



## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 018 DE 2022 CÁMARA

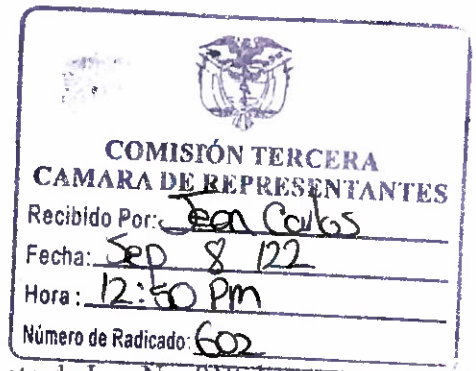
*“Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad”*

Bogotá, D.C., septiembre de 2022

Doctora

**LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
**PRESIDENTE**

Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República



**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 018 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad”.

Respetada Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, los firmantes procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 018 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad”.

### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa ya había sido presentada en el Congreso de la República como el Proyecto de Ley No. 238 de 2020 Cámara “Por medio de la se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad” por los HH.RR. Julian Peinado Ramírez, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, José Daniel López Jiménez, Eloy Chichí Quintero Romero, César Augusto Lorduy Maldonado, Juan Fernando Reyes Kuri y Juan Carlos Lozada Vargas. En esa ocasión, se nombró como ponentes a los HH.RR. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, ohn Jairo Cárdenas Morán y Kelyn Johana González Duarte. La iniciativa, lamentablemente, fue archivada en el tránsito de legislatura, habiendo surtido únicamente su primer debate.

Previamente, el mismo proyecto había sido radicado como el Proyecto de Ley No. 121 de 2018 Cámara – 201 de 2019 Senado por los HH.RR. Julian Peinado Ramírez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Carlos Julio Bonilla Soto, Diego Patiño Amariles, Alvaro Henry

Monedero Rivera, Henry Fernando Correal Herrera, Alejandro Alberto Vega Pérez, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Juan Diego Echavarría Sánchez, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Juan Carlos Reinales Agudelo, Harry Giovanni González García, Kelyn Johana González Duarte, José Luis Correa López, Nilton Córdoba Manyoma, Víctor Manuel Ortiz Joya, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Alexander Harley Bermudez Lasso, Oscar Hernán Sánchez León, Juan Carlos Lozada Vargas, Flora Perdomo Andrade y el H.S. Iván Darío Agudelo zapata. En esa ocasión, siendo nombrados como ponentes los HH.RR. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, ohn Jairo Cárdenas Morán, Nubia López Morales y Kelyn Johana González Duarte en Cámara, y el H.S. Andrés Cristo Bustos en Senado, el proyecto surtió tres de los cuatro debates, archivándose en el tránsito de legislatura antes de que pudiera convertirse en ley de la república.

Posteriormente el proyecto fue radicado nuevamente como el Proyecto de Leu 039 de 2021 por los HH.RR. Julián Peinado Ramírez, John Jairo Roldan Avendaño, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Margarita María Restrepo Arango, Juan Carlos Lozada Vargas, Karen Violette Cure Corcione, Andrés David Calle Aguas, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Norma Hurtado Sánchez, César Augusto Lorduy Maldonado; sin embargo, el proyecto fue retirado.

Esta vez, el proyecto fue radicado nuevamente por los Congresistas Julián Peinado Ramírez, John Jairo Roldán Avendaño, Alejandro Alberto Vega Pérez, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Diego Patiño Amariles, Luis Carlos Ochoa Tobón, de manera que fueron nombrados como ponentes los HH.RR. Julián Peinado Ramírez y Irma Luz Herrera Rodríguez.

## **II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **A. Introducción**

En Colombia, con la Constitución Política de 1991, se constitucionaliza derechos y garantías, sentándose las bases del Estado Social el cual gira alrededor de la persona y su dignidad, como el máximo valor de la normatividad constitucional. Estos nuevos preceptos conllevan a transformaciones en las relaciones culturales, económicas y sociales, y en el Estado como instrumento de justicia social.

Ahora, el sistema económico es una economía social de mercado, de iniciativa privada, donde el Estado por medio de los tributos ejerce una intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos y busca a partir del tributo la materialización de los derechos de los administrados.

En las sociedades modernas el sistema tributario se define por el sistema económico, por lo que el sistema impositivo se encuentra íntimamente ligado al proyecto de sociedad, y a las normas que le dan forma a ese proyecto. En ese entendido, el tributo debe cumplir con la finalidad recaudatoria, pero, además, debe cumplir con otros fines sociales, plasmados como esenciales en la Constitución Política.

El artículo 387 del estatuto tributario tal y como está redactado, desconoce las exigencias que hoy se dan en la Constitución y la ley en cuanto a obligaciones con los hijos dependientes, las cuales atañen responsabilidades alimentarias para con ellos aun siendo estos mayores de edad.

Así, el artículo 422 del Código Civil, establece que la obligación de los padres en principio rige para toda la vida, y en su inciso segundo indica que se deben hasta que este alcance la mayoría de edad, a menos que tenga un impedimento corporal o mental o se halle inhabilitado para subsistir de su trabajo (Ley 57, 1887, art. 422). Dicha condición fue ampliada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, y por lo tanto además de esta condición se considera que “se deben alimentos al hijo que estudia, aunque haya alcanzado la mayoría de edad, siempre que no exista prueba de que subsiste por sus propios medios” (Corte Constitucional, 2008), entendiendo que la jurisprudencia ha establecido también como edad razonable para el aprendizaje de una profesión u oficio los 25 años de edad (Corte Constitucional, 2005).

De esta forma, si la responsabilidad alimentaria para con los hijos se debe, aun cuando estos son mayores de edad en dichas condiciones, ¿por qué cuando se estipula en la ley beneficios de deducciones a la base de retención se establecen edades distintas a las estipuladas por el Código Civil y en la jurisprudencia?

Si el Estado bajo el imperio de la ley, establece unas obligaciones vinculadas a la responsabilidad que atañe a la ayuda mutua entre la familia y, desde el punto vista tributario una obligación de aportar al funcionamiento del aparato estatal, lo lógico es que ambos gravámenes sean coherentes. Es este análisis hermenéutico el que permite identificar, que existe un tratamiento injusto que no se ajusta a los aspectos que materializa el Estado Social de Derecho.

Esta es la razón por la que, desde una perspectiva constitucional y legal, se requiere modificar el artículo 387 parágrafo 2 numerales 3 y 4 del Estatuto Tributario y generar una protección al contribuyente que esté acorde con las exigencias que establece la jurisprudencia y la ley en cuanto a obligaciones para con los hijos dependientes mayores de edad.

## **B. Objeto**



Se pretende con este proyecto de ley la armonización de preceptos legales y jurisprudenciales actuales con el artículo 387 parágrafo 2° numerales 3 y 4 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario- y las normas que lo modifican, estableciendo como dependientes para efectos de la deducción de la base de retención a los hijos entre 18 y 25 años de edad que se encuentren estudiando o con factores de dependencia originada por factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Como se encuentra redactado actualmente este artículo en el Estatuto Tributario, se deja en un vacío jurídico para efectos de los beneficios de deducción que se restará en la base de retención, respecto de los hijos dependientes entre 23 y 25 años que se encuentren estudiando en una institución formal de educación superior certificada por el ICFES o los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados, puesto que el inciso 2° del Parágrafo 2° establece únicamente este beneficio para los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años.

Así mismo, el numeral 3° del Parágrafo 2° deja por fuera a los hijos del contribuyente mayores que tengan entre 18 y 23 años, dado que en la redacción del artículo se establece que se entenderá dependiente para efectos de la deducción de la base de retención a los hijos del contribuyente mayores de 23 años en “situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal” (Ley 634, 1989, art. 387).

### **C. Justificación**

El artículo 387 del estatuto tributario, modificado por el artículo 15 de la Ley 1607 de 2012 establece:

**ARTÍCULO 387. DEDUCCIONES QUE SE RESTARÁ DE LA BASE DE RETENCIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> En el caso de trabajadores que tengan derecho a la deducción por intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos para adquisición de vivienda, la base de retención se disminuirá proporcionalmente en la forma que indique el reglamento.

El trabajador podrá disminuir de su base de retención lo dispuesto en el inciso anterior; los pagos por salud, siempre que el valor a disminuir mensualmente, en este último caso, no supere dieciséis (16) UVT mensuales; y una deducción mensual de hasta el 10% del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria del respectivo mes por concepto de dependientes, hasta un máximo de treinta y dos (32) UVT mensuales. Las deducciones establecidas en este artículo se tendrán en cuenta en la declaración ordinaria del Impuesto sobre la Renta. Los pagos por salud deberán cumplir las condiciones de control que señale el Gobierno Nacional:

a) Los pagos efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, que impliquen protección al trabajador, su cónyuge, sus hijos y/o dependientes.

b) Los pagos efectuados por seguros de salud, expedidos por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con la misma limitación del literal anterior.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate del Procedimiento de Retención número dos, el valor que sea procedente disminuir mensualmente, determinado en la forma señalada en el presente artículo, se tendrá en cuenta tanto para calcular el porcentaje fijo de retención semestral, como para determinar la base sometida a retención.

PARÁGRAFO 2o. DEFINICIÓN DE DEPENDIENTES. Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:

1. Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad.

**2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.**

**3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.**

4. El cónyuge o compañero permanente del contribuyente que se encuentre en situación de dependencia sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal, y,

5. Los padres y los hermanos del contribuyente que se encuentren en situación de dependencia, sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Según este artículo del Estatuto Tributario, se entiende que para recibir la deducción de la base de retención se entiende como dependiente a 5 grupos de familiares, sin embargo, este proyecto de ley se ocupará únicamente de los numerales 2º y 3º sobre los hijos del contribuyente:

2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.
3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Los numerales de referencia, tal y como están redactados en la norma, no se encuentran articulados con los preceptos legales y constitucionales vigentes, en el sentido, de que no coinciden con las edades bajo las cuales se da protección alimentaria a los hijos mayores de edad, esto es entre los 18 y 25 años, y desde los 18 años cuando están en situación de discapacidad física o mental. De modo que, una redacción acertada y sistemática del texto legal, debe extender el beneficio para recibir deducciones de la base de retención, de acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

#### **Del concepto de dependiente en el Sistema General de la Seguridad Social:**

La ley 100 de 1993 en su “Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

(...)

b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez...”. (Ley 100, 1993, art. 47)

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-451/05 que la edad de 25 años es un criterio razonable para que los hijos puedan considerarse como independientes, de esta forma ha dicho la Corte a propósito del significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes:

En efecto, la experiencia indica que la adquisición de la autonomía en las personas tiene un referente cronológico que se ha identificado en los comienzos de la edad adulta, época en la cual se espera que la persona haya culminado sus estudios, incluso los de nivel superior, que la habilitan para enfrentar su destino en forma independiente. En este sentido la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos



dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial. (Corte Constitucional, 2005).

### **El concepto de dependiente en el derecho de los alimentos para los hijos mayores de edad**

El derecho de alimentos es aquel cuya persona puede reclamar de quien está obligado legalmente, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurarse por sus propios medios. La obligación alimentaria se radica por ley en cabeza de una persona que debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos y, tiene su sustento en el deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia.

El artículo 411 del Código Civil, y el artículo 24 del Código de Infancia y Adolescencia, al definir el concepto del derecho de alimentos, consagra distintos requisitos para fijar la cuota alimentaria, como son: el suministro al niño, niña o adolescente de todo lo indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación y para su desarrollo integral. (Ley 1089, 2006, art. 24)

En la legislación colombiana no existe una fórmula exacta que determine la cuantía de la obligación alimentaria para el progenitor o progenitora, sin embargo, existen factores a tenerse en cuenta para ello, como son:

La ley establece como edad límite para la obligación alimentaria los dieciocho (18) años, en concordancia con la Ley 27 de 1977 y las normas especiales sobre patria potestad que traen el Código Civil y sus normas complementarias, pero establece dos excepciones en el artículo 422 *ibídem*, así:

1. El caso de la persona impedida físicamente para trabajar, lo cual también se encuentra establecido en la Constitución Política en su artículo 42 inciso 6., en una clara visión desde el Estado Social de Derecho, que ampara la protección de personas mayores de edad, pero incapaces de encontrar su propio sustento y bajo la protección del mínimo vital.

2. Se desprende también de ese derecho de alimentos, la protección que desde la ley 100 de 1993 en el artículo 47 se da a los hijos menores de edad y a los mayores de edad que dependían económicamente del causante y, se genera una protección hasta los 25 años, al igual que lo hace con los hijos en situación de discapacidad, mientras subsistan las causas de la incapacidad

El análisis hermenéutico del orden constitucional del párrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario en el numeral 3, exige una adecuación donde se establezca la especial protección entre los 18 y 23 años, puesto que, como está redactado actualmente, **deja por fuera a los hijos entre 18 y 22 años**, ya que la norma se expresa de la siguiente forma.

Decreto 624 de 1989 ESTATUTO TRIBUTARIO

#### ARTÍCULO 387

(...) Parágrafo 2. Definición de dependientes: Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:

3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia

De igual modo, se tiene que el derecho de alimentos se debe al hijo que estudia a pesar de que haya cumplido la mayoría de edad, siempre que subsista el impedimento para trabajar; este derecho estará vigente hasta tanto no se demuestre que han cesado las circunstancias que estructuraron la obligación de dar alimentos, cuáles son las necesidades que tiene el alimentario y, la capacidad del alimentante de suministrarlos.

La Corte Suprema de Justicia, de manera sistemática aclara que el cumplimiento de los 18 años de edad no constituye razón suficiente para perder el derecho de alimentos, si el acreedor alimentario se encuentra adelantando estudios y no tiene la disponibilidad de tiempo para desarrollar una actividad laboral. El alto tribunal de la jurisdicción ordinaria ha dicho:

Para este específico caso ha de tenerse en cuenta lo dicho por esta Corporación al estudiar el alcance que la jurisprudencia le ha dado al artículo 422 del Código Civil, cuándo establece que se deben alimentos necesarios al hijo que estudia, aunque haya alcanzado la mayoría de edad, siempre que no exista la prueba de que subsiste por sus propios medios.



En efecto, como se viene de verse, la norma aludida establece que los alimentos que se deben por ley, se entienden concedidos por toda la vida del alimentario, mientras se halle inhabilitado o impedido para subsistir de su trabajo, caso de haber llegado a la mayoría de edad.

En lo que respecta a terminación de la obligación de suministrar alimentos, la Corte dijo:

(...) Por otra parte, llegandose a dar la circunstancia que permita al alimentante exonerarse de su obligación de proporcionar alimentos, esta debe ser alegada por el interesado en que así se declare, a través del proceso correspondiente, sin que le sea permitido al juez, sin presentarse ni siquiera la correspondiente demanda ni aun de oficio, entrar a decretar tal exoneración. (...) Así entonces, en tales circunstancias resulta inequívoco y manifiestamente ilegal el proveimiento consistente en decir que, por haber llegado a la mayoría de edad el alimentario, la obligación de tal naturaleza que a través del proceso correspondiente venía cumpliéndose, queda extinguida y, por lo tanto, tenga que exonerarse sin más de prestar alimentos a quien se encuentra obligado a ello; hacerlo así, no es más ni menos que arremeter contra la normatividad vigente y actuar el funcionario fundado en su propio parecer personal(...).<sup>121</sup>

Es claro entonces que existe la posibilidad de reclamar alimentos, aunque se alcance la mayoría de edad y que esté adelantando estudios, hasta los 25 años. Es evidente entonces, que el parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario en el numeral 2 va en contravía de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, puesto que éste dispone de una obligación hasta los 25 años, y aquél, sólo habilita la deducción hasta los 23 años.

#### **D. Propuesta del proyecto de ley**

Así las cosas, se propone: a) corregir en el inciso 2° del parágrafo 2° del Estatuto Tributario extendiendo a los 25 años la edad del hijo del contribuyente que se encuentre estudiando y, b) corregir el inciso 3° del mismo parágrafo, reduciendo la edad de los hijos de los contribuyentes que se encuentren en estado de dependencia por estados físicos o psicológicos debidamente certificados por Medicina Legal, a los 18 años, así:

(...) **PARÁGRAFO 2o. DEFINICIÓN DE DEPENDIENTES.** Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:

1. Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad.

2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.

3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 o 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal. (...)

### III. CONFLICTO DE INTERESES

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”, se plantea lo siguiente: El presente proyecto no plantea conflicto de interés para los congresistas toda vez que no se configura lo dispuesto en la normatividad vigente. Sin embargo, esto no exime al congresista que así lo considere de presentar el impedimento correspondiente.

### IV. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas anteriormente, se rinde **INFORME POSITIVO** y se propone a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 018 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad”.

De los Honorables Representantes,

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO.  
018 DE 2022 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquense los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.

3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación.

De los Honorables Representantes,



**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.