



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY
NÚMERO 256 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN
HERRAMIENTAS TRIBUTARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INEQUIDAD
DE GÉNERO”**

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2020

Honorable Representante

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

PRESIDENTE

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género”*.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género”*.

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.



2. Contenido del proyecto de ley.

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.

3. Consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley.

3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.

3.2. Consideraciones de conveniencia.

3.2.1. Violación a la protección de la identidad de género

3.2.2. Inconveniencia por Falta de Normatividad de Género

4. De los Conceptos institucionales

4.1. Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas.

4.2. Del Concepto de la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer

5. Conclusiones de las consideraciones de los ponentes con respecto al Proyecto de Ley.

6. Proposición con que termina el informe de ponencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Radicación del proyecto.

De conformidad con la Gaceta del Congreso 698 del 12 de agosto de 2020, el Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara “*Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género*”, fue radicado con la firma del Honorable Parlamentario, Representante David Ricardo Racero Mayorca.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 21 de septiembre de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Ley Número 256 de 2020



Cámara “*Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género*”. los siguientes parlamentarios:

Coordinadores:

David Ricardo Racero Mayorca.

Ponentes:

Erasmus Elías Zuleta Bechara

Enrique Cabrales Baquero

El 06 de octubre de 2020 se presentó solicitud de prórroga para presentar la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley en mención, toda vez que, a la fecha no habían sido remitidos los conceptos solicitados a las entidades pertinentes, con la finalidad de conocer algunas consideraciones de conveniencia y viabilidad jurídica del Proyecto de Ley Número 256 de 2020 Cámara “*Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género*”.

Posteriormente, el día 09 de octubre de 2020 la mesa directiva de la Comisión Tercera, otorgó a los ponentes de la iniciativa, un plazo de 15 días calendario a partir de la fecha de recibo de la comunicación, para la presentación de la ponencia para primer debate.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 698 del 12 de agosto de 2020, a continuación, se hace una breve descripción de los 4 artículos que componen el proyecto de ley:

- El artículo 1º del proyecto de ley establece el objetivo, el cual es implementar una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales para mejorar los diagnósticos existentes relacionados con la inequidad de género.
- El artículo 2º del proyecto de ley pretende agregar un nuevo párrafo al 555-2 Registro Único Tributario RUT, estableciendo que el formulario de

declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde el contribuyente pueda registrar su género.

El nuevo párrafo señala lo siguiente:

“Parágrafo 5. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario. El formulario de declaración de renta de personas naturales deberá contar con una casilla donde el contribuyente pueda registrar su género. Esta casilla tendrá la opción Hombre, Mujer u Otro. La Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales actualizará, de oficio, los RUT ya expedidos que no contengan la identificación del género de las personas naturales, apoyándose para esta finalidad en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.”

- El artículo 3º del proyecto de ley señala que, después de promulgada esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o quien haga su papel, deberá actualizar el formulario para la declaración de renta que se menciona en el artículo anterior antes de la fecha inmediatamente más cercana al período de declaración de impuestos para personas naturales establecido en el calendario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- El artículo 4º del proyecto de ley trata sobre la vigencia

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley, tal como fue presentada por el autor, consta de 2 partes, a saber:

- I. Inequidad de Género desde diferentes perspectivas económicas.
- II. Aspectos tributarios relacionados con la inequidad de género

A continuación, se resaltan los apartes más relevantes de la iniciativa para una ilustración íntegra del Honorable Congresista:

I. INTRODUCCIÓN

- Señala el autor de esta iniciativa, que busca propiciar que el género sea una categoría relevante en la información suministrada en las declaraciones de renta por parte de las personas naturales obligadas a presentarla.

Marco Jurídico

De la exposición de motivos, se extrae lo siguiente: *“Colombia ha participado de un número importante de eventos realizados por organismos multilaterales en los cuales ha ratificado su compromiso con la construcción de condiciones sociales que permitan alcanzar la igualdad de género. Dentro de estos espacios pueden señalarse la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en 1981, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), las cumbres de la ONU relacionadas con este aspecto y que se desarrollan desde 1975 y encuentros internacionales en los que fueron elaborados y socializados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016).*

De este modo, la recolección de información tributaria por género responde a los múltiples acuerdos y pactos que ha suscrito Colombia en procura de impactar positivamente la vida de las mujeres y eliminar las múltiples violencias que se ejercen en su contra.

A continuación, se presenta un compendio normativo sobre equidad de género en Colombia:

Tabla 1: Legislación relacionada con Políticas Públicas enfocadas en la equidad de género

Ley	Título
Ley 51 de 1981	Por medio del cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW)
CONPES 2626	Política integral para las mujeres colombianas
Resolución 1531 de 1992	Políticas de Salud para las mujeres, mujeres para lo salud

<i>Ley 82 de 1993</i>	<i>Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia</i>
<i>CONPES 2726</i>	<i>Política de Equidad y participación para la mujer (EPAM)</i>
<i>Ley 248 de 1995</i>	<i>Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994.</i>
<i>CONPES 2941</i>	<i>Avances y ajustes de la EPAM</i>
<i>Decreto 1262 de 1997</i>	<i>Convenio igualdad de remuneración masculina y femenina de la OIT</i>
<i>Ley 581 de 2000</i>	<i>Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.</i>
<i>Ley 823 de 2003</i>	<i>Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.</i>
<i>Ley 984 de 2005</i>	<i>Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).</i>
<i>CONPES Social</i>	<i>Metas y Estrategias para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio 2015.</i>
<i>Ley 1010 de 2006</i>	<i>Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.</i>
<i>Ley 1257 de 2008</i>	<i>Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.</i>
<i>Ley 82 de 1993 modificada por la ley 1232 de 2008</i>	<i>Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones</i>

<i>Ley 1413 de 2010</i>	<i>Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales.</i>
<i>Ley 1429 de 2010</i>	<i>Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.</i>
<i>Decreto 4463 de 2011</i>	<i>Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008</i>
<i>Ley 1496 de 2011</i>	<i>Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.</i>
<i>Decreto 1930 de 2013</i>	<i>Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación</i>
<i>CONPES 161 de 2013</i>	<i>Equidad de género para las mujeres</i>

Fuente: elaboración propia con base en *Género y Políticas Públicas en Colombia* (Mayorga, 2020).
Exposición de motivos PL.

Inequidad de género

- Sobre este punto, señala el autor que este fenómeno ha estado presente a través de la historia de la humanidad y se encuentra inmersa en diferentes naciones, tanto así que hoy día existen países que se han trazado como objetivo eliminarla.
- Establece que, en Colombia para el año 2017 con ayuda de la ONU, se realizó un estudio dentro del contexto de la evaluación de los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM), la implementación de los objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y las dinámicas de Colombia con respecto al posconflicto, indicando que el estudio arrojó que las mujeres en Colombia tienen una mayor tendencia de permanecer en la pobreza (Presidencia de la República Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2011).

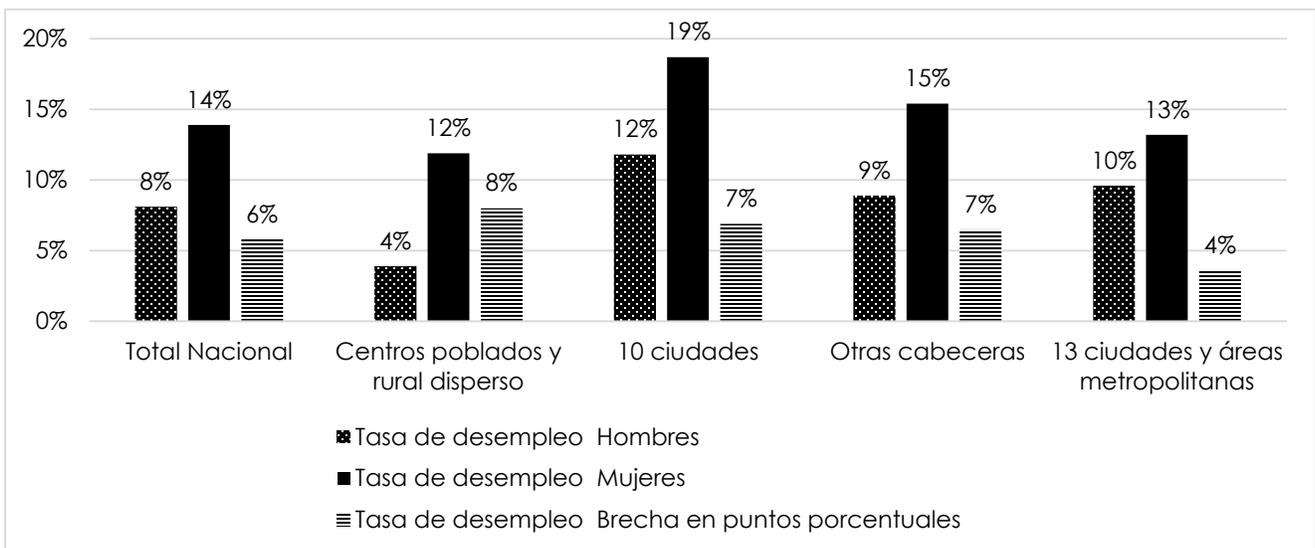
Campo laboral

Del texto propuesto, se extrae lo siguiente: “(...) según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, las mujeres representaban un 51,2% de la población. Sin embargo, al observar las estadísticas, a noviembre de 2019 la Tasa Global de

Participación masculina llegó a 75,9%, mientras que la femenina fue de 63,0% (Diagnóstico PDD 2020-2024 Bogotá)”.

- En la gráfica 1 se muestra la tasa de desempleo del trimestre móvil noviembre 2019 - enero 2020, estableciendo que en todos los casos las mujeres tienen la tasa de desempleo más alta respecto a los hombres.

Gráfica 1. Brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico. Trimestre móvil noviembre 2019 – enero 2020



Fuente: Elaboración propia con base el Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Trimestre móvil noviembre 2019 – enero 2020, Mercado Laboral según sexo. Exposición de motivos PL.

Señala el autor en el texto propuesto que la importancia de la casilla de género en el formulario de la declaración de renta obedece a la recolección de una información desagregada por género y realiza la siguiente pregunta:

¿Por qué la casilla de género en los formularios de declaración de renta?

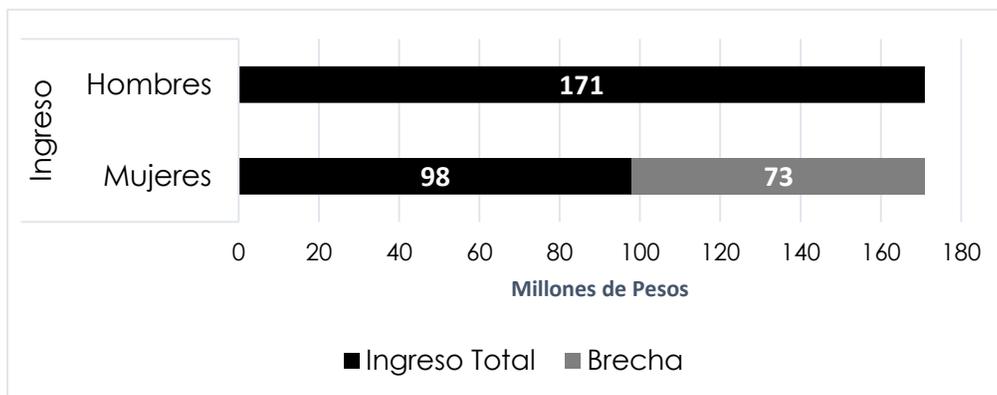
El texto del proyecto de ley, desarrolla la importancia de la casilla de género en el formulario de la declaración de renta, señalando que dicha inclusión permitirá la recolección de nueva información desagregada por género, con base en la declaración de renta.

Adicionalmente, resalta que la importancia de la recolección de estos datos es para el reconocimiento de las desigualdades entre mujeres y hombres, sirviendo no solo para el gobierno, sino para entidades internacionales y academia, entre otros.

Señala el autor que la inclusión de la casilla de género en el formulario de declaración de renta, ayudará al fortalecimiento del sistema tributario y la política fiscal, teniendo en cuenta que es uno de los mecanismos más eficaces con que cuentan los gobiernos para acabar con cualquier tipo de desigualdad social.

Establece el autor que para el año 2014, se registró la diferencia de ingreso más alta, para tal año, señala que las mujeres obtuvieron ingresos por 98 millones de pesos y que en los hombres este fue un promedio de 171 millones de pesos, lo que quiere decir, que las mujeres tuvieron un reporte de 58% de los ingresos reportados por los hombres, como lo muestran en la siguiente gráfica.

Tabla 4: Brecha del Ingreso anual según declaraciones de renta (2014) En millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la DIAN “Diferencias de género en la riqueza, ingresos y rentas de las personas naturales en Colombia”. Exposición de motivos PL.

Señala el texto que, cuando se estudió el aspecto del nivel de renta líquida del periodo o utilidad fiscal, se observó que 49 pesos por cada 100 pesos de ingresos corresponden a las mujeres, mientras que los hombres fue de 38 pesos, estableciendo que estos últimos tuvieron más descuentos tributarios. (DIAN, 2016).

Concentración de la riqueza

Frente al particular, señala el autor que, de las declaraciones tributarias, se puede evidenciar la concentración de los ingresos y el cambio que se produce con la aplicación del impuesto de renta, como lo refiere en la siguiente gráfica:

Tabla 5: Concentración del patrimonio líquido. Personas naturales declarantes de renta. Millones de pesos - Año gravable 2014, Índice de Gini: 0,595

Decil	Rangos de patrimonio líquido		Miles de Personas		Patrimonio líquido promedio	
	Desde	Hasta	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1	-	25	63	89	8,6	8,4
2	25	62	64	88	43,7	43,8
3	62	100	65	87	80,8	80,7
4	100	135	69	82	118,6	117,9
5	135	157	74	77	152,6	152,4
6	157	216	75	77	192,0	192,1
7	216	280	75	77	245,7	245,8
8	280	387	73	78	327,8	328,4
9	387	629	70	81	485,3	487,3
10	629	•••	64	88	1.364,8	1.545,5
Totales			691	822		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIAN (2016). Exposición de motivos PL.

Con respecto a la tabla 5, en palabras del autor se señala: “que las personas naturales con mayor riqueza reportada ante la DIAN se reúnen en el decil 10 de la



distribución del patrimonio líquido. En este decil, las declarantes mujeres representan un 42% del total de declarantes de renta y la media de su patrimonio es de \$1.365 millones. Esto equivalen al 88% de la riqueza promedio de los hombres en la misma agrupación”.

Propuesta del proyecto

Señala el autor que con esta iniciativa la forma de recolección de datos sirve para el manejo de los datos en la brecha de desigualdad de género y es una forma de aprovechar las herramientas tecnológicas de forma efectiva y a bajo costo.

Por consiguiente, plantea que al sumarle la casilla de género en la declaración de renta de las personas naturales indicando si quien la realiza es: (femenina, masculina u otro), sirve como base estadística en materia tributaria que permite disgregar el género de quienes declaran renta.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

3.1. Consideraciones de Carácter Legal y Constitucional.

El proyecto de Ley No. 256 de 2020 Cámara que se encuentra bajo análisis legislativo con la presente ponencia, tiene la particularidad de implementar una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales con el objetivo de mejorar los diagnósticos existentes relacionados con la desigualdad de género, estableciendo las siguientes variables: (Masculino, Femenino y Otro).

En primer lugar, es importante señalar que en la legislación tributaria colombiana se establece que es deber de todos contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con la capacidad económica de cada persona, haciendo que se distribuya de manera equitativa el reparto de las cargas tributarias.

Ahora bien, la declaración de renta es un documento por medio del cual se consignan los ingresos, los egresos y las inversiones realizadas sobre una vigencia fiscal, se realiza ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a través de un formulario; y esta información es utilizada por el Estado para mantener

el orden y el cálculo de los contribuyentes al momento del pago de los impuestos y obligaciones.

Conforme al objeto del proyecto de ley, esto es, la inclusión de una casilla de género en el formulario de declaración de renta de personas naturales, estableciendo las siguientes variables: Masculino, Femenino y Otro, resulta pertinente traer a la colación la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales” y demás normas que la complementan, teniendo en cuenta que el artículo 2^o1 de la mencionada ley, establece que el ámbito de aplicación se hará aplicable a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

Se tiene entonces que, al hablar de datos personales, se refiere a toda aquella información asociada a una persona y que permita su identificación, tales como el documento de identidad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, edad, trayectoria académica y laboral, de igual forma, existen otros datos más sensibles como las historias clínicas, características físicas, ideologías de género y políticas.

Asimismo, la mencionada ley estatutaria delimitó el concepto de **datos sensibles** como aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar

1 ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales.

El régimen de protección de datos personales que se establece en la presente ley no será de aplicación:

- a) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico. Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley;
- b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;
- c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;
- d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales;
- e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008;
- f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 79 de 1993.

PARÁGRAFO. Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin reñir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.

su discriminación, tales como los que revelen el origen racial o étnico, orientación política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición, así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Con relación al tratamiento de datos sensibles, el artículo 6 de la Ley estatutaria establece como regla general la prohibición del tratamiento de datos sensibles, pero establece unas excepciones, dentro de las cuales, resulta relevante destacar la siguiente:

“ARTÍCULO 6o. TRATAMIENTO DE DATOS SENSIBLES. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:

(...) e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.” (Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, es claro que el objeto del presente proyecto de ley genera incompatibilidad con la regulación establecida con relación al tratamiento de datos sensibles, dentro de los cuales podemos clasificar la identidad de género, toda vez que, se trata de información que está relacionada directamente con la intimidad del titular, y aunque en el caso concreto dicho tratamiento tenga una finalidad estadística, la inclusión de una casilla en la declaración de renta con las siguientes variables: Masculino, Femenino y Otro, no se encuentra dentro de las excepciones consagradas por la Ley estatutaria para el tratamiento de datos sensibles ya que, tal como lo indica el artículo precitado, aun cuando el tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica, en todos los casos se debe garantizar que se adopten las medidas conducentes a la supresión de identidad de los titulares, lo cual es precisamente contrario a lo que pretende el proyecto de ley número 256 de 2020: que todos los contribuyentes señalen en su declaración de renta (documento público) cuál es su identidad de género.

Por otro lado, es pertinente atender a lo señalado por el Estatuto Tributario respecto a la reserva de la declaración, el cual dispone:



“Art. 583. Reserva de la declaración.

La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.

En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva (...)
(Subrayado fuera del texto)

Conforme a lo indicado en el artículo citado, resulta claro el carácter reservado que posee la información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuran en las declaraciones tributarias, estableciéndose de manera taxativa para qué puede ser utilizada dicha información por los funcionarios de la DIAN, la cual, para efectos de estadística, únicamente puede ser utilizada información impersonal, es decir, la que no permita una identificación de las personas a partir de su género u alguna otra categoría de identificación.

Así las cosas, de acuerdo a lo expuesto existen consideraciones de tipo legal y constitucional que hacen inviable jurídicamente el proyecto de ley 256 de 2020.

3.2. Consideraciones de inconveniencia.

Las consideraciones de inconveniencia que sostenemos los abajo firmantes de esta ponencia, son lo suficientemente relevantes para proponer el archivo del Proyecto de Ley No. 256 de 2020 Cámara “*Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género*” y son las siguientes:

3.2.1. Violación a la Protección de la Identidad de Género

Frente a la identidad de género, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T- 099 de 2015, estableció lo siguiente:

“La identidad de género y la orientación sexual de las personas son conceptos que se transforman continuamente a partir de la experiencia individual y de la forma en que cada ciudadano se apropia de su sexualidad. Por lo tanto, estas definiciones no se pueden tomar como criterios excluyentes sino como ideas que interactúan constantemente y que son revaluadas a partir de la experiencia de cada persona frente a su sexualidad y su desarrollo identitario. La orientación sexual abarca los deseos, sentimientos, y atracciones sexuales y emocionales que puedan darse frente a personas del mismo género, de diferente género o de diferentes géneros. La Identidad de Género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida)”.

(...)

La Corte ha hecho avances dirigidos a desarrollar un enfoque diferencial frente al alcance de los derechos fundamentales a la dignidad, autonomía, libre desarrollo de la personalidad e igualdad. El Tribunal ha pasado de tener una visión restringida e indivisible de la identidad de género y la orientación sexual como conceptos objetivos asociados a la naturaleza física de las personas, a verlos como dos categorías constitucionales separadas que deben ser protegidas. Esta perspectiva es asegurada por las garantías de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad en temas como la protección contra la discriminación, la identidad civil, el acceso a los servicios de salud necesarios para el tránsito de género y la exigibilidad de la libreta militar para contratar con el Estado”.

Así las cosas, se desprende que con lo que se pretende en el presente proyecto de ley, se estaría vulnerando tajantemente la protección a la identidad de género, adicionalmente, cabe recalcar que en materia de impuestos en Colombia, no existe un beneficio de género tributario, y esto lo único que propendería, es generar una carga a la entidad encargada de administrar las finanzas, es decir, se le impondría



la obligación de llevar y mantener la estadística de quienes tienen más bienes, bien sea hombre o mujeres.

La Corte Constitucional, en diferentes decisiones ha establecido la inviolabilidad del derecho a la intimidad en sus diferentes modalidades. Al respecto, cabe resaltar la sentencia SU-089 de 1995, por medio del cual la Corte expuso que entre los distintos aspectos que comprende el derecho a la intimidad se encuentran “los asuntos circunscritos a las relaciones familiares de la persona, sus costumbres y prácticas sexuales, su salud, su domicilio, sus comunicaciones personales, los espacios limitados y legales para la utilización de datos a nivel informático, las creencias religiosas, los secretos profesionales y en general todo “comportamiento del sujeto que no es conocido por los extraños y que de ser conocido originaría críticas o desmejoraría la apreciación que éstos tienen de aquel.

También, la Corte en múltiples pronunciamientos, ha establecido que es un deber de toda autoridad pública y privada respetar la intimidad personal, y en la sentencia C-282 de 1997 señaló que: *“el derecho a la intimidad de toda persona y de toda familia, protegido por la Constitución, que las autoridades deben respetar y hacer respetar según el precepto mencionado, comprende el ámbito reservado e inalienable al que aquéllas se acogen, con total independencia de la propiedad o administración del inmueble que las cubre, o del tiempo durante el cual permanezcan dentro de él, por lo cual no es menos susceptible de amparo constitucional la casa tomada en arriendo, la habitación de un inquilinato o el cuarto de un hotel, que la casa cuyo derecho de dominio puede demostrar quien la habita, o en la cual ha vivido por muchos años”*.

Por último, ha señalado la Corte Constitucional mediante sentencia T-143 de 2018 que el derecho a tener una identidad de género se ha conceptualizado como *“la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de técnicas médicas, quirúrgicas o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”*, con base en las definiciones adoptadas por Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e incluso los principios de Yogyakarta.



3.2.2. Inconveniencia por Falta de Normatividad de Género

Frente a este tema, cabe resaltar que hoy día Colombia no cuenta con una normatividad clara sobre la identidad de género, de manera que, ha sido la Corte Constitucional la encargada de ir desarrollando los diferentes conceptos en cuanto a este tema, tan es así, que mediante la sentencia T 099 de 2015, instó al Congreso de la República a promulgar una ley de identidad de género donde se proteja los derechos fundamentales de hombres y mujeres que se crean de una sexualidad diferente a la de sus condiciones sexuales naturales.

Así entonces, es claro que no se puede entrar a reglamentar algo sobre lo cual no existe una claridad y constitucionalmente no habría forma de generar la imposición al contribuyente de señalar cuál es su identidad de género, cuando este aún no tiene definida su identidad personal, es más, de esto nacen otros cuestionamientos. En primer lugar, no se puede llevar un verdadero control estadístico, teniendo en cuenta que quien realiza la declaración de renta es el contribuyente y este puede señalar la opción de manera subjetiva la condición que le parezca; segundo, en una vigencia puede declararse con un género diferente a la vigencia anterior y tercero, para la base de datos con la que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional- DIAN, es irrelevante la información relacionada con el género para llevar el control del Registro Único Tributario, porque esta se lleva con el número de identidad de la persona natural o NIT para la persona jurídica.

3.2.3. Inconveniencia por Complejidad Tributaria

En materia tributaria, el legislador cuenta con una amplia libertad para establecer categorías, calidades, condiciones y regulaciones, estableciendo que las mismas no sean discriminatorias ni afecten el goce y pleno ejercicio de un derecho fundamental: el principio de igualdad y razonabilidad.

Del artículo 363 de la Constitución Política, se desprende que el sistema tributario se fundamenta esencialmente en tres principios: i) la equidad, hace mención a la forma de contribución que realizan las personas de acuerdo a su capacidad de pago, ii) la eficiencia, tiene relación entre el costo del recaudo del impuesto con el recaudo efectuado, es decir, que no sea mayor el costo que se debe incurrir para la



obtención del mismo y iii) progresividad, tiene inferencia en la distribución de la capacidad contributiva de las personas.

Así las cosas, podemos afirmar que hoy día el sistema tributario colombiano es complejo, no solo por la forma cómo se encuentran estructurados los impuestos en cuanto a las tarifas, gravámenes, exenciones, descuentos y tratamientos diferenciales, sino también en el formalismo impositivo para cumplir con los requerimientos. Estas y otras causas, hacen difícil la tarea de entender de manera adecuada los principios antes planteados, los cuales usualmente son distorsionados; y, como consecuencia, tenemos que, a mayor complejidad del sistema, será más alto el costo y dispendioso el control del cumplimiento de las obligaciones.

La presente iniciativa propone que en el formulario de declaración de renta de personas naturales se deba contar con una casilla donde el contribuyente pueda diferenciar y registrar su género entre “Hombre, Mujer U otro”, pero es importante considerar que, solamente en lo que a identidad de género se refiere, en la actualidad se pueden encontrar más de 10 categorías diferentes. Como ejemplo de lo anterior, tenemos que otras características por las cuales también se podrían diferenciar, catalogar o clasificar las declaraciones de renta podrían ser:

- Origen étnico.
- Raza.
- Tipo de discapacidad.
- Condición social o económica.
- Condición de salud.
- Embarazo.
- Religión.
- Opinión.
- Preferencias sexuales.
- Estado civil.
- Entre otras.

Todo lo anterior, agregaría mayor complejidad al sistema tributario colombiano, el cual ya de por sí, según el Índice de Complejidad Tributaria, es el segundo más complejo, únicamente antecedido por el de Brasil:



Fuente: <https://www.taxcomplexity.org/>. El índice de complejidad incluye dos componentes que tienen el mismo peso: La complejidad del Código Tributario (regulación) y del marco tributario (procesos y características tributarias).

15

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

Conforme a lo expuesto, los firmantes consideramos que tanto esta propuesta de diferenciación de género, como las que podrían abrirse paso con la presente iniciativa, son inconvenientes.

4. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES

4.1. Concepto de la DIAN

Mediante oficio No. 100-202208-539 de fecha 03 de septiembre de 2020, la Directora de Gestión Jurídica de la DIAN remite concepto sobre el proyecto de ley “*Por medio del cual se fortalece la lucha contra la desigualdad de la mujer desde el ámbito tributario*”, respecto el cual se indica lo siguiente:

Señala el concepto que, el régimen tributario colombiano contempla como sujetos pasivos de los tributos a los “contribuyentes”, de los cuales no se distinguen de sexo, raza o edad (artículo 2 del Estatuto Tributario).

Adicionalmente, señala que en la normatividad tributaria se clasifican los contribuyentes en dos únicos conceptos: personas naturales (que incluye las sucesiones ilíquidas y los bienes destinados a fines especiales en virtud de donaciones o asignaciones modales) y personas jurídicas (que incorpora a las



sociedades y sus asimiladas, así como a las demás entidades contribuyentes y no contribuyentes).

Se tiene que el Registro Único Tributario se constituye en el único mecanismo para identificar, ubicar y clasificar las personas que tengan la calidad de contribuyentes y que deban cumplir cualquier tipo de obligación tributaria que sea administrado por la DIAN, por tal motivo, establece que el proyecto de ley en relación no guarda ninguna relación con los impuestos administrados y con la finalidad de la entidad que es la administración de los impuestos, señalando que esta competencia del manejo de la información estadística es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE.

Adicionalmente, el ente administrador de impuestos, señaló lo siguiente:

2.5. “Por otra parte los requisitos fundamentales que deben contener las declaraciones del impuesto sobre la renta, es la información que permita la correcta identificación del contribuyente tal como lo establece el artículo 596 del Estatuto Tributario y en concordancia con esta disposición, el artículo 555-1 Ibídem señala que para efectos tributarios el único documento de identificación válido es el Número de Identificación tributaria -NIT que expide esta entidad una vez los contribuyentes se inscriben en el Registro Único tributario -RUT.

*2.6. **Ahora bien, si se permitiera que los datos de género se hicieran en el registro único tributario -RUT, sería divulgar información sensible que cuenta hoy en día con la protección de ley de datos personales y debe ser manejada con la total reserva”.***
(Negrita fuera del texto original)

Por consiguiente, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, emite concepto negativo a la propuesta del proyecto de ley.

4.2. Concepto Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer

La Consejería para la Equidad de la Mujer recomienda que, dentro del proyecto de ley, se tenga en cuenta las siguientes variables:

- **Género:** El género se refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada en una época determinada



considera apropiados para hombres y mujeres “Masculino” y “Femenino” son categorías de género.

- **Sexo:** El sexo se refiere al conjunto de características biológicas que permiten distinguir si una persona es mujer, hombre y/o intersexual.
- **Identidad de Género:** La identidad de género se refiere a la experiencia de género innato, profundamente interno e individual de una persona, que puede o no corresponder con la fisiología de la persona o su sexo al nacer.

Adicionalmente, la Consejería señala:

“Es por eso que, desde una perspectiva técnica, la Consejería considera que el establecimiento de éstas casillas en la declaración de renta de personal natural, puede permitir apoyar los procesos recolección de datos con enfoque de género, fortaleciendo la documentación, sistematización, análisis y generación de información sobre la situación de las mujeres y la equidad de género en Colombia (apoyando las funciones establecidas al Observatorio en marco de la Ley 1009 de 2006).

En la actualidad, el Observatorio Colombiano de Mujeres (<http://www.observatoriomujeres.gov.co>), es una plataforma dinámica que permite sistematizar, analizar y difundir información estratégica concerniente a la situación de las mujeres que habitan en Colombia en lo relacionado con la caracterización sociodemográfica, la situación económica, las condiciones de participación en política, indicadores sobre violencias, salud y derechos sexuales y reproductivos.

Por último, nos permitimos informar que esta solicitud fue trasladada a la DIAN mediante OFI20-00188373, para que en marco de sus competencias evalúen la pertinencia de inclusión de dichas variables en el formato de declaración”.

5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

- a. Conforme a las consideraciones de carácter legal y constitucional, se plantea que el proyecto de ley No. 256 de 2020, busca establecer que se añada una casilla correspondiente al género bajo las variables: hombre, mujer u otro, pero cabe señalar que en la legislación tributaria colombiana la condición sexual no

genera beneficio tributario alguno y en materia de contribuyentes estos son definidos en dos grandes categorías: Personas naturales y jurídicas.

- b. Conforme a las consideraciones de conveniencia descritas anteriormente, se concluye que resulta imperioso no continuar con el debate de este proyecto de ley, porque no existe normatividad clara sobre la política de género y así lo estableció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-099 de 2015, y, por otro lado, se presenta una clara vulneración de la protección de la identidad de género, ya que esta es personalísima.

Adicionalmente, no se observa que la inclusión de la casilla planteada pueda servir como fuente estadística para cerrar la brecha social-económica, al contrario, se generan inquietudes tales como si debería existir la imposición de que en cada vigencia la persona que realice la declaración deba marcar la casilla que marcó la vigencia anterior; segundo, la imposición es inocua porque quien realiza la labor es el contribuyente y tercero, para efectos de las funciones que cumple la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, únicamente se ejerce control mediante el número de identidad y/o NIT.

- c. Los ponentes consideramos que la diferenciación de género propuesta en la iniciativa es incompleta, toda vez que, existen otras características por las cuales se podrían diferenciar, catalogar o clasificar las declaraciones de renta a futuro, por lo que avalar el presente proyecto de ley, crearía un mal precedente al respecto. Estas clasificaciones podrían ser entre otras:

- Origen étnico.
- Raza.
- Tipo de discapacidad.
- Condición social o económica.
- Condición de salud.
- Embarazo.
- Religión.
- Opinión.
- Preferencias sexuales.
- Estado civil.
- Entre otras.

- d. Conforme al Concepto Institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se considera que sus comentarios van en la misma dirección de las consideraciones legales, constitucionales y de inconveniencia antes reseñadas.

6. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley número 256 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se crean herramientas tributarias para la lucha contra la inequidad de género”*.

Cordialmente,



ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA
PONENTE



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
PONENTE