



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 210

Bogotá, D. C., martes, 9 de abril de 2019

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley consiste en contribuir al cumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter nacional y territorial, así como de otras obligaciones de carácter administrativo, mercantil, seguridad social y prevención del riesgo, entre otras, a favor de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares por medio del establecimiento de incentivos a favor de estos y que les permitan regularizar su situación de incumplimiento actual.

Los incentivos fiscales a los que se refiere esta ley consisten en la condonación de obligaciones tributarias en mora destinada a cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y otros sujetos similares. En el marco de estos incentivos se podrán condonar los intereses y sanciones referidos a obligaciones tributarias, siempre y cuando las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares que se encuentren en mora paguen la totalidad de la obligación tributaria principal pendiente.

TÍTULO II

INCENTIVO FISCAL TEMPORAL

Artículo 2°. *Incentivo fiscal temporal.* Dentro de los meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes

o responsables de los tributos, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, aduaneras o cambiarias, multas, o adeuden intereses moratorios, que sean administradas por entidades autorizadas para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones de nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los periodos gravables o años 2019 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos o años gravables, el siguiente incentivo temporal:

1. Si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2020, los intereses, multas y las sanciones actualizadas se reducirán en un ochenta por ciento (80%).
2. Si se produce el pago total de la obligación principal después del 31 de mayo de 2020 y hasta el 25 de octubre de 2020, los intereses, multas y las sanciones actualizadas se reducirán en un sesenta por ciento (60%).

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga cualquier sanción de carácter tributario, aduanero o cambiario, el presente incentivo temporal aplicará respecto de las obligaciones exigibles del año 2019 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2020, la sanción actualizada se reducirá en el cincuenta por ciento (50%), debiendo pagar el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.
2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2020 y hasta el 25 de octubre de 2020, la sanción actualizada se reducirá en

el treinta por ciento (30%), debiendo pagar el setenta por ciento (70%) restante de la misma.

Parágrafo 1°. El beneficio temporal también es aplicable a los contribuyentes que hayan omitido el deber de declarar los tributos administrados por la UAE-DIAN, quienes podrán presentar dichas declaraciones liquidando la correspondiente sanción por extemporaneidad reducida al veinte por ciento (20%), siempre que acrediten el pago del impuesto a cargo sin intereses y el valor de la sanción reducida y presenten la declaración con pago hasta el 25 de octubre de 2020.

Parágrafo 2°. Este incentivo tributario también es aplicable a los agentes de retención que presenten declaraciones de retención en la fuente en relación con periodos gravables anteriores al 01 de enero de 2020 sobre los cuales se hayan configurado los efectos del artículo 580-1 del Estatuto Tributario Nacional, quienes no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.

Los valores consignados sobre las declaraciones de retención en la fuente, en virtud de lo previsto en este artículo, se imputarán de manera automática y directa al impuesto y periodo gravable de la declaración de retención en la fuente de que trata el artículo 580-1 del Estatuto Tributario Nacional, siempre que el agente de retención presente en debida forma la respectiva declaración de retención en la fuente de conformidad con lo previsto en el inciso anterior y pague la diferencia, de haber lugar a ella.

Lo dispuesto en este parágrafo se aplica también para los agentes retenedores titulares de saldos a favor igual o superior a ochenta y dos mil (82.000) UVT cuando el saldo a favor haya sido modificado por la administración tributaria o por el contribuyente o responsable.

Parágrafo 3°. El término previsto en el presente artículo no se aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una superintendencia o en liquidación judicial, los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

Artículo 3°. *Sujeción subjetiva.* Lo dispuesto en esta ley se aplica para las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, las entidades del artículo 19-2, 19-4, 19-5 y 23 del Estatuto Tributario Nacional de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en esta ley.

Artículo 4°. *Exclusiones.* Lo dispuesto en esta ley no se aplicará a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a 31 de mayo de 2020 hubieran sido admitidos en procesos de reorganización empresarial o en procesos de liquidación judicial, de conformidad con lo establecido en la Ley 1116 de 2006, ni a los demás sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley hubieran sido admitidos en los procesos de reestructuración

regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los convenios de desempeño.

Tampoco podrán acceder a los beneficios de que trata la presente ley los deudores que hayan suscritos acuerdos de pago con fundamento en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y la Ley 1819 de 2016 que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Artículo 5°. *Sanción mínima.* El contribuyente, responsable o agente retenedor podrá pagar, para efectos de lo dispuesto por este acuerdo a título de sanciones reducidas, valores inferiores a la sanción mínima establecida.

Artículo 6°. *Coordinación y difusión.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y los demás órganos de control de los sujetos mencionados en esta ley coordinarán, definirán y establecerán los criterios, protocolos técnicos, estrategias y mecanismos necesarios para garantizar la difusión, divulgación, publicidad y aplicación del procedimiento relacionado con el incentivo fiscal temporal para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 7°. *Facultades de entidades territoriales.* Las entidades territoriales podrán aplicar voluntariamente los instrumentos de alivio fiscal contemplados en esta ley sobre los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial en relación con las obligaciones de su competencia. Para lo anterior, las entidades territoriales establecerán en su jurisdicción por medio de acuerdo distrital, acuerdo municipal u ordenanza departamental el beneficio mencionado.

### TÍTULO III

#### DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 8°. *Promoción de cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares.* El Gobierno nacional, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y los demás órganos de control de los sujetos mencionados en esta ley, establecerán un programa y mecanismos con el fin de capacitarlos e instruirlos en el cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias de carácter nacional y territorial, así como otras obligaciones de carácter administrativo, mercantil, seguridad social y prevención del riesgo, entre otras.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) antecedentes y justificación, (2) objetivos del proyecto de ley, (3) descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, y (5) impacto fiscal.

### 1. Antecedentes y justificación

En el presente subtítulo se describirá la importancia del sector cooperativo, de las entidades sin ánimo de lucro y de otros sectores que se verían beneficiados con la medida; así mismo, una breve reseña de dónde nace la importancia de los alivios fiscales en ciertas ocasiones.

#### 1.1 Importancia del sector cooperativo y de las entidades sin ánimo de lucro

Es de suma importancia para solucionar los problemas socioeconómicos de Colombia apoyar al sector cooperativo y de entidades sin ánimo de lucro, los cuales representan la economía solidaria del país, las cuales propenden a buscar un beneficio colectivo social y no por acumulación de capital.

En Colombia ya reconocen mediante ley la importancia de las cooperativas y las entidades sin ánimo de lucro, esto mediante el artículo 2° de la Ley 79 de 1988 y el artículo 3° de la Ley 454 de 1998, los cuales dicen “Declárase de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares”. Cabe resaltar la importancia que denota la ley en cuanto a la promoción y ayuda que brinda a las clases populares.

La economía colombiana no solo se puede basar en empresas de capital, las cuales buscan la acumulación de recursos, donde en gran parte de los casos el beneficiario es quien aporta la principal parte del capital para formación de la empresa; en cambio, lo que caracteriza a las cooperativas es que “los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general” (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias de Colombia).

En el caso de Colombia, según la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), hay aproximadamente 3.500 cooperativas registradas en las diferentes superintendencias y se percibe un crecimiento de un 7,8 % de cooperativas cada año.

Por otro lado, también se resalta que el 39 % de la población colombiana recibe o ha recibido un beneficio por parte de las cooperativas. Al cierre de 2017, la población que hacía parte de una cooperativa era de 6.386.17 colombianos, con un impacto a núcleos familiares de casi 19 millones. Al cierre de 2017, el sector cooperativo quedó con 15,7 billones de pesos.

Los anteriores datos demuestran la fuerza, importancia y crecimiento del sector cooperativo en Colombia. Por ende, hay que brindar apoyo para el crecimiento de este importante sector. Es por esto y por muchas otras cosas más que Ban ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, dice: “Las cooperativas han demostrado ser un modelo empresarial versátil y viable, que puede prosperar incluso en épocas difíciles. Su éxito ha contribuido a impedir que muchas familias y comunidades caigan en la pobreza”. Esto demuestra que no solo es importante para Colombia, sino para el mundo apoyar a las cooperativas como herramienta para la eliminación de la pobreza.

Al ser las cooperativas y organizaciones sin ánimo de lucro parte de la economía solidaria, donde no prima la acumulación de capital, sino la valorización del ser humano desde una perspectiva de ayuda mutua y de crecimiento humano, en donde se busca humanizar la economía capitalista y ayudar a un entorno de equidad social, demuestra la importancia de apoyar no solo a las grandes cooperativas, sino también a las pequeñas y medianas, las cuales necesitan de una ayuda para crecer, por ende la importancia de crear alivios fiscales en cuanto a intereses, multas y sanciones.

#### 1.2 Otras entidades beneficiadas

Por otro lado, dado que tributariamente existen otros sujetos que tienen responsabilidades fiscales similares al sector cooperativo y las entidades sin ánimo de lucro, el presente proyecto de ley hace extensivos los efectos a las entidades de los siguientes artículos del Estatuto Tributario: 19-2, que son (1) cajas de compensación; 19-5, que es (2) propiedad horizontal que tenga ingresos producto de actividades comerciales; y 23, las (3) entidades no contribuyentes declarantes, tales como sindicatos, fondos de empleados, iglesias, confesiones religiosas y partidos políticos, entre otros.

En los tres casos anteriores, la naturaleza jurídica y social de las entidades hace que sea indispensable en términos de equidad y justicia que el contenido del proyecto de ley las cubra en el sentido de que para todos los casos no se trata de simples sujetos con ánimo comercial y/o de lucro, sino que, por el contrario, se trata de entidades que se crean con el propósito de ayudar o cumplir un fin social específico en la comunidad, cuya retribución no se expresa en dinero, sino en el servicio prestado a la sociedad en general.

#### 1.3 Ideas generales sobre las amnistías

Desde los orígenes más antiguos del hombre se ha hablado de tributación como un factor

que influye en campos sociales, psicológicos, culturales y evidentemente económicos, entre otros tantos.

En las llanuras entre los ríos Tigris y Éufrates se encontró en unas tablas de arcilla de aproximadamente seis mil años a. C. la referencia más antigua de la tributación, donde se señala que existían impuestos en momentos de una guerra terrible, pero que generalmente luego del cese de la guerra los impuestos se mantenían.

En las tablas también se indica que existían varios recaudadores a lo largo del imperio, con el fin de cobrar impuestos por cualquier actividad o hecho, donde el siguiente dicho fue documentado: *“Usted puede tener un Señor, usted puede tener un Rey, pero el hombre al que hay que temer es al recaudador de impuestos”*. En este contexto, posteriormente el rey Urukagin eliminó a los recaudadores de impuestos; no obstante, durante una invasión la ciudad cayó por la falta de los recursos dejados de percibir; finalmente, los ingresos tributarios permanecieron para la ofensiva y defensa militar.

En el año 2000 a. C. los egipcios ya contaban con un sistema tributario integral donde existían impuestos directos e indirectos; ejemplo de esto es que se gravaba la agricultura con el 20 % del producto bruto y el monto imponible presunto. La Administración gozaba del poder de decidir exenciones, lo que a su vez produjo movimientos de revuelta relacionados con amnistías, evasión y corrupción.

El profesor Uckmar (2002, p. 5) comenta que

*“Una memorable amnistía fue narrada en la piedra roseta 2000 a. C. poniendo fin a las vejaciones fiscales y determinando un notable avance económico; entre otras cosas, fueron puestos en libertad miles de evasores que reanudaron sus actividades productivas”*<sup>1</sup>.

Desde aquel entonces ya había problemas relacionados con la potestad del “Gobierno” para decidir ciertos asuntos tributarios, que por su misma connotación se hacían importantes a nivel social y económicamente.

Uno de estos asuntos eran las amnistías tributarias o alivios fiscales, mecanismos de liberación de la obligación de pagar los tributos, lo que produce que el sujeto vuelva al círculo económico, generando nueva riqueza que será gravada. De lo contrario, el sujeto se verá compelido seguramente a figurar como deudor siempre y acarrear las consecuencias que esto conlleva.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con un panorama teórico inicial planteado, es necesario delimitar la descripción de este asunto que

brindan las sentencias de la Corte Constitucional, teniendo claro que esta entidad también ha extendido el entendimiento de estos fenómenos como condonación de obligaciones y sanciones tributarias.

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 esta condición fue entendida, asimilada y abordada en múltiples ocasiones por el defensor de la *norma normarum*. En tal sentido, la Corte no ha tenido un pronunciamiento unívoco desde sus inicios acerca de las amnistías tributarias.

En su primer fallo sobre el tema, en la sentencia C-260 de 1993, señaló que el vocablo amnistía proviene del griego que hace referencia a amnesia, que significa perdón, para el caso era un olvido jurídico, como ocurre en el campo penal. Así, indicó que en el caso del Derecho Tributario, las amnistías sirven

*“...para exonerar de la obligación a los contribuyentes cuando las circunstancias que recaen sobre la realidad económica así lo aconsejen. Es un olvido que tiene su razón de ser en la conveniencia socioeconómica, tanto del Estado como de la sociedad civil, como partes de un mismo proceso económico y jurídico”*. (Resaltado fuera de texto).

Con lo anterior, se van decantando algunos elementos de la definición, tales como (1) el concepto de **exoneración de una obligación**, por (2) **la necesidad de circunstancias que ameriten ésta por la conveniencia socioeconómica del momento**. De esta forma cabe ser enfáticos en demostrar que desde el primer fallo de la Corte se ha contemplado la posibilidad de establecer amnistías tributarias en ciertas situaciones, siendo posibles siempre que (3) solo **por razones de equidad se justifique apartarse del sentido de igualdad** que debe imperar, como regla general, en materia de recaudación de impuestos.

Desde aquel momento se estableció la posibilidad de adoptar estas medidas, y se hizo un llamado de atención al legislador para que tenga cuidado con la expedición de este tipo de normas que consagran alivios fiscales en vista de que solo pueden estar avaladas por un criterio de razonabilidad que las justifique y únicamente para casos específicos. De igual forma, se hace un llamado de atención a las autoridades encargadas de recaudar impuestos.

Por esto, los alivios fiscales pueden ser herramientas que faciliten la inclusión y regreso del *statu quo* de un determinado grupo de sujetos que se encuentran en mora con el fisco con el fin de que puedan cumplir con sus obligaciones tributarias de una manera más favorable. De tal modo, se busca la aplicación del principio de equidad tributario expresado en fórmulas que sin la necesidad de vulnerar el derecho de otros contribuyentes permitan la formalización y el regreso a la normalidad jurídica de otros.

<sup>1</sup> Ver Uckmar, Víctor, “La capacidad contributiva, presupuesto jurídico y fundamento de la tributación. La justa tributación”. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario* número 52. 2002.

## 2. Objetivos

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley para denotar sus fines.

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Contribuir al cumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter nacional y territorial, así como de otras obligaciones de carácter administrativo, mercantil, seguridad social y prevención del riesgo, entre otras, a favor de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares por medio del establecimiento de incentivos a favor de estos y que les permitan regularizar su situación de incumplimiento actual.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Cumplir las obligaciones de diferentes tipos a cargo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares.
- Aumentar el recaudo tributario producto de la implementación del incentivo fiscal temporal.
- Aumentar y mantener el cumplimiento de las obligaciones de diferentes tipos a cargo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares.
- Formalizar el sector las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares.

## 3. Descripción del proyecto

Considerando los objetivos trazados, el presente proyecto de ley contempla las siguientes disposiciones:

En el artículo 1° se habla del objeto de la ley, que representa íntegramente los objetivos señalados anteriormente, los cuales obedecen a contribuir al cumplimiento de las obligaciones de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y otras entidades similares.

Posteriormente se plantea el incentivo fiscal temporal, el cual consiste en la reducción parcial de un porcentaje de los intereses y sanciones relacionados con obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Es importante hacer énfasis en que al no condonar el impuesto en sí mismo, no se está violentando la condición de los contribuyentes cumplidos; por lo tanto, no hay vulneración del principio de equidad tributario.

Estetratamiento se les otorgará a las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, las entidades del artículo 19-2 (cajas de compensación), 19-4 (cooperativas), 19-5 (propiedad horizontal) y 23 (entidades no contribuyentes declarantes) del Estatuto Tributario Nacional de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en esta ley.

En contraposición, esta ley no se les aplica a las personas jurídicas con ánimo de lucro, personas naturales. De igual manera, tampoco a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que hubieran sido admitidos en procesos de reorganización empresarial, en procesos de liquidación judicial o que hubieran sido admitidos en los procesos de restructuración regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los convenios de desempeño.

Tampoco podrán acceder a los beneficios de que trata la presente ley los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en la Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014 y Ley 1819 de 2016 que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Entre otras cuestiones, se plantea que en este caso el valor a pagar puede ser inferior al de la sanción mínima. Se indica que algunas entidades deben promocionar la aplicación de esta ley en el sentido de darle difusión para que los respectivos contribuyentes puedan acogerse a los beneficios de la misma.

También se encuentra una disposición que faculta a las entidades territoriales a emplear este incentivo fiscal en sus jurisdicciones, el cual deberán aplicar por medio de acuerdo municipal, acuerdo distrital u ordenanza departamental.

También se plantea que el Gobierno nacional, junto con otras entidades públicas relacionadas, debe generar programas y acciones para fomentar el cumplimiento de las obligaciones administrativas de diferente índole que tienen los sujetos destinatarios de la presente ley.

Por último, se estipulan las vigencias y derogatorias de la ley, la cual empezará a regir a partir de su promulgación.

## 4. Fundamento jurídico

Como el fundamento jurídico de este proyecto de ley se relaciona principalmente con el fenómeno jurídico de las amnistías tributarias, a continuación se hace una aproximación a este fenómeno.

### 4.1 Delimitación jurídica del fenómeno de las amnistías tributarias en la jurisprudencia constitucional en Colombia

El presente acápite analizará los fallos de la Corte Constitucional que se han suscitado en relación con el tema de estudio, teniendo como referente la Constitución Política (en adelante C. P.) de 1991. De tal forma se realizará la delimitación jurídica del fenómeno de las amnistías tributarias, así se decantará esta noción con base en la jurisprudencia constitucional, teniendo en cuenta la ausencia de regulación legal<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En la explicación se usa *in extenso* en el artículo de investigación titulado “Las amnistías tributarias. Un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992-2015)” de autoría del señor Eduardo Andrés Cubides Durán, publicado por la Universidad Externado

Refiriéndose al concepto de las amnistías tributarias desde la doctrina, es menester entender que es un asunto que se ubica dentro del tema de modos de extinción de las obligaciones tributarias (en sentido amplio) y también sanciones, específicamente en el fenómeno conocido como remisión o condonación. Acudiendo a la doctrina *ius civilista*, señala Hinestrosa<sup>3</sup> que la remisión o condonación tienen una acepción amplia que implica exoneración y liberación, es decir, dejación del derecho a su favor.

Teniendo en cuenta lo anterior y con un panorama inicial planteado, es necesario delimitar la descripción de este asunto que brindan las sentencias de la Corte Constitucional, así iniciar el estudio jurisprudencial, teniendo claro que esta entidad también ha entendido las amnistías como condonación de obligaciones y sanciones tributarias.

La Corte no ha tenido un pronunciamiento unívoco desde sus inicios acerca de las amnistías tributarias. En su primer fallo sobre el tema, en la sentencia C-260 de 1993, como ya se vio previamente, donde se indicó que es una herramienta posible, que es útil y necesaria en ciertos momentos, y que por tal razón en determinadas situaciones se amerita su empleo.

Con lo anterior, se van decantando algunos elementos de la definición, tales como (1) el concepto de **exoneración de una obligación**, por (2) **la necesidad de circunstancias que ameriten ésta por la conveniencia socioeconómica del momento**, y que (3) sólo **por razones de equidad se justifique apartarse del sentido de igualdad** que debe imperar, como regla general, en materia de recaudación de impuestos.

Los anteriores postulados (concepto de exoneración, posibilidad y excepcionalidad) se acentuaron a lo largo de los fallos y desde la sentencia C-511 de 1996 se evidenciaron otros dos elementos de la definición, por un lado, que las amnistías son (4) un **modo extraordinario de extinción de la obligación tributaria**, (5) **que versa sobre obligaciones tributarias perfeccionadas y plenamente exigibles**.

De igual forma, recalcó la Corte para el caso de las amnistías que (6) **no violaban por sí mismas la C. P., aunque se vea afectado en alguna medida el principio de equidad**, siendo (7) **un incentivo para que los contribuyentes morosos regularicen su situación**, de la siguiente manera:

**“No viola en ningún sentido la Constitución que una ley pretenda conceder a los contribuyentes morosos una oportunidad para resolver su situación fiscal.** Tampoco quebranta la Carta que el Estado haga uso de ciertos

instrumentos de recaudo con el objeto de recuperar, así sea parcialmente, sus créditos, máxime si de lo anterior se sigue el aumento de personas que ingresan a la base de contribuyentes”. (Resaltado fuera de texto).

Por otro lado, es imperativo señalar hasta este punto cronológico dos cosas. La primera es que la Corte no parecía hacer ninguna distinción entre saneamientos y amnistías, refiriéndose a estos términos indistintamente, mencionado su posibilidad de implementación como medidas exonerativas de orden económico o fiscal. La segunda es que se condicionó su posibilidad de implementación (teniendo en cuenta que son excepcionales) a (8) **la necesidad de congruencia que debe haber entre estas medidas y la causa y finalidad de las mismas** (relación teleológica), siendo indispensable (9) la **carga de justificación** acerca de (10) **la razonabilidad y proporcionalidad** de estas con base en hechos reales.

Conforme a lo anterior, corresponde desde ese momento al legislador la justificación de adopción de este tipo de medidas, teniendo en cuenta que la Corte para cada oportunidad realizaría un escrutinio constitucional riguroso, a efectos precisamente de revisar su constitucionalidad.

Continuando y concretando el análisis, desde la sentencia C-804 de 2001, tratándose de la cuota de compensación militar, la Corte definió las amnistías como una condonación de las obligaciones tributarias, y este pronunciamiento ha sido reiterado desde entonces en la jurisprudencia constitucional, indicando que es un evento extintivo de la obligación, donde opera una condonación o remisión de una obligación tributaria que ya existe, y agregó un elemento nuevo, que es (11) **la exigencia de cumplir los requisitos que la ley señale para acceder a los beneficios**.

Por su parte, en sentencia C-910 de 2004, la Corte indicó también que estas condonaciones (12) **pueden efectuarse sobre el total o una parte de la obligación**. En esa oportunidad indicó lo siguiente: “*las amnistías tributarias tienen lugar cuando se condonan, en todo o en parte, las obligaciones a cargo de un contribuyente respecto del cual ya se ha configurado la correspondiente obligación tributaria*”.

Continuando el estudio, en la sentencia C-833 de 2013 la Corte hizo una recapitulación de lo tratado hasta ese momento, agregando nuevos elementos a la definición que se había venido construyendo. Por una parte, hizo mención a la (13) **independencia entre la denominación y efectos de la disposición que contemplan amnistías**, dado que se está frente a estas medidas cuando (14) ante el **incumplimiento de obligaciones** se introducen herramientas para condonarlas de forma total o parcial, o para **inhibir o atenuar las consecuencias adversas de tal incumplimiento**

de Colombia en 2017. El autor autorizó el uso de la publicación.

<sup>3</sup> Ver Fernando Hinestrosa en su obra *Tratado de las obligaciones: concepto, estructura y vicisitudes*. Universidad Externado de Colombia, 2017.

**(investigaciones, liquidaciones y sanciones)**. Por último, señaló la Corte la (15) **diferencia entre saneamiento y amnistía, que es de género a especie**, siendo las amnistías instrumentos de saneamiento fiscal.

Adicionalmente, vale la pena mencionar la sentencia C-551 de 2015, donde la Corte indicó que (16) **para que estas medidas fueran constitucionales es necesario que supere un test estricto de proporcionalidad** donde se verifique que los fines perseguidos por estas herramientas sean legítimos, constitucionalmente importantes e imperiosos, de tal forma que (17) **los beneficios de adoptar estas medidas deben exceder claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales**, haciendo que el peso ponderado del bien perseguido y su duración en el tiempo sea mayor al peso del bien transitoria y parcialmente sacrificado.

Considerando el recuento anterior, este se puede agrupar en dos categorías, la primera sobre la delimitación conceptual del vocablo de amnistía tributaria, y la segunda sobre los requisitos de constitucionalidad de estas medidas, ergo pasemos a su decantación.

Según el defensor de la *norma normarum*, las amnistías tributarias son una especie de saneamiento fiscal que consiste en un modo extraordinario de extinción de las obligaciones y sanciones tributarias donde se exonera al contribuyente total o parcialmente de estos rubros plenamente exigibles, de los cuales está pendiente su cumplimiento, siendo un incentivo para que el contribuyente moroso regularice su situación, siempre y cuando se realicen los requisitos que la ley señale para acceder a estos beneficios.

**Lo anterior es constitucionalmente factible, teniendo en cuenta que este tipo de saneamientos no violan por sí mismos la C. P., pero considerarse que estas solo son posibles si hay circunstancias extraordinarias que ameritan su empleo dada su conveniencia socioeconómica**, pues se persigue la protección de fines legítimos y constitucionalmente imperiosos con la adopción de las amnistías. En este sentido se busca que los beneficios buscados sean mayores a los perjuicios que puedan generarse. De tal forma, deben existir razones que ameritan apartarse del sentido de igualdad que debe imperar en las cargas públicas con la adopción de este tipo de herramientas de alivio fiscal.

Estos instrumentos deben tener congruencia entre la causa, contenido y finalidad de los mismos, y corresponde al legislador la carga de justificación bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, porque cuando la Corte estudie su constitucionalidad por medio de un test estricto de proporcionalidad, no revisará la denominación que adoptaron, sino los efectos que producen la disposición y su contenido jurídico.

Finalizando este punto, es necesario comprender cómo funcionan las amnistías tributarias sobre lo que se denomina la relación jurídica tributaria, y luego evidenciar por qué el impuesto de normalización tributaria es una amnistía tributaria injustificada.

#### **4.2 Análisis de las figuras que contemplaron amnistías en la legislación colombiana. Hacia un concepto más preciso.**

**4.2.1 La relación jurídica tributaria.** Como se observó, las amnistías son un modo de extinción anómalo de las obligaciones y sanciones tributarias, por lo cual es necesario describir brevemente el concepto de relación jurídica tributaria para entender la estructura del contenido de la obligación en este ámbito y, en concreto, su terminación, teniendo en cuenta que para nuestro ordenamiento este asunto está regulado en el Estatuto Tributario (en adelante E. T.) en el artículo 800 y siguientes y 1625 y siguientes del Código Civil.

Antes de hablar de la obligación tributaria, es importante revisar el concepto que en materia civil se ha dado, teniendo en cuenta que de una u otra forma la estructura obligacional del derecho tributario deviene de la planteada en el ámbito civil, como la clásica relación acreedor-deudor. De la siguiente forma se refiere Hinestroza (2007, 55) al tema:

“Obligación significa ligamen, atadura, términos próximos entre sí, pero no sinónimos, que vertidos al derecho implican una relación jurídica (...) en razón de la cual un sujeto activo, que se denomina acreedor, espera fundadamente un determinado comportamiento, colaboración, que es la prestación, útil para él y susceptible de valoración pecuniaria, de parte y a cargo de otro, sujeto pasivo, llamado deudor, quien se encuentra, por lo mismo, en la necesidad de ajustar su conducta al contenido del nexa, so pena de quedar expuesto a padecer ejecución forzada”.

Como puede deducirse de esta definición, la obligación es un nexa que une a dos sujetos (acreedor y deudor), cuyo objeto es un deber de conducta que crea una relación entre estos (ese nexa, ligamen, o atadura), donde los dos se ven compelidos a realizar un determinado comportamiento, so pena de realizar la prestación inicial de forma forzada o pagar su equivalente en dinero, pero en todo caso resarcir los daños y perjuicios causados por su incumplimiento. De lo mencionado anteriormente se desprende que la obligación en el ámbito civil tiene los siguientes elementos: dos sujetos (i) **acreedor** o sujeto activo, y (ii) **deudor** o sujeto pasivo, quienes se deben recíprocamente (iii) un **deber de comportamiento** (la prestación) en virtud de la (iv) **autonomía de la voluntad** de las partes.

En el derecho civil la obligación está compuesta por dos sujetos, quienes por medio de la autonomía de la voluntad crean un nexa entre sí, lo que los

compele a realizar determinado comportamiento so pena de verse a hacerlo de forma obligatoria. Sin embargo, en Derecho Tributario no existe la autonomía de la voluntad, sino que es una obligación que surge del poder impositivo del Estado, establecido en Colombia en la C. P. en su artículo 95 numeral 9. En este sentido, el nacimiento de la obligación tributaria se da con la realización del hecho generador previsto en la norma.

Se entiende entonces que la obligación tributaria (principal) vincula a dos sujetos (activo-administración y pasivo-contribuyente), donde al sujeto activo o acreedor se le genera a su favor un crédito en virtud de la Constitución y la ley, que da los supuestos de hecho (hecho generador), que una vez cumplidos realizan el nacimiento de la obligación tributaria sustancial en cabeza del sujeto pasivo o deudor.

Adicional a lo anterior, también se generan otras obligaciones accesorias a la obligación principal (como los intereses), a su vez unas obligaciones de tipo formal que pueden devenir de actos administrativos, al no estar contempladas en el artículo 338 constitucional, y dado el caso pueden existir también sanciones, lo que permite concluir como señala Marín (2015, 314)<sup>4</sup>:

“La relación jurídico-tributaria es compleja debido a que numerosas figuras legales en el escenario impositivo exigen un comportamiento, pues el objeto de la misma va más allá del pago del tributo como consecuencia de la realización del hecho generador (lo que se conoce como **obligación tributaria principal**) y compromete también otra serie de exigencias distintas de ella, como, por ejemplo, deberes formales a cargo de los sujetos pasivos del tributo. (...) Además de la obligación tributaria sustancial o material, coexisten **otras obligaciones**, como la de realizar pagos a cuenta de la obligación principal, mediante retenciones en la fuente, autorretenciones y anticipos. Así mismo, encontramos las de carácter **accesorio**, que tienen un contenido pecuniario y se exigen en relación con otra obligación tributaria, como es el caso de los intereses moratorios que se generan por el no pago oportuno de la obligación tributaria principal o de realizar pagos a cuenta. Por su parte, los **deberes formales** carecen de carácter pecuniario, pero son establecidos legalmente a efectos de posibilitar el desarrollo de actuaciones o procedimientos tributarios y, en últimas, asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Como se mencionó, de igual forma hacen parte de la relación jurídica tributaria las sanciones, que no son obligaciones accesorias, ni deberes formales, ni tampoco hacen parte de otro tipo de obligaciones, son la consecuencia de la realización

de un hecho tipificado como sancionable en la norma, producto del incumplimiento de alguna obligación. Su relación con la obligación incumplida es indirecta, pues la génesis de la sanción deviene de la norma y no de la obligación, como ocurre con las obligaciones accesorias.

El conjunto de estas obligaciones (sustancial, accesorias y formales), junto con las sanciones (dado el caso), es lo que constituye la relación jurídico-tributaria, que, recapitulando, es una relación de derecho en virtud de la cual el sujeto que se encuentre en los determinados supuestos de la norma es llamado a cumplir con su deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado no solo pagando el tributo, sino cumpliendo las demás obligaciones so pena de ser sancionado producto de la tipificación establecida.

Con el panorama general entendido, es necesario acotar la delimitación jurídica de las amnistías tributarias para revisar sobre qué parte de la relación jurídica impositiva recaen las mismas como mecanismos de extinción de estos vínculos, y verificar si en realidad constituyen o no este fenómeno, según la definición de la Corte Constitucional.

**4.2.2 Delimitación jurídica de las amnistías tributarias.** Dice la Corte que las amnistías son condonaciones totales o parciales de las obligaciones; sin embargo, en algunas ocasiones también mencionó que eran exoneraciones de las obligaciones, por lo cual vale la pena preguntarse si las dos acepciones son lo mismo. Un primer acercamiento, citando la Real Academia Española (RAE), nos dice que condonar es “perdonar o remitir una pena de muerte o deuda” y exonerar es “aliviar, descargar de peso u obligación”. Con lo anterior, se considera más acertado emplear el concepto de exoneración, como se explicará a continuación.

Con lo estudiado hasta el momento, observamos que las amnistías no son simples condonaciones de las obligaciones; además, que este efecto se encuentra especialmente estipulado en el artículo 820 del E. T. y que también pareciera existir para el caso una posible transgresión del artículo 136-4 de la C. P. al perdonar réditos a favor del Estado entendiéndolos como donaciones.

Por lo anterior, el concepto de exoneración tiene un elemento determinante en la diferenciación que deberá tenerse en cuenta por el juez constitucional y es **su carácter de aliviar una situación a raíz de una circunstancia excepcional que podría justificar este comportamiento del legislador.** No se trata de un perdón de obligaciones sencillamente al involucrar diferentes elementos que no son propios de la condonación en estricto sentido y son más propios del ámbito tributario.

**4.3 Tipos de amnistía.** Partiendo de la delimitación planteada y considerando que las amnistías constituyen exoneraciones totales

<sup>4</sup> Ver *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Universidad Externado de Colombia, 2015.



o parciales de las diferentes obligaciones y sanciones tributarias, enmarcadas dentro de unas circunstancias especiales, se procede a analizar la operatividad del mismo estudiando las normas que fueron demandas.

Para realizar el análisis enunciado, se han agrupado las disposiciones de la siguiente manera: (1) exoneración total de las obligaciones o sanciones, (2) exoneración parcial de las obligaciones y sanciones, y (3) otras categorías que no son amnistías. Sobre la última clase se deja a un lado la denominación que le ha dado el legislador, centrándose en el estudio del efecto jurídico de fondo, que es lo que realmente interesa estudiar, con base en lo planteado por la Corte Constitucional.

**4.3.1 Exoneración total de obligaciones o sanciones.** En el caso de la exoneración total del impuesto, se observa el caso de la cuota de compensación militar (sentencias C-804 de 2001 y C-315 de 2011), donde los contribuyentes fueron eximidos del pago del tributo por sus situaciones excepcionales de precariedad económica. Para el caso de la exoneración total de intereses y sanciones, el fenómeno puede ocurrir de dos formas: la primera, donde la exoneración sucede de forma directa según estipula la ley (sentencia C-511 de 1996 tratando el artículo 238 de la Ley 223 de 1995), y la segunda, de forma indirecta cuando se le permite al contribuyente presentar fuera de tiempo su declaración sin que se causen intereses o sanción de extemporaneidad, lo que lo exonera del pago de estos rubros que ya se generaron.

**4.3.2 Exoneración parcial de obligaciones y sanciones.** Esto sucede también de dos formas: directa o indirectamente. Directamente, estableciendo exoneración de forma específica, como sucede con las condiciones especiales de pago (sentencia C-743 de 2015, tratando el artículo 57 de la Ley 1739 de 2015)<sup>5</sup>, en donde se le permite al contribuyente pagar de forma reducida los intereses y sanciones si paga el cien por ciento del impuesto y los rubros mencionados en el porcentaje estipulado. De forma indirecta, cuando hay una disminución de la tarifa aplicable, como en el caso de las obligaciones del Fondo Cinematográfico por concepto de impuesto al cine (sentencias C-260 de 1993 tratando el artículo 66 la Ley 49 de 1990), y la disminución de intereses moratorios (sentencia C-1115 de 2001, tratando el artículo 100 de la Ley 633 de 2001).

Dentro de la categorización anterior, acerca de la exoneración parcial de la obligación por reducción de la tarifa, se entiende que están incluidos los tan controvertidos saneamientos patrimoniales, aquellos que permiten la inclusión de activos omitidos y exclusión de pasivos inexistentes, por lo que se explicará a continuación

haciendo referencia a las sentencias C-138 de 1996 (artículo 1° de la Ley 174 de 1994), C-992 de 2001 (artículo 4° de la Ley 633 de 2000), C-1114 de 2003 (artículo 80 de la Ley 788 de 2002), C-910 de 2004 (artículo 6° de la Ley 863 de 2003), C-833 de 2013 (artículo 163 de la Ley 1607 de 2012) y C-551 de 2015 (artículos 35 y siguientes de la Ley 1739 de 2014).

Para el caso de las sentencias C-992 de 2001 y C-1114 de 2003 se revisaron las disposiciones que contemplaban la posibilidad de incluir activos omitidos o pasivos inexistentes de periodos pasados fiscalizables en las declaraciones de renta del año en curso, pero a una tarifa menor, otorgando una firmeza especial en la declaración. En el caso de la sentencia C-833 de 2013 se estudió el artículo 163 de la Ley 1607, que disponía la posibilidad de incluir pasivos inexistentes o activos omitidos de las declaraciones de renta de periodos no revisables, pagando una tarifa de 10 % en vista de que se consideraba el patrimonio descubierto como ganancia ocasional. Por último, para el caso del impuesto de normalización tributaria estudiado en la sentencia C-551 de 2015, se configuró un impuesto cuyo hecho generador era la omisión de activos o inclusión de activos, tributando a una tarifa específica y progresiva.

Los anteriores cuatro pronunciamientos constituyen una amnistía tributaria con base en la delimitación jurídica construida a partir de los pronunciamientos de la Corte, pues encuadran con la definición planteada, ya que se está reduciendo la obligación principal ya generada, disponiendo una tarifa menor para determinar el impuesto a pagar. La obligación se incumplió cuando el contribuyente debía declarar y pagar el impuesto de renta respectivo incluyendo el valor de los activos omitidos o pasivos inexistentes, a la tarifa establecida. Sin embargo, el legislador, una vez surgida la obligación mencionada, les otorgó la posibilidad a estos contribuyentes de declarar los rubros indicados una tarifa menor a la inicial, y para los dos primeros casos con una firmeza menor, lo que claramente aminora la carga impositiva<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cabe anotar que la Corte encontró constitucional el impuesto de normalización tributaria, señalando que no era una amnistía tributaria y que en todo caso el saneamiento supera el test estricto de proporcionalidad, dado que “es una medida legítima desde la perspectiva constitucional, con fines importantes e imperiosos, que resulta adecuada, necesaria y conducente para el logro de finalidades esenciales del Estado social y democrático de derecho”. Por otra parte, indica que la Administración no tiene conocimiento de los bienes por regularizar; por tanto, no existe una obligación líquida que condonar.

Sobre el tema, se debe precisar que no se está de acuerdo con la Corte, pues se está exonerando una obligación tributaria que ha nacido, aunque no se ha detectado, así el contribuyente una vez revele sus obligaciones pendientes, las mismas serán aminoradas por este acto, situación casi idéntica a la estudiada en sentencia C-833 de 2013. Por último, cabe precisar que la Corte debió haber aceptado este impuesto como una amnistía, pues en todo caso

<sup>5</sup> Ver el artículo 356 de la Ley 1819, sobre condición especial de pago para gravámenes de carácter territorial.

No obstante, tratándose de la sentencia C-910 de 2004, se declaró la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 863 de 2003, que adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 239-1, donde se permite incluir como renta líquida gravable los activos omitidos o pasivos inexistentes de declaraciones de renta de **periodos no revisables**. Para el presente caso se encontró que no había una amnistía tributaria puesto que no hay una condonación total o parcial de la obligación tributaria exigible, sino que, por el contrario, permite al contribuyente y a la administración tributaria en dado caso incluir en la declaración los rubros en cuestión como renta líquida gravable y sobre estos tributar a la tarifa estándar, pues estos montos se toman como un ingreso gravable para el periodo en curso.

Debe tenerse en cuenta que si no existiera el artículo 239-1 del Estatuto Tributario, la posibilidad de incluir activos omitidos o pasivos inexistentes de periodos no revisables no constituiría una amnistía tributaria dado que la Administración habría perdido competencia para fiscalizar las declaraciones presentadas. Por lo tanto, la persona estaría contribuyendo a revelar ante la Administración su patrimonio oculto o los pasivos que no existían; lo anterior, en vista de que no habría norma para tener en cuenta hechos de cualquier periodo que ya estuviera en firme.

Sobre este punto anterior vale la pena destacar que aunque la obligación no esté determinada, dado el desconocimiento de hechos económicos por parte de la Administración, la misma sí existe (ya se generó) y es determinable, por lo cual podrá ser exigible, ergo disminuir la tarifa de tributación de estos montos es exonerar parcialmente del pago que pueda cobrarse en el futuro.

#### **4.3.3 Otras medidas que no son amnistías.**

Como ya se mencionó, también existen otras medidas que han sido denominadas como amnistías tributarias; sin embargo, bajo el contraste de la definición decantada con la disposición particular, no se encuentra que su naturaleza sea la de una amnistía tributaria, tales son los casos de (1) la conciliación y/o transacción de los procesos administrativos y contenciosos administrativos, (2) la imposibilidad de realizar investigaciones e imponer sanciones (sentencia C-511 de 1996, tratando el artículo 243 de la Ley 223 de 1995), (3) la firmeza especial de la declaración (sentencia C-511 de 1996, tratando el artículo 240 de la Ley 223 de 1995), y (4) el cambio en la imputación del pago (sentencias C-823 de 2004 y C-910 de 2004).

En particular, sobre la primera situación, el fenómeno se refiere a la posibilidad que se

les da a los contribuyentes de prescindir de sus pretensiones que tienen en un litigio tributario en sede del proceso administrativo o jurisdiccional a cambio de que solo paguen un porcentaje del monto en discusión, generalmente cumpliendo los requisitos que trae consigo la disposición que permite el mecanismo, y concedido dentro de un tiempo acotado. Sobre el asunto, la Corte Constitucional se refirió al tema en seis oportunidades. En la sentencia C-511 de 1996, examinando el artículo 246 de la Ley 223 1995; en la sentencia C-992 de 2001, tratando el artículo 101 de la Ley 633 de 2001; en las sentencias C-910, C-990 y C-999 de 2004, analizando los artículos 38 y 39 de la Ley 863 de 2003; y en la sentencia C-333 de 2010, estudiando el artículo 77 de la Ley 1328 de 2009<sup>7</sup>.

La primera vez que la Corte se pronunció sobre el asunto fue en la sentencia C-511 de 1996, en donde infortunadamente no realizó ningún pronunciamiento de fondo, sino que se limitó a decir que era una amnistía injustificada, al igual que todos los medios de saneamiento fiscal que se introdujeron en la Ley 223 de 1995. La segunda oportunidad fue en la sentencia C-992 de 2001, pero en esta oportunidad tampoco hubo un pronunciamiento de fondo, puesto que la Corte se declaró inhibida por falta de objeto, dado que la disposición ya había agotado sus efectos en el tiempo.

La tercera oportunidad en donde se habló del tema fue la sentencia C-910 de 2004 (para las sentencias C-990 de 2004 y C-999 de 2004, la Corte se estuvo a lo resuelto en el pronunciamiento anterior), en donde la Corte señaló que estos instrumentos no pueden equipararse a las amnistías tributarias puesto que no hay un resultado desfavorable hasta el momento para el contribuyente, tanto así que es por esto que sostiene un litigio frente a la Administración, situación diferente a la de los contribuyentes que saben lo que deben, y lo han aceptado, pero que no obstante no han cumplido con sus obligaciones. Señaló la Corte:

“Por consiguiente, no se trata de favorecer al contribuyente incumplido o moroso con una rebaja en sus obligaciones, sino de terminar anticipadamente una controversia en torno a las mismas, razón por la cual no cabe afirmar que las normas acusadas constituyan una amnistía tributaria. (...) en este caso, la materia es susceptible de conciliación por referirse a pretensiones de carácter patrimonial y contenido económico, y, comoquiera que esa conciliación o transacción operan sobre materias objeto de controversia, no comportan, por consiguiente, *per se*, la rebaja de obligaciones ciertas e indiscutidas y no pueden catalogarse como amnistías tributarias

---

superó el test estricto de proporcionalidad que se les exige a los saneamientos fiscales, así hubiera dado cabida más adelante al empleo de estas herramientas cuando vuelvan a ser necesarias, como se encontró en el presente caso.

<sup>7</sup> Ver artículos 147 y 148 de la Ley 1607 de 2012, 55 y 56 de la Ley 1739 de 2014 y 305 y 306 de la Ley 1819 de 2016.

(...) obedece a una consideración de política legislativa la ponderación entre la ganancia por la oportunidad del recaudo y el ahorro de tiempo y recursos administrativos, y un eventual estímulo a controvertir administrativa y judicialmente las obligaciones tributarias, con la perspectiva, también eventual, de beneficiarse de una medida legal de alivio o saneamiento”.

Por último, la Corte se pronunció sobre el tema en la sentencia C-333 de 2010, en la cual se estudió la posibilidad de aplicar este instrumento a las entidades territoriales, y se encontró que la disposición demandada era inconstitucional porque vulneraba el artículo 287 y el 294 de la Constitución, dado que la norma otorgaba la facultad a los contribuyentes de conciliar sus procesos por los impuestos territoriales que tuvieran en discusión. Sobre este punto cabe analizar (no obstante que la Corte no se pronunció sobre el tema) que la inconstitucionalidad se dio porque se otorgaron tratamientos preferenciales sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Sin embargo, no se excluye la posibilidad de que se dote con estas herramientas a las entidades territoriales para que sean estas las que dispongan de las mismas según sus necesidades, tema que se analizará en el cuarto acápite.

En general, las cuatro circunstancias enunciadas que no constituyen una amnistía tributaria son otro tipo de medidas de alivio fiscal puesto que no hay exoneración total o parcial de las obligaciones y sanciones tributarias. En el primer caso es una terminación anticipada del proceso tributario en la instancia que se encuentre; en el segundo se trata de una renuncia a las facultades de fiscalización de la Administración sin que exista ningún proceso en curso; el tercero es la disminución del término de firmeza de la declaración que se encuentra en el artículo 714 del E. T.; y el cuarto es una modificación temporal al artículo 804 del E. T., sobre prelación e imputación del pago.

Como no son amnistías, deben ser considerados como otro tipo de saneamientos o herramientas. Valdría la pena revisar para el caso de las firmezas especiales las no investigaciones y la terminación anticipada del proceso tributario, que aunque no son exoneraciones de las obligaciones o sanciones tributarias propiamente, sí podría haberlas de forma hipotética e indirectamente, como señala Medina (2015-A) acerca del modo de extinción de las obligaciones por la pérdida de potestad para revisar las declaraciones tributarias.

#### 4.2.4. Operatividad de las amnistías.

Para dar por terminado el estudio de este acápite y a modo de resumen, se revisará cómo actúa el concepto de amnistía tributaria en los diferentes vínculos de la relación jurídico-tributaria.

Respecto de (i) la obligación tributaria principal, puede exonerarse total o parcialmente<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La exoneración parcial puede recaer de forma directa en

de su cumplimiento como vimos. Para (ii) las obligaciones accesorias, su exoneración también puede ser total o parcial<sup>9</sup>. Acerca de (iii) las obligaciones formales, puede exonerarse de su cumplimiento, o bien reducir su intensidad; sin embargo, si ya fue incumplida, no procede la condonación de las mismas puesto que este incumplimiento se traduce de forma inmediata en una sanción. Por último y concatenado a lo anterior, se puede exonerar de (iv) las sanciones de forma total o parcial<sup>10</sup>.

#### 4.4 La estructura del juicio estricto de proporcionalidad

Considerando todo lo anterior, la Corte Constitucional ha mencionado que cuando se trate de la aplicación de este tipo de medidas, se debe superar un test estricto de proporcionalidad para verificar que la medida es necesaria y se justifica su empleo. En este sentido ha mencionado la Corte que

“El carácter estricto del juicio aplicable en esta oportunidad encuentra fundamento en los problemas que las amnistías plantean a la luz de las normas constitucionales que gobiernan el sistema tributario. En efecto, si bien en la regulación de los diferentes tributos el legislador goza de un muy amplio margen de configuración y apreciación que le permite no solo definir sus elementos, sino también valorar la conveniencia de su adopción cuando se dispone—tal y como ocurre en el presente caso— la aprobación de medidas especiales que exceptúan de la aplicación del régimen general a las personas que no han cumplido oportunamente sus obligaciones tributarias”. (Sentencia C-743 de 2015).

Con base en lo anterior, es necesario que el legislador cumpla con los requisitos que exige el test de proporcionalidad. De esta manera se evidencia si (1) se persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, (2) son efectivamente conducentes,

---

la obligación sustancial o hacerlo de forma indirecta, por ejemplo por medio de la disminución de la tarifa, que es solo ejemplo que se ha planteado a partir del análisis de las sentencias, pues es claro que puede haber diferentes modos de disminución indirecta de la obligación como puede ser una aminoración de la base, y en todo caso será la configuración que le dé el legislador a estas herramientas lo que lo determine como actuarán estas medidas. De igual forma sucede con las otras figuras analizadas.

<sup>9</sup> Esto puede darse de forma directa o indirecta en este segundo caso, permitiendo presentar la declaración fuera de tiempo sin que nazcan intereses o se generen de forma aminorada.

<sup>10</sup> Para el caso de las sanciones, la exoneración puede darse de modo directo o indirecto. De forma indirecta, permitiendo al contribuyente cumplir la obligación formal incumplida con efectos *ex tunc*. Vale decir que no se ha presentado en la legislación una exoneración parcial de forma indirecta, pero bien podría el legislador permitir el cumplimiento de la obligación formal con una reducción parcial de la sanción, pero, se recalca, no se ha presentado esta situación.

(3) que son necesarias y, finalmente, (4) que son estrictamente proporcionadas, situaciones que se explican a continuación.

#### **4.4.1 Finalidad constitucionalmente imperiosa**

La Corte señala que la finalidad de la medida empleada debe ser constitucionalmente imperiosa, esto es, que la trascendencia constitucional de su realización es inaplazable o urgente.

En este sentido, el proyecto de ley cumple con tales criterios puesto que la medida empleada es urgente por cuanto existen diferentes sujetos en estado de incumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Ese estado de incumplimiento les impide acceder a varios productos del sector financiero, e incluso no pueden siquiera dar por terminada su actividad, pues es necesario el paz y salvo tributario expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Naciones (DIAN).

Debe recordarse que la medida no solo no se encuentra prohibida en nuestro ordenamiento constitucional y legal, sino que la misma Corte Constitucional ha mencionado (como se vio en el recuento) que aplicar este tipo de instrumentos de alivio fiscal resalta y se basa en el mismo principio de equidad establecido en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política.

Es frecuente que el sistema tributario genere distorsiones económicas y sociales, más aún teniendo en cuenta los diversos cambios que se producen en el sector año a año, así como la generación y modificación de las obligaciones tributarias que esto acarrea, lo que ocasiona que los sujetos pasivos de los tributos se descontextualicen y empiecen a incumplir sus deberes.

Aunque no existe una obligación concreta del Gobierno nacional para contextualizar y concientizar a los sujetos pasivos sobre los cambios tributarios que se producen, sí deberían existir capacitaciones en todo el territorio nacional que enseñen a la población las obligaciones que se generan o eliminan de un cambio normativo a otro.

Producto de lo anterior, es el constante incumplimiento de diferentes sujetos pasivos de las obligaciones tributarias que se generan con el paso del tiempo, lo que se acentúa en grupos de sujetos como los destinatarios de la norma, quienes son principalmente organizaciones de tipo social sin ánimo de lucro, a las cuales se les castiga con grandes cargas administrativas, pero no se les acompaña en el cumplimiento de las mismas.

Si se quiere una cultura de la formalización y legalidad, hay que darle la mano y ayudar a la población a lograrlo por medio del empleo de este tipo de instrumentos, con el fin de que regrese a su situación de normalidad y siga ayudando a la construcción de país con sus aportes en la

sociedad, comunidad y economía, pues de lo contrario existen pocas posibilidades y nulos escenarios en los cuales sin la ayuda del Estado estos sujetos pueden volver a regularizar su situación financiera.

#### **4.4.2 La medida es conducente**

En segunda medida, el examen de constitucionalidad se centra en la efectiva conducencia (idoneidad) que se le exige a la medida empleada, la cual debe tener contar con un alto grado de probabilidad según la evidencia empírica existente, alcanzar el objetivo invocado.

De tal manera, como se comentó desde la introducción de la exposición de motivos, pasando por el análisis constitucional de las amnistías, y así como se verá más adelante en el acápite de impacto fiscal, está completamente demostrado que la aplicación de los alivios fiscales planteados, los cuales también han sido conocidos bajo la denominación de “condiciones especiales de pago”, son mecanismos que ayudan a regularizar casi completamente la situación de los contribuyentes morosos.

Como la norma no condona la totalidad o parte de los impuestos generados y adeudados, sino que se concentra en la reducción parcial de los intereses y sanciones relacionados con los tributos, al cancelar los rubros adeudados en las condiciones pactadas, los contribuyentes incumplidos pueden normalizar su situación con el simple acogimiento de la norma y, claro, el posterior pago de lo adeudado.

Con base en lo anterior, la medida resulta conducente, pues cumple con la finalidad de regularizar los contribuyentes que se encuentren en situación de morosidad. Adicionalmente, plantea obligaciones en cabeza del Gobierno nacional, junto con otras instituciones, de capacitar y crear programas y en general acciones para que estos sujetos mantengan su situación de normalidad y cumplimiento de las diferentes obligaciones de carácter administrativo, incluidas las tributarias.

#### **4.4.3 Necesidad de la medida**

Por su parte, el juicio de necesidad impone determinar si el medio empleado es imprescindible para alcanzar el propósito o si, por el contrario, existen medidas alternativas que no restrinjan, o lo hagan en menor medida, el principio constitucional afectado.

Considerando lo planteado, debe analizarse si es necesario apartarse del sentido estricto de igualdad que debe imperar en las cargas públicas y aplicar criterios de equidad y eficiencia para lograr que los contribuyentes morosos regularicen su situación tributaria por medio de la aplicación del alivio fiscal propuesto.

En tal medida, no existen mecanismos administrativos o tributarios suficientes que permitan a los contribuyentes regularizar su situación fiscal completamente y de forma expedita

y benigna, pues el empleo de acuerdos de pago o prelación en la imputación de créditos resulta insuficiente, en tanto el capital adeudado permanece igual, y no existe ninguna diferenciación crucial en la aplicación del régimen sancionatorio.

Para evidenciar la situación de incumplimiento se suministra la relación de la cartera en mora adeudada de las siguientes entidades, información que fue allegada juiciosamente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):

Entidad	Aduanas	Cambios	GMF	Patrimonio	Riqueza	Renta	Retención	Consumo	IVA	Sanciones	Total
Cooperativas 19-4 ET	2.356	887	33	612	743	442.092	4.146	26	51.293	70.289	572.845
Artículo 23 del ET	-	-	-	-	-	184	31	-	46	-	262
ESAL del RTE	52	8	42	13	-	7.570	2.008	42	6.670	9.382	25.770
ESAL régimen ordinario	-	-	-	-	-	329	-	1	99	-	431

\* Valores en millones de pesos corrientes.

Si lo que se busca es dotar de verdaderas herramientas de saneamiento fiscal con condiciones favorables para que los contribuyentes que se acojan puedan regularizar su situación y volver a la normalidad financiera, el alivio fiscal planteado es la herramienta tributario-administrativa para emplear, pues de lo contrario la medida posible por emplear sería cancelar las cantidades exorbitantes de dinero con condiciones de pago igual de gravosas a las del régimen ordinario, lo que en nada ayuda a la normalización de los contribuyentes ni a la formalización o rescate financiero de los mismos.

#### 4.4.4 Proporcionalidad de la medida

Finalmente, al superar las anteriores etapas del juicio de proporcionalidad, deberá establecerse si la medida es estrictamente proporcionada, esto es, deberá determinar la Corte Constitucional si la importancia de las razones que apoyan el empleo de la medida puede justificar la intensidad de las restricciones sobre los principios afectados.

Es necesario recalcar que a juicio de la Corte las amnistías tributarias son aceptables y se fundamentan en la equidad, pero, de igual forma, es este principio el que siempre se verá afectado en menor o mayor medida tratándose de las situaciones de los contribuyentes que cumplieron con sus obligaciones en tiempo o de aquellos que pagaron de forma completa los intereses y sanciones generados.

Adicionalmente, se debe analizar críticamente la situación concreta. Así, es necesario remitirse de nuevo a la sentencia C-833 de 2013, en donde se planteó el tema de una forma clara, y resumiendo las sentencias anteriores, acerca de la afectación al principio de equidad con las amnistías tributarias. Se transcribe *in extenso*:

“Con independencia de otros contenidos que puedan ser adscritos a las disposiciones constitucionales que consagran los principios de igualdad (artículo 13 C. P.), equidad y justicia tributaria (artículos 95-9 y 363 C. P.), todos ellos fundamentan una exigencia de equidad horizontal, conforme a la cual se debe gravar de manera igual a quienes gozan de igual capacidad económica;

ella, a su vez, implica la prohibición de romper este principio de igual tratamiento para dispensar del cumplimiento de sus obligaciones tributarias a un sujeto o grupo, sin que medien circunstancias que justifiquen un tratamiento diferenciado. (...) Es precisamente esta exigencia la que se ve comprometida cuando el legislador establece amnistías u otros mecanismos de saneamiento tributario, orientados a generar incentivos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con sus obligaciones fiscales. (...) Las amnistías tributarias comprometen, *prima facie*, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones. (...) De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se ve compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria”.

Al permitir que los contribuyentes incumplidos tengan un trato más beneficioso, se configura un desequilibrio respecto de la igualdad en las cargas públicas; de esta forma, en estas medidas nunca va a haber igualdad en sentido estricto, pero es necesario que dependiendo de las circunstancias fácticas y las herramientas otorgadas en cada caso, se pondere si los presupuestos son tales que se permita la afectación a este principio, siempre de manera justificada y proporcional, curiosamente avalando la equidad dentro de estricta igualdad.

En tal sentido, se recalca que la situación de los contribuyentes cumplidos no se afecta toda vez que el alivio fiscal propuesto sólo recae sobre intereses y sanciones; además, sólo recae sobre una

porción de estos rubros, por lo cual solo afectaría la hipotética situación de aquellos contribuyentes morosos que al inicio de la vigencia de la ley hayan pagado el 100% de interés y sanciones adeudados.

Por otro lado, es claro que las amnistías tributarias se relacionan con el principio de eficiencia en el entendido que son mecanismos que buscan la regularización de la situación fiscal de los contribuyentes incumplidos, con lo que el Estado asegura el recaudo de una cartera sin mayores problemas, y adicionalmente pueden conseguirse otros beneficios como el intercambio de información y el aumento en la base de contribuyentes.

Por lo anterior, para el presente caso la medida es proporcional y no vulnera de manera flagrante e incisiva ningún principio constitucional, de manera que la herramienta se haga inviable jurídicamente.

### 5. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado, específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa, de llegar a existir, se entenderán incluidos en los presupuestos y en el plan operativo anual de inversión a que haya lugar. No obstante, el presente proyecto de ley no crea gastos de funcionamiento o inversión específicos; por el contrario, obtiene recursos de manera eficiente a través de un recaudo en mora ágil y expedito.

Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir *única* y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear

barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto *último* en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario, es claro que es el Poder Ejecutivo, y en el interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del *órgano* legislativo

la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida al exaltar el principio de eficiencia también busca un recaudo fácil y expedito de la cartera adeudada, en este caso del impuesto debido y de los intereses y sanciones restantes por pagar.

De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la

sociedad, los cuales se representan en un recaudo ágil y el retorno a la normalidad de múltiples contribuyentes en estado de mora, quienes de otra manera difícilmente o jamás podrían regularizar su situación, y a los cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta.

Lo anterior se basa a su vez en las siguientes cifras otorgadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) sobre el recaudo que ha tenido la implementación a saneamientos o alivios fiscales:

N°	Norma	Concepto	Número personas jurídicas	Número personas naturales	Resultado
1	Artículo 7° de la Ley 1066 de 2006.	Condiciones especiales de pago temporales	210	205	\$6.093.146.196
2	Artículo 22 de la Ley 1430 de 2010	Presentación extemporánea de IVA sin sanciones	119.356	53.423	Se condonó la sanción de extemporaneidad
3	Artículo 48 de la Ley 1430 de 2010	Condición especial de pago	17.557	17.481	\$494.540.731.674
4	Artículo 147 de la Ley 1607 de 2012	Conciliación contenciosa administrativa	1.082 solicitudes de conciliación		\$505.035.385.656
5	Artículo 148 de la Ley 1607 de 2012	Terminación por mutuo acuerdo	1.149 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$371.867.117.522
6	Artículo 149 de la Ley 1607 de 2012	Condición especial de pago	29.858	29.531	\$1.032.792.416.480
7	Artículo 55 de la Ley 1739 de 2014	Conciliación contenciosa administrativa	46		\$1.263.097.282
8	Artículo 56 de la Ley 1739 de 2014	Terminación por mutuo acuerdo	406 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$97.467.551.336
9	Artículo 57 de la Ley 1739 de 2014	Condición especial de pago tributos propiamente dichos	40.097	45.404	\$934.399.434.748
10	Artículo 58 de la Ley 1739 de 2014	Condición especial de pago tributos aduaneros	59	22	\$2.336.862.315
11	Artículo 305 de la Ley 1819 de 2016	Conciliación contenciosa administrativa	87 solicitudes de conciliación		\$224.654.459.600
12	Artículo 306 de la Ley 1819 de 2016	Terminación por mutuo acuerdo	267 solicitudes de terminación por mutuo acuerdo		\$101.062.153.345

Por último, vale la pena, es necesario referirse a que este tipo de medidas carecen de una iniciativa exclusiva del Gobierno nacional (artículo 154 de la C. P.), para lo cual se recuerdan las sentencias C-804 de 2001 y C-315 de 2008, tratándose de las objeciones presidenciales, sobre la regularización de la situación militar de determinadas personas, en donde la Corte cambió su posición e indicó lo contrario a la premisa de la sentencia C-511 de 1996, que las amnistías tributarias no están consagradas literalmente en el artículo 154 de la Constitución Nacional, motivo por el cual no es necesario la iniciativa previa del Gobierno.

“Es claro el texto constitucional al determinar que son de iniciativa exclusiva del Gobierno los proyectos de ley que decreten exenciones sobre impuestos, tasas y contribuciones, mas no existe restricción a nivel constitucional acerca de la iniciativa en los proyectos de ley que concedan otro tipo de beneficios tributarios”. Sentencia C-804 de 2001.

“En efecto, el artículo 154 de la Carta Política establece que dicha restricción a la capacidad de los congresistas para promover proyectos de ley se aplica, entre otros eventos, al decreto de exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. De la literalidad del precepto constitucional no se advierte que la reserva de iniciativa legislativa se extienda a otros beneficios de naturaleza tributaria, como es el caso presente de la amnistía respecto de la cuota de compensación militar. Por lo tanto, la primera de las objeciones planteadas por el Ejecutivo resulta infundada, habida cuenta que la materia del proyecto de ley cuestionado hace parte de aquellas de iniciativa ordinaria de los miembros del Congreso”. Sentencia C-315 de 2008.

De tal forma, es así como el órgano legislativo también tiene el poder de proponer y decretar amnistías tributarias sin previa iniciativa del Gobierno.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 367 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *León Freddy Muñoz Lopera*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación.*

Bogotá, D. C., marzo 5 de 2019

Doctor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 221 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación.**

Respetado doctor Pérez:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 221 de 2018**, “*por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*”.

Cordialmente,



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS  
ALJURE  
Coordinador Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Ponente

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación.*

### I. INTRODUCCIÓN

En consideración a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, a través del presente documento rendimos ponencia positiva frente al Proyecto de ley número 221 de 2018, “*por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*”. De autoría de los honorables Representantes *Norma Hurtado Sánchez, Luis Emilio Tovar Bello, Jorge Enrique Burgos Lugo, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Jairo Humberto Cristo Correa y Faber Alberto Muñoz Cerón*.

Con el ánimo de brindar una ponencia comprensible a los integrantes de la comisión tercera de la Cámara y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procederemos a desarrollar la presente ponencia así:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY
- III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES E INICIATIVA PARLAMENTARIA PARA EL CASO EN CONCRETO
- IV. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY
- V. PROBLEMÁTICA
- VI. MARCO JURÍDICO
- VII. FÓRMULA DE LA TASA
- VIII. PROPOSICIÓN
- II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa fue radicada el pasado 16 de octubre de 2018 por los honorables Representantes, Norma Hurtado Sánchez, Luis Emilio Tovar Bello, Jorge Enrique Burgos Lugo, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Jairo Humberto Cristo Correa y Faber Alberto Muñoz Cerón.



Al proyecto de ley le correspondió el número 221 de 2018 en la Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 941 el 6 de noviembre de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

### III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

La Ley 3ª de 1992, en su artículo 2º definió las competencias para el trámite de los proyectos de ley a las diferentes comisiones constitucionales permanentes, y específicamente, para el caso de la tercera, estipuló:

“Comisión Tercera.

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: Hacienda y Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”* (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, consideramos que la Corte Constitucional ha definido *en extenso* lo que se conoce como la regulación económica, partiendo del preámbulo de la Constitución, principios y diferentes postulados constitucionales que a postre servirán de sustento para la justificación de la presente iniciativa parlamentaria. En efecto, el artículo 334<sup>1</sup> Constitucional es claro en identificar la intervención del Estado en ciertos aspectos económicos o que hacen parte de la esfera privada de los administrados.

En Sentencia C-148 de 2015, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, determinó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Así, la intervención del Estado en la esfera social y económica, se relaciona con

<sup>1</sup> Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)

*el cumplimiento de diversas funciones, que la jurisprudencia ha señalado de la siguiente manera: “una función de redistribución del ingreso y de la propiedad[90] expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un “orden político, económico y social justo” (Preámbulo); una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inciso 1, 339, 347, 371 y 373 de la C.P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como “función social” (artículo 58 C.P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la “función social” de la empresa (artículo 333 C.P.) en aras de la “distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo” (artículo 334 C.P.)”.*

Es por ello que consideramos que la presente iniciativa, se deberá tramitar como ley ordinaria y que resulta ser la Comisión Tercera Constitucional Permanente la llamada a dar el debate respectivo.

Ahora bien, respecto a la facultad de la iniciativa parlamentaria, el presente proyecto de ley no se encuentra vedado para ser presentado por congresistas en virtud de la iniciativa parlamentaria legislativa, pues tanto la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 son claras en determinar cuáles son los aspectos frente a los que los congresistas no tendrían facultad para presentar una iniciativa.

Específicamente, detallamos el mandato contenido en el artículo 150 constitucional determinó:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

5. *Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.*

(...)

7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*

(...)

9. *Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones*

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

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

13. *Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.*

(...)

19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

- a) *Organizar el crédito público;*
- b) *Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*
- e) *Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;*

22. *Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.*

En concordancia el artículo 154 de la Constitución Política define que:

**Artículo 154.** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes*

*a que se refieren los numerales 3, 7, 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*

Así las cosas, el proyecto de ley en consideración no contraría los mandatos constitucionales y puede ser de iniciativa del Congreso de la República.

#### IV. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

En este contexto, se propone un proyecto de ley dirigido a Facultar a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para crear una Tasa Pro Deporte y Recreación, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar y estimular el deporte y la recreación, conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.

El proyecto crea un techo máximo para esta tasa equivalente a 2.5% del valor gravado y da total facultad a las contralorías distritales y departamentales para fiscalizar estos recursos.

#### V. PROBLEMÁTICA PRESENTADA

El Concejo de la ciudad Cali y la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca, aprobaron una tasa Pro Deporte; tasa que fue suspendida por el Consejo de Estado, como máxima autoridad administrativa, debido a que no existía una ley que facultara a las Asambleas y Concejos a crear la Tasa.

Mediante este proyecto de ley se le estaría otorgando a los Concejos y Asambleas la facultad de destinar recursos a la recreación y al deporte de sus habitantes, sometido a la vigilancia de las Contralorías departamentales y distritales.

#### VI. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO

Resulta importante analizar la naturaleza de las tasas, antes de entrar a ver el fundamento jurídico, la Sentencia C-768/10 de la Corte Constitucional, en materia de las tasas como tributos aseguró que: "(...) si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, **como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social.** Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social. (Negrillas fuera de texto).

En desarrollo de los postulados constitucionales antes referidos, la Ley 181 de 1995 desarrolla el derecho al deporte, la recreación, la educación física y la actividad física, así como la articulación con los planes y políticas públicas, el fortalecimiento del Sistema Nacional del Deporte (SND) y financiamiento del sistema como una apuesta política para contribuir al desarrollo humano, la convivencia y la paz.

Uno de los objetivos de la Ley 181 de 1995, es formular y ejecutar programas especiales para la educación física, deporte y recreación de las personas con discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales, de la tercera edad y de los sectores sociales más necesitados creando más facilidades y oportunidades para la práctica del deporte, de la educación física y la recreación.

La estructura institucional funcional del deporte ha sido provista por la Ley 181 de 1995 con la creación del Sistema Nacional del Deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física. El Sistema Nacional del Deporte (SND) tiene como objetivo:

“Generar y brindar a la comunidad oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, como contribución al desarrollo integral del individuo y a la creación de una cultura física para el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos”.

El Sistema Nacional del Deporte (SND) está bajo la Dirección y Orientación del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

El SND tiene un enfoque democrático y asociativo el cual está compuesto por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, como ente Rector, y los Comités Olímpico (COC) y Paralímpico (CPC) colombianos, las Federaciones, Ligas y los Clubes; además, forman parte del SND y del Ministerio de Educación Nacional, los entes y organismos departamentales y municipales que ejercen funciones en torno al deporte y todos los organismos privados o mixtos que tengan relación con el sector.

Conforme al artículo 3° de la Ley 181 de 1995, para garantizar el acceso del individuo y de la comunidad al conocimiento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, el Estado tendrá en cuenta los siguientes objetivos primordiales:

1. Integrar la educación y las actividades físicas, deportivas y recreativas en el sistema educativo general en todos sus niveles.
2. Fomentar, proteger, apoyar y regular la asociación deportiva en todas sus manifestacio-

nes como marco idóneo para las prácticas deportivas y de recreación.

3. Coordinar la gestión deportiva con las funciones propias de las entidades territoriales en el campo del deporte y la recreación y apoyar el desarrollo de estos.
4. Formular y ejecutar programas especiales para la educación física, deporte, y recreación hacia personas con discapacidades físicas, síquicas, sensoriales, de la tercera edad y de los sectores sociales más necesitados creando más facilidades y oportunidades para la práctica del deporte, de la educación física y la recreación.
5. Fomentar la creación de espacios que faciliten la actividad física, el deporte y la recreación como hábito de salud, mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social, especialmente en los sectores sociales más necesitados.
6. Promover y planificar el deporte competitivo y de alto rendimiento en coordinación con las federaciones deportivas y otras autoridades competentes, velando porque se desarrolle de acuerdo con los principios del movimiento olímpico.
7. Implantar y difundir el conocimiento y la enseñanza del deporte y la recreación; Fomentar las escuelas deportivas para la formación y perfeccionamiento de los practicantes y cuidar la práctica deportiva en la edad escolar, su continuidad y eficiencia.
8. Formar técnica y profesionalmente al personal necesario para mejorar la calidad técnica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, con permanente actualización y perfeccionamiento de sus conocimientos.
9. Velar por el cumplimiento de las normas establecidas para la seguridad de los participantes y espectadores en las actividades deportivas; Por el control médico de los deportistas y condiciones físicas y sanitarias de los escenarios deportivos.
10. Estimular la investigación científica de las ciencias aplicadas al deporte, para el mejoramiento de sus técnicas y modernización de los deportes.
11. Velar porque la práctica deportiva esté exenta de violencia y de toda acción o manifestación que pueda alterar por vías extradeportivas los resultados de las competencias.
12. Planificar y programar la construcción de instalaciones deportivas con los equipamientos necesarios, procurando un manejo óptimo de los equipos y materiales destinados a la práctica del deporte y la recreación.

13. Velar porque los municipios expidan normas urbanísticas que incluyan la reserva de espacios suficientes e infraestructuras mínimas para cubrir las necesidades sociales y colectivas de carácter deportivo y recreativo.
14. Favorecer las manifestaciones del deporte y la recreación mediante las expresiones culturales, folclóricas o tradicionales y en las fiestas típicas, arraigadas en el territorio nacional y en todos aquellos actos que creen conciencia del deporte y reafirmen la identidad nacional.
15. Compilar, suministrar y difundir información y documentación relativa a la educación física, el deporte y la recreación, en especial las relacionadas con los resultados de las investigaciones y los estudios sobre programas, experiencias técnicas y científicas referidas a aquellas.
16. Fomentar la adecuada seguridad social de los deportistas y velar por su permanente aplicación.
17. Contribuir al desarrollo de la educación familiar, escolar y extraescolar de la niñez y de la juventud para que utilicen el tiempo libre, el deporte y la recreación como elementos

fundamentales en su proceso de formación integral tanto en lo personal como en lo comunitario.

18. Apoyar de manera especial la promoción del deporte y la recreación en las comunidades indígenas a nivel local, regional y nacional representando sus culturas.

**VII. FÓRMULA DE LA TASA**

Con base en el artículo 338 de la Constitución Política, el cual establece que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales; y que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, este Proyecto de ley se permite establecer que el cálculo de la tasa Pro Deporte obedecerá al siguiente criterio:

$$TPD = (BG - TX) * 2,5\%$$

Donde,

TPD: Tasa Pro Deporte.

BG: Base gravable/Valor contrato.

TX: Impuestos.

2,5%: Tarifa máxima Tasa Pro Deporte.

**VIII) MODIFICACIONES REALIZADAS AL ARTICULADO Y PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE**

Texto original	Texto propuesto para primer debate
"por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación"	"por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación"
Cambios en negrilla y subrayado	
Artículo 1°. <i>Objeto de la Tasa Pro Deporte y Recreación.</i> Facúltese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para crear una Tasa Pro Deporte y Recreación, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar y estimular el deporte y la recreación, conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.	Artículo 1°. <i>Objeto de la Tasa Pro Deporte y Recreación.</i> Facúltese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para crear una Tasa Pro Deporte y Recreación, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar y estimular el deporte y la recreación, conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.
Cambios en negrilla y subrayado	
Artículo 2°. Los valores recaudados por la tasa se destinarán exclusivamente a:  1. Apoyo a programas del Deporte, la educación física y la recreación para la población en general, incluyendo niños, infantes, jóvenes, adultos mayores y las personas en condición de discapacidad.  2. Apoyo para el funcionamiento de la entidad territorial.  3. Apoyo a programas que permiten la identificación y selección de talentos deportivos, así como el desarrollo y fortalecimiento de la reserva deportiva, orientados hacia el alto rendimiento deportivo convencional y paralímpico; de incentivos económicos a los atletas y entrenadores medallistas en ciertos certámenes deportivos.  4. Apoyo en programas para los atletas de alto nivel competitivo y con proyección a él.  5. Adquisición de elementos e instrumentos básicos de formación deportiva.  6. Apoyo en Infraestructura Deportiva.	Artículo 2°. Los valores recaudados por la tasa se destinarán exclusivamente a:  1. Apoyo a programas del Deporte, la educación física y la recreación para la población en general, incluyendo niños, infantes, jóvenes, adultos mayores y las personas en condición de discapacidad.  2. Apoyo para el funcionamiento de la entidad territorial.  3. Apoyo a programas que permiten la identificación y selección de talentos deportivos, así como el desarrollo y fortalecimiento de la reserva deportiva, orientados hacia el alto rendimiento deportivo convencional y paralímpico; de incentivos económicos a los atletas y entrenadores medallistas en ciertos certámenes deportivos.  4. Apoyo en programas para los atletas de alto nivel competitivo y con proyección a él.  5. Adquisición de elementos e instrumentos básicos de formación deportiva.  6. Apoyo en Infraestructura Deportiva.

Texto original	Texto propuesto para primer debate
<b>Cambios en negrilla y subrayado.</b>	
Artículo 3°. La tarifa establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede exceder el dos punto cinco por ciento (2.5%) del valor del gravado:	<b>Artículo 3°. La fórmula para calcular la tasa será la siguiente:</b> <b><math>TPD = (BG - TX) * 2,5\%</math></b> <b>Donde,</b> <b>TPD: Tasa Pro Deporte.</b> <b>BG: Base gravable/Valor contrato.</b> <b>TX: Impuestos.</b> <b>2,5%: Tarifa máxima Tasa Pro Deporte.</b>
<b>Cambios en negrilla y subrayado.</b>	
Artículo nuevo	<b>Artículo 4°. La tarifa de la Tasa Pro Deporte establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede exceder el dos punto cinco por ciento (2.5%) del valor gravado en todos los contratos que se establezcan entre el ente territorial y las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas.</b>
<b>Cambios en negrilla y subrayado.</b>	
Artículo 4°. Las Contralorías Departamentales, Distritales y municipales serán las encargadas de fiscalizar la inversión de los recursos provenientes de la presente ley.	Artículo 5°. Las Contralorías Departamentales, Distritales y municipales serán las encargadas de fiscalizar la inversión de los recursos provenientes de la presente ley.
<b>Cambios en negrilla y subrayado.</b>	
Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

**IX. PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 221 de 2018 Cámara**, “*Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*”.

De los honorables Representantes,



**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
Coordinador Ponente



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
Ponente

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación.*

El Congreso de Colombia  
**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto de la Tasa Pro Deporte y Recreación.** Facúltase a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para crear una Tasa Pro Deporte y Recreación, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar y estimular el deporte y la recreación, conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.

**Artículo 2°.** Los valores recaudados por la tasa se destinarán exclusivamente a:

1. Apoyo a programas del Deporte, la educación física y la recreación para la población en general, incluyendo niños, infantes, jóvenes, adultos mayores y las personas en condición de discapacidad.
2. Apoyo para el funcionamiento de la entidad territorial.
3. Apoyo a programas que permiten la identificación y selección de talentos deportivos, así como el desarrollo y fortalecimiento de la reserva deportiva, orientados hacia el alto rendimiento deportivo convencional y paralímpico; de incentivos económicos a los atletas y entrenadores medallistas en ciertos certámenes deportivos.
4. Apoyo en programas para los atletas de alto nivel competitivo y con proyección a él.
5. Adquisición de elementos e instrumentos básicos de formación deportiva.
6. Apoyo en Infraestructura Deportiva.

**Artículo 3°.** La fórmula para calcular la tasa será la siguiente:

$$TPD = (BG - TX) * 2,5\%$$

Donde,

**TPD:** Tasa Pro Deporte.

**BG:** Base gravable/Valor contrato.

**TX:** Impuestos.

**2,5%:** Tarifa máxima Tasa Pro Deporte.

**Artículo 4°.** La tarifa de la Tasa Pro Deporte establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede

exceder el dos punto cinco por ciento (2.5%) del valor gravado en todos los contratos que se establezcan entre el ente territorial y las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas.

**Artículo 5°.** Las Contralorías departamentales, distritales y municipales serán las encargadas de fiscalizar la inversión de los recursos provenientes de la presente ley.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Coordinador Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 4 de abril de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 221 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación presentado por los honorables Representantes *Christian Munir Garcés Aljure*,

y *Wadith Alberto Manzur Imbett* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**CONTENIDO**

Gaceta número 210 - martes 9 de abril de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES	<b>Págs.</b>
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 367 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones .....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 221 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación. ....	16