

Bogotá, 11 de noviembre de 2025

Honorable

WILMER YAIR CASTELLANOS

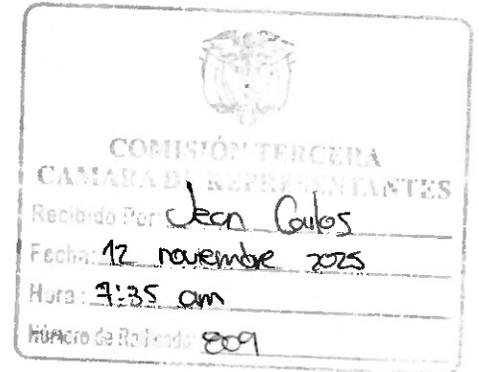
Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

La ciudad



Asunto: Comentarios al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 031/2025 Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica".

Respetado Presidente,

Les saludamos en nombre de la **Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)**, organización regional sin fines de lucro que trabaja por el desarrollo digital de América Latina, representando la perspectiva de la industria de Internet. ALAI promueve el desarrollo inclusivo de la economía digital mediante el fortalecimiento del Internet abierto y respalda políticas que favorezcan el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el emprendimiento y la innovación.

En ALAI reunimos a las principales empresas globales de Internet con presencia en América Latina así como las principales empresas de Internet nacidas en la región. Estamos presentes en las discusiones sobre políticas públicas digitales a lo largo de América Latina, aportando importantes insumos que sirven para la toma de decisiones informadas en lo que respecta al funcionamiento del ecosistema de Internet.

En esta ocasión, nos permitimos compartir nuestros comentarios al proyecto de ley mencionado en el asunto, elaborados a partir del análisis técnico y la experiencia acumulada por nuestra Asociación en esta materia, particularmente en lo referente al artículo 23 que modifica la tarifa aplicable a los no residentes o entidades extranjeras que venden bienes o prestan servicios digitales a usuarios en Colombia, incrementándola del 3% al 4,5 % sobre los ingresos brutos.

De manera respetuosa, **solicitamos eliminar el artículo 23 del texto de ponencia**, de conformidad con los comentarios que se presentan a continuación:

- **El artículo 23 del Proyecto de Ley profundiza el error cometido con la creación del impuesto por Presencia Económica Significativa, al contradecir lo dispuesto en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

El artículo 23 del Proyecto de Ley profundiza el error cometido con la creación del impuesto por Presencia Económica Significativa (PES), al contradecir lo dispuesto en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En particular, desconoce la Decisión 578 de 2004, mediante la cual se adopta el *Régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal*, cuyo artículo 3 establece el criterio de tributación en fuente nacional o territorial, así:

"Artículo 3°. Jurisdicción Tributaria. Independientemente de la nacionalidad o domicilio de las personas, las rentas de cualquier naturaleza que éstas obtuvieren, sólo serán gravables en el País Miembro en el que tales rentas tengan su fuente productora, salvo los casos de excepción previstos en esta decisión. Por tanto, los demás Países Miembros que, de conformidad con su legislación interna, se atribuyan potestad de gravar las referidas rentas, deberán considerarlas como exoneradas, para los efectos de la correspondiente determinación del impuesto a la renta o sobre el patrimonio"

De las disposiciones citadas se desprende que el criterio general que rige la Decisión 578 para gravar las rentas obtenidas en los países miembros es la ubicación de la fuente productora, salvo casos excepcionales expresamente previstos. En este sentido, gravar actividades que se originan en el exterior, como ocurre con el impuesto de Presencia Económica Significativa, vulnera dicho principio al atribuir potestad tributaria sobre ingresos cuya fuente no está en Colombia.

Además, este impuesto contradice los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo del cual Colombia es miembro desde 2020. La OCDE ha promovido, a través del Marco Inclusivo sobre BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), una solución multilateral coordinada para la tributación de la economía digital, desaconsejando expresamente la adopción de impuestos unilaterales o discriminatorios sobre servicios digitales.

El proyecto propone incrementar la carga tributaria directa sobre las empresas no residentes que participan en la economía digital, al elevar del 3 % al 4,5 % la tarifa aplicable por concepto de Presencia Económica Significativa (PES) sobre los ingresos brutos obtenidos en Colombia. Esta medida equivaldría, en la práctica, a aumentar el impuesto a la renta para los prestadores de servicios digitales extranjeros, generando mayores costos operativos y nuevas barreras para la transformación tecnológica y la innovación en el país. Además, **la tarifa propuesta situaría a Colombia entre las jurisdicciones con los gravámenes más altos del mundo sobre servicios digitales**, con posibles efectos inflacionarios, especialmente considerando el amplio alcance del impuesto sobre diversos tipos de servicios digitales

Colombia, junto con Paraguay, es actualmente uno de los únicos países de América Latina —y uno de los pocos en el mundo— que ha adoptado un impuesto de este tipo, al implementar de manera unilateral gravámenes basados en la presencia económica digital. Esta situación aísla al país de los estándares internacionales y envía una señal negativa a los inversionistas, al generar incertidumbre jurídica, riesgos de doble tributación y un entorno fiscal impredecible.

Contradecir las recomendaciones de la OCDE resulta particularmente inconveniente para la competitividad del país, pues desalienta la inversión extranjera directa en sectores intensivos en tecnología, limita la expansión de servicios digitales globales en el mercado local y afecta el desarrollo del ecosistema emprendedor colombiano. En lugar de fortalecer la integración de Colombia en la economía digital global, el mantenimiento y la ampliación de este impuesto refuerzan una percepción de aislamiento regulatorio que podría ralentizar la transformación digital y la adopción tecnológica.

Por estas razones, consideramos que aumentar el impuesto por Presencia Económica Significativa no solo vulnera compromisos internacionales asumidos por Colombia, sino que también compromete su capacidad para atraer inversión, fomentar innovación y participar de manera plena y competitiva en la economía digital global.

- **El artículo 23 del Proyecto de Ley vulneraría el principio de territorialidad previsto en la Constitución, al establecer impuestos extraterritoriales.**

La Constitución, en sus artículos 4 y 95, inciso 2, ordena a quienes se encuentren en territorio colombiano, sean nacionales o extranjeros, cumplir con las leyes de la República; es decir, toda persona que se encuentre dentro de los límites territoriales a los cuales se refiere el artículo 101 de la Constitución, está sometida a las normas prescritas por el legislador nacional. Así las cosas, el principio de territorialidad es la regla general a aplicar.

Como lo ha explicado la Corte Constitucional, forman parte integral de este principio las reglas de "territorialidad subjetiva" según la cual el Estado puede establecer y aplicar normas sobre actos que se iniciaron en su territorio pero culminaron en el de otro Estado y de "territorialidad objetiva" en virtud de la cual cada Estado puede aplicar sus normas a actos que se iniciaron por fuera de su territorio, pero culminaron o tienen efectos sustanciales y directos dentro de él. Sobre el particular dijo la Corte en Sentencia C-527 de 2003 que:

"El principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su territorio; de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio.

Los arts. 18, 19, 20 y 21 del Código Civil, aplicables a los negocios mercantiles según los arts. 1, 2 y 822 del Código del Comercio, regulan lo relativo a la problemática de la territorialidad de la ley y de sus disposiciones se extraen los siguientes principios:

Las leyes obligan a todos los habitantes del país, incluyendo los extranjeros sean domiciliados o transeúntes, salvo lo previsto para éstos en tratados públicos (art. 59, ley 159 de 1888, 57 del C.R.P.M.). Este es el principio de la territorialidad de las leyes, conforme al cual éstas sólo obligan dentro del territorio del respectivo estado.

El mencionado principio se encuentra morigerado con las siguientes excepciones: i) los colombianos residentes o domiciliados en el extranjero permanecerán sujetos a la ley colombiana (art. 19 C.C.), en lo relativo al estado civil, a su capacidad, a la determinación de derechos y obligaciones de familias, en la medida que se trate de ejecutar actos que deban tener efectos en Colombia; ii) todo lo concerniente a los bienes, en razón de que hacen parte del territorio nacional y se vinculan con los derechos de soberanía, se rigen por la ley colombiana, a partir de la norma contenida en el art. 20 del Código Civil, que aun cuando referida a los bienes en cuya propiedad tiene interés o derecho la Nación es aplicable, en general, a toda relación jurídica referida a los bienes ubicados dentro del territorio nacional (Consejo de Estado, sentencia de marzo 18 de 1971); iii) la forma de los instrumentos públicos se determina por la ley del país en que hayan sido otorgados.

El principio de la territorialidad, como se ha visto, es la regla general. Sin embargo, existen excepciones que permiten el ejercicio de la jurisdicción del Estado en relación con personas, situaciones o cosas que se encuentran por fuera de su territorio. Así, es posible que el Estado pueda asumir jurisdicción y aplicar sus normas en relación con actos o situaciones jurídicas que tuvieron origen en su territorio, pero que se perfeccionaron o agotaron en otro Estado, o con respecto a actos o situaciones generadas ocurridas fuera de su territorio pero que se ejecutan o tienen efectos dentro de sus fronteras territoriales".

Así, se puede derivar de nuestro marco constitucional y jurisprudencial que el régimen legal impositivo para las personas naturales y personas jurídicas extranjeras tiene en cuenta el principio de la territorialidad de la renta, referido tanto al lugar de realización o prestación del servicio como al hecho económico de posesión de los activos o de los bienes económicamente vinculados a él, de los cuales deriva el ingreso. Deben diferenciarse los servicios prestados en el exterior de los prestados desde el exterior, por cuanto los primeros son simplemente servicios desarrollados fuera del territorio nacional, mientras que los segundos son aquellos que aunque prestados en el exterior tienen aplicación dentro del país.

La prestación de servicios en el exterior supone que los mismos se desarrollan y completan en un país extranjero sin que su realización tenga efectos en Colombia. Por el contrario,

cuando se contratan servicios para ser prestados en el exterior, pero su realización requiere de estudios, labores o servicios complementarios en el país, o se prestan en el exterior de acuerdo con las condiciones específicas de un beneficiario en Colombia, en razón de lo cual una vez realizada la labor allí, se aplique o se acondicione a los requerimientos del usuario colombiano, se deben entender prestados desde el exterior, constituyendo entonces un ingreso de fuente nacional.

- **Infracción a la Libertad de Expresión**

La imposición del impuesto por Presencia Económica Significativa (PES), que grava los ingresos obtenidos por la prestación de servicios digitales o la venta de bienes digitales a usuarios en Colombia, tiene efectos indirectos sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política (artículos 20 y 73) y por instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19).

Aunque el impuesto no se aplica directamente sobre los usuarios o los creadores de contenido, en la práctica puede trasladarse a ellos mediante mayores costos de acceso, restricciones en la disponibilidad de servicios digitales o la reducción de incentivos para que las plataformas mantengan modelos abiertos y gratuitos de publicación y difusión de contenidos. Este tipo de cargas económicas introducen barreras indirectas al libre flujo de información y a la diversidad de voces en línea, elementos esenciales para el funcionamiento de una democracia.

En la actualidad, la libertad de expresión en entornos digitales depende en gran medida del acceso equitativo y asequible a las plataformas y servicios que permiten comunicar, crear, distribuir y monetizar contenidos. Al encarecer la prestación de estos servicios en el país, el impuesto PES podría generar un efecto disuasorio ("chilling effect") que limite la participación de pequeños creadores, emprendimientos culturales, medios independientes y organizaciones sociales que dependen de estos espacios para difundir información o desarrollar actividades económicas basadas en contenidos.

Asimismo, esta medida resulta contraria a los principios internacionales sobre libertad de expresión y regulación digital, según los cuales los Estados deben evitar establecer cargas fiscales que, de manera directa o indirecta, obstaculicen la comunicación o restrinjan el acceso a herramientas tecnológicas esenciales para la participación ciudadana. Organismos como la UNESCO y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH han enfatizado que las políticas fiscales no deben afectar la neutralidad tecnológica ni la libre circulación de información en Internet.

En consecuencia, aunque el objetivo del impuesto por Presencia Económica Significativa sea de naturaleza tributaria, sus efectos colaterales sobre el ecosistema digital y el ejercicio de derechos fundamentales lo vuelven problemático. Un marco fiscal equilibrado debe

buscar promover la inclusión digital, la competencia y la innovación, no desincentivar el acceso ni el uso de los canales que hoy materializan la libertad de expresión en la era digital.

- **Discriminación del Sector Digital**

Gravar las actividades o servicios digitales con impuestos especiales constituye una forma de discriminación sectorial que distorsiona la equidad tributaria y penaliza injustamente a uno de los sectores más dinámicos de la economía contemporánea. El principio de neutralidad fiscal exige que los tributos se apliquen de manera equitativa a actividades económicas comparables, sin favorecer ni perjudicar a determinados medios o tecnologías.

Al imponer cargas adicionales sobre los servicios digitales o la creación de contenidos en línea, se introduce una asimetría injustificada frente a otras formas de expresión, creatividad e innovación. Esto plantea una pregunta esencial: ¿por qué una obra literaria o pictórica debería estar exenta de gravámenes adicionales, mientras que un video, un podcast o una entrada de blog, formas contemporáneas de creación cultural, deben soportar un tratamiento fiscal más oneroso?

Tal enfoque no solo desconoce la igualdad de trato entre sectores, sino que también desincentiva la innovación y la producción de contenidos digitales, ámbitos que contribuyen significativamente al desarrollo económico, la educación y la participación ciudadana. En lugar de promover un entorno favorable al crecimiento del ecosistema digital, un impuesto diferenciado refuerza la brecha entre la economía tradicional y la digital, afectando especialmente a emprendedores, creadores independientes y pequeñas empresas tecnológicas.

Desde una perspectiva de política pública, este tipo de medidas contradicen el objetivo de fomentar la transformación digital y la inclusión tecnológica, reconocidos como prioridades en las agendas nacionales e internacionales. Los marcos tributarios modernos deben tender a la neutralidad y la coherencia regulatoria, evitando que la innovación sea tratada como una excepción gravable, cuando en realidad constituye un motor esencial del progreso económico y social.

- **Contradicción con los Objetivos de Desarrollo Digital**

La imposición de gravámenes sobre los servicios y actividades digitales contradice directamente los objetivos estratégicos del país en materia de desarrollo digital, transformación productiva e inclusión tecnológica. Colombia ha asumido compromisos claros, reflejados en documentos como el *CONPES de Transformación Digital e Inteligencia Artificial* y la *Política Nacional de Competitividad e Internacionalización*, orientados a

promover la digitalización de la economía, la innovación y la adopción de tecnologías emergentes como motores de crecimiento y bienestar social.

Sin embargo, la creación o el incremento de impuestos sobre los servicios digitales genera barreras de entrada para empresas extranjeras y nacionales, desincentiva la inversión en innovación tecnológica y aumenta los costos de acceso a herramientas digitales para ciudadanos, emprendedores y pequeñas empresas. En lugar de impulsar la conectividad, la productividad y la formalización digital, estas medidas tienden a restringir la competencia, reducir la oferta de servicios y encarecer el acceso a bienes digitales, afectando especialmente a los consumidores y a los sectores más vulnerables.

Además, este tipo de impuestos sitúan a Colombia en una posición desventajosa frente a otros países de la región, que avanzan hacia esquemas tributarios más coherentes con los principios de neutralidad, simplicidad y promoción de la economía digital. En un contexto global donde la competitividad depende cada vez más de la innovación y del uso intensivo de datos y tecnología, penalizar fiscalmente las actividades digitales equivale a desacelerar el motor principal del crecimiento futuro.

En suma, medidas como el impuesto por Presencia Económica Significativa socavan los esfuerzos nacionales por cerrar la brecha digital, fomentar la economía del conocimiento y consolidar un ecosistema tecnológico robusto y competitivo, en contravía de los compromisos asumidos por el país en su estrategia de transformación digital.

Por todo lo anterior, **reiteramos respetuosamente la solicitud de eliminar el artículo 23 del Proyecto de Ley**, que contempla el incremento del impuesto por Presencia Económica Significativa (PES). Ampliar este gravamen representaría un retroceso para los esfuerzos del país en materia de competitividad, transformación digital e integración a los estándares internacionales. Confiamos en que el Congreso evaluará alternativas más equilibradas que promuevan la innovación, la inversión y el crecimiento de la economía digital en Colombia.

Atentamente,



PABLO NIETO D.

Gerente Regional de Políticas Públicas Zona Andina
Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)
pablo@alai.lat

