

D-13382
OK

salazar abogados

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



Ref: Demanda de inexecutable por inconstitucionalidad parcial del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*

JUAN CARLOS SALAZAR TORRES, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con C.C. 79.154.245 de Usaquén y con Tarjeta Profesional de Abogado No. 38.501, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, y GUIDO ALEJANDRO MACHADO PELÁEZ, identificado con C.C 1.018.468.291 de Bogotá y con Tarjeta Profesional de Abogado No. 300.254 del Consejo Superior de la Judicatura; concurrimos ante esta alta corporación para formular DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD contra el artículo 222 – parcial – de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*, por los motivos y argumentos que se procederán a explicar.

En aras de garantizar que la presente demanda cumpla con los requisitos de i) claridad, ii) certeza, iii) especificidad de cargos, iv) pertinencia y v) suficiencia, que se establecen en la Sentencia C-1052 de 2001, el texto fue estructurado de la siguiente manera:

Estructura y resumen de la demanda:

1. **Texto acusado:** Transcripción del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 y señalamiento específico del aparte que se considera inconstitucional.
2. **Petición:** Formulación de las pretensiones principales y subsidiarias.

3. **Normas constitucionales violadas:** Enunciación y transcripción de las normas constitucionales que se estiman violadas por el artículo 222 de la Ley 1819 de 2019, a saber, los artículos 13, 79, 80, 95 y 338 de la Carta
4. **Consideraciones preliminares sobre el Impuesto al Carbono:** Explicación y contextualización del problema, necesario para la comprensión de los cargos de inconstitucionalidad.
 - 4.1. Antecedentes del Impuesto al Carbono
 - 4.2. Exposición de motivos del Impuesto Nacional al Carbono
 - 4.3. Descripción del Impuesto al Carbono
 - 4.4. La realidad del impuesto al carbono
 - 4.5. Determinabilidad de la tarifa aplicable al carbón combustible
5. **Fundamentación de los cargos de inconstitucionalidad**
 - 5.1. CARGO PRIMERO: La falta de determinación de tarifa específica para el carbón combustible en el Impuesto al Carbono viola el principio constitucional de igualdad.
 - 5.2. CARGO SEGUNDO: La falta de determinación de tarifa específica para el carbón combustible en el Impuesto al Carbono atenta contra el derecho al medio ambiente.
 - 5.3. CARGO TERCERO: La omisión de establecer la tarifa del impuesto al carbono aplicable al carbón atenta contra los principios de legalidad y certeza tributaria.
6. **Petición especial**
7. **Competencia y tramite.**
8. **Anexos.**
9. **Notificaciones.**

I. **TEXTO ACUSADO:**

La norma que se demanda es el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, específicamente el aparte – subrayado y resaltado – donde se enlistan las tarifas de los combustibles fósiles gravados con el impuesto al carbono, y donde se omitió incluir el carbón combustible.

“Ley 1819 de 2016, Parte IX, Impuesto Nacional al Carbono

Artículo 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. El Impuesto al Carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO2) para cada combustible determinado, expresado en unidad de



14 JUN 2016

volumen (kilogramo de CO₂) por unidad energética (Terajouls) de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a quince mil pesos (\$15.000) por tonelada de CO₂ **y los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:**

<u>Combustible fósil</u>	<u>Unidad</u>	<u>Tarifa/unidad</u>
<u>Gas Natural</u>	<u>Metro cúbico</u>	<u>\$29</u>
<u>Gas Licuado de Petróleo</u>	<u>Galón</u>	<u>\$95</u>
<u>Gasolina</u>	<u>Galón</u>	<u>\$135</u>
<u>Kerosene y Jet Fuel</u>	<u>Galón</u>	<u>\$148</u>
<u>ACPM</u>	<u>Galón</u>	<u>\$152</u>
<u>Fuel Oil</u>	<u>Galón</u>	<u>\$177</u>

Corresponde a la DIAN el recaudo y la administración del Impuesto al Carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. La declaración y pago del Impuesto, se hará en los plazos y condiciones que señale el Gobierno nacional.

Se entenderán como no presentadas las declaraciones, para efectos de este impuesto, cuando no se realice el pago en la forma señalada en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Se entenderán como no presentadas las declaraciones, para efectos de este impuesto, cuando no se realice el pago en la forma señalada en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO 1o. La tarifa por tonelada de CO₂ se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a una (1) UVT por tonelada de CO₂. En consecuencia los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta.

PARÁGRAFO 2o. El impuesto al carbono será deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3o. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto al carbono.



PARÁGRAFO 4o. La tarifa del impuesto por unidad de combustible en Guainía, Vaupés y Amazonas de que trata este artículo, para la gasolina y el ACPM será cero pesos (\$0).

PARÁGRAFO 5o. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados.

PARÁGRAFO 6o. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a más tardar el quinto (5o) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM al distribuidor.”

(Énfasis añadido)

II. PETICIÓN:

Respetuosamente le pedimos a la Corte Constitucional que haga una interpretación sistemática y teleológica del artículo 221, 222 y 223 de la Ley 1819 de 2016, y que como consecuencia declare lo siguiente:

- A. Pretensión principal:** Que se declare la inexecutable parcial del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 por vulnerar directamente los principios constitucionales de igualdad y legalidad – por no determinar la tarifa específica que debe pagar el carbón combustible, a pesar de sí estar gravado con el impuesto al carbono – y por vulnerar el derecho al medio ambiente – por promover el uso de combustibles fósiles más contaminantes –.
- B. Pretensión subsidiaria de la principal:** De no proceder la anterior pretensión principal, que se declare la executable condicionada del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 bajo el entendido de que el carbón sí está gravado con el Impuesto al Carbono y que le corresponde la tarifa que resulte de aplicación de la fórmula contenida en el inciso primero del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016.



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

III. NORMAS CONTITUCIONALES VIOLADAS

La tabla del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 vulnera los mandatos constitucionales de igualdad, legalidad y derecho al medio ambiente, que se encuentran puntualmente en el siguiente articulado de la Carta Política:

A. PRINCIPIO DE IGUALDAD – Artículo 13

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

B. DERECHO AL MEDIO AMBIENTE – Artículos 79, 80, 95

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

(...)

Artículo 95. (...) Son deberes de la persona y del ciudadano: Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (...)



C. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA – Artículo 338

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.



IV. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL IMPUESTO AL CARBONO

A. Antecedentes del Impuesto al Carbono

1. En diciembre de 2015 el Estado Colombiano participó en la vigésima primera reunión de la Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). El objetivo de dicha cumbre era llegar a un acuerdo mundial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático.
2. Como resultado final del COP 21, los Estado participantes – incluido Colombia – suscribieron el Acuerdo de París. Colombia firmó dicho acuerdo el 22 de abril de 2016 y lo ratificó el 12 de julio de 2018.
3. Colombia, a través del Acuerdo de París, se comprometió internacionalmente – entre otras cosas – a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030.

4. Uno de los mecanismos adoptados por el Estado Colombiano para cumplir con su obligación de reducción de gases de efecto invernadero fue la creación de un impuesto pigouviano nacional al carbono a través de la ley 1819 de 2016.
5. Este impuesto nacional al carbono existe actualmente en Colombia, sin embargo, su cobro no ha podido ser efectivo respecto del combustible fósil más contaminante – el carbón combustible – porque la Ley 1819 de 2016 no determinó de manera clara y precisa la tarifa específica – elemento esencial del tributo – del carbón combustible. Motivo por el cual, actualmente el impuesto al carbono es inoperante respecto el carbón combustible.



B. Exposición de motivos del Impuesto Nacional al Carbono

1. En la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2018 “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, se explican las razones y propósitos de la creación del Impuesto Nacional al Carbono y por qué esta medida sirve para mitigar el cambio climático. (Ver documento anexo).
2. Según dicha exposición de motivos el propósito de Impuesto al Carbono es reducir las emisiones de dióxido de carbono desincentivando el uso de combustibles fósiles, así como promover el uso de combustibles más limpios

“En el mismo sentido, la adopción de un impuesto pigouviano que corrija parte de los efectos negativos producidos por las emisiones de carbono, genera al mismo tiempo el cumplimiento de un doble propósito: reducir las emisiones de carbono en línea con los compromisos adquiridos por Colombia en el marco de COP21 mientras que genera una fuente de recursos tributarios al enviar señales de los precios que la sociedad entera efectivamente paga por cada tonelada de carbono en el ambiente. De otra forma, se estaría generando una asignación más eficiente de recursos hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. Este mecanismo, es de hecho, más eficiente que las alternativas disponibles como lo son la creación de mercados de emisiones, a las cuales por lo general solo un grupo reducido de grandes firmas tiene acceso y que no crean la posibilidad de recaudo para el estado. Adicionalmente, a través de este impuesto correctivo, se busca enviar las señales a consumidores y firmas, sobre el menor costo social de otras fuentes de energía menos intensivas en la producción de carbono.” (p 29)

(...)

“La reforma también busca desincentivar el consumo o utilización de algunos productos perjudiciales para el medio ambiente. En ese sentido, el impuesto al contenido de carbono en los combustibles fósiles que se propone en el presente proyecto de ley, tiene como finalidad internalizar los costos sociales asociados al cambio climático y generar co-beneficios locales como aumentos en eficiencia y productividad sectorial y mejoras en la calidad del aire.

Su objetivo es promover el uso eficiente de los combustibles fósiles, el uso de energías primarias bajas en carbono y la reducción del consumo de energéticos altos en carbono en todos los sectores de la economía.” (p 188)

3. El documento explica que la medida está dirigida principalmente reducir las emisiones de dióxido de carbono (Co2) debido a que este es el gas de efecto invernadero que más contribuye al cambio climático, y además es uno de los que mayores afectaciones genera en la salud humana.

De acuerdo con la información del IDEAM, en el 2012, Colombia emitió 178 millones de toneladas de GEI a la atmósfera, en las que el CO2 participó con el 63% de las emisiones totales. Las emisiones estimadas dentro de la categoría de energía, representan el mayor aporte al total de emisiones con un 44% de la participación, seguido de la categoría de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra con un 43%

El 85% de las emisiones de la categoría de energía, corresponden a emisiones de CO2 por quema de combustibles fósiles en los diferentes sectores económicos del país incluyendo las industrias de la energía, industria manufacturera, el sector transporte, residencial, comercial e institucional. Específicamente, el 38,3% de las emisiones en esta categoría, fueron generadas por el sector de transporte, el 23,1% por las industrias de energía como las centrales térmicas, la refinación de petróleo y la fabricación de combustibles sólidos y, el 12,2% por la industria manufacturera y de construcción. El saldo corresponde a otros sectores; a la emisión de gases fugitivos de la extracción de gas y petróleo y a la minería de carbón.

Además de generar emisiones de CO2, la quema de combustibles fósiles también

genera contaminantes locales como los óxidos nitrosos y el material articulado afectando negativamente la calidad del aire de los centros urbanos. Un estudio del Banco Mundial indica que en Colombia, la contaminación del aire está asociada a la mortalidad respiratoria y



cardiovascular, a la bronquitis crónica, a las infecciones respiratorias y a otras enfermedades. El estudio mostró que en 2010, los costos en salud asociados a la baja calidad del aire urbano ascendieron a \$5,7 billones de pesos, es decir el 1,1% del PIB. (p 189- 190)

4. Por otro lado, en la exposición de motivos también se explican las razones por las cuales este tipo de impuestos son eficaces para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

El impuesto al carbono es uno de los instrumentos normativos de mayor efectividad en promover una serie de respuestas tanto de las firmas como de los hogares para reducir las emisiones. La OCDE a su vez indica, que los impuestos al carbono, los cupos a las emisiones y los sistemas de comercio de emisiones son los instrumentos de política que logran una mayor reducción de emisiones de GEI, a menores costos. El impuesto al carbono tiene ventajas frente a otros instrumentos de política para reducir las emisiones de GEI. Promueve cambios de comportamiento en una amplia gama de sectores y de actores; establece señales claras de precios en las emisiones, generando la certidumbre de precios requerida para hacer inversiones; aumenta el recaudo y es sencillo administrativamente, al usar estructuras de recaudo existentes.

Por otro lado, estudios de la OCDE indican que impuestos al carbono no tendrían efectos negativos en la competitividad de las firmas afectadas, aunque si permiten obtener buenos resultados en términos ambientales.¹⁵⁵ Lo anterior, es aún más relevante en la medida que 191 países firmaron el Acuerdo de Paris, comprometiéndose a tomar acciones para reducir sus emisiones de GEI. A la fecha, el Acuerdo ha sido ratificado por 79 países, lo que implica que entrará en vigor antes de finalizar el 2016.

Por lo anterior, el impuesto al carbono se constituye como una herramienta adicional y costo-efectiva para contribuir con la reducción de emisiones de GEI proveniente de la quema de combustibles fósiles en el país, generando oportunidades para mejorar la eficiencia y la productividad sectorial, además de impactos positivos en la calidad del aire y la salud ambiental.”
(p 190)



C. Descripción del Impuesto al Carbono

1. En los artículos 221, 222 y 223 de la Ley 1819 de 2016 quedó consagrado el Impuesto Nacional al Carbono y todos los elementos del tributo.
2. El artículo 221 define el tributo y determina su hecho generador, sujeto pasivo y responsables, en los siguientes términos:

Artículo 221. IMPUESTO AL CARBONO. El Impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto al carbono es la venta dentro del territorio nacional, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de combustibles fósiles y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y de derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo.

El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles, del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.

(...)

(Énfasis añadido)

3. El artículo 222 – norma aquí demandada– establece la base gravable y la tarifa del tributo que se debe pagar por cada combustible fósil en factor de la cantidad de Co2 que genera su combustión. Siendo los combustibles más contaminantes los que más pagan y los menos nocivos lo que menos pagan.

ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA. *El Impuesto al Carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión*



de dióxido de carbono (CO₂) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO₂) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a quince mil pesos (\$15.000) por tonelada de CO₂ y los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Gas Natural	Metro cúbico	\$29
Gas Licuado de Petróleo	Galón	\$95
Gasolina	Galón	\$135
Kerosene y Jet Fuel	Galón	\$148
ACPM	Galón	\$152
Fuel Oil	Galón	\$177
(...)		

4. El artículo 222 no incluye dentro de la lista de tarifas aplicables según el tipo de combustible el carbón, a pesar de que el artículo 221 establece que todos los combustibles fósiles que sean usados para combustión están gravados.
5. Motivo por el cual, en este momento el carbón no está pagando el impuesto nacional al carbono, y la DIAN – como responsable del recaudo del tributo – tampoco puede cobrarlo por no tener como liquidarlo.
6. Sin embargo, a pesar de que en la norma demandada la tarifa aplicable al carbón no está precisada de forma determinada, esta tarifa del carbón **SÍ ES DETERMINABLE** a partir de la fórmula descrita en el inciso primero del artículo 222 de la Ley 1819 de 2018.

D. La realidad del impuesto al carbono

1. A pesar de que el carbón – por ser un combustible fósil – está gravado por el impuesto al carbono, en la práctica es imposible cobrar este impuesto sobre el carbón debido a que no tiene una tarifa específica y determinada con la cual liquidarlo.
2. Por lo anterior la DIAN no ha cobrado el impuesto al carbono sobre el carbón combustible, dejando así inoperante el tributo en ese respecto.

E. Determinabilidad de la tarifa aplicable al carbón combustible

1. A pesar de que la tabla del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 no determinó de manera específica la tarifa correspondiente al carbón combustible, dicha tarifa



es perfectamente determinable a partir de la fórmula contenida en el inciso primero del mismo artículo.

La fórmula es la siguiente:

“El Impuesto al Carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO₂) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO₂) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a quince mil pesos (\$15.000) por tonelada de CO₂ (...)”



2. A partir de esta fórmula legal se puede determinar la tarifa del carbón combustible. Solo es necesario determinar el Factor de Emisión de dióxido de carbono CO₂, (expresado kg CO₂/ Terajoul) del carbón combustible y multiplicarlo por los \$15.000 por tonelada de CO₂ de los que habla el artículo transcrito.
3. Sin embargo, para esto es necesario que alguna entidad oficial de carácter técnico certifique cuál es Factor de Emisión de dióxido de carbono CO₂ (expresado kg CO₂/ Terajoul) del carbón combustible, en cada uno de sus tipos minerales.
4. Es evidente que la determinación de la tarifa aplicable al carbón se puede hacer de manera técnica sin necesidad de acudir al legislador para ello, con lo cual, sería viable que se hiciera por vía de decreto o sentencia de constitucionalidad, remitiendo simplemente a una entidad oficial técnica que certifique el Factor de Emisión de dióxido de carbono del carbón combustible.

V. FUNDAMENTACIÓN DEL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD

A. CARGO PRIMERO: La falta de determinación de tarifa específica para el carbón combustible en el Impuesto al Carbono viola el principio constitucional de igualdad.

1. El artículo 13 de la Constitución del 91 establece que:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

2. El alcance de este principio constitucional ha sido largamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sido clara al determinar que la igualdad significa dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Lo cual implica que no le es dado al Estado regular de forma diferente circunstancias iguales. Esta concepción de la igualdad se puede apreciar claramente en la icónica Sentencia C-221 de 1992, del magistrado Alejandro Martínez Caballero que dice:

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

Hay pues que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante en el pueblo colombiano.

(...)

La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad” (Énfasis añadido)

3. Otra Sentencia icónica de esta Corporación – la C-094 de 1994 – desarrolló aún más el alcance y significado de la igualdad, así como sus consecuencias en el actuar del Estado regulador:



“En repetidas oportunidades, la Corte Suprema de Justicia y esta Corporación han precisado el alcance del derecho a la igualdad. El objeto de la garantía ofrecida a toda persona en el artículo 13 de la Carta no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la desigualdad. Para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes.

La igualdad exige el mismo tratamiento para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de aquellos que presentan características diversas, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en justificados criterios, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta.” (Énfasis añadido)

4. Ahora, al analizar la literalidad del articulado que compone el Impuesto al Carbono vemos que el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 hace una discriminación injustificada y contraria al principio de igualdad al regular de manera diferente dos situaciones que de hecho son idénticas. Esto es, que la norma demandada impone el impuesto al carbono a ciertos combustibles fósiles, pero exonera sin razón alguna al carbón al no determinar su tarifa.
5. Debe observarse que – a pesar de que el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 grava el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles – el artículo 222 excluye de la lista de tarifas particulares al combustible fósil con mayor contenido de carbono: el carbón. Esta exclusión no se justificó en la exposición de motivos del proyecto de ley, así como tampoco se mencionó durante el trámite legislativo ninguna razón por la cual el carbón no debiera estar gravado con este tributo.
6. El artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 únicamente considera y grava 7 combustibles fósiles – el gas natural, el gas licuado de petróleo, la gasolina, el kerosene, el jet fuel, el ACPM y el fuel oíl – dejando por fuera de lista al carbón, a pesar de que este combustible es uno de los que más Co2 genera.



7. Como se puede apreciar en la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016 y en su artículo 221, el Impuesto al Carbono busca gravar todos los combustibles fósiles que en su proceso de combustión generen emisiones de Co2, y sin embargo el carbón siendo un combustible fósil generador de Co2 NO está gravado con el impuesto al carbono.
8. Esta exclusión es injustificada e incomprensible porque el carbón tiene las mismas características y presupuestos que tienen los demás combustibles que sí están gravados. Esto constituye un tratamiento desigual, inaceptable a las luces de la igualdad material amparada por la Constitución del 91.
9. Es evidente que esta exclusión del carbón del impuesto al carbono beneficia a los productores y consumidores de carbón respecto a los productores y consumidores de otros combustibles fósiles que sí se están obligados a asumir el gravamen. Esto constituye una ventaja competitiva injustificada para los productores de carbón. Además, esta medida promueve el uso del carbón y desincentiva el uso de otros combustibles fósiles menos contaminantes como el gas natural.

B. CARGO SEGUNDO: La falta de determinación de tarifa específica para el carbón combustible en el Impuesto al Carbono atenta contra el derecho al medio ambiente.

1. Si bien es cierto que el impuesto al carbono busca mejorar el medio ambiente y mitigar los efectos del cambio climático, la realidad es que está produciendo todo lo contrario porque está promoviendo el uso de combustibles fósil más contaminantes como el carbón y desincentivando el uso de los menos contaminantes como el gas natural.
2. El carbón es un combustible fósil altamente contaminante debido a la gran cantidad de gases de efecto invernadero y material particulado que genera su combustión. El carbón se considera un combustible ineficiente debido a que produce demasiado Co2 en relación con la cantidad de energía que genera.

A continuación, se presenta una tabla comparativa de la eficiencia energética y generación de diferentes variantes de carbón y otros combustibles elaborada por la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos (EIA)¹:

**Combustible fósil Libras de Co2
generadas por cada**

¹ <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=73&t=11>



I NFORMACIÓN DE ENERGÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS

unidad de energía BTU

Carbón (anthracite)	228.6
Carbón (bituminous)	205.7
Carbón (lignite)	215.4
Carbón (subbituminous)	214.3
Diesel	161.3
Gasolina (sin etanol)	157.2
Propano	139.0
Gas Natural	117.0

Esta información evidencia que el carbón es el combustible fósil comercial más contaminante y el gas natural el menos contaminante.

3. Adicionalmente hay que tener en cuenta que el costo de producción y transporte del carbón es inferior al del gas natural y por consiguiente el carbón tiende a ser preferido, especialmente en lo que respecta al mercado de generación térmica.
4. El hecho de que el carbón no tenga una tarifa aplicable para el pago del impuesto al carbono hace que este tributo sea inexigible para este combustible, lo cual genera que la diferencia de precios entre el carbón y el gas natural aumente favoreciendo el carbón.
5. Esto necesariamente implica que comercialmente se prefiera el carbón sobre el gas natural, es decir, que se prefiera un combustible más contaminante sobre uno menos contaminante. Lo cual, evidentemente es contrario a los fines buscados por el Impuesto al Carbono y atenta contra el derecho al medio ambiente.
6. El derecho al medio ambiente ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.



Estas dos altas corporaciones reconocen que actualmente se está produciendo un progreso significativo en la protección jurídica del medio ambiente, no solo por su relación con la salud y supervivencia humana sino también por el valor mismo del medio ambiente. Un ejemplo son las sentencias T- 622 de la Corte Constitucional donde se ampara la protección del río Atrato, y la sentencia 5 de abril de 2019 de la Corte Suprema de Justicia que concede tutela de cambio climático y generaciones futuras.

7. Además de estar amparado en los artículos 79, 80 y 95 de la Constitución, el derecho al medio ambiente goza de rango constitucional según lo dicho la Corte Constitucional en sentencia T- 341 de 2016:

“La conservación del medio ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del cual son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales (art. 95.8 CP) y el ejercicio de acciones públicas (Art. 88 CP) y otras garantías individuales, entre otros.”.

8. Así las cosas, resulta evidente que el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 – que excluye el carbón de los combustibles fósiles gravados por el impuesto al carbono – es contrario al orden constitucional que reconoce el derecho al medio ambiente. Esto puesto que directamente está disminuyendo el costo de los combustibles más contaminantes sobre aquellos menos contaminantes, incentivando el uso de los primeros sobre los segundos.

C. CARGO TERCERO: La omisión de establecer la tarifa del impuesto al carbono aplicable al carbón atenta contra los principios de legalidad y certeza tributaria.

1. De acuerdo con el artículo 384 de la Constitución el sistema tributario debe basarse en el principio de legalidad.



2. De acuerdo con la jurisprudencia – C-594 de 2012 – de esta Corporación el principio de legalidad tributaria lleva intrínsecamente consigo el principio de certeza:

Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión “pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado”.



3. Este principio de certeza tributaria exige coherencia al legislador a la hora establecer las tarifas aplicables a un tributo, así como la congruencia entre el hecho generador y las tarifas.
4. Sin embargo, en el caso del impuesto al carbono encontramos que no hay congruencia entre el hecho generador del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 y las tarifas establecidas en el artículo 222 *Ibidem*. No tiene sentido que el artículo 221 establezca que “El Impuesto al carbono (...) recae sobre el contenido de carbono de **todos los combustibles fósiles**” pero que posteriormente el artículo 222 solamente mencione las tarifas de 6 combustibles.
5. Es evidente que el propósito del legislador era gravar a todos los combustibles fósiles, y a pesar de esto el artículo 222 de la ley 1819 de 2016 no estableció la tarifa aplicable al carbono que es el combustible fósil por antonomasia. La ausencia de esta tarifa del carbón hace inexigible el cobro del impuesto al carbono a los carboneros, lo cual, desde una interpretación sistemática y teleológica de la norma es incoherente.
6. La omisión de una determinación clara y específica de la tarifa del impuesto al carbono aplicable al carbón constituye una violación al principio de certeza y por lo tanto también del principio de legalidad tributaria.

7. En ese sentido, el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 es inconstitucional.

VI. PETICIÓN ESPECIAL

Solicitamos muy respetuosamente a esta corporación que invite a la DIAN a participar en este proceso y explique los motivos por los cuales no esta cobrando el impuesto al carbono sobre el carbón combustible a pesar de que está gravado.

VII. COMPETENCIA Y TRÁMITE

En los términos del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es el operador judicial competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad.

Por otro lado, el trámite que debe seguir esta demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las normas que la adicionen y complementen.

VIII. ANEXOS:

1. Copia parcial de la Exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016 (páginas 29, 188-191), en donde se justifica la creación del IMPUESTO VERDE NACIONAL AL CARBONO.

IX. NOTIFICACIONES

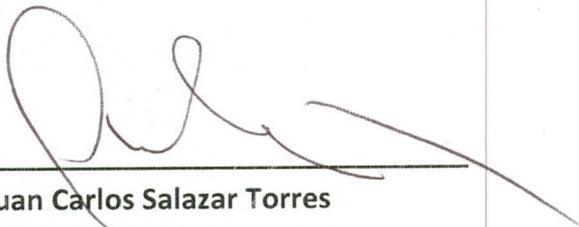
Recibiremos notificaciones en:

Dirección: Carrera 12 No. 84 A-12, oficina 502, Bogotá D.C, Colombia

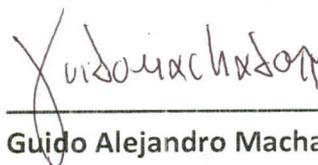
Teléfono: (1) 309 90 00

Correos electrónicos: jcsalazar@salazarabogados.com y gmachado@salazarabogados.com

De los Honorables Magistrados,



Juan Carlos Salazar Torres
C.C 79.154.245 de Usaquén
T.P. 38.501 de CSJ



Guido Alejandro Machado Peláez
C.C 1.018.468.291 de Bogotá
T.P. 300.254 del CSJ



MUNICIPIO

NOTARIA 35 PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO CON HUELLA
 M.A. BEATRIZ SANIN POSADA
 NOTARIA 35 DEL CIRCULO DE BOGOTA D.C.

Certifica que:
 Este documento dirigido a: Interesado
 fue presentado personalmente el día: 05/07/2019
 Por: **SALAZAR TORRES JUAN CARLOS**
 Quien se identificó con: C.C. **79154245**
 y con T.P No. 38501 del C.S.J.

y manifiesto que reconoce expresamente el contenido del mismo y que la firma y huella que en él aparecen son suyas. En constancia firma nuevamente y por solicitud suya estampa la huella de su índice derecho.

Bogotá D.C. 05/07/2019
 6hfgvtgrgr6vrfh

www.notariaenlinea.com
 KIG4QWCKBRS3KJHF

FKCM

"La certificación de la huella causa derechos notariales según tarifa"




[Handwritten signature]




NOTARIA 35 PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO CON HUELLA
 M.A. BEATRIZ SANIN POSADA
 NOTARIA 35 DEL CIRCULO DE BOGOTA D.C.

Certifica que:
 Este documento dirigido a: Interesado
 fue presentado personalmente el día: 05/07/2019
 Por: **MACHADO PELAEZ GUIDO ALEJANDRO**
 Quien se identificó con: C.C. **1018468291**
 y con T.P No. 300254 del C.S.J.

y manifiesto que reconoce expresamente el contenido del mismo y que la firma y huella que en él aparecen son suyas. En constancia firma nuevamente y por solicitud suya estampa la huella de su índice derecho.

Bogotá D.C. 05/07/2019
 edegf4g3tedrdb3det

www.notariaenlinea.com
 T41EEW5QQHOLYDYM7N

FKCM

"La certificación de la huella causa derechos notariales según tarifa"




[Handwritten signature]




ANEXO

Copia parcial de la Exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016 (páginas 29, 188-191), en donde se justifica la creación del IMPUESTO VERDE NACIONAL AL CARBONO.

El sobre-consumo de ciertos productos como el tabaco, el licor y las bebidas azucaradas, está asociado al incremento en la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles como la hipertensión y la diabetes¹⁰, mientras que el incremento en el consumo de combustible, conlleva efectos negativos sobre el medio ambiente al afectar la calidad del aire en las zonas densamente pobladas. En este sentido, estas decisiones de consumo privado generan problemas de salud pública, que son atendidos con los recursos que aportan todos los colombianos para la financiación del sistema de salud.

Por lo tanto, la adopción de este tipo de medidas impositivas tiene como objetivo, en primera medida, promover hábitos de consumo saludables pues al incrementar los impuestos a los productos que generan efectos nocivos para la salud, se busca persuadir a los individuos que consuman cantidades socialmente óptimas de dichos productos (equipara la decisión privada de consumo a la socialmente deseable). En segundo lugar, este tipo de políticas busca incrementar los ingresos fiscales en el corto plazo y disminuir los costos de la atención de las enfermedades crónicas en el mediano y en el largo plazo. De hecho, en la evaluación del sistema de salud realizada en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, este organismo sugirió avanzar en este frente y fortalecer la financiación del sistema de salud mediante la creación de impuestos dirigidos a productos que contribuyen a la carga de enfermedades crónicas, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas.¹¹

En el mismo sentido, la adopción de un impuesto pigouviano que corrija parte de los efectos negativos producidos por las emisiones de carbono, genera al mismo tiempo el cumplimiento de un doble propósito: reducir las emisiones de carbono en línea con los compromisos adquiridos por Colombia en el marco de COP21 mientras que genera una fuente de recursos tributarios al enviar señales de los precios que la sociedad entera efectivamente paga por cada tonelada de carbono en el ambiente. De otra forma, se estaría generando una asignación más eficiente de recursos hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. Este mecanismo, es de hecho, más eficiente que las alternativas disponibles como lo son la creación de mercados de emisiones, a las cuales por lo general solo un grupo reducido de grandes firmas tiene acceso y que no crean la posibilidad de recaudo para el estado. Adicionalmente, a través de este impuesto correctivo, se busca enviar las señales a consumidores y firmas, sobre el menor costo social de otras fuentes de energía menos intensivas en la producción de carbono.

En los impuestos correctivos planteados, la eficiencia se logra al acercar el resultado del mercado hacia el resultado que incorpora la función de costo social de la producción y consumo de tabaco, licor, bebidas azucaradas y combustibles.

¹⁰ Que tienen un costo social superior al costo individual.

¹¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Reviews of Health Systems: Colombia 2016; p.93. [online] Disponible en: (http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/social-issues-migration-health/ocd-reviews-of-health-systems-colombia-2015_9789264248908-en#page1)

impuesto en 2010 es uno de los factores que explica la recuperación del recaudo desde ese año.

2.2 DESCRIPCIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente proyecto de ley se propone incrementar el componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado por cada cajetilla de 20 unidades, tal como se muestra en el Cuadro 4.15. Así mismo, el impuesto al consumo en su componente específico por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$167. A partir de 2018, el incremento (en ambos casos), se realizará de acuerdo con el incremento del IPC más cuatro puntos, lo que permitirá converger al nivel impositivo observado en América Latina.

Cuadro 4.15. Propuesta modificación al componente específico del impuesto al consumo

TARIFAS	2016 (actual)	2017	2018 en adelante
IMPUESTO ESPECÍFICO	701,06	2.100	Inflación + 4 puntos

Fuente: MHCP

Adicionalmente se define el componente *ad valorem* del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, que corresponde a la sobretasa creada por la Ley 1393 de 2010, equivalente al 10% del precio de venta al público certificado por el DANE, sin detracer de esa base el valor de la sobretasa del año anterior, como se hace en la actualidad. Se mantiene la estructura y la destinación prevista en el artículo 7 de dicha Ley.

E. IMPUESTO VERDE: IMPUESTO AL CARBONO

La reforma también busca desincentivar el consumo o utilización de algunos productos perjudiciales para el medio ambiente. En ese sentido, el impuesto al contenido de carbono en los combustibles fósiles que se propone en el presente proyecto de ley, tiene como finalidad internalizar los costos sociales asociados al cambio climático y generar co-beneficios locales como aumentos en eficiencia y productividad sectorial y mejoras en la calidad del aire.

Su objetivo es promover el uso eficiente de los combustibles fósiles, el uso de energías primarias bajas en carbono y la reducción del consumo de energéticos altos en carbono en todos los sectores de la economía.

27

1. JUSTIFICACIÓN

El cambio climático es la variación del estado del clima que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. Está relacionado con procesos internos naturales o con presiones exógenas, tales como las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de origen antropogénico.

A nivel global, el dióxido de carbono (CO₂) es el principal GEI atribuido a las actividades del hombre. De acuerdo al Panel Intergubernamental del Cambio Climático, las emisiones de CO₂ provenientes de la quema de combustibles fósiles y procesos industriales, contribuyeron en el 78% del total del incremento de los GEI de 1970 a 2010 (IPCC, 2014). Al ser emitido, el CO₂ atrapa energía irradiada desde el planeta a la atmósfera, causando calentamiento global y cambio climático.

A pesar de ser un fenómeno global, el cambio climático tiene impactos locales. Colombia, al tener una geografía diversa y una economía con gran dependencia del clima y del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, es un país altamente expuesto y vulnerable a los impactos del cambio climático. La Niña 2010-2011 demostró que la población y la economía pueden verse significativamente afectadas por eventos climáticos extremos. Por otro lado, un estudio del Departamento Nacional de Planeación indicó que de no adaptarse al cambio climático, el país podría perder cada año 0,5% de su PIB, por afectaciones en la productividad en el sector agropecuario y de transporte¹⁵⁰.

La lucha contra el cambio climático requiere esfuerzos tanto en términos de reducción de emisiones de GEI, como de mejora de las condiciones sociales y económicas que hacen al país vulnerable a los impactos del cambio climático. Por lo anterior, en el marco de las negociaciones internacionales consignadas en el Acuerdo de París, Colombia se comprometió a reducir sus emisiones de GEI en un 20% respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030 y a avanzar hacia la adaptación del territorio nacional al cambio climático.

De acuerdo con la información del IDEAM, en el 2012, Colombia emitió 178 millones de toneladas de GEI a la atmósfera, en las que el CO₂ participó con el 63% de las emisiones totales. Las emisiones estimadas dentro de la categoría de energía, representan el mayor aporte al total de emisiones con un 44% de la participación, seguido de la categoría de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra¹⁵¹ con un 43%.

¹⁵⁰ Véase: DNP-BID, 2014: Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia – Síntesis. Bogotá, Colombia.

¹⁵¹ Véase: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2015. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

El 85% de las emisiones de la categoría de energía, corresponden a emisiones de CO2 por quema de combustibles fósiles en los diferentes sectores económicos del país incluyendo las industrias de la energía, industria manufacturera, el sector transporte, residencial, comercial e institucional. Específicamente, el 38,3% de las emisiones en esta categoría, fueron generadas por el sector de transporte, el 23,1% por las industrias de energía como las centrales térmicas, la refinación de petróleo y la fabricación de combustibles sólidos y, el 12,2% por la industria manufacturera y de construcción. El saldo corresponde a otros sectores; a la emisión de gases fugitivos de la extracción de gas y petróleo y a la minería de carbón.¹⁵²

Además de generar emisiones de CO2, la quema de combustibles fósiles también genera contaminantes locales como los óxidos nitrosos y el material articulado afectando negativamente la calidad del aire de los centros urbanos. Un estudio del Banco Mundial indica que en Colombia, la contaminación del aire está asociada a la mortalidad respiratoria y cardiovascular, a la bronquitis crónica, a las infecciones respiratorias y a otras enfermedades. El estudio mostró que en 2010, los costos en salud asociados a la baja calidad del aire urbano ascendieron a \$5,7 billones de pesos, es decir el 1,1% del PIB.¹⁵³

Los países en vía de desarrollo como Colombia, tienen grandes oportunidades para desacoplar su crecimiento económico, del crecimiento de las emisiones de GEI. Por lo anterior, la reducción de emisiones de estos gases, genera oportunidades para aumentar la productividad y la eficiencia en los sectores que las generan. Lo anterior requiere de una serie de instrumentos normativos y de política, dentro de los que se encuentra el impuesto al carbono, que en su conjunto, promuevan la eficiencia en el uso de insumos, el cambio tecnológico y el cambio en los patrones de consumo y de uso del suelo.

El impuesto al carbono es una de los instrumentos normativos de mayor efectividad en promover una serie de respuestas tanto de las firmas como de los hogares para reducir las emisiones. La OCDE a su vez indica, que los impuestos al carbono, los cupos a las emisiones y los sistemas de comercio de emisiones son los instrumentos de política que logran una mayor reducción de emisiones de GEI, a menores costos.¹⁵⁴

El impuesto al carbono tiene ventajas frente a otros instrumentos de política para reducir las emisiones de GEI. Promueve cambios de comportamiento en una amplia gama de sectores y de actores; establece señales claras de precios en las emisiones, generando

¹⁵² Véase: IDEAM. Op. cit.

¹⁵³ Véase: INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. 2014. Environmental Health Costs in Colombia. Changes from 2002 to 2010.

¹⁵⁴ Véase: OECD. 2013. Effective Carbon Prices, OECD Publishing.

la certidumbre de precios requerida para hacer inversiones; aumenta el recaudo y es sencillo administrativamente, al usar estructuras de recaudo existentes.

Por otro lado, estudios de la OCDE indican que impuestos al carbono no tendrían efectos negativos en la competitividad de las firmas afectadas, aunque si permiten obtener buenos resultados en términos ambientales.¹⁵⁵ Lo anterior, es aún más relevante en la medida que 191 países firmaron el Acuerdo de Paris, comprometiéndose a tomar acciones para reducir sus emisiones de GEI. A la fecha, el Acuerdo ha sido ratificado por 79 países, lo que implica que entrará en vigor antes de finalizar el 2016.

Por lo anterior, el impuesto al carbono se constituye como una herramienta adicional y costo-efectiva para contribuir con la reducción de emisiones de GEI proveniente de la quema de combustibles fósiles en el país, generando oportunidades para mejorar la eficiencia y la productividad sectorial, además de impactos positivos en la calidad del aire y la salud ambiental.

2. DESCRIPCIÓN

En consideración a lo anterior, se propone la creación del "Impuesto al carbono", como un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil, que sean usados con fines energéticos.

En el proyecto de ley se definen los demás elementos del tributo: hecho generador, sujeto pasivo, responsables del impuesto, tarifa y pago. Dentro de estos vale destacar que: i) la tarifa del impuesto se define a partir del factor de emisión de CO2 para cada combustible determinado, como la gasolina, el ACPM y fuel oil, entre otros; y ii) el impuesto será deducible del impuesto sobre la renta por ser mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

F. DISPOSICIONES PARA EL CRÉDITO PÚBLICO

En materia de crédito público se presentan dos propuestas: 1) adicionar las operaciones de compra de divisas que tengan como único propósito la repatriación de inversiones de portafolio, como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), y 2) establecer como exentas de toda clase de gravámenes, las operaciones necesarias para el manejo de los excedentes de liquidez en moneda nacional o extranjera que realice el Tesoro Nacional y los contratos mediante los cuales se ejecuten dichas operaciones.

¹⁵⁵ Véase: OECD. 2015. Impacts of carbon prices on indicators of competitiveness: a review of empirical findings - environment working paper no. 87.