ESCAF

Presidente Comisión Cuarta Senado de la República

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República al **proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara, 197 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones**, de origen gubernamental.

I. ANTECEDENTES - TRÁMITE

El día 31 de octubre de 2018, el Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley *“por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”*, todo de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 933 de 2018 del mismo día.

Radicado el proyecto de ley en el Congreso de la República, las Comisiones terceras y cuartas han venido recibiendo comentarios y propuestas de ciudadanos y representantes de distintos sectores, lo que ha permitido la participación activa de todas las personas que tienen un interés en intervenir. El resumen de los temas principales de estas peticiones se presentará en la primera parte de este documento.

Adicionalmente, antes de la radicación de esta ponencia, las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado sesionaron en varias ocasiones para debatir el contenido del proyecto de ley, debates en los cuales los Honorables Congresistas y otros participantes presentaron sus observaciones y posiciones sobre el proyecto de ley, razón por la cual en la segunda parte de la ponencia se hará referencia a los principales asuntos debatidos en las sesiones. Finalmente, ponentes y coordinadores realizaron varias reuniones en las que debatieron con detalle las propuestas del proyecto de ley, tomando en consideración, entre otras, las proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas, las observaciones realizadas por los gremios, sectores, entidades y ciudadanos. La síntesis de los análisis adelantados en las reuniones se presentará en la tercera parte de este capítulo.

PROponente	Artículo PL	Artículo ET/OTRO	RESUMEN PROPOSICIÓN
H.S. David Alejandro Barguil Assis y otros	69	240	Provisos por las empresas de medios de información y el papel que estas utilizan están exentos de IVA, y (v) establece que las materias primas y bienes de capital necesarios para la reconversión tecnológica tendrán gravamen arancelario de 0%.
H.R. Mauricio Toro Ojuela	68	235-2	Establecer una sobretasa de 5 puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para las entidades financieras. Eliminar requisitos que deben cumplir las empresas de economía naranja para acceder al beneficio de renta exenta, tales como: (i) cumplir con los montos mínimos de empleo que defina el Gobierno nacional, (ii) presentar un proyecto de inversión y (iii) cumplir con los montos mínimos de inversión.
H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez	NUEVO	256	(i) Incluir que las personas que generen bienes o servicios relacionados con tecnología, inteligencia artificial, innovación o digitalización podrán descontar del impuesto sobre la renta el 25% del valor invertido. (ii) Establecer que el ahorro proveniente del descuento debe ser reinvertido en mecanismos de seguridad o generación de nuevas tecnologías.

• Impuesto sobre la renta y complementarios – personas naturales

PROponente	Artículo PL	Artículo ET/OTRO	RESUMEN PROPOSICIÓN
H.S. John Milton Rodríguez G.	24	206	Eliminar el artículo que modifica las rentas exentas de trabajo y pensiones. Modificar la tarifa de los rangos 2 y 3 del artículo 242 Estatuto Tributario sobre dividendos de personas naturales aumentando un 5% cada una (rangos 2 y 3 tienen tarifa marginal de 5% y 10%).
H.S. John Milton Rodríguez González	NUEVO	242	Adicionar un parágrafo para que la tarifa marginal para determinar el impuesto sobre la renta de personas naturales residentes en Guanía, Guaviare, Amazonas, Vichada y
H.R. H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau y otros	25	241	

PROponente	Artículo PL	Artículo ET/OTRO	RESUMEN PROPOSICIÓN
H.R. Félix Alejandro Chica Correa y otros	NUEVO		Reconocer beneficios tributarios a empresas que invierten o donen en infraestructura y dotación deportiva, quienes podrán deducir hasta el 165% del valor invertido o donado. Por cada \$100 podrán declarar \$165 en su próxima declaración y reducir su carga tributaria.
H.S. Alejandro Ramírez Cortés	65	115	En el artículo de deducción de los impuestos pagados, cambiar las palabras "descuento tributario" por "deducción tributaria" cuando se refiere al 50% del impuesto de Industria y Comercio - ICA y al 50% del Gravamen a los Movimientos Financieros.
H.S. Alejandro Ramírez Cortés	71	259-2	Modificar el artículo de eliminación de descuentos en renta, para eliminar el descuento del artículo 115 Estatuto Tributario que se está modificando en el Proyecto de Ley y que establece la deducción de impuestos pagados.
H.S. Luis Iván Manulanda Gómez	71	259-2	Incluir el beneficio del artículo 104 de la Ley 788 de 2002 (descuento tributario para empresas de servicios públicos domiciliarios que presten los servicios de acueducto y alcantarillado), para que se mantenga como descuento tributario para impuesto sobre la renta.
H.R. Christian Munir Garcés Aljure	NUEVO		(i) Define empresas de medios de información para efectos de beneficios tributarios, (ii) establece que estarán exentas del impuesto sobre la renta por 20 años, siempre que las utilidades se conserven dentro del patrimonio de la empresa durante los 4 años siguientes, si distribuye utilidades antes de que venza dicho término, la distribución será renta líquida gravable, (iii) establece que los dividendos y participaciones percibidos por los accionistas no constituyen renta ni ganancia ocasional, si corresponden a utilidades con más de 4 años de realizadas (las utilidades realizadas antes del 31 de diciembre de 2018 son gravadas de conformidad con los artículos 48 y 49 Estatuto Tributario), (iv) dispone que los productos y servicios

Adicionalmente, algunos Congresistas precisan que la normalización ha pasado todos los exámenes de constitucionalidad.

Respecto a los dividendos, se espera un recaudo de 821mm gravando con una tarifa del 15% los dividendos superiores a \$10, 3 millones al año para residentes y gravando el giro de utilidades al exterior con una tarifa superior a la propuesta, subiéndola del 5% al 7.5%.

Sobre lo que se conoce como el efecto cascada del impuesto a los dividendos, se estableció una retención en la fuente que en el proyecto era del 5%, para pasarla al 7.5% que es un final del impuesto que va a pagar la persona natural, el cual podrá descontar el beneficiario final persona natural del impuesto sobre la renta.

Con el fin de generar fuentes alternativas de financiación del Presupuesto General de la Nación, algunos Honorables Congresistas propusieron modificar el régimen del IVA de las gasosas y de las cervezas, cambiando del IVA monofásico vigente a un IVA plurifásico lo que generaría un recaudo de 960 mm. Frente a esta propuesta, se mencionó que se generaría un recaudo en los micro negocios comerciales a través de la formalización comercial que habría con la implementación del impuesto unificado bajo el régimen simple de contratación -SIMPLE.

Pese a lo anterior, en la mesa se discutió la posibilidad de que fuera el distribuidor el encargado de la retención del impuesto para garantizar el recaudo del IVA de estos productos. Frente a las gasosas, este impuesto recaerá sobre todos los productos determinados actualmente en el artículo 446 del Estatuto Tributario, es decir, la venta de limonadas, aguas gasosas aromatizadas (incluidas las aguas minerales tratadas de esta manera) y otras bebidas no alcohólicas.

Dentro de las propuestas también se revisó la posibilidad de establecer un impuesto directo al consumo para la compensación social que generaría un recaudo cercano a los 2200 mm. Este impuesto sería en promedio de \$130.000 por persona, correspondiente a un ahorro por beneficio de estructura tarifaria de IVA para la población perteneciente al decil 10, pagadero cerca de 2.800.000 personas. El promedio del impuesto sería de \$1.560.000 al año con el fin de continuar generando progresividad y equidad en materia tributaria. Los Honorables Congresistas preguntan qué pasaría con los contratistas y los pensionados, por lo que se solicitó revisar con más detalle esta propuesta.

Finalmente, varios ponentes y coordinadores debatieron sobre otras fuentes de ingresos, tales como las mayores utilidades de Ecopetrol, las utilidades y exenciones del sector financiero, las exclusiones de las cirugías estéticas o de tipo cosmético, las exenciones vigentes al sector minero y petrolero, y recursos de las Cajas de Compensación Familiar. Asimismo, los ponentes y coordinadores revisaron la posibilidad de gravar no solo la venta de vivienda nueva, sino también la venta de vivienda usada, con una tarifa del 2%. En este punto, analizan nuevamente el régimen de IVA para estos bienes.

De igual forma, varios parlamentarios reiteraron estar preocupados con las derogatorias propuestas en el proyecto de ley, respecto del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las exenciones del agro, la derogatoria de las deducciones en el impuesto de renta, aquellas relacionadas con el fomento al ahorro y el consumo de datos.

Los Honorables Congresistas también analizaron la viabilidad de imponer un límite a los IVAs pagados como descuentos y la revisión de bienes y servicios exentos que podrían ser gravados con el fin de buscar una solución alternativa al gravamen con IVA de los productos de primera necesidad. Así, algunos señalaron que el IVA descontable podía modificarse para que máximo ese descuento fuera del 90% lo que daría un recaudo importante en el corto plazo. A su vez, propusieron agilizar el trámite de devolución de estos por parte de la DIAN.

ese consumo. Asimismo, gravar las intermediaciones como comisiones de deudas de consumo y otros servicios de intermediación financiera, las casas de cambio y los servicios de tecnología asociados a publicidad y otros. El Ministro señala que no es de recibo argumentar que un sector de la economía que crece más debe pagar más bajo el concepto de equidad tributaria. Es un mal precedente que un sector sea discriminado respecto del resto de la economía. Adicionalmente, se analiza el efecto de gravar con IVA las comisiones sobre el ahorro, en donde el Ministro expone que esto tiene como efecto generar unos costos que se trasladan a los ahorradores, así como sucede con los créditos. Muchos de estos productos financieros están pensados para pequeños ahorradores (cuentas de ahorro, CDT, entre otros), por lo que gravar las comisiones podría encarecer y desincentivar el ahorro. Asimismo, gravar las comisiones sobre proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el Gobierno expone los inconvenientes de gravar las transferencias de programas sociales. Frente a la posibilidad de gravar con el IVA las cirugías estéticas y los servicios de odontología, el Ministro señala que representan un problema de fiscalización, porque ese sector no es responsable de IVA y seguramente se generará elusión. Esto puede trasladarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al usuario. El Ministro expone cuáles serían las posibles cifras de recaudo de la propuesta de los Honorables Congressistas de gravar la venta de viviendas nuevas y usadas de más 26.800 UVT con un impuesto al consumo, con una tarifa del 2% que no sería descontable, eliminando a su turno, el IVA del 5% sobre la vivienda nueva de más de 26.800 UVT. Se analizaron los impuestos sobre los bienes y servicios asociados a la economía naranja, como licencias de software para el desarrollo comercial de contenidos digitales, suministro de páginas web, entre otros. Algunos Honorables Congressistas señalan que les preocupa gravar teléfonos y computadores de baja gama. Señalan que tampoco deberían gravarse los planes pre pago, sino solo los post pago que son los que adquieren las personas con mayor capacidad de pago. En materia de renta personas naturales algunos ponentes y coordinadores consideran que, si se grava a los pensionados y se fija un impuesto directo al consumo para la compensación, ellos harían parte de ese universo. En términos generales, los Honorables Congressistas no están de acuerdo con gravar las pensiones. Adicionalmente, los Honorables Congressistas señalan importante incluir el beneficio de auditoría porque generaría un recaudo importante. En materia de renta presuntiva, algunos Honorables Congressistas proponen dejar una renta presuntiva del 2% de forma gradual (3%, 2,5% y 2% a partir del 2021) dejando protegidos a los emprendedores a través del SIMPLE. El Director de la DIAN señala que esta norma afecta a quien quiere hacer empresa, a quienes empiezan, y que esta medida no se puede seguir viendo solamente como una norma anti-abuso. Después de analizar todas las propuestas y cifras presentadas por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público a partir de las solicitudes realizadas por los Congressistas, los ponentes y coordinadores consideraron procedente: (i) En el caso del impuesto sobre la renta de personas naturales, mantener la unificación de las cédulas con el sistema de depuración del régimen tributario vigente y aumentar las tarifas marginales.	En este tema aclararon los ponentes y coordinadores que no se van a gravar las mesadas pensionales como ingreso de la cédula general y, en consecuencia, no se eliminará la exención vigente para pensionados. (ii) Respecto del impuesto al patrimonio propuesto en el proyecto de ley, estuvieron de acuerdo en modificar la tarifa propuesta a una tarifa del 1,5% para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones, descontando los primeros \$463 millones de la vivienda en la cual habita la persona que pagaría el impuesto. (iii) Frente al IVA a las bebidas azucaradas y cervezas, estuvieron de acuerdo en cambiar el IVA monofásico vigente por un IVA plurifásico, lo que generaría un recaudo adicional. Este impuesto recaería sobre todos los productos determinados actualmente en el artículo 446 del Estatuto Tributario. (iv) En materia de dividendos, se espera un recaudo adicional así: a) gravando con un 15% los dividendos superiores a 10,3 millones al año para residentes y b) gravando los dividendos a empresas, es decir, el giro de utilidades al exterior, con una tarifa superior a la propuesta, subiéndola del 5% al 7,5%. Los Honorables Congressistas volvieron a aclarar que no se estaría generando un impuesto en cascada debido a que se establece una retención en la fuente del 7,5% para las empresas como un anticipo del impuesto sobre la renta que pagará la persona natural y que luego podrá descontar. (v) En relación con el impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto sobre la renta, los parlamentarios estuvieron de acuerdo en mantener la propuesta radicada por el Gobierno en el artículo 39 del proyecto de ley. Adicionalmente, algunos Honorables Congressistas propusieron que los IVAs pagados fueran descontables no en el 100% como venía sucediendo sino en un 90%. El elemento compensable de esta modificación sería la devolución de liquidez oportuna, por lo que resultaría necesario que la DIAN ajustara su procedimiento de devolución para hacerlo ágil. En relación con la renta presuntiva, algunos ponentes y coordinadores revisaron la posibilidad de no eliminarla, sin embargo dejan abierta la discusión. Señalan que existen dos sectores a tener en cuenta: a) sectores productivos emergentes, que no estarían sujetos a renta presuntiva por cuanto harían parte del régimen SIMPLE propuesto, es decir, aquellos hasta con 2.800 millones de utilidades; b) y el sector exportador, que si tendrían renta presuntiva pero con el beneficio de la devolución del IVA de forma automática (siempre y cuando no tengan alarma de riesgo financiero). Al respecto el Director de la DIAN manifestó que la regla general sería la devolución automática para las empresas, salvo cuando haya alarma de riesgo de lavado de activos. Es decir, dicha devolución automática operaría para el caso de grandes contribuyentes que mantienen una verdadera confiabilidad financiera y contable. Por otra parte, los Honorables Congressistas propusieron establecer una sobretasa de renta para el sector financiero de 5 puntos lo que generaría un recaudo de 700 mm. Como último punto, estuvieron de acuerdo con gravar e impuesto al consumo a una tarifa del 2% la compraventa de vivienda nueva y usada de más de \$918 millones, con el fin de que las personas que realizan este tipo de operaciones contribuyan en mayor medida con la financiación del Presupuesto General de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, los ponentes y coordinadores, no descartan la posibilidad de evaluar durante el trámite legislativo la inclusión del impuesto directo al consumo para la compensación social que generaría un recaudo de 2.200 mm, tal como se había señalado anteriormente.
--	---

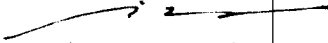
Finalmente, los ponentes y coordinadores se refirieron al mecanismo de compensación del IVA que están en el artículo 1 del proyecto de ley radicado, ya no para la compensación de los bienes de primera necesidad que se había propuesto gravar, sino para compensarse a los deciles de menores ingresos, es decir a los deciles 1 y 2 de la población lo que gastan en el IVA, proponiendo una devolución mensual. En ese punto el Director de la DIAN mencionó que acceder a dicha devolución de manera mensual haría que el giro o la transferencia del dinero fuera más onerosa que la propia devolución, toda vez que aproximadamente dichas operaciones le cuestan a la Nación unos \$7.000 individualmente consideradas y no tendría justificación económica. En este punto, algunos Honorables Congressistas manifestaron no estar de acuerdo con la devolución del IVA debido a la cantidad de gente perteneciente al SISBEN y que no cumple los requisitos de permanencia. En conclusión, los Honorables Congressistas consideraron que esta propuesta debe revisarse con cuidado. 5. Reunión del 27 de noviembre de 2018 En esta reunión los Honorables Congressistas se centraron en (i) revisar y confirmar los acuerdos sobre el artículo que se habían logrado, y que permitirían recaudar cierto monto de los recursos faltantes para financiar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019; y (ii) revisar en detalle el texto del pliego de modificaciones al proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional. Así las cosas, ante la preocupación de no recaudar los recursos suficientes, los Honorables Congressistas solicitaron al Gobierno nacional buscar soluciones para financiar el Presupuesto General de la Nación, que no afecten de manera gravosa el bolsillo de los colombianos, por ejemplo, propusieron 1) revisar el tema de la austeridad de gasto del Estado, 2) recaudar 2 billones de pesos a partir de la implementación de medidas contra la evasión, 3) estudiar la posibilidad de gravar las motos, yates, bienes de lujo y cajas de compensación que funcionan con entidades privadas, y 4) eliminar las deducciones para el sector de hidrocarburos. De otro lado, los Honorables Congressistas presentaron sus argumentos a favor y en contra de la implementación del impuesto directo al consumo para la compensación social, y de la sobretasa para el sector financiero en el impuesto sobre la renta y complementarios. Particularmente, se reiteraron las preocupaciones existentes frente al esfuerzo que implicaría para las personas naturales establecer el impuesto directo al consumo de carácter compensatorio, en especial para la clase media. De otro lado, analizaron la situación tributaria del sector financiero y los beneficios de recaudo que podría generar la imposición de la sobretasa a dicho sector. Entre tanto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público advirtió las consecuencias de las dos iniciativas. Respecto a la sobretasa al sector financiero, expuso que podría presentarse una distorsión de la renta empresarial. Por su parte, el director de la DIAN aclaró que el impuesto directo al consumo de carácter compensatorio no es una sobretasa ni un IVA presuntivo, por el contrario, este impuesto busca gravar a los deciles más altos, el cual, además, se recaudaría vía retención en la fuente. Ahora bien, se reiteraron los acuerdos logrados para incluir en la ponencia para primer debate del proyecto de ley: 1. Impuesto sobre la renta y complementarios – personas naturales: se ratificó que: (i) se mantendrá el carácter de renta exenta de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC) y de los aportes voluntarios a pensiones; (ii) se conservarán las	deducciones por intereses y dependientes; (iii) se unificarán las cédulas; y (iv) se aumentará la tarifa para ingresos mayores a \$40 millones mensuales. 2. Impuesto al patrimonio: se logró consenso entre los parlamentarios para presentarlo y se dispuso que este aplicará para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones. 3. Dividendos: se acordó gravar con un 15% los dividendos superiores a 10.3 millones al año para residentes y gravar los dividendos cuando el accionista sea una sociedad residente con una tarifa del 7.5%. 4. IVA: se pactó modificar el esquema de IVA de monofásico a plurifásico para bebidas azucaradas y cervezas. 5. Se acordó establecer un impuesto al consumo de 2% para las operaciones de compraventa de vivienda nueva y usada de más de \$918 millones. 6. Impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto sobre la renta: se aceptó la inclusión de este impuesto en el articulado, que tendrá un gravamen del 13% sobre el patrimonio normalizado. Por último, se expusieron cada uno de los cambios que se han propuesto al articulado, de tal forma que lo Honorables Congressistas revisaron el alcance y finalidad de los mismos. En ese sentido, los ponentes y coordinadores solicitaron al Director de la DIAN que explicara todos los artículos con el fin de que quienes no habían podido estar presentes en la explicación inicial escucharan la justificación de los artículos del proyecto de ley radicado por el Gobierno, y a su turno revisar las modificaciones a dicho proyecto, tal como se evidencian en la "Justificación al pliego de modificaciones" que se presenta a continuación. II. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES Producto de los comentarios recibidos de las asociaciones gremiales, la ciudadanía y la academia, así como de las propuestas y debates que se presentaron en i) las dos (2) sesiones de las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas, y ii) las múltiples reuniones realizadas por los ponentes y coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director General de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, convenimos incluir modificaciones al articulado del proyecto de ley con el propósito de contribuir al logro de los objetivos establecidos en el mismo. A continuación, se explican cada una de las modificaciones propuestas: ARTÍCULO 1. Se elimina debido a que ya no se gravarán con el IVA los bienes de la canasta familiar. ARTÍCULO 2. Se modifica el artículo 424 del Estatuto Tributario con el fin de mantener las exclusiones vigentes en el Estatuto Tributario e incluir algunas nuevas. Se realizan modificaciones a los numerales 12 y 13 con el propósito de ampliar dichas exclusiones. En el caso del numeral 12 se elimina la referencia al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, debido a que se está ampliando la exclusión del IVA a todo tipo de bienes inmuebles. Frente al numeral 13 se incluyen los departamentos de Guaviare y Vichada. ARTÍCULO 3. Se precisa que el servicio de catering estará excluido de IVA para los contribuyentes inscritos en el régimen simple de tributación –SIMPLE. ARTÍCULO 4. Se hace una precisión con el fin de establecer un parámetro anti-elusión, de manera que las importaciones de zona franca al territorio aduanero nacional no se encuentren cubiertas por la exclusión establecida en el artículo 428 del Estatuto Tributario. ARTÍCULO 5. Se realiza una modificación de forma, en el sentido de eliminar los dos primeros incisos del parágrafo 2 debido a que no se están modificando.
---	--

<http://dx.doi.org/10.1787/5c90cgs9605g-en>

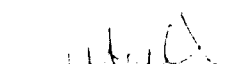
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), *Informe Final*, Bogotá D.C.
- Gallardo, Arturo y Meléndez, Marcela. (2010). "Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia", 2010, Ibero-American Development Bank (IDB), Working Paper Series.
- Gómez-Molina, Andrés Camilo, Melo-Becerra, Ligia Alba y Zárate-Solano, Héctor (2018), "Elasticidad del ingreso corporativo gravable en Colombia", Borradores de Economía No. 10416, Banco de la República.
- Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, "La Ley de Financiamiento que se cayó y la que se viene", Noviembre 23 del 2018. Disponible en: <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>
- OECD (2015), "OECD Economic Surveys: Colombia 2015", OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en
- Ministerio de Hacienda, "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018" (2018), Gobierno Nacional de Colombia.
- Møller, Lars Christian (2012), "Fiscal policy in Colombia: Tapping its Potential for a more Equitable Society", World Bank Working Paper.

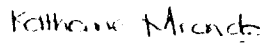
4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores y Representantes a la Cámara de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara archivar el Proyecto de LEY número 197/2018 Senado – 240/2018 Cámara "Por el cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones."


IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República


JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
Senador de la República

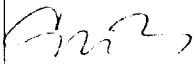

CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D.C., 27 de noviembre de 2018. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 197 de 2018 Cámara, 197 de 2018 Senado: "POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", presentado por los Honorables Senadores: IVÁN MARULANDA GÓMEZ, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, Honorables Representantes: CATALINA ORTIZ LALINDE Y KATHERINE MIRANDA PEÑA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 136 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 1048 - Miércoles, 28 de noviembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República y texto propuesto al Proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara, 197 de 2018 Senado, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 197 de 2018 Senado 240 de 2018 Cámara, por el cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones.....	99

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 1137

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

EDICIÓN DE 96 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2018 CÁMARA Y 197 DE 2018 SENADO

*por la cual se expiden normas de financiamiento
para el restablecimiento del equilibrio del
presupuesto general y se dictan otras disposiciones.*

Doctores

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

MIGUEL AMÍN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara y 197 de 2018 Senado, *por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones, de origen gubernamental.*

I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El día 31 de octubre de 2018, el Gobierno nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda

y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*, todo de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 933 de 2018.

El proyecto de ley ha contado con la participación de ciudadanos y representantes de diferentes sectores del país, quienes a través de múltiples mecanismos de participación han presentado sus comentarios, observaciones y propuestas frente al contenido de la iniciativa. En línea con lo anterior y con el propósito de fortalecer el proceso de participación democrática en el proyecto de ley de financiamiento, los Honorables Congresistas programaron para el 21 de noviembre de 2018 una sesión de audiencia pública, que contó con la participación de varias agremiaciones y destacados integrantes de la opinión pública.

Adicionalmente, las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado sesionaron el 14 de noviembre de 2018 con el propósito de estudiar y presentar sus comentarios e inquietudes sobre el proyecto de ley. Así las cosas, a la sesión asistieron: (i) el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien explicó los pilares del proyecto de ley y su importancia para permitir la financiación de los programas establecidos en el Presupuesto General de la Nación aprobado para la vigencia 2019, y (ii) los Honorables Congresistas integrantes de las comisiones conjuntas, quienes

presentaron interrogantes y comentarios frente a la propuesta.

De otro lado, los ponentes y coordinadores del proyecto se reunieron con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) los días 13, 19, 20, 21, 22, 26 y 27 de noviembre de 2018. En dichas reuniones se debatió íntegramente el contenido de la iniciativa y se estudió la viabilidad de las propuestas allegadas por los sectores interesados (gremios, entidades y ciudadanos) y de las proposiciones presentadas por los Honorables Congresistas.

El resumen del análisis adelantado en las reuniones de los ponentes y coordinadores, así como de las sesiones de las Comisiones Conjuntas del Congreso, de las propuestas de los Honorables Congresistas y de la ciudadanía frente a la versión del proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional, está contenido en el Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Congreso, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1048 del 28 de noviembre de 2018.

II. PRIMER DEBATE, PROPOSICIONES Y REUNIONES

A. PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY

El 28 de noviembre y el 3, 4 y 5 de diciembre de 2018 se llevó a cabo el primer debate al Proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara y 197 de 2018 Senado, *por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*, en las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

El 28 de noviembre y el 3 de diciembre de 2018, se debatieron las ponencias al proyecto de ley en el orden en el que fueron radicadas. En ese sentido, el 28 de noviembre de 2018 se presentó la ponencia negativa radicada el 27 de noviembre de 2018 por los Honorables Congresistas honorable Senador Iván Marulanda Gómez, honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde y honorable Representante Katherine Miranda Peña, destacando los puntos más importantes de su ponencia, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 1047 del 28 de noviembre de 2018.

Posteriormente, el 3 de diciembre de 2018 se presentó la ponencia alternativa radicada el 28 de noviembre de 2018 por los honorables Congresistas honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno, honorable Senadora Aida Avella Esquivel, y honorable Representante David Racero Mayorca, destacando las principales propuestas de la misma, conforme consta en la *Gaceta del Congreso* número 1060 del 28 de noviembre de 2018.

Estos dos informes de ponencia fueron negados por los Congresistas, y a su turno, los parlamentarios decidieron tramitar el proyecto de ley sobre la ponencia mayoritaria radicada el 28 de noviembre de 2018, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1048 de la misma fecha, para lo cual, el honorable Senador Fernando Araújo Rumié, Coordinador Ponente, expuso las ventajas de la ponencia mayoritaria, de conformidad con los cimientos del Gobierno del Presidente electo Iván Duque, en materia de legalidad, emprendimiento y equidad.

En este sentido, el Honorable Senador mencionó que figuras como la solidaridad en la responsabilidad de los negocios de compraventa de inmuebles, la normalización tributaria como forma de ponerse al día con la Administración Tributaria, los tipos penales que castigan la evasión y elusión tributaria y el fortalecimiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) son ejemplo del pilar de legalidad del Gobierno actual. Frente al emprendimiento, el honorable Senador Araújo sostuvo que con el proyecto de ley se busca fortalecer el sector empresarial y consolidar la relación económico productiva a través de figuras como el descuento del IVA en el proceso productivo de adquisición de activos y beneficios a las actividades creativas que desarrollen los emprendedores del sector de economía naranja. En el tema de equidad, el honorable Senador destacó que el proyecto de ley generaba mayor equidad tributaria sobre todo en temas de renta de personas naturales, pues aquellos que tienen mayor capacidad contributiva, en este caso quienes devengan ingresos mensuales superiores 40 millones de pesos, tendrán mayor carga tributaria.

Posteriormente, el honorable Representante John Jairo Roldán, en su calidad de coordinador ponente, hizo el recuento de las reuniones que sostuvieron los Honorables Congresistas para preparar la referida ponencia, mencionando que el proyecto que se estaba presentado para primer debate, generaría la mitad de la meta de recaudo inicial, es decir, de cerca de 7 billones de pesos (no 14 billones como estaba previsto inicialmente) y que los recursos obtenidos serían invertidos en el presupuesto desfinanciado de diferentes sectores.

Adicionalmente, el honorable Representante Roldán expuso algunos de los principales cambios que se dieron entre el proyecto de ley radicado (*Gaceta del Congreso* número 933 de 31 de octubre de 2018) y la ponencia presentada para primer debate (*Gaceta del Congreso* número 1048 de 28 de noviembre de 2018), como se menciona a continuación:

1. Frente al IVA, mencionó que se mantendría el régimen vigente sobre los bienes y servicios gravados de la canasta familiar y que, con el fin de implementar la simplicidad

y la igualdad en el tratamiento tributario de ciertos bienes y servicios, era necesario resaltar la modificación del régimen de IVA de las bebidas azucaradas y de las cervezas para cambiarlo de monofásico a plurifásico.

2. Respecto del impuesto sobre la renta de las personas naturales, destacó que la ponencia a debatir traía modificaciones, pues las mesadas pensionales no iban a ser gravadas como se había planteado inicialmente. Añadió que se proponía una tarifa marginal del 39% que contribuía con la progresividad del impuesto.
3. Frente a otros impuestos, el honorable Representante Roldán manifestó que la propuesta traía un impuesto a los dividendos para personas naturales del 15% y un impuesto al consumo con una tarifa del 2% sobre la adquisición de vivienda nueva y usada de más de 26.800 UVT, es decir, inmuebles avaluados en más de \$918 millones.

En este punto destacó el recaudo tributario que tendría el proyecto de ley en la vigencia 2019 a través de los siguientes conceptos:

Concepto	Detalle	Smlmv 2019	%Pib 2019
IVA	Plurifásico cerveza y gaseosa	960	0,1
IMPUESTO AL CONSUMO	Vivienda mayor a 26.800 UVT (2%)	1.100	0,1
	Motos de menos de 200 CC (8%)	300	0,0
PERSONAS NATURALES	Unificación cédulas y nuevas tarifas marginales (35%, 37% y 39%)	1.900	0,2
	Impuesto al patrimonio (1.5% para patrimonio superior a \$5.000 m)	1.200	0,1
	Dividendos a residentes (15%)	452	0,0
PERSONAS JURÍDICAS	Disminución de la tarifa de renta: (2020: 32%, 2021: 31%, 2022: 30%)	0	0,0
	Descuento de IVA en adquisición en bienes de capital (100%)	0	0,0
	Disminución de la tarifa de renta presuntiva: (2019: 2,5%, 2020: 1,5%, 2021: 0%)	0	0,0
	Descuento de ICA (2019-2021: 50%, 2022: 100%)	0	0,0
	Impuesto a remisión de utilidades (7,5%)	369	0,0
DIAN	Normalización 2019	1.000	0,1
Recursos Ley de Financiamiento con gestión DIAN		7.281	0,7

Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las intervenciones realizadas por los Honorables Congresistas, el honorable Senador Jorge Enrique Robledo mencionó que Colombia tiene uno de los sistemas tributarios más regresivos del mundo y que cada 2 años se están presentando y aprobando reformas tributarias como la de 2012, 2014, 2016 y ahora 2018. Así mismo, manifestó que la propuesta presentada era regresiva y afectaba a los pobres y a la clase media del país porque no era verdad que desapareciera el IVA de la canasta familiar, toda vez que hoy

en día el 56% está gravada. Ahora bien, respecto de las gaseosas y cervezas, señaló que son bienes de consumo de personas de menores ingresos, así como las motocicletas de menos de 200 CC que se pretenden gravar.

Adicionalmente, señaló que hay un posible vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Lo anterior, por cuanto en su criterio, la ponencia para primer debate no contiene el análisis de impacto fiscal artículo por artículo. En línea con lo anterior, solicitó que el Ministro de Hacienda y Crédito Público explicara el impacto fiscal de cada una de las normas que integran el proyecto de ley de financiamiento no solo hasta el 2019 sino aquellas que impactan vigencias de 2020 en adelante.

Por su parte, el honorable Senador Juan Felipe Lemus mencionó que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se requiere en este caso, porque es una Ley de Financiamiento y que se trata de un proyecto de ley que se origina en un déficit del Presupuesto General de la Nación de 14 billones. En ese sentido, mencionó que el artículo 347 de la Constitución Política establece esta posibilidad ante un presupuesto desfinanciado que haya sido aprobado por el órgano legislativo.

Asimismo, vale la pena resaltar que precisamente lo que hace el proyecto de ley, atendiendo su naturaleza y objetivo primordial, es generar recursos adicionales para cubrir los gastos fijados en la ley anual de presupuesto para la vigencia 2019, más no generar un costo fiscal que requiera de las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En todo caso, durante el trámite legislativo se han presnetado las cifras de recaudo, no solo en la exposición de motivos del proyecto de ley radicado pro el Gobierno, sino también en la exposición realizada por el honorable Representante Roldán.

Al respecto, el honorable Senador David Barguil manifestó que la discusión del proyecto de ley fue enriquecedora, toda vez que permitió la revisión de cada uno de los artículos y, de hecho, la construcción de la ponencia fue conjunta entre el órgano legislativo y el Gobierno nacional. En ese sentido, mencionó que la propuesta que se presentó fue apoyada mayoritariamente por los coordinadores y ponentes del proyecto de ley, con la idea de hacer una reforma progresiva para que quienes tienen mayor capacidad económica, tributen en mayor medida, citando como ejemplo la renta de personas naturales, el impuesto al patrimonio y el gravamen a los dividendos.

Adicionalmente, mencionó que es necesario llamar al comité consultivo de la regla fiscal, toda vez que en el pasado aprobaron un aumento del techo de la deuda, pues la regla fiscal sirve para sostener la inversión. Teniendo en cuenta lo

anterior, manifestó que no puede ser desmedido, pero que resulta necesario que se le permita al Gobierno nacional un mayor margen de endeudamiento. Por último, manifestó que por todas esas razones propuso una sobretasa de 5 puntos al sector financiero, que es un sector al que le está yendo bien, pero que tiene un tratamiento preferente.

El honorable Representante Óscar Darío Pérez manifestó que Colombia es uno de los países con mayores tasas de tributación del mundo. Así las cosas, expresó que el impuesto de renta en Colombia, por ejemplo, lo pagan las empresas, cuando en el mundo quienes pagan ese impuesto son las personas naturales. Al respecto, mencionó que este Congreso y el Gobierno nacional han mostrado gran profesionalismo al construir la ponencia en horas interminables de trabajo y que hay legisladores que quieren hundir este proyecto de ley sin discusión alguna de fondo, pidiendo su archivo, pero sin mostrar propuestas alternativas de financiación.

Finalmente, el honorable Senador John Milton Rodríguez mostró la tabla de recaudo que fue trabajada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que había sido expuesta por el honorable Representante John Jairo Roldán.

Entre tanto, el 4 y 5 de diciembre de 2018 se llevó a cabo la discusión y votación del articulado del proyecto de ley. En este orden, los Honorables Congresistas decidieron votar primero aquellos artículos que no tenían proposiciones,

seguidamente los que contaban con proposiciones avaladas por el Gobierno, a continuación los artículos que se estaban eliminando en la ponencia, los artículos nuevos, posteriormente los artículos con proposiciones que no fueron avaladas por el Gobierno nacional (se dejaron como constancia) y finalmente los artículos con mayor controversia para los Honorables Congresistas (gravamen a las motos de menos de 200 CC incluido en las derogatorias, el cambio de régimen de IVA de las cervezas y la ampliación de la planta de la DIAN por encima del límite establecido en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000).

B. PROPOSICIONES

Durante el trámite legislativo los Honorables Congresistas han radicado diversas proposiciones.

En primer lugar, frente al texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 933 de 31 de octubre de 2018, algunas de las proposiciones fueron acogidas por los coordinadores y ponentes en el texto de la ponencia publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1048 el 28 de noviembre de 2018, en el cual además se presenta un resumen de las mismas.

En segundo lugar, frente al texto de ponencia para primer debate, los Honorables Congresistas también presentaron proposiciones, algunas de las cuales fueron debatidas, avaladas y aprobadas durante el debate, las cuales se resumen a continuación:

• Impuesto sobre la renta y complementarios – personas naturales

PROPONENTE	ARTÍCULO PL	ARTÍCULO ET / OTRO	RESUMEN PROPOSICIÓN
Honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure y otros	113	206-1	Eliminar el artículo 206-1 del artículo de derogatorias, referente a la determinación de la renta para diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella y otros	24	47	Incluir como renta exenta de trabajo los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades oficiales, que no podrá exceder del 50% de su salario.
Honorable Senador John Milton Rodríguez González	25	241	Modificar los rangos y la tarifa marginal del impuesto sobre la renta de personas naturales.
Honorable Senador John Milton Rodríguez González	31	383	Modificar los rangos y la tarifa marginal de retención en la fuente para personas naturales.
Honorable Senador Carlos Abraham Jiménez López y otros	24	206	Establecer que a las rentas exentas contenidas en los numerales 6 y 8 del artículo 206 del Estatuto Tributario, no les aplican las limitaciones del numeral 3 del artículo 336 del Estatuto.

• Normalización tributaria

PROPONENTE	ARTÍCULO PL	ARTÍCULO ET / OTRO	RESUMEN PROPOSICIÓN
Honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano y otros	44		Adicionar un inciso que establezca que no se podrán imputar delitos diferentes a los señalados en este artículo a quienes normalicen o hayan normalizado activos omitidos o pasivos inexistentes.

relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad. (He subrayado).

“En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no solo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto sub examine, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes”. (He subrayado).

“A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos, a saber: (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras”⁶ (He subrayado).

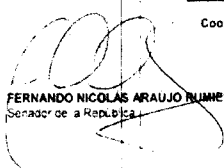
2º.- En el artículo 240 del E.T., que contiene el párrafo 7 acusado, se establece una tarifa general para todas las personas jurídicas y otra tarifa especial y más gravosa para las “entidades financieras”. Por lo tanto, para aplicar el “test de igualdad” de que trata la jurisprudencia citada, es preciso comparar la actividad de las entidades financieras con la actividad de las otras sociedades mercantiles, con el objeto de establecer sus semejanzas y sus diferencias y, posteriormente, examinar si son más relevantes sus semejanzas que sus diferencias.

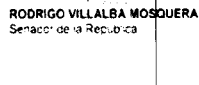
En cuanto a sus semejanzas, se puede decir que todas las sociedades de que se trata se desarrollan en un régimen de libertad económica, en el cual juega papel preponderante la competencia entre las empresas y la ley de la oferta y la demanda. Además, todas las compañías desarrollan actividades reguladas por el Código de

⁶ Sent. 551/15 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo

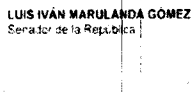
293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el párrafo 1° del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión"; así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering), del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5° del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1° de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.

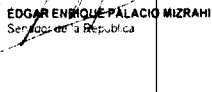
Comisión III Senado**Coordinadores**

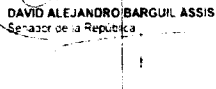

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUME
Senador de la República

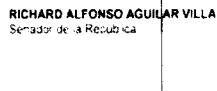

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Senador de la República

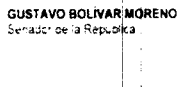
Ponentes


LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República


EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República


DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS
Senador de la República


RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

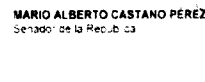

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República

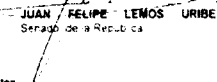

GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO
Senador de la República

Comisión IV Senado**Coordinadores**

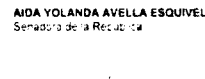

CARLOS MANUEL WEISEL VERGARA
Senador de la República

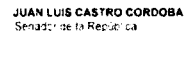

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
Senador de la República

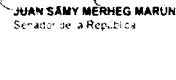

MARIO ALBERTO CASTANO PÉREZ
Senador de la República


JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Senador de la República

Ponentes


AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL
Senador de la República

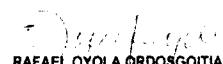

JUAN LUIS CASTRO CORDOBA
Senador de la República


JUAN SAMY MÉRHEG MARUN
Senador de la República

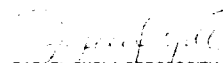

JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República

Bogotá D.C. 13 de Diciembre de 2018

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para segundo Debate del Proyecto de Ley No. 197/2018 Senado – 240/2018 Cámara: POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. Firmada por los H. S. Fernando Nicolás Araujo Rume, Rodrigo Villalba Mosquera, Edgar Enrique Palacio y David Barguil Assis. Carlos Manuel Weisel. Carlos Abraham Jiménez, Juan Felipe Lemos, Juan Samy Merheg y John Milton Rodríguez. Hora 6:55 P.M.


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Segundo Debate: consta de ciento setenta y siete (177) folios.


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado

renta, si dos sujetos obtienen la misma cantidad de renta neta, la aplicación de la tarifa arrojará impuestos por el mismo valor, con lo cual se realiza la equidad horizontal; pero, si dos sujetos obtienen rentas por diferentes valores, el que ha ganado más pagará proporcionalmente mayor impuesto y viceversa, con lo cual se realiza la equidad vertical.

Es posible que para realizar la equidad vertical el legislador opte por establecer una tarifa progresiva, conforme a la cual: a mayor renta, la tarifa es mayor. En este caso podría la mayor tarifa ser objetada por inconveniente, en caso de resultar una tributación excesiva, pero no se podría objetar la norma por ser contraria a la equidad en su sentido vertical, pues este tipo de equidad prescribe que a mayor renta mayor impuesto.

8º.- En el caso de la norma acusada, la mayor tarifa establecida en el parágrafo 7º acusado no obedece a la circunstancia de que el contribuyente haya obtenido una mayor renta, y tenga, como consecuencia, una mayor capacidad económica, sino al hecho de ser una "entidad financiera".

Según el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), promulgado en el Decreto-Ley 663 de 1993, las entidades financieras son: los establecimientos de crédito (bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras), y las sociedades de servicios financieros (fiduciarias, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos de pensiones y cesantías, sociedades de intermediación cambiaria y sociedades de servicios especiales). Por lo tanto, las compañías mencionadas, por ser "entidades financieras" tendrán un impuesto de renta más gravoso que el resto de las sociedades comerciales, aunque su capacidad económica o tributaria sea igual.

9º.- De lo expuesto se puede concluir que la mayor tarifa del impuesto de renta, contenida en la norma acusada para las "entidades financieras", no se funda en la existencia de una mayor capacidad económica con respecto a las demás personas jurídicas, sino en el objeto social de estas entidades. La equidad en el impuesto de renta, tanto en su sentido horizontal como vertical, toma en cuenta la cantidad de renta obtenida por el sujeto pasivo, no el origen de tal renta. Por consiguiente, una norma legal que establece un mayor impuesto de renta por razón del objeto social del sujeto pasivo y no por la cuantía de la renta obtenida, viola, por no aplicación, el principio de equidad, tanto en su sentido horizontal como vertical.

C.- El "TEST" de la Equidad

1º.- Sobre este tema la H. Corte Constitucional ha dicho:

"Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son

EDICIÓN ESPECIAL Semana

INFORMACIÓN DE COLOMBIA Y DEL MUNDO 20 AL 27 DE MAYO DE 2018 EDICIÓN n.º 1881 www.semana.com

LAS

1000

EMPRESAS
MÁS GRANDES
DE COLOMBIA

Y LAS

9000

SIGUIENTES



Fuente: empresas (sondeo realizado por SIMNAN durante el mes de abril y mayo). Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Salud. Las empresas reportaron bajo estándares NIF.
Todas las variaciones son nominales. Var. % respecto a 2016. Var. % superior a +100% (+) Var. % inferior a -100% (-) n.d. No disponible. n.a. No aplica. No aparecen entidades financieras.

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

PUESTO 2017	PUESTO 2016	EMPRESA	SECTOR	INGRESO OPERACIONAL		UTILIDAD OPERACIONAL 2017	UTILIDAD OPERACIONAL 2016	VARIACIÓN (%)	PUESTO 2017	PUESTO 2016	ACTIVOS		PASIVOS	PATRIMONIO	VARIACIÓN (%)
				2017	2016	2017	2016	2017			2017	2016			
1	1	GRUPO ÉXITO (1)	COMERCIO AL POR MENOR	56.442.803	56.442.803	2.131.566	2.131.566	9,4	1	1	64.515.547	64.515.547	44.783.193	19.732.354	3,3
2	2	ECOPETROL (2)	PETROLIO Y GAS	55.210.224	55.210.224	15.504.595	15.504.595	15,7	2	2	120.674.533	120.674.533	70.893.228	49.781.305	9,8
3	5	ORGANIZACIÓN TERPEL (3)	COMBUSTIBLES	15.346.837	15.346.837	480.851	480.851	6,3	3	3	4.297.198	4.297.198	2.619.932	1.677.266	5,7
4	3	GRUPO EPM (4)	SERVICIOS PÚBLICOS	14.950.348	14.950.348	3.613.197	3.613.197	-5,7	4	4	26.437.468	26.437.468	23.260.801	24.307.148	2,8
5	4	GRUPO ARGOS (5)	INVERSIÓN	14.573.579	14.573.579	2.520.533	2.520.533	0,1	5	5	18.167.265	18.167.265	8.950.181	8.779.341	-3,2
6	6	AVIANCA HOLDINGS (6)	TRANSPORTE AEREO	13.108.076	13.108.076	866.587	866.587	3,7	6	6	3.997.665	3.997.665	16.476.741	16.476.741	11,4
7	12	REFINERÍA DE CARTAGENA	PETROLIO Y GAS	9.150.339	9.150.339	722.511	722.511	40,6	7	7	4.805.194	4.805.194	8.044.304	8.044.304	42,9
8	8	GRUPO NITRESA (7)	ALIMENTOS	8.695.604	8.695.604	774.525	774.525	0,2	8	8	8.950.181	8.950.181	5.359.296	5.359.296	0,8
9	9	CEMENTOS ARGOS (8)	CEMENTO	8.532.913	8.532.913	692.902	692.902	0,2	9	9	8.779.341	8.779.341	10.003.574	10.003.574	-0,8
10	10	CLARO MÓVIL (9)	TELECOMUNICACIONES	8.124.364	8.124.364	1.610.792	1.610.792	0,9	10	10	24.984.979	24.984.979	15.7	15.7	15,7
11	7	ISA (10)	SERVICIOS PÚBLICOS	6.954.265	6.954.265	4.126.925	4.126.925	-41,5	11	11	18.423.522	18.423.522	4.494.812	4.494.812	4,9
12	11	BAVARIA (11)	BEBIDAS	6.728.605	6.728.605	2.389.278	2.389.278	-5,8	12	12	6.466.665	6.466.665	1.578.575	1.578.575	5,6
13	15	NUOVA EPS	SALUD	5.929.496	5.929.496	27.933	27.933	15,3	13	13	154.934	154.934	2.559.445	2.559.445	9,0
14	18	DRUMMOND (12)	CARBÓN	5.864.959	5.864.959	325.812	325.812	19,1	14	14	5.992.933	5.992.933	2.416.482	2.416.482	16,2
15	14	OLIMPICA	COMERCIO AL POR MENOR	5.709.718	5.709.718	183.746	183.746	7,3	15	15	1.392.782	1.392.782	252.430	252.430	-6,1
16	13	EXXONMOBIL (13)	COMBUSTIBLES	5.437.074	5.437.074	31.040	31.040	-7,5	16	16	1.647.929	1.647.929	1.930.635	1.930.635	-2,4
17	17	ALKOSTO	COMERCIO AL POR MENOR	5.177.287	5.177.287	n.d.	n.d.	3,9	17	17	372	372	1.406.341	1.406.341	-2,5
18	16	UNE EPM TELCO (TIGO) (14)	TELECOMUNICACIONES	5.060.311	5.060.311	258.234	258.234	-1,7	18	18	326.683	326.683	6.827.314	6.827.314	6,9
19	29	CARBONES DEL CERREJÓN LIMITED	CARBÓN	5.033.675	5.033.675	1.637.969	1.637.969	35,7	19	19	6.395.321	6.395.321	2.927.219	2.927.219	23,0
20	19	TELEFÓNICA MOVISTAR (15)	TELECOMUNICACIONES	5.010.018	5.010.018	363.439	363.439	2,8	20	20	1.469.999	1.469.999	1.463.899	1.463.899	-26,7
21	n.a.	GRUPO COOMEVA (16)	INVERSIÓN	4.639.145	4.639.145	414.460	414.460	-3,5	21	21	3.387.484	3.387.484	2.817.998	2.817.998	0,0
22	22	CODENSA	SERVICIOS PÚBLICOS	4.556.760	4.556.760	1.980.017	1.980.017	8,8	22	22	1.155.680	1.155.680	1.130.702	1.130.702	-9,6
23	25	VALOREM (17)	INVERSIÓN	4.555.585	4.555.585	51.746	51.746	27,5	23	23	2.648.819	2.648.819	3.535.367	3.535.367	10,9
24	18	ELECTRICARIBE (18)	SERVICIOS PÚBLICOS	4.489.235	4.489.235	-643.270	-643.270	-6,7	24	24	1.406.341	1.406.341	2.243.914	2.243.914	13,6
25	103	ORGANIZACIÓN SANTITAS (19)	SALUD	4.255.444	4.255.444	269.656	269.656	19,5	25	25	373.856	373.856	n.d.	n.d.	n.a.
26	23	CENT (20)	PETROLIO Y GAS	4.058.328	4.058.328	3.770.360	3.770.360	0,7	26	26	15.536.567	15.536.567	1.463.899	1.463.899	-26,7
27	28	OCENSA	PETROLIO Y GAS	3.913.754	3.913.754	n.d.	n.d.	5,4	27	27	3.387.484	3.387.484	2.817.998	2.817.998	0,0
28	24	CENCOSUD	COMERCIO AL POR MENOR	3.839.177	3.839.177	1.231	1.231	-4,0	28	28	4.619.193	4.619.193	1.653.075	1.653.075	5,1
29	27	C.I. PRODECO	CARBÓN	3.689.025	3.689.025	243.977	243.977	-2,5	29	29	1.444.103	1.444.103	2.203.532	2.203.532	-13,7
30	31	EMGESA	SERVICIOS PÚBLICOS	3.425.081	3.425.081	2.254.721	2.254.721	-2,5	30	30	3.854.037	3.854.037	5.183.780	5.183.780	-6,2
31	35	CLARO FÍJO	TELECOMUNICACIONES	3.421.914	3.421.914	510.277	510.277	7,4	31	31	3.826.054	3.826.054	1.150.702	1.150.702	-9,6
32	32	SODIMAC CORONA	COMERCIO AL POR MENOR	3.415.474	3.415.474	291.852	291.852	-1,2	32	32	1.167.658	1.167.658	1.130.702	1.130.702	-9,6
33	39	COMPENSAR CCF	CAJAS DE COMPENSACIÓN	3.398.076	3.398.076	107.309	107.309	14,9	33	33	1.511.165	1.511.165	1.727.461	1.727.461	18,8
34	32	PROMAGAS (21)	PETROLIO Y GAS	3.380.373	3.380.373	1.056.759	1.056.759	2,0	34	34	3.178.877	3.178.877	6.455.781	6.455.781	2,3
35	36	GRUPO ENERGÍA DE BOGOTÁ (22)	SERVICIOS PÚBLICOS	3.322.420	3.322.420	1.102.264	1.102.264	6,1	35	35	11.966.151	11.966.151	11.822.250	11.822.250	7,8
36	30	CHEVRON PETROLEUM	COMBUSTIBLES	3.297.938	3.297.938	n.d.	n.d.	-9,0	36	36	153.106	153.106	1.107.002	1.107.002	-1,0
37	n.a.	COOMEVA EPS	SALUD	3.295.650	3.295.650	n.d.	n.d.	-6,1	37	37	495.670	495.670	2.036.474	2.036.474	10,7
38	21	FRONTERA ENERGY	PETROLIO Y GAS	3.269.346	3.269.346	-527.214	-527.214	108,9	38	38	2.765.815	2.765.815	1.901.660	1.901.660	110,2
39	34	COLSUBSIDIO (23)	CAJAS DE COMPENSACIÓN	3.132.076	3.132.076	127.991	127.991	1,8	39	39	2.085.565	2.085.565	2.011.766	2.011.766	7,6
40	52	D1	COMERCIO AL POR MENOR	3.124.608	3.124.608	-78.131	-78.131	46,0	40	40	-51.833	-51.833	700.056	700.056	40,9
41	26	CELSIA (24)	SERVICIOS PÚBLICOS	3.094.036	3.094.036	994.396	994.396	-18,5	41	41	4.436.894	4.436.894	5.393.390	5.393.390	0,8
42	37	POSTOBÓN (25)	BEBIDAS	3.068.172	3.068.172	305.043	305.043	-0,5	42	42	3.378.222	3.378.222	1.518.490	1.518.490	37,8
43	48	EPS SURA	SALUD	3.012.364	3.012.364	224.791	224.791	21,9	43	43	197.645	197.645	523.867	523.867	14,7
44	45	GRUPO BIOS (26)	ALIMENTOS PARA ANIMALES	2.874.838	2.874.838	264.237	264.237	7,9	44	44	971.348	971.348	977.590	977.590	-1,0
45	47	SAMSUNG	ELECTRODOMÉSTICOS	2.777.975	2.777.975	59.669	59.669	7,2	45	45	14.7	14.7	n.d.	n.d.	n.a.
46	202	COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL (27)	INDUSTRIA	2.734.972	2.734.972	250.900	250.900	2,8	46	46	133.459	133.459	1.038.551	1.038.551	11,4
47	38	COCA-COLA FEMSA (28)	BEBIDAS	2.725.051	2.725.051	78.567	78.567	-8,8	47	47	1.621.895	1.621.895	988.752	988.752	-9,3
48	40	SOFASA (29)	AUTOMOTOR	2.721.685	2.721.685	178.116	178.116	-5,4	48	48	248.323	248.323	1.777.345	1.777.345	-5,2
49	44	GAS NATURAL (30)	SERVICIOS PÚBLICOS	2.715.106	2.715.106	408.853	408.853	1,3	49	49	610.648	610.648	985.832	985.832	12,3
50	103	EPS SANTITAS	SALUD	2.683.849	2.683.849	n.d.	n.d.	26,3	50	50	150.858	150.858	738.703	738.703	40,2

EMPRESA		INGRESO OPERACIONAL		VARIACIÓN		OTRO INGRESO		VARIACIÓN		INGRESO TOTAL		VARIACIÓN		ACTIVOS		PASIVOS		VARIACIÓN		PATRIMONIO		VARIACIÓN	
PUESTO 2017	PUESTO 2016	SECTOR	2017	2016	(%)	OPERACIONAL 2017	2016	(%)	OTRO INGRESO 2017	2016	(%)	2017	2016	(%)	2017	2016	(%)	2017	2016	(%)	2017	2016	(%)
51	51	CERREJÓN ZONA NORTE	2.442.292	2.442.292	12,3	728.001	108,2	100,0	473.650	100,0	1.043.347	52,8	3.964.057	5,9	1.580.175	16,1	2.383.882	0,0	51	51	0,0	2.383.882	0,0
52	41	CEMEX COLOMBIA (31)	2.439.794	2.439.794	-13,0	174.463	-61,5	-81,4	46.162	-81,4	296.144	-53,8	4.338.441	5,2	2.016.227	11,9	2.322.214	0,1	52	52	0,1	2.322.214	0,1
53	42	BIOMAX (32)	2.417.173	2.417.173	-13,2	98.267	-33,7	-32,5	46.739	-32,5	126.013	-20,6	704.112	-9,6	439.948	-13,3	264.164	-2,6	53	53	-2,6	264.164	-2,6
136	136	C.I. TRAFIGURA PETROLEUM	2.382.184	2.382.184	172,2	6.317	(+)	141,5	662	141,5	n.d.	n.a.	485.905	82,9	473.537	86,5	12.368	5,7	54	54	5,7	12.368	5,7
55	43	ISAGÉN	2.350.928	2.350.928	-14,4	1.033.527	56,4	150,6	353.007	150,6	1.291.017	40,7	19.244.256	131,9	13.758.985	192,4	5.485.271	52,7	55	55	52,7	5.485.271	52,7
56	50	GRUPO FAMILIA (33)	2.318.583	2.318.583	1,4	343.243	75,6	117,9	231.280	117,9	495.889	48,7	2.190.349	6,3	618.072	-0,2	1.572.277	9,1	56	56	9,1	1.572.277	9,1
57	55	SALUD TOTAL	2.228.060	2.228.060	15,5	33.360	(+)	84,8	42.740	84,8	70.980	92,1	830.456	20,4	665.822	14,7	164.634	51,0	57	57	51,0	164.634	51,0
58	46	GM COLMOTORES (34)	2.181.904	2.181.904	-17,2	-23.068	-133,5	-267,2	-77.924	-267,2	n.d.	n.a.	1.063.650	-19,1	723.892	-19,1	339.758	-19,2	58	58	-19,2	339.758	-19,2
49	49	COLOMBIA MÓVIL	2.172.614	2.172.614	-6,5	238.650	0,0	34,1	88.620	34,1	n.d.	n.a.	2.339.400	-9,1	2.004.123	-13,9	335.277	35,9	59	59	35,9	335.277	35,9
53	53	COLANTA (35)	2.086.208	2.086.208	0,7	24.488	14,7	0,5	17.060	0,5	43.650	47,3	970.049	15,6	495.692	30,9	474.357	3,1	60	60	3,1	474.357	3,1
61	56	ESENTIA	2.001.386	2.001.386	5,2	93.975	-63,0	-36,8	160.536	-36,8	291.117	-31,9	1.926.012	9,6	405.866	3,9	1.520.146	11,3	61	61	11,3	1.520.146	11,3
62	67	FAMISANAR	1.981.357	1.981.357	19,4	n.d.	n.a.	(-)	-160.749	(-)	n.d.	n.a.	762.466	43,3	763.194	60,3	-728	-101,3	62	62	-101,3	-728	-101,3
63	54	ALPINA (36)	1.967.487	1.967.487	-0,5	210.574	-0,5	1,4	80.913	1,4	272.184	-0,6	1.143.675	6,7	996.777	-1,1	146.898	128,4	63	63	128,4	146.898	128,4
64	62	EAAB	1.889.678	1.889.678	8,7	786.526	9,0	89,6	421.932	89,6	1.009.198	2,1	9.494.065	4,6	6.122.222	6,6	3.371.843	1,3	64	64	1,3	3.371.843	1,3
65	64	COPIDROGAS	1.888.938	1.888.938	4,4	147.682	4,3	-5,9	12.482	-5,9	88.280	4,5	824.088	13,4	414.415	20,2	409.673	7,3	65	65	7,3	409.673	7,3
66	60	COMFANDI (37)	1.883.215	1.883.215	7,7	-29.898	35,7	72,3	-6.741	72,3	n.d.	n.a.	1.368.014	12,1	743.010	26,6	625.004	-1,2	66	66	-1,2	625.004	-1,2
67	59	EMCAL (38)	1.880.371	1.880.371	4,5	93.095	41,7	-23,8	73.484	-23,8	355.050	8,7	7.559.232	14,6	4.216.554	26,6	3.342.678	2,4	67	67	2,4	3.342.678	2,4
94	94	PARTEX RESOURCES COLOMBIA (39)	1.840.659	1.840.659	29,3	809.664	(+)	(+)	605.736	(+)	1.170.792	245,4	2.053.106	29,5	683.434	19,6	1.369.672	35,0	68	68	35,0	1.369.672	35,0
68	68	CAFAM (40)	1.815.341	1.815.341	10,9	78.483	286,5	286,5	78.483	286,5	145.721	115,5	2.959.654	5,8	1.429.510	6,4	1.530.145	5,3	69	69	5,3	1.530.145	5,3
70	n.a.	MEDIMÁS EPS (41)	1.738.397	1.738.397	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	38.144	n.d.	n.d.	n.d.	2.253.046	n.d.	2.196.232	n.a.	56.815	n.d.	70	70	n.d.	56.815	n.d.
71	61	COLOMBINA (42)	1.727.189	1.727.189	-1,3	123.975	-19,1	-41,9	33.246	-41,9	204.492	-6,6	1.427.253	0,8	1.218.557	3,3	208.696	-11,8	71	71	-11,8	208.696	-11,8
72	76	AUDIFARMA S.A.	1.711.203	1.711.203	13,6	112.767	-18,5	-8,5	55.311	-8,5	n.d.	n.a.	1.147.026	17,2	918.673	11,7	228.353	46,2	72	72	46,2	228.353	46,2
73	70	FALABELLA	1.649.847	1.649.847	8,5	14.494	142,1	52,4	-21.422	52,4	n.d.	n.a.	1.095.383	12,8	802.827	18,5	292.556	-0,4	73	73	-0,4	292.556	-0,4
74	75	DISTRACOM	1.645.097	1.645.097	8,9	66.496	-14,3	-33,2	28.079	-33,2	82.854	-11,4	745.140	10,6	340.659	14,8	404.481	7,3	74	74	7,3	404.481	7,3
75	80	EMSSANAR	1.629.998	1.629.998	11,0	7.016	-74,9	-78,4	5.951	-78,4	10.259	-66,0	402.173	37,4	751.829	15,7	-349.656	2,1	75	75	2,1	-349.656	2,1
76	63	SOLLA (43)	1.621.711	1.621.711	-4,8	72.148	-12,1	2,3	23.460	2,3	99.493	-8,0	707.593	-0,9	494.867	-2,2	212.726	2,1	76	76	2,1	212.726	2,1
77	79	CONCRETO (44)	1.611.307	1.611.307	1,5	155.507	-9,5	-14,9	78.211	-14,9	219.945	-6,6	3.096.803	-4,3	1.708.033	-10,3	1.388.770	4,3	77	77	4,3	1.388.770	4,3
78	69	EPSA	1.602.208	1.602.208	0,4	n.d.	n.a.	-16,4	209.791	-16,4	n.d.	n.a.	4.914.137	5,4	1.982.790	14,5	2.931.347	0,0	78	78	0,0	2.931.347	0,0
109	109	OCCIDENTAL ANDINA	1.591.207	1.591.207	-16,1	736.512	-37,2	-40,1	489.774	-40,1	n.d.	n.a.	3.737.389	6,7	1.262.691	23,3	2.474.698	-0,1	79	79	-0,1	2.474.698	-0,1
80	82	COOSALUD	1.541.566	1.541.566	13,3	8.180	(+)	(+)	1.449	(+)	13.795	11,9	488.061	29,6	414.957	37,4	73.104	-2,1	80	80	-2,1	73.104	-2,1
81	74	NESTLÉ DE COLOMBIA	1.518.655	1.518.655	0,4	201.021	-3,7	1,0	110.896	1,0	246.310	6,2	896.588	-17,4	742.905	-20,2	153.683	-1,2	81	81	-1,2	153.683	-1,2
82	77	ETB (45)	1.509.770	1.509.770	1,0	-177.083	15,9	48,9	-130.232	48,9	541.668	24,6	4.154.475	-4,5	2.291.356	-2,2	1.863.119	-7,1	82	82	-7,1	1.863.119	-7,1
83	n.a.	ASMET SALUD	1.507.085	1.507.085	6,7	n.d.	n.a.	-183,2	-623.336	-183,2	n.d.	n.a.	255.750	20,3	870.314	30,0	-614.564	-34,6	83	83	-34,6	-614.564	-34,6
84	66	ALMAGENES LA 14	1.499.306	1.499.306	-8,9	70.037	-39,6	-3,0	16.199	-3,0	n.d.	n.a.	1.945.256	1,2	1.194.727	1,2	750.529	1,1	84	84	1,1	750.529	1,1
85	81	TECNOQUÍMICAS (46)	1.491.027	1.491.027	2,9	228.907	-0,9	64,8	152.010	64,8	249.386	-0,9	1.711.086	10,2	622.980	-7,5	1.088.107	23,8	85	85	23,8	1.088.107	23,8
86	65	GRUPO ORBIS (47)	1.485.932	1.485.932	1,5	51.496	567,2	408,4	40.707	408,4	n.d.	n.a.	1.694.595	-1,1	964.124	-10,5	710.896	4,9	86	86	4,9	710.896	4,9
87	83	SAVIA SALUD EPS	1.444.415	1.444.415	7,0	0	n.a.	n.a.	0	n.a.	n.d.	n.a.	811	8,2	983.910	88,4	-683.871	-136,7	87	87	-136,7	-683.871	-136,7
140	140	JERONIMO MARTINS COL. (TIENDAS ARA)	1.438.883	1.438.883	73,3	301.328	-71,9	-63,1	-34														

ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Como Notario Vintiseis de este Círculo,
han concurrido y concurren
Oscar F. Martínez Bustamante,
Notario Vintiseis de este Círculo de Bogotá D.C., Colombia

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia
Var. %: Variaciones calculadas frente al año 2016
(+) Variaciones superiores al 1.000 %
(-) Variaciones inferiores al -1.000 %

Inversiones y operaciones con derivados
... Cartera de créditos y operaciones de leasing
... IOE: Instituciones Oficiales Especiales
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

BANCOS				INVERSIONES				PATRIMONIO				UTILIDAD NETA				PUESTO 2017	
PUESTO 2017	ENTIDAD	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	2017 MILLONES DE PESOS	
1	BANCOLOMBIA	146.613.843	6,3	25.746.151	13,4	101.137.369	7,6	21.422.370	5,7	2.231.910	(17,3)						
2	BANCO DE BOGOTÁ	83.413.652	4,1	21.087.623	6,1	51.202.847	3,0	16.811.454	5,2	2.012.492	(52,9)						
3	BANCO DAVIENDA	78.491.881	8,0	11.308.417	18,2	58.380.096	7,5	9.544.715	7,7	1.108.468	(28,0)						
4	BBVA	57.584.345	11,5	8.409.898	31,3	41.359.078	8,7	4.023.992	0,3	457.466	(10,8)						
5	BANCO DE OCCIDENTE	34.363.927	4,6	5.010.323	15,5	24.820.568	(1,5)	4.043.387	(1,2)	315.418	(40,5)						
6	BANCO ITAÚ CORPBANCA	29.518.132	(4,1)	6.295.861	16,5	19.573.879	(3,6)	3.466.518	(3,2)	-121.282	19,6						
7	BANCO COLPATRIA RED MULTIBANCA	25.895.143	9,3	2.507.649	15,5	20.151.652	7,9	2.077.042	1,1	143.987	(55,8)						
8	BANAGRARIO	23.607.081	(1,1)	9.082.601	(1,1)	11.726.899	(1,6)	2.441.021	8,9	360.636	(24,4)						
9	GNB SUDAMERIS	22.678.954	14,2	5.840.993	(1,1)	7.562.143	4,2	1.642.873	16,8	209.549	22,2						
10	BANCO POPULAR	22.218.022	7,9	3.057.921	(1,1)	16.805.923	6,9	2.474.218	(2,3)	144.050	(30,3)						
11	BANCO CAJA SOCIAL BSCS	13.399.018	4,0	1.439.931	11,5	9.770.169	2,3	1.743.910	3,7	277.741	(10,7)						
12	BANCO AV VILLAS	12.237.692	(1,8)	1.051.182	(4,6)	7.039.238	(0,3)	1.408.914	3,4	123.402	(34,0)						
13	CTIBANK	11.869.309	11,3	1.612.024	(1,6)	3.097.313	3,7	389.228	17,5	51.280	1,7						
14	BANCOOMEVA	3.707.787	5,7	241.001	18,5	2.542.001	(1,7)	378.040	14,6	121	(99,3)						
15	BANCO PICHINCHA	3.201.986	3,4	283.176	(1,1)	2.003.384	5,2	421.122	12,0	44.996	(12,1)						
16	BANCO FIDELABELLA	2.413.591	5,8	111.219	(1,1)	1.712.944	12,4	263.496	6,7	28.616	18,3						
17	BANCO FINANADINA	1.930.016	12,8	41.533	(1,1)	1.392.437	9,2	292.126	10,5	51.360	18,5						
18	BANCO MUNDO MUJER	1.610.102	8,4	63.507	(1,1)	1.140.032	7,8	368.154	4,6	22.194	10,6						
19	BANCAMIA	1.469.472	2,2	8.345	(1,1)	1.066.136	8,4	511.164	2,6	35.201	(24,3)						
20	BANCO W	1.432.726	8,4	111.021	(1,1)	903.057	36,1	239.178	2,4	1.953	207,0						
21	BANCO SANTANDER DE NEGOCIOS COLOMBIA	1.417.519	27,0	308.223	(1,1)	734.785	2,0	196.992	0,2	2.149	(63,9)						
22	COOPCENTRAL	934.320	4,6	63.171	(1,1)	705.988	3,9	140.030	22,2	6.430	(19,6)						
23	BANCO COMPARTIR	906.573	7,8	17.805	(1,1)	283.754	8,3	116.875	(7,4)	-9.397	61,9						
24	BANCO MULTIBANK	377.567	20,9	34.670	(1,1)	123.993	27,3	20.363	10,4	-11.318	(47,0)						
25	BANCO PROCREDIT	166.750	24,0	4.159	(1,1)	14.732.958	5,2	76.055.947	4,1	7.712.299	(33,7)						
	TOTAL	581.459.409	6,1	103.738.401													

CORPORACIONES FINANCIERAS

|--|