

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 313 DE 2023 SENADO, 018 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias
con hijos dependientes o en condición de discapacidad.

Bogotá D.C., mayo de 2024 Honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia Presidente Comisión Tercera del Senado Asunto: Informe de ponencia para segundo debate Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara <i>“Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en condición de discapacidad”</i>. Respetado presidente, En virtud de la designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera permanente del Senado, obrando como ponente único del Proyecto de Ley de la referencia y mediante el presente documento, rindo informe de ponencia positiva para segundo debate, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, por lo que solicito poner en consideración este proyecto bajo estudio del Honorable Senado de la República. Cordialmente,  JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República Partido Liberal	PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE - Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara <i>“Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en condición de discapacidad”</i>. I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA El 21 de julio de 2022, se radicó el Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad”, de autoría de los H.S. John Jairo Roldán Avendaño, H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez H.R. Julián Peinado Ramírez , H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle , H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, entre otros, que por el consecutivo de radicación se le designó el número 018/2022 en la cámara de representante. Radicado el proyecto en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, se procedió a la publicación del mismo en la Gaceta del Congreso, N° 859 de 2022, para posteriormente ser remitido por competencia y de acuerdo a su objeto, a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva designó a los honorables representantes Julián Peinado Ramírez e Irma Luz Herrera Rodríguez como ponentes. En desarrollo al trámite legislativo, se rindió ponencia positiva para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 1087 de 2022, y se anunció para para ser discutida en la sesión ordinaria del día nueve (09) de noviembre de 2022 en la Comisión Tercera Constitucional permanente, en donde se dio el respectivo trámite a su discusión siendo aprobada. Una vez transcurrido el trámite en la comisión tercera de la cámara de representante, en sesión plenaria del día 29 de marzo de 2023, fue aprobado en segundo debate de cámara el texto Definitivo con modificaciones el Proyecto de Ley 018/2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad” y cuyo texto definitivo fue publicado en la Gaceta del Congreso No 391 de 2022. En el Senado de la República se le asigna a este proyecto el número 313/2023 Senado, y el por competencia fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, cuya Mesa Directiva designa al H.S Juan Pablo Gallo como ponente de la iniciativa en el Senado. El 30 de agosto de 2023, el Honorable Senador Juan Pablo Gallo presentó ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley de la referencia ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República. El 8 de noviembre de 2023, la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado
---	--

de la República aprobó por unanimidad el proyecto de ley de la referencia. De la misma manera, la Comisión aprobó una proposición de la Honorable Senadora Ana Carolina Espitia Jerez al título del proyecto en el siguiente sentido: el título del proyecto venía con la expresión disposición de discapacidad, la cual requería ser corregida. II. OBJETO La presente ley tiene por objeto armonizar los preceptos legales y jurisprudenciales actuales contenidos en el parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se definen las condiciones de dependientes para efectos de la deducción de la base de retención a los hijos entre 18 y 25 años que se encuentren estudiando o con factores de dependencia originada por factores físicos o psicológicos. III. CONTENIDO El Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad" cuenta con 4 artículos incluida la vigencia. Este se encuentra organizado de la siguiente manera: Artículo 1. Establece el objeto de la iniciativa Artículo 2. Modifica los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se modifica la condición de edad para hijos de contribuyentes que se encuentren financiado sus estudios de educación en instituciones certificadas y condicionalidad de edad de contribuyentes con hijos que se encuentren en situación de dependencia originaria de factores físicos o psicológicos. Artículo 3. Se autoriza a la DIAN para reglamentar lo competente al artículo 1 de la presente ley en un periodo de seis (6) meses. Artículo 4. Vigencia y derogatoria. IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO El artículo 387 del estatuto tributario, modificado por el artículo 15 de la Ley 1607 de 2012 establece: ARTÍCULO 387. DEDUCCIONES QUE SE RESTARÁ DE LA BASE DE RETENCIÓN. En el caso de trabajadores que tengan derecho a la deducción por intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos para adquisición de vivienda, la base de retención se disminuirá proporcionalmente en la forma que indique el reglamento.	El trabajador podrá disminuir de su base de retención lo dispuesto en el inciso anterior; los pagos por salud, siempre que el valor a disminuir mensualmente, en este último caso, no supere dieciséis (16) UVT mensuales; y una deducción mensual de hasta el 10% del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria del respectivo mes por concepto de dependientes, hasta un máximo de treinta y dos (32) UVT mensuales. Las deducciones establecidas en este artículo se tendrán en cuenta en la declaración ordinaria del Impuesto sobre la Renta. Los pagos por salud deberán cumplir las condiciones de control que señale el Gobierno Nacional: a) Los pagos efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, que impliquen protección al trabajador, su cónyuge, sus hijos y/o dependientes. b) Los pagos efectuados por seguros de salud, expedidos por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con la misma limitación del literal anterior. PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate del Procedimiento de Retención número dos, el valor que sea procedente disminuir mensualmente, determinado en la forma señalada en el presente artículo, se tendrá en cuenta tanto para calcular el porcentaje fijo de retención semestral, como para determinar la base sometida a retención. PARÁGRAFO 2o. DEFINICIÓN DE DEPENDIENTES. Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes: Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad. 1. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente. 2. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal. 3. El cónyuge o compañero permanente del contribuyente que se encuentre en situación de dependencia sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal, y, 4. Los padres y los hermanos del contribuyente que se encuentren en situación de dependencia, sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal. Según este artículo del Estatuto Tributario, se entiende que para recibir la deducción
de la base de retención se entiende como dependiente a 5 grupos de familiares, sin embargo, este proyecto de ley se ocupará únicamente de los numerales 2° y 3° sobre los hijos del contribuyente: 2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente. 3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal. Los numerales de referencia, tal y como están redactados en la norma, no se encuentran articulados con los preceptos legales y constitucionales vigentes, en el sentido, de que no coinciden con las edades bajo las cuales se da protección alimentaria a los hijos mayores de edad, esto es entre los 18 y 25 años, y desde los 18 años cuando están en situación de discapacidad física o mental. De modo que, una redacción acertada y sistemática del texto legal, debe extender el beneficio para recibir deducciones de la base de retención, de acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia. Del concepto de dependiente en el Sistema General de la Seguridad Social: La ley 100 de 1993 en su artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: (...) b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez...". (Ley 100, 1993, art. 47) Al respecto ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-451/05 que la edad de 25 años es un criterio razonable para que los hijos puedan considerarse como independientes, de esta forma ha dicho la Corte a propósito del significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes: En efecto, la experiencia indica que la adquisición de la autonomía en las personas tiene un referente cronológico que se ha identificado en los comienzos de la edad adulta, época en la cual se espera que la persona haya culminado sus estudios, incluso los de nivel superior, que la habilitan para enfrentar su destino en forma independiente. En este sentido la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para	ese momento los hijos dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial. (Corte Constitucional, 2005). El concepto de dependiente en el derecho de los alimentos para los hijos mayores de edad El derecho de alimentos es aquel cuya persona puede reclamar de quien está obligado legalmente, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurarse por sus propios medios. La obligación alimentaria se radica por ley en cabeza de una persona que debe sacrificar parte su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos, y tiene su sustento en el deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia. El artículo 411 del Código Civil, y el artículo 24 del Código de Infancia y Adolescencia, al definir el concepto del derecho de alimentos, consagra distintos requisitos para fijar la cuota alimentaria, como son: el suministro al niño, niña o adolescente de todo lo indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación y para su desarrollo integral. (Ley 1089, 2006, art. 24) En la legislación colombiana no existe una fórmula exacta que determine la cuantía de la obligación alimentaria para el progenitor o progenitora, sin embargo, existen factores a tenerse en cuenta para ello, como son: La ley establece como edad límite para la obligación alimentaria los dieciocho (18) años, en concordancia con la Ley 27 de 1977 y las normas especiales sobre patria potestad que traen el Código Civil y sus normas complementarias, pero establece dos excepciones en el artículo 422 ibídem, así: - El caso de la persona impedida físicamente para trabajar, lo cual también se encuentra establecido en la Constitución Política en su artículo 42 inciso 6., en una clara visión desde el Estado Social de Derecho, que ampara la protección de personas mayores de edad, pero incapaces de encontrar su propio sustento y bajo la protección del mínimo vital. - Se desprende también de ese derecho de alimentos, la protección que desde la ley 100 de 1993 en el artículo 47 se da a los hijos menores de edad y a los mayores de edad que dependían económicamente del causante y, se genera una protección hasta los 25 años, al igual que lo hace con los hijos en situación de discapacidad, mientras subsistan las causas de la incapacidad El análisis hermenéutico del orden constitucional del parágrafo 2 del artículo 387 del

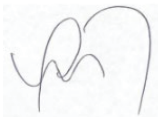
Estatuto Tributario en el numeral 3, exige una adecuación donde se establezca la especial protección entre los 18 y 23 años, puesto que, como está redactado actualmente, deja por fuera a los hijos entre 18 y 22 años, ya que la norma se expresa de la siguiente forma: Decreto 624 de 1989 ESTATUTO TRIBUTARIO ARTÍCULO 387 (...) Parágrafo 2. Definición de dependientes: Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes: 3.Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia. De igual modo, se tiene que el derecho de alimentos se debe al hijo que estudia a pesar de que haya cumplido la mayoría de edad, siempre que subsista el impedimento para trabajar; este derecho estará vigente hasta tanto no se demuestre que han cesado las circunstancias que estructuraron la obligación de dar alimentos, cuáles son las necesidades que tiene el alimentario y, la capacidad del alimentante de suministrarlos. La Corte Suprema de Justicia, de manera sistemática aclara que el cumplimiento de los 18 años de edad no constituye razón suficiente para perder el derecho de alimentos, si el acreedor alimentario se encuentra adelantando estudios y no tiene la disponibilidad de tiempo para desarrollar una actividad laboral. El alto tribunal de la jurisdicción ordinaria ha dicho: En lo que respecta a terminación de la obligación de suministrar alimentos, la Corte dijo: (...) Por otra parte, llegándose a dar la circunstancia que permita al alimentante exonerarse de su obligación de proporcionar alimentos, esta debe ser alegada por el interesado en que así se declare, a través del proceso correspondiente, sin que le sea permitido al juez, sin presentarse ni siquiera la correspondiente demanda ni aun de oficio, entrar a decretar tal exoneración. (...) Así entonces, en tales circunstancias resulta inequívoco y manifiestamente ilegal el proveimiento consistente en decir que, por haber llegado a la mayoría de edad el alimentario, la obligación de tal naturaleza que a través del proceso correspondiente venía cumpliéndose, queda extinguida y, por lo tanto, tenga que exonerarse sin más que prestar alimentos a quien se encuentra obligado a ello; hacerlo así, no es más ni menos que arremeter contra la normatividad vigente y actuar el funcionario fundado en su propio parecer funcional (...) Es claro entonces que existe la posibilidad de reclamar alimentos, aunque se alcance la mayoría de edad y que esté adelantando estudios, hasta los 25 años. Es evidente entonces, que el parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario en el numeral 2 va en contravía de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, puesto que éste dispone de una obligación hasta los 25 años, y aquél, sólo habilita la deducción hasta los 23 años	V. CONSIDERACIONES ADICIONALES DEL PONENTE Con base en los argumentos mencionados en la sección anterior, resulta necesario aunar esfuerzos para armonizar las condiciones que definen los diferentes niveles de dependencia, con el fin de garantizar congruencia en la normatividad vigente que involucra el concepto de dependencia de una persona, ya sea frente al derecho alimentario para los hijos mayores de edad, establecido en Código Civil; las condicionalidades establecidas en Sistema General de la Seguridad Social y sentencias de la Corte Constitucional que lo sustentan; como en el ámbito de tributación. Es importante resaltar, que además de los señalado en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, el artículo 218 de la misma ley que define la composición del núcleo familiar para acceder a la seguridad social, establece dentro de los beneficiarios del régimen contributivo de salud a los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependan económicamente del afiliado. Resaltando en el parágrafo 1 del mismo artículo: <i>"PARÁGRAFO 1o. Se entiende que existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su subsistencia. En el caso de los hijos entre los 18 y 25 años se presumirá su incapacidad económica sino se encuentran cotizando directamente como dependientes o independientes"</i> De igual manera y con el fin de complementar lo referente a la obligación alimentaria, en la sentencia T.154-19 la Corte Constitucional señaló lo siguiente respecto al momento en que inicia la obligación alimentaria y su duración: <i>37. Acerca del momento en que inicia la obligación alimentaria, su duración y si le son aplicables las reglas de prescripción, el artículo 422 del Código Civil establece que los alimentos que se deben por ley se entienden concedidos para toda la vida del alimentario siempre que las circunstancias que dieron lugar a reclamarlos subsistan. En el caso particular de los hijos, solo se deben alimentos a quienes no superen los 18 años de edad, salvo que se encuentren en situación de discapacidad o se hallen inhabilitados para subsistir de su trabajo. En esta última condición la jurisprudencia ha considerado que se deben alimentos al hijo hasta los 25 años, siempre que no exista prueba de que subsiste por sus propios medios [47] y realiza estudios [48]. Por su parte el artículo 426 del estatuto civil establece que las "pensiones alimenticias atrasadas podrán renunciarse o compensarse; y el derecho de demandarlas, transmitirse por causa de muerte, venderse y cederse; sin perjuicio de la prescripción que compete al deudor" (énfasis añadidos)¹</i> ¹ Corte Constitucional. Ver: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2019/T-154-19.htm
Ahora bien, en mi calidad de ponente de la iniciativa, solicité los respectivos conceptos de la iniciativa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), con el fin de conocer el impacto fiscal de la iniciativa. Sobre los conceptos es importante resaltar: En su concepto, la DIAN citó acápites de lo recomendado por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, creado por medio del artículo 137 de la Ley 2010 de 2019 para argumentar que no es conveniente "por cubrir a una población que cuenta con los medios suficientes para costear la educación superior de los hijos y adicionalmente por un tiempo más largo del que ordinariamente toma completar los estudios de pregrado". Los acápites citados fueron, sustancialmente, los siguientes: Mejorar el papel del IRPN (impuesto sobre la renta de personas naturales) <i>... Ampliar la base del IRPN significativamente; eliminar la deducción de la mayoría de los beneficios fiscales "no estándar" y, <u>para las deducciones que se mantengan, introducir un tope máximo</u> (para cada GT «Gasto Tributario» por separado); <u>evitar el uso de las deducciones tributarias que incrementan con los ingresos</u>, esto es, <u>las que corresponden a un porcentaje de los ingresos totales</u>;</i> <i>... Deducción por dependientes: Muchos países ofrecen deducciones tributarias para familias con dependientes, y el límite del beneficio no parece ser extremadamente grande. Sin embargo, <u>es no es (SIC) frecuente que las deducciones aumenten con los ingresos</u> (lo que implica que las personas con mayores ingresos pueden disfrutar de un mayor beneficio, lo que no está en consonancia con la progresividad fiscal). El diseño de este GT es mejorable dado su carácter regresivo.</i> <i>... La CBT «Comisión de Beneficios Tributarios» también considera que el diseño de varias deducciones es bastante regresivo. El umbral del beneficio no sólo incrementa con los ingresos del contribuyente, sino que el valor para el individuo (y los costos fiscales del Gobierno) de la deducción también aumentan con la tarifa marginal del sujeto pasivo. Adicionalmente, la mayoría de GT sólo son disfrutados por los hogares con mayores ingresos. A pesar del esquema tarifario progresivo del IRPN, el diseño del tributo en el sistema colombiano es injusto." (Subrayado, y comillas angulares fuera de texto).</i> Frente a los argumentos presentados por la DIAN, es importante destacar que concuerdo en la necesidad de transitar a un sistema tributario más progresivo y restringir aquellos beneficios tributarios contrarios a este principio. Sin embargo, así como lo destaca el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, el diseño del gasto tributarios es mejorable y para ello se requiere de acciones que modifiquen la regresividad del beneficio tributario. En este sentido, se considera que, contrario a lo señalado por el concepto de la DIAN, la presente iniciativa no busca ampliar el número de contribuyentes que se les aplica la deducción, teniendo en cuenta que lo que se busca es armonizar la condicionalidad de la edad extendiendo el beneficio hasta que la persona en calidad de dependiente cumpla los 25 años de edad, es decir dos años adicionales a lo ya establecido en el Estatuto Tributario, tal cual	como lo ha señalado la Corte Constitucional, lo que a su vez garantizaría justicia social para el contribuyente. De igual manera, no se considera apropiado el argumento señalado por la DIAN en donde establece que <i>"se propone ampliar el beneficio para cubrir a una población que cuenta con los medios suficientes para costear educación superior"</i>, lo anterior debido a que el mismo Estatuto Tributario restringe la aplicación del beneficio hasta un máximo de 32 UVT mensuales (\$1.506.0840 con un UVT 2024), por lo que los contribuyentes que superen este límite no son acreedores del beneficio. Ahora bien, en lo que respecta al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda, no se evidencia cuál sería el impacto fiscal de la iniciativa. Sin embargo, el Ministerio manifestó que este sería marginal al señalar: <i>"...La propuesta de modificación planteada por la iniciativa presenta un impacto fiscal marginal, pero no cuantificable, dada la ampliación de 23 a 25 años en la definición como dependientes a los hijos de los contribuyentes que se encuentran estudiando en una entidad de educación superior."</i> Por lo anterior, no se considera que la presente iniciativa pueda tener un impacto que afecte significativamente las finanzas públicas y sí constituye un avance en términos de justicia social para el contribuyente y armoniza la normatividad con relación al concepto de dependencia. Sobre el concepto negativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público El Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que se abstiene de dar concepto positivo al proyecto de ley de hijos dependientes por las siguientes razones: <i>(i) existe un impacto fiscal marginal, no cuantificable; (ii) la posición oficial del gobierno es de reducir sustancialmente las exenciones tributarias, sobre todo del impuesto de renta y; (iii) el proyecto de ley no cumple con los requisitos del artículo 154 de la Constitución Política, el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992 y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</i> (i) Impacto fiscal marginal-no cuantificable. El Gobierno no conoce con exactitud como esta propuesta puede llegar a afectar considerablemente los ingresos que se generan por el recaudo del impuesto a la renta. Esto quiere decir que el impacto que puede llegar a generar el proyecto de ley es irrisorio y no afecta en nada las finanzas del Estado. Sin embargo, el Gobierno le está dando más importancia a un impacto fiscal marginal que a un alivio financiero-de carácter tributario- para aquellos padres que cumplen con su obligación constitucional y legal de educar y mantener a sus hijos dependientes.

La realidad en Colombia es que, a corte de 2021, solo el 53,94% de los jóvenes entre los 17 y 21 años logran acceder a la educación pública superior. Las matrículas universitarias son excesivamente costosas y el legislador creó las deducciones en la base de retención con el fin de generar alivios financieros a los contribuyentes, estimular el ahorro y la inversión en la educación, reconocer el cumplimiento de la responsabilidad parental por medio de incentivos tributarios y estimular el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. El objetivo del proyecto se limita a armonizar la normativa tributaria frente a los hijos dependientes. Con dicha armonización se logra aliviar el bolsillo de los colombianos y permite que los padres tengan una mayor facilidad para financiar la educación de sus hijos. (iii) La posición oficial del gobierno es de reducir sustancialmente las exenciones tributarias, sobre todo del impuesto de renta. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que el Gobierno busca reducir sustancialmente las exenciones tributarias, específicamente en el impuesto de renta. Sin embargo, el proyecto de ley no está creando nuevas exenciones o beneficios tributarios ni modificando de manera indiscriminada e irresponsable la deducción en la base de retención para aquellos padres que deben declarar renta y tienen a sus hijos estudiando. Solo se busca armonizar las normas tributarias para que el beneficio se extienda para aquellos padres que tienen hijos de 25 años estudiando. De esta forma, logramos corregir una injusticia tributaria que puede rayar en lo inconstitucional. Por lo tanto, se entiende la posición oficial del gobierno de buscar un mayor recaudo, pero tampoco se puede desconocer los beneficios sociales que ostenta la deducción en la base de retención, como por ejemplo, facilitar el acceso a la educación superior y la promoción individual y social de los jóvenes colombianos. (iii) El proyecto de ley no cumple con los requisitos del artículo 154 de la Constitución Política, el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992 y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Iniciativa legislativa El artículo 154 de la Constitución establece las siguientes reglas de procedimiento legislativo: (i) las leyes pueden iniciar en cualquiera de las cámaras, excepto las leyes aprobatorias de tratados y de tributos. Las primeras inician por el Senado de la República y las segundas inician por la Cámara de Representantes; (ii) los proyectos pueden ser radicados por los congresistas, el Gobierno Nacional, las entidades señaladas en el artículo 156 de la Carta o bajo el mandato de la iniciativa popular y; (iii) solo pueden dictadas o reformadas las leyes cuya iniciativa sea del Gobierno Nacional como, por ejemplo, las leyes que <u>decreten la exención de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</u> Por su parte el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992 reproduce la iniciativa privativa del gobierno, establece cuáles son las materias que solo el Gobierno Nacional puede presentar, como <u>la exención de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</u>, entre otros.	Ahora bien, el parágrafo único del artículo citado establece que el Gobierno podrá coadyuvar cualquier proyecto que curse en el Congreso y que sea propio de su iniciativa. La coadyuvancia solo puede darse antes de la aprobación en las plenarias. El Gobierno manifiesta que el proyecto vulnera los artículos citados porque considera que le corresponde a este presentar ese tipo de iniciativas. Posición frente a la iniciativa legislativa Los artículos 114 y 150 de la Constitución Política establecen la cláusula general de competencia del Congreso de la República para la producción normativa-leyes- dado que el legislativo constituye el escenario con mayor capacidad de deliberación democrática. La cláusula general de competencia le permite al Congreso contar con una amplia libertad de configuración para el desarrollo de su función legislativa, como por ejemplo, tener iniciativa legislativa. Ahora bien, el constituyente estableció un límite a la iniciativa legislativa del Congreso y se la otorgó al Gobierno dadas las responsabilidades constitucionales que le asisten a este último en materia fiscal, económica y de desarrollo. Sin embargo, para el caso concreto aplica la cláusula general de competencia del Congreso y no la iniciativa privativa del gobierno, por las siguientes razones: El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución exige que el Congreso solo puede dictar leyes o reformarlas a iniciativa del gobierno cuando se <u>decreten</u> exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Esto significa que estamos ante la iniciativa privativa del gobierno cuando se busque decretar o establecer un beneficio tributario del orden nacional. Para el caso del PL de la referencia no se cumple dicha calidad dado que no se está decretando una exención tributaria, se está ajustando la norma legal vigente bajo dos criterios: (i) <u>jurisprudencial</u> dado que, desde 2005, la Corte Constitucional fijó que hasta los 25 años se entienden como dependientes a los hijos y; (ii) <u>técnica</u> dado que la norma vigente le otorgó la facultad a Medicina Legal de certificar la situación de discapacidad de las personas y dicha facultad reside en el Ministerio de Salud. Desconocimiento del estudio de impacto fiscal contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y posible inconstitucionalidad por su incumplimiento. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que: "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo(...)".						
Por su parte, la Corte Constitucional en sentencias C- 1197 de 2008, C-373 de 2009, C-110 de 2019 y C-075 de 2022, determinó que configura un vicio de procedimiento cuando se obvia el deber de analizar el impacto fiscal de <u>las normas que ordenan gastos con cargo al erario o que confieren beneficios tributarios.</u> Posición número 1 frente al estudio de impacto fiscal La Corte ha sido clara en su jurisprudencia; las normas que pretendan ordenar gastos con cargo al erario o que confieren beneficios tributarios deben tener en su exposición de motivos el estudio de impacto fiscal. Ahora bien, dicha regla no aplica para el proyecto de ley de la referencia. En ningún momento se está confiriendo un beneficio tributario. Como se dijo anteriormente, el proyecto tiene por objeto armonizar la norma tributaria para los hijos dependientes. Por lo tanto, el Congreso de la República no está en la obligación de cumplir con dicha carga y el proyecto no se encontraría viciado por inconstitucionalidad. Posición número 2 frente al estudio de impacto fiscal En la medida en que el Congreso sí debería cumplir con la carga de expresar el impacto fiscal del proyecto de ley de la referencia, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya manifestó que el impacto fiscal de esta iniciativa es marginal y que no se puede cuantificar, esto significa que: (i) no es medible en cifras y; (ii) el impacto que pueda llegar a tener resulta irrisorio y no afecta en nada el recaudo y las finanzas del Estado. Ya el Gobierno emitió un concepto que fue señalado en la exposición de motivos y se cumpliría con la carga legal y jurisprudencial del estudio fiscal. VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES Con el fin de dar cumplimiento a designación realizada por la mesa directiva de la comisión tercera. A continuación, se presenta el pliego de modificaciones al texto aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República. <table><tr><th>Texto aprobado por la Comisión Tercera del Senado de la República</th><th>Texto propuesto para segundo Debate en la plenaria del Senado</th><th>Justificación</th></tr><tr><td>Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en condición de discapacidad"</td><td>Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en <u>situación</u> de discapacidad"</td><td>Se <u>sustituye la expresión "condición por situación en la medida en que la discapacidad no es una condición"</u></td></tr></table>	Texto aprobado por la Comisión Tercera del Senado de la República	Texto propuesto para segundo Debate en la plenaria del Senado	Justificación	Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en condición de discapacidad"	Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en <u>situación</u> de discapacidad"	Se <u>sustituye la expresión "condición por situación en la medida en que la discapacidad no es una condición"</u>	PROPOSICIÓN De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presenté ponencia positiva y en consecuencia sugiero a los miembros del Honorable Senado de la República, aprobar en último debate el <u>Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en situación de discapacidad.</u>  JUAN PABLO GALLO MAYA Senador de la República Partido Liberal TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE SENADO Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en situación de discapacidad" Artículo 1 º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto armonizar los preceptos legales y jurisprudenciales actuales contenidos en el numeral 2 del parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se definen las condiciones de dependientes para efectos de la deducción de la base de retención, para contribuyentes que se encuentren financiando los estudios de sus hijos en instituciones de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente. Artículo 2º. Modifíquense los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: 2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente. 3. Los hijos del contribuyente mayores de dieciocho (18) años que se encuentren en
Texto aprobado por la Comisión Tercera del Senado de la República	Texto propuesto para segundo Debate en la plenaria del Senado	Justificación					
Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en condición de discapacidad"	Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en <u>situación</u> de discapacidad"	Se <u>sustituye la expresión "condición por situación en la medida en que la discapacidad no es una condición"</u>					

situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad determinada por las normas vigentes.

Artículo 3 º. En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará el medio por el cual el contribuyente certificará la custodia del dependiente y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias conforme a la ley para acceder al beneficio causado por los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación y deroga a las demás normas que le sean contrarias.



JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República
Partido Liberal