



Bogotá, D.C., 06 JUN 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 80 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Actores: Juan Rafael Bravo Arteaga y otros

Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Expediente: D-43166

Concepto No. 006583

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por los ciudadanos Juan Rafael Bravo Arteaga, Santiago Castro Gomez y Juan Carlos Esguerra Portocarrero, quienes en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 Constitucional y en el numeral 1 del artículo 242 *ibídem*, solicitan que se declare la inexecutable del “*aparte del artículo 80 que le adicionó un parágrafo 7º al artículo 240 del Estatuto Tributario*, cuyo texto se transcribe a continuación y se subraya lo demandado:

“LEY 1943 DE 2018

(diciembre 28)

Diario Oficial No. 50.820 de 28 de diciembre de 2018

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

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

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

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

a) *Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez*

(10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;

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

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

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

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

f) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley por un término de veinte (20) años;

g) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años



Concepto No. 006583

siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años;

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

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

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

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

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

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

1. Planteamientos de la demanda

Los accionantes solicitan que se declare la inexecutable del enunciado normativo acusado porque no contó con el aval del Gobierno (art. 347 C.P.), no se debatió ni se aprobó en primer debate (arts. 157 y 160 C.P.), y porque viola el principio de equidad tributaria (art. 363 C.P.). Para sustentar el concepto de violación exponen, en síntesis, las siguientes razones.

Afirman que la liquidación de unos puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los años gravables 2019, 2020 y 2021, a las entidades financieras que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable mínima de 120.000 UVT, viola la iniciativa gubernamental exclusiva en materia de establecimiento de rentas nacionales, pues de las pruebas "(...) se desprende claramente que la disposición demandada no provino del proyecto presentado por el Gobierno Nacional, y que este nunca avaló dicha proposición. Por el contrario, a partir de la exposición de motivos y de las intervenciones del Ministro de Hacienda en los diferentes debates resulta evidente que tal incremento en la tarifa del impuesto sobre la renta a las entidades financieras era abiertamente contrario a la política fiscal del Gobierno Nacional".

Señalan que la liquidación de unos puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los años gravables 2019, 2020 y 2021, a las entidades financieras que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable mínima de 120.000 UVT, viola los artículos 157 y 160 de la Carta Política en lo que al principio de identidad legislativa se refiere, porque la norma demandada

constituye un tema nuevo que no fue debatido ni aprobado en el primer debate conjunto de las Comisiones Económicas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, dado que "(...) el contenido de la norma demandada constituye, sin lugar a duda, un tema o asunto nuevo en el marco del proyecto de ley que se venía discutiendo a lo largo de todo el trámite legislativo, y que únicamente fue debatido y votado en la Plenaria del Senado".

A su juicio, la liquidación de unos puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los años gravables 2019, 2020 y 2021, a las entidades financieras que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable mínima de 120.000 UVT, viola el principio de equidad tributaria porque sin justificación constitucional hizo un aumento de la tarifa del impuesto de renta a un sector determinado de la economía por encima de la tarifa general, al considerar que la mayor tarifa impuesta "(...) no se funda en la existencia de una mayor capacidad contributiva con respecto a la demás personas jurídicas, sino en el objeto social de estas entidades".

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que el problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional en este caso es el siguiente:

- ¿La previsión legislativa según la cual la liquidación de unos puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los años gravables 2019, 2020 y 2021, a las entidades financieras que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable mínima de 120.000 UVT, viola la iniciativa gubernamental exclusiva en materia de establecimiento de rentas nacionales (art. 347 C.P.), el principio de consecutividad e identidad (arts. 157 y 160 C.P.), y el principio de equidad tributaria (art. 363 C.P.)?

3. Análisis constitucional

Como se trata de tres cargos diferentes, el Ministerio Público analizará cada uno de ellos en segmentos separados.

3.1. Cargo por desconocimiento del artículo 347.

Los accionantes sostienen que se requería de la iniciativa gubernamental exclusiva para imponer la liquidación de unos puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta durante los años gravables 2019, 2020 y 2021, a las entidades



Concepto No. 006583

financieras que en el año gravable correspondiente tengan una renta gravable mínima de 120.000 UVT.

La jurisprudencia ha sostenido que “[e]l Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modificaciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “temas nuevos” o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno”¹.

Ahora bien, para el caso de leyes adicionales de financiamiento presupuestal se debe tener en cuenta que la iniciativa gubernamental exclusiva se rige por el principio de unidad de materia². Como la Ley 1943 de 2018 fue expedida expresamente con base en el artículo 347 de la Constitución Política³ se debe determinar y analizar cuál es su materia dominante o axial.

La materia dominante de las leyes de financiamiento está constituida por los mecanismos o figuras destinados a financiar el faltante en el presupuesto de ingresos para cubrir la totalidad de los gastos aprobados en la ley de apropiaciones, total o parcialmente⁴, lo que le corresponde al legislador en ejercicio de su facultad de configuración. Ahora bien, esto significa que la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes que presentó el Gobierno Nacional no puede hacerse por el Congreso de la República sino con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, mientras los cálculos de las rentas del proyecto de ley de financiación de las leyes anuales de presupuestos no se aumenten, el Congreso de la República puede en forma directa y sin el aval del Gobierno Nacional modificar el cómputo de las rentas.

Ahora bien, en lo referente a la creación de nuevas rentas o modificación de las existentes, relacionadas con el establecimiento de contribuciones fiscales a través de leyes de financiación de presupuestos anuales aprobados en forma

¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

² El principio de unidad de materia es un requisito constitucional que rige toda ley desde su título, e implica que los artículos que la conforman deben estar directamente relacionados con la materia general que la identifica, lo que se determina mediante la existencia objetiva y razonable de relaciones de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica de cada uno de los artículos con la materia dominante.

³ Cfr. *Caceta del Congreso número 933 de 2018, página 39. En este documento se sostuvo que: “En este documento se pone a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento que ha preparado el Gobierno nacional Central, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 347 de la Carta, y en desarrollo de importantes postulados como el criterio de sostenibilidad fiscal que constituye un instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho (artículo 334); los principios de equidad, eficiencia y progresividad que fundan el sistema tributario (artículo 363); y la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366)” (subrayado y negrillas fuera de texto).*

⁴ Cfr. Decreto 111 de 1996, artículo 76.

desfinanciada, el concepto de iniciativa gubernamental se refiere a la financiación presupuestal mediante la adición del presupuesto de ingresos o rentas.

En ese sentido, se tiene que la iniciativa para presentar el proyecto de ley de financiación presupuestal para la creación de nuevas rentas tributarias o para modificar las existentes se mantiene exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional (art. 347 C.P.), pero a partir de la radicación del proyecto la iniciativa para modificar la tributación originalmente presentada por el Gobierno Nacional deja de ser exclusiva de éste y pasa a ser compartida con el Congreso de la República⁵.

La iniciativa compartida entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República para proponer la creación o establecimiento de contribuciones fiscales resulta procedente para las modificaciones que tanto el Congreso como el Gobierno consideren convenientes. La Corte Constitucional⁶ ha sostenido que “(...) el legislador tiene la facultad para crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones, siempre que se ejerza dentro de los parámetros superiores”.

Así las cosas, la iniciativa gubernamental exclusiva desaparece para tornarse compartida con la iniciativa del Congreso de la República para modificar rentas tributarias bajo tres condiciones: (i) que las mediaciones respeten el principio de unidad de materia que rige los proyectos de leyes de financiación presupuestal; (ii) que no aumenten los cómputos de las rentas presentadas por el Gobierno Nacional para acabar de financiar el presupuesto de la vigencia fiscal respectiva; y (iii) que no se trate de exenciones.

El proyecto de ley radicado por el Gobierno Nacional presentó la modificación del artículo 240 del E.T., en los siguientes términos⁷:

“Artículo 69. **Modifíquese** (sic.) el inciso primero y el párrafo 5° del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:
Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.

⁵ Excepto cuando se trate de exenciones contributivas nacionales o cuando la variación por iniciativa parlamentaria a la rentas tributarias aumenten el cómputo de las rentas que haya fijado el Gobierno Nacional al presentar el proyecto de ley o que haya autorizado aumentar previamente durante el trámite del mismo.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-209 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷ Cfr. Gaceta del Congreso número 933 de 2018, página 32.



Concepto No 805583

Parágrafo 5°. A partir del 1° de enero de 2019, las rentas provenientes de servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, estarán gravadas a la tarifa del 9% por un término de veinte (20) años. La tarifa del 9% también será aplicable sobre las rentas provenientes de servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de veinte (20) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. Lo previsto en este parágrafo no será aplicable a moteles y residencias”.

El artículo 240 del E.T. fue modificado en primer debate, y su texto quedó así⁸:

“Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el parágrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

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

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

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

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

c) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad

⁸ Cfr. Gaceta del Congreso número 1133 de 2018, página 35.

competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años.

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

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

f) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias”.

Finalmente, en la sesión plenaria del Senado de la República del 18 de diciembre de 2018 se presentó la proposición que adicionó el párrafo 7 al artículo 240 del E.T., la cual fue presentada por el Senador David Alejandro Barguil Assis sin contar con el aval del Gobierno Nacional, y fue aprobada por el Senado de la República⁹. La iniciativa correspondía al artículo 77¹⁰ y establecía:

“Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el párrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:
Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022. Párrafo 5°. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa

⁹ No se hace cita directa de lo propuesto y aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República del 18 de diciembre de 2018, contenida en el Acta número 40, porque al momento de rendirse el presente concepto fiscal de constitucionalidad dicha acta no ha sido publica en la Gaceta del Congreso, según información suministrada por la Relatoría del Senado de la República. Incluso en medios de comunicación se registró la aprobación El espectador.com. Senado aprueba sobretasa de renta al sistema financiero. 18 de diciembre de 2018, 9:24 p.m. (En: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z4mkLQV3gFEJ:https://www.elespectador.com/economia/senado-aprueba-sobretasa-de-renta-al-sistema-financiero-articulo-829994+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co> , fuente consultada el 26 de mayo de 2019, a las 4:59 p.m.)

⁹ Cfr. Gaceta del Congreso número 1152 de 2018, páginas 38, 39.

¹⁰ Cfr. Gaceta del Congreso número 1152 de 2018, páginas 38, 39.



Concepto No 006583

del 9%: a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años; b) Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado; c) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años; d) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado; e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto; f) A partir del 1° de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de veinte (20) años; g) A partir del 1° de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo, y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, por un término de diez (10) años; h) Lo previsto en este parágrafo no será aplicable a moteles y residencias. Parágrafo 7° (Nuevo). Las entidades financieras deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables:

a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años; d) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplien en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado; e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto; f) A partir del 1° de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de veinte (20) años; g) A partir del 1° de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo, y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, por un término de diez (10) años; h) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias.

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

1. Para el año gravable 2019 adicionales de cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y siete por ciento (37%). 2. Para el año gravable 2020 adicionales de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cinco por ciento (35%). 3. Para el año gravable 2021 adicionales de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cuatro por ciento (34%). Los puntos adicionales de la que trata el presente párrafo solo es aplicable a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT (subrayado y negrillas fuera de texto).

A su vez, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 18 de diciembre de 2018 también fue presentada la misma modificación al artículo 240 del E.T. adicionándole, por iniciativa parlamentaria, el parágrafo 7, la cual fue aprobada



Concepto No. 806583

como el mismo artículo 77¹¹, a partir de considerar que la ponencia mayoritaria rendida para segundo debate contemplaba dicho artículo 77 pero sin la adición del párrafo 7 del artículo 240 del E.T.¹²

Frente a lo aprobado por la Cámara de Representantes en segundo debate en relación con el artículo 240 del E.T., en lo correspondiente a la adición del párrafo 7, se tiene que el **Gobierno Nacional le dio el aval**, y fue incluido dentro lo aprobado en bloque en la ponencia mayoritaria. Esto porque el proyecto de ley de financiamiento no fue objeto de trámite conciliatorio, y al revisar el trámite de aprobación de los artículos que no contaban con el aval del Gobierno Nacional, inicialmente se incluyó dentro del mismo el artículo 77. Sin embargo, el Presidente de la Cámara de Representantes ordenó su exclusión por indicar que ese artículo ya había sido objeto de trámite y aprobación¹³, de lo que se deduce que tuvo aval del Gobierno Nacional. En la sesión se dijo¹⁴:

“Jefe de la Sección de Relatoría, Raúl Enrique Ávila Hernández: Proposición En razón que todos los artículos que faltan tienen proposición sin aval, se someta a consideración en bloque todo el articulado del Proyecto que no esté aprobado. Firman: Edwin Ballesteros, Edward Rodríguez, Jennifer Arias y Édgar Gómez, Juan Echavarría también firma esta proposición señor Presidente.

(...)

Subsecretario General, Norbey Marulanda Muñoz: Se cierra el registro y se anuncia el resultado: Por el Sí 88 votos electrónicos y 7 votos manuales para un total de 95 votos por el Sí, por el No 38 votos electrónicos y 2 manuales para un total de 40. En consecuencia, la proposición de Édgar Gómez y otros ha sido aprobada señor Presidente.

(...)

Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Lea todas, el bloque de artículos que tiene proposiciones no avaladas, y empieza a leer todas las proposiciones y los cambios para que sean votadas como ordeno la Plenaria.

Intervención del Representante a la Cámara John Jairo Roldán Avendaño: Presidente, los artículos que tienen proposiciones no avaladas son: el artículo 1°, el 2°, el 4°, el 18, 23, 34, 45, 51, 53, 67, 68, 70, 74, 75, 77, 80, 82, 87, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105 y 108 señor Presidente, 106. Hay que leer las proposiciones de estos artículos.

Presidente discúlpeme, vamos a excluir de este bloque de artículos el 108, los leo nuevamente para evitar.

¹¹ Cfr. Gaceta del Congreso número 1155 de 2018, páginas 37, 38.

¹² Cfr. Gaceta del Congreso número 1139 de 2018, página 80.

¹³ Al revisar en su integridad el Acta 39 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 18 de diciembre de 2018, se llega a la conclusión que el artículo 77 que contenía el artículo 240 del E.T. en su forma adicionada con el párrafo 7 fue aprobado dentro de la votación de la proposición mayoritaria. Cfr. Gaceta del Congreso número 138 de 2019, página 90 (inicia la discusión y votación de la proposición mayoritaria); Gaceta del Congreso número 1139 de 2018, páginas 42 y 80 (ponencia mayoritaria para segundo debate en Cámara de Representantes).

¹⁴ Cfr. Acta 39 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 18 de diciembre de 2018, páginas 189-190, 192-196. En: Gaceta del Congreso número 138 de 2019.

Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Doctor John Jairo un minuto, usted va a leer los artículos, vamos a leer los artículos, pero van a leer que fue la orden de la Plenaria, no mío, que lean las proposiciones y de quien fue, de todas esas que no tengan aval, porque hay unas de esas, de esos artículos que tienen aval. Lean todas que fue lo que ordenaron, exactamente, bueno, perfecto, listo.

Intervención del Representante a la Cámara John Jairo Roldán Avendaño: Volvamos Presidente entonces, para mayor claridad, a leer los artículos: 1°, 2°, 4°, 18, 23, 34, 45, 51, 53, 67, 68, 70, 74, 75, 77, 80, 82, 87, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105 y 106.

(...)

Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Doctor John Jairo déjeme terminar la lectura por favor. Excluyen el primero y el 77 de ahí. Sigán las lecturas, sigán las lecturas que es la orden de la Plenaria.

(...)

Subsecretario General, Norbey Marulanda Muñoz: Señor Presidente, han sido leídas las proposiciones no avaladas de los artículos ...

Subsecretario General, Norbey Marulanda Muñoz: Dos, 4, 18, 23, 45, 51, 53, 67, 68, 70, 74, 75, 80, 82, 87, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105 y 106. Quiere decir que el (sic.) bloque inicialmente leído, se han excluido los artículos 1, 34 y 77, que no son considerados en este bloque.

Intervención del Representante a la Cámara John Jairo Roldán Avendaño: Presidente, Presidente, hay que excluir también los artículos 88 y 89. Norbey, excluir. Entonces quedarían.

Subsecretario General, Norbey Marulanda Muñoz: Se excluyen del bloque también el 88 y 89. Reitero, los artículos que se excluyen de este bloque que inicialmente se había leído son: El artículo primero, artículo 34, artículo 77, artículo 88 y artículo 89.

(...)

Intervención del Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca: Hay varias proposiciones colegas, justamente de las intervenciones que hicimos nosotros en nuestras, al principio en las ponencias alternativas que planteábamos, quiero mencionar algunas muy importantes donde, como decía la Representante Juanita Goebertus, queríamos proponer para poder recaudar más, no era que nos estábamos oponiendo para no recaudar sino justamente para hacer lo posible para que el Gobierno y el Estado Nacional pueda recaudar. Por ejemplo, en el artículo 77 queremos hacer una propuesta, artículo 77, es una adición, párrafo, para adicionarle un párrafo 7, que las exenciones tributarias. ¿Esa está allá?, está excluida, perfecto, gracias colega" (subrayado y negrillas fuera de texto).

De hecho, la votación que negó la aprobación de los artículos que no tenían aval del Gobierno Nacional se hizo en los siguientes términos¹⁵:

¹⁵ Cfr. Acta 40 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 19 de diciembre de 2018, página 17. En: Gaceta del Congreso número 126 de 2019.



Concepto No. 006583

“Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Se cierra la discusión, abra el registro secretario para votar las proposiciones que usted leyó.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se abre el registro para votar los siguientes artículos con sus proposiciones no avaladas.

Jefe Sección de Relatoría, Raúl Enrique Ávila Hernández: Las proposiciones para el artículo 1°, 2°, 4°, 18, 23, 45, 51, 53, 67, 68, 70, 74, 75, 80, 82, 87, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105 y 106.

Son proposiciones sin aval señor Presidente.

(...)

Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Anuncio que va a cerrarse, cierre el registro Secretario.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Víctor Ortiz vota No. Rico vota No.

Nicolás Echeverry vota No. Se cierra el registro. Por el Sí 18 votos electrónicos y 4 votos manuales para un total por el Sí de 22 votos. Por el No 83 votos electrónicos y 13 manuales para un total por el No de 100 votos. Perdón. Por el No 83 votos electrónicos y 13 manuales para un total por el No de 96 votos. Han sido negadas las proposiciones sobre los artículos ya leídos para que someta a consideración los artículos como vienen en la ponencia” (subrayado y negrillas fuera de texto).

Así las cosas, se deduce que el Gobierno Nacional le dio el aval a la aprobación del que finalmente quedó como artículo 80 de la Ley 1943 de 2018 que reformó el artículo 240 del E.T., y que incluyó lo correspondiente al parágrafo 7 del mismo, según da cuenta la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 18 de diciembre de 2018.

En cualquier caso, el Ministerio Público constata que incluso si se concluye que no se contó con el aval del Gobierno este no era necesario. Y no era necesario porque, como se dijo, el numeral 12 del artículo 150 establece que el Congreso de la República puede expedir leyes que creen o establezcan contribuciones fiscales sin necesidad del aval previsto en el artículo 154. En el mismo sentido, el artículo 338 de la Constitución prevé que solamente el Congreso de la República puede imponer contribuciones fiscales y fijar sus elementos básicos de la tributación, lo que incluye el tema de las tarifas.

Igualmente, el trámite para aprobar el artículo 80 de la Ley 1943 de 2018 que reformó el artículo 240 del E.T., y que incluye su parágrafo 7, se ajusta al orden constitucional porque la aprobación no estaba restringida por el concepto de la iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno, pues no aumentó los cálculos de las rentas presentadas para acabar de financiar el presupuesto de la vigencia fiscal respectiva¹⁶, y el parágrafo no tenía la intención de ser una exención tributaria sino

¹⁶ Aquí hay que dejar en claro que la Ley 1943 de 2018 adolece de falta de técnica presupuestal, porque en ninguno de sus artículos fijó en concreto la estimación de los ingresos adicionales que se obtendrían con la aprobación de la Ley 1943 de 2018 en lo correspondiente al incremento del presupuesto o ingresos o rentas

la de incrementar el recaudo presupuestal para financiar el presupuesto nacional de la vigencia fiscal del año 2019.

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicitará a la Corte que declare exequible el artículo, por lo que a este cargo se refiere.

3.2. Cargo por violación de los artículos 157 y 160 de la Constitución.

Los accionantes aducen que el artículo 80, parcialmente acusado, viola los artículos 157 y 160 de la Carta Política que establecen el principio de identidad legislativa, porque el parágrafo 7º es un tema nuevo que no fue debatido ni aprobado en el primer debate conjunto de las Comisiones Económicas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

El principio de identidad legislativa implica que los cambios, modificaciones y adiciones que se realicen en la sesión plenaria de la respectiva cámara legislativa deben estar directamente relacionados con los temas tratados y aprobados en primer debate (unidad temática), a partir de la conservación de la materia dominante o núcleo temático del proyecto de ley o de acto legislativo (unidad de materia)¹⁷.

En lo correspondiente a la unidad de materia, la aprobación del que finalmente quedó como el artículo 80 de la Ley 1943 de 2018 que reformó el artículo 240 del E.T., en lo que concierne a la adición del parágrafo 7 del mismo, se ciñó

aprobado para la vigencia fiscal del año 2019 (Cfr. Ley 1943 de 2018, artículo 119). Por tal razón, se acude a la información periodística para demostrar que el estimativo a recaudar con la aprobación de la Ley 1943 de 2018 no sobrepasa el déficit presupuestal de 14 billones de pesos que se quería cubrir con el proyecto de ley de financiación inicialmente presentado por el Gobierno Nacional (Cfr. Gaceta del Congreso número 933 de 2018, páginas 37, 89).

Cfr. **Alrededor de \$7 billones recaudará la Ley de Financiamiento**

La ponencia del proyecto de ley ya estaría lista. Por María Fernanda Herrera. Lafm.com.co, 28 de noviembre de 2018 (En: <https://www.lafm.com.co/economia/ley-de-financiamiento-recaudara-alrededor-de-7-billones>, fuente consultada el 22 de mayo de 2019, a las 8:43 p.m.)

"Tras varias semanas de trabajo en el Ministerio de Hacienda, los ponentes congresistas y el Gobierno lograron finalizar la ponencia de la ley de financiamiento con varias modificaciones.

Está iniciativa legislativa con la que se pretendía recaudar el faltante del Presupuesto General de la Nación para el 2019, que asciende a los 14 billones de pesos, sólo podrá recaudar entre 6.5 y 7 billones de pesos.

"El Gobierno ya ha reconocido que debe hacer un ajuste, un recorte presupuestal, están revisando muy bien los programas y así mismo los proyectos", señaló Richard Aguilar, senador por el partido Cambio Radical. Son varios los mecanismos mediante los cuales el Gobierno recaudará el dinero; se aplicará un impuesto al consumo a la venta de vivienda nueva o usada que superen los 918 mil millones de pesos, con lo que se recogerá cerca de 960 mil millones de pesos. Las personas que tengan patrimonios superiores a los cinco mil millones de pesos deberán pagar un impuesto de 1.5%, también se mantuvo firme el IVA plurifásico para las bebidas azucaradas y la cerveza. Por el impuesto de renta a personas naturales y jurídicas se recaudará 1.9 billones de pesos, por normalización de 1 billón de pesos y por dividendos y remesas 821 mil millones de pesos. "Que sale de lo que teníamos ayer en la ponencia, la sobretasa de renta de 5 puntos al sector financiero, también se incluyen 500 mil millones en gestión al principio de favorabilidad", explicó Aguilar. El cabildante también señaló que la prioridad tanto del Gobierno como del Congreso es garantizar los recursos de los programas sociales en materia de salud, educación, paz y energía".

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-369 de 2012, C-040 de 2010, C-305 de 2004.



Concepto No. 006583

estrictamente al muy especial, definido y delimitado principio de unidad de materia que rige los proyectos de leyes de financiación presupuestal.

Ahora bien, esta adición del párrafo 7 no correspondió a un tema nuevo, como lo afirman los demandantes, sino que se trató de una proposición de origen parlamentario que estaba directamente relacionada con el tema tratado y aprobado en el primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas de ambas cámaras legislativas y que tuvo origen en el proyecto de ley que presentó el Gobierno Nacional.

En efecto, el tema que propuso el Gobierno Nacional al radicar el proyecto de ley de financiamiento consistió en la modificación de la tarifa del impuesto de renta para personas jurídicas regulada en el artículo 240 del E.T, en lo correspondiente a la tarifa general y lo regulado en el párrafo 5. Esto se puede deducir del siguiente cuadro:

Artículo 240 del E.T. reformado por la Ley 1819 de 2016	Iniciativa gubernamental proyecto de ley de financiamiento
<p>La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del 33%.</p>	<p>Artículo 69. Modifíquese (sic.) el inciso primero y el párrafo 5° del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>
<p>PARÁGRAFO 5o. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%: a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;</p>	<p>Parágrafo 5°. A partir del 1° de enero de 2019, las rentas provenientes de servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, estarán gravadas a la tarifa del 9% por un término de veinte (20) años. La tarifa del 9% también será aplicable sobre las rentas provenientes de servicios hoteleros prestados en hoteles que se</p>

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



Concepto No. 006583

el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto;

f) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos, que se construyan en municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley por un término de veinte (20) años;

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

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

El texto de modificación del artículo 240 del E.T. presentado por el Gobierno Nacional en el proyecto de ley de financiación fue modificado en primer debate conjunto por las Comisiones Económicas de las dos cámaras legislativas. Este texto quedó así:

Iniciativa gubernamental proyecto de ley de financiamiento	Texto proyecto ley de financiamiento aprobado en primer debate
<p>Artículo 69. Modifíquese (sic.) el inciso primero y el parágrafo 5° del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el</p>	<p>Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el parágrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el</p>

<p>año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>	<p>año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>
<p>Parágrafo 5°. A partir del 1° de enero de 2019, las rentas provenientes de servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, estarán gravadas a la tarifa del 9% por un término de veinte (20) años. La tarifa del 9% también será aplicable sobre las rentas provenientes de servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de veinte (20) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. Lo previsto en este parágrafo no será aplicable a moteles y residencias</p>	<p>Parágrafo 5°. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:</p> <p>a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;</p> <p>b) Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado;</p> <p>c) A partir del 1° de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años.</p> <p>d) A partir del 1° de enero de 2019, servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o</p>



Concepto No. 006583

	<p>ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto. Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.</p> <p>e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.</p> <p>f) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias</p>
--	---

Por último, el texto del artículo 240 del E.T. aprobado en primer debate fue modificado en segundo debate tanto por el Senado de la República como por la Cámara de Representantes, y se adicionó el párrafo 7. El texto es el siguiente:

<p>Texto proyecto ley de financiamiento aprobado en primer debate</p>	<p>Texto proyecto ley de financiamiento aprobado en segundo debate</p>
<p>Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el párrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>	<p>Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el párrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>
<p>Parágrafo 5°. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:</p> <p>a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta</p>	<p>Parágrafo 5°. Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:</p> <p>a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta</p>

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



Concepto No. 006583

<p>e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.</p> <p>f) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias</p>	<p>e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.</p> <p>f) Lo previsto en este párrafo no será aplicable a moteles y residencias</p>
	<p><u>Parágrafo 7° (Nuevo). Las entidades financieras deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables:</u></p> <p>1. Para el año gravable 2019 adicionales de cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y siete por ciento (37%). 2. Para el año gravable 2020 adicionales de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cinco por ciento (35%). 3. Para el año gravable 2021 adicionales de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cuatro por ciento (34%). Los puntos adicionales de la que trata el presente párrafo solo es aplicable a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p>

Así las cosas, el Gobierno Nacional propuso como tema dentro del proyecto de ley de financiamiento del presupuesto nacional de la vigencia fiscal del año 2019, la modificación de la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas que estaba regulada en el artículo 240 del E.T. en la forma modificada por el artículo 80 de la Ley 1819 de 2016. Ahora bien, este tema fue objeto de modificación por parte del Congreso de la República tanto en primera como en segunda vuelta en ejercicio de las competencias que para ello le otorgó la Constitución Política.

Eso significa que, contrario a lo que consideran los demandantes, el párrafo 7 del Artículo 240 del E.T. en la forma propuesta y aprobada segundo debate en Senado de la República y de Cámara de Representantes, no fue un tema nuevo en sí mismo considerado dentro del proyecto que finalmente se promulgó como la Ley 1943 de 2018, razón por la cual no se vulneró el principio de identidad legislativa.

Se presenta ahora la segunda razón por la cual la adición del párrafo 7 al artículo 240 del E.T. en las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes no es un tema nuevo, sino una proposición de origen parlamentario que estaba directamente relacionada con el tema tratado y aprobado en el primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas de ambas cámaras legislativas y que tuvo origen en el proyecto de ley que presentó el Gobierno Nacional. En efecto, los puntos adicionales de tarifa de renta que se adicionan a las entidades financieras tienen como base las tarifas generales del impuesto de renta de las personas jurídicas y que fueron aprobadas en primer debate conjunto de las Comisiones Económicas de ambas cámaras. Ello tiene sustento en el siguiente cuadro:

Texto proyecto ley de financiamiento aprobado en primer debate	Texto proyecto ley de financiamiento aprobado en segundo debate
<p>Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el párrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>	<p>Artículo 77. Modifíquense el inciso primero y el párrafo 5°, del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.</p>
	<p><u>Parágrafo 7° (Nuevo). Las entidades financieras deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables:</u></p> <p>1. Para el año gravable 2019 adicionales de cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y siete por ciento (37%). 2. Para el año gravable 2020 adicionales de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa general del impuesto, siendo en total del treinta y cinco por ciento (35%). 3. Para el año gravable 2021 adicionales de tres (3) puntos porcentuales sobre la tarifa</p>



Concepto No. 006583

	<p><u>general del impuesto</u>, siendo en total del treinta y cuatro por ciento (34%). Los puntos adicionales de la que trata el presente párrafo solo es aplicable a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p>
--	---

Así las cosas, el Ministerio Público considera que la adición del párrafo 7 del artículo 240 del E.T. en segundo debate en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes no vulnera el principio de identidad legislativa porque, por una parte, no se trató de un tema nuevo propuesto y aprobado en esa instancia de trámite legislativo, sino que fue una modificación al tema inicialmente presentado por el Gobierno Nacional y que fue objeto de aprobación en primer debate conjunto de las Comisiones Económicas de las dos cámaras legislativas. De otra parte, porque la adición del párrafo 7 se hizo de conformidad con el principio de unidad de materia que rige los proyectos de leyes de financiación presupuestal

Por tal razón, el cargo analizado no debe prosperar, como se le solicitará a la Corte Constitucional que así lo declare.

3.3. Cargo por desconcentro del principio de equidad tributaria

Los accionantes plantean una violación del principio de equidad tributaria porque el legislador aumentó la tarifa del impuesto de renta a un sector determinado de la economía por encima de la tarifa general sin justificación constitucional.

Como realmente el cargo se funda en una violación del derecho a la igualdad de trato en la ley tributaria, se debe analizar si se está frente a un trato igual dado por la ley a un sector en relación con los demás sectores de la economía o si, por el contrario, existen diferencias que justifican dicho incremento tarifario del impuesto de renta.

En ese sentido se debe determinar si los hechos o situaciones fácticas que se comparan pueden considerarse iguales¹⁸, pues no se pueden comparar y valorar como iguales o semejantes situaciones que son diferentes.

En el presente caso, el punto de partida para comparar las entidades financieras frente al resto de personas jurídicas obligadas a tributar no es el objeto social en sí mismo considerado, como lo sostiene los accionantes, sino la manera a partir de la cual se generan las rentas por parte de dicho sector económico en comparación con

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-586 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

los demás sectores de la economía, lo que le permite al legislador estimar una mayor capacidad de tributación para un determinado periodo de tiempo, esto es, los años 2019, 2020 y 2021.

En ese sentido, se tiene que la base de la generación de rentas de las entidades financieras radica en la actividad de captación de recursos del público, mientras que los demás sectores de la economía no cuentan con esa ventaja, actividad que sólo puede desempeñarse con la aprobación del gobierno nacional, mediante sociedades de objeto exclusivo sujeto a su inspección, vigilancia y control. En efecto, desde el punto de vista constitucional¹⁹, el legislador debe regular el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos que las entidades financieras captan del público por razones de orden público relacionadas con la confianza en la captación, o por cuenta de su relación con las políticas monetaria (emisión secundaria del dinero; pánico económico) y crediticia (tasa de interés de colocación del dinero en el mercado) del país.

De esa función de captación se deriva una ventaja adicional para las entidades financieras que las diferencia de los demás sectores económicos del mercado, pues la mayoría de personas jurídicas necesitan de algún servicio de las entidades financieras, mientras que estas no tienen necesidad de consumir tantos bienes y servicios de los demás sectores de la economía, pues su principal insumo productivo es el dinero que captan del público por haber sido autorizadas para ello.

Lo antes visto demuestra que el legislador dio un trato tributario temporal diferente en materia de impuesto de renta a las entidades financieras en relación con las tarifas generales del tributo establecidas para las personas jurídicas, precisamente por las diferencias que existen entre las actividades de captación de dineros del público y las actividades de los demás sectores del mercado en lo referente a la generación de renta.

Este trato tributario temporal diferente en materia de impuesto de renta dado por el legislador a las entidades financieras en relación con las tarifas generales de tal tributo establecidas para las personas jurídicas —contrario a como lo consideran los demandantes—, tiene una justificación constitucional consistente en que la tributación impuesta en materia de renta a las entidades financieras se ajusta a los principios tributarios de justicia y equidad y, especialmente, al principio de solidaridad con el cubrimiento de las cargas públicas teniendo en cuenta las urgentes necesidades de financiación presupuestal para la vigencia fiscal del año 2019.

¹⁹ Cfr. Constitución Política de Colombia, artículos 150-19 literal d).



Concepto No. 006583

De igual manera, se observa que la regulación en materia de tarifa de renta impuesta temporalmente a las entidades financieras respondió al principio de equidad en su expresión vertical, pues los eventos en los cuales alguna entidad financiera obtuviera una renta gravable inferior a 120.000 unidades de valor tributario en las vigencias fiscales de los años 2019, 2020 o 2021, quedaría exenta de pagar los puntos adicionales sobre la tarifa general del impuesto de renta por los cuales se adicionó el parágrafo 7 al artículo 240 del E.T.

Por tal razón, el cargo analizado no debe prosperar, como se le solicitará a la alta Corporación Judicial que así lo declare.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional **DECLARAR EXEQUIBLE** el parágrafo 7 del artículo 240 del E.T. en la forma que fue adicionado por el artículo 80 de la Ley 1943 de 2018, pero únicamente por los cargos analizados.

De los señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Dym/JDCB

