



100000202- 02976

Bogotá D.C., 10 DIC 2025

Honorable Representante  
**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara por Valle del Cauca  
Congreso de la República  
Bogotá D.C.  
[christian.garces@camara.gov.co](mailto:christian.garces@camara.gov.co)

**Asunto:** pronunciamiento al Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara.

Apreciado representante Garcés:

Reciba un cordial saludo por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Nuestra misión como entidad rectora en materia tributaria, aduanera y cambiaria, así como facilitadora de las operaciones de comercio exterior entre otras, han permitido en estos 32 años de servicio al país, importantes avances en la consolidación de la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público y económico nacional, de acuerdo con los principios constitucionales y legales.

Amablemente nos permitimos remitir el siguiente pronunciamiento y consideraciones al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas para la transparencia, normalización y fortalecimiento del sistema tributario, aduanero, cambiario y fiscal para la reactivación económica y se dictan otras disposiciones":

#### **I. OBJETO:**

El PL tiene por objeto establecer una serie de medidas de carácter excepcional y transitorio para facilitar el saneamiento de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y para fortalecer la eficiencia recaudatoria del sistema fiscal.

Se destacan disposiciones sobre terminación por mutuo acuerdo, conciliación judicial y administrativa, facilidades de pago, impuesto de normalización tributaria, incentivos fiscales, modificación a la imposición sobre productos nocivos para la salud (tabaco y vapeadores), entre otras.

## II. COMENTARIOS GENERALES

### 1. Normalización tributaria, amnistías y saneamientos fiscales

Uno de los ejes centrales del Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara son las **disposiciones que otorgan beneficios tributarios transitorios** bajo diversas modalidades: terminación por mutuo acuerdo, conciliación contencioso-administrativa, reducción de sanciones e intereses, e impuesto de normalización tributaria. Estas herramientas, aunque pueden tener efectos de corto plazo sobre la liquidez del Estado y contribuir a descongestionar la carga procesal, generan serias preocupaciones desde la perspectiva de la equidad del sistema tributario, la sostenibilidad institucional de la administración tributaria y el principio constitucional de eficiencia.

La reiteración de este tipo de medidas en leyes recientes (Ley 1739 de 2014, Ley 2010 de 2019, Ley 2155 de 2021) ha debilitado la cultura de cumplimiento voluntario y ha consolidado una percepción de que el incumplimiento tributario puede ser premiado en el futuro mediante reducciones sustanciales. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-776 de 2003, ha señalado que las amnistías tributarias, aunque válidas de forma excepcional, no pueden convertirse en una práctica reiterada y desproporcionada, ya que vulneran los principios de justicia y equidad tributaria (art. 363 C.P.) y afectan la igualdad de trato entre contribuyentes cumplidos e incumplidos (art. 13 C.P.).

Particularmente relevante es el conjunto de artículos 2 al 6, que permite reducciones de hasta el 90% de sanciones e intereses en procedimientos administrativos y judiciales, así como conciliaciones incluso en procesos con fallo de primera instancia. Esta amplitud excede lo previsto en el Proyecto de Ley 283 de 2025 Cámara – 262 de 2025 Senado (Ley de Financiamiento), que ya prevé beneficios en condiciones más controladas. En comparación, el PL 283 establecía reducciones al 15% en sanciones e intereses y tasas fijas del 4,5 % de interés moratorio, lo cual —a juicio de la Administración— ofrecía un estándar de proporcionalidad más adecuado.

En el caso del impuesto de normalización tributaria, los artículos 12 a 16 del PL 031 establecen tarifas del 6 % y 8 % sobre activos omitidos o pasivos inexistentes al 1 de enero de 2025. Este diseño resulta abiertamente regresivo y desproporcionado, en comparación con las tarifas establecidas en ejercicios anteriores y con el 19% propuesto por el PL 283. Esta reducción injustificada vulnera el principio de capacidad contributiva, favorece a los contribuyentes con mayores activos en el exterior o no declarados, y desincentiva la regularización oportuna. Adicionalmente, la figura de exención por inversión en Colombia de los activos omitidos es difícilmente fiscalizable y puede prestarse para simulaciones o elusión, sobrecargando las funciones de fiscalización ex post de la DIAN. De otra parte, la tarifa reducida en el proyecto de ley 031 no refleja el hecho de que esos activos pudieron estar sometidos al impuesto al patrimonio.

En consecuencia, la DIAN recomienda que las reducciones superiores al 85 % en sanciones e intereses sean descartadas por vulnerar los principios de proporcionalidad e igualdad tributaria. En todo caso, se considera necesario que los contribuyentes desistan de



cualquier acción judicial o administrativa como requisito de acceso al beneficio, garantizando la seguridad jurídica y la consolidación del acto administrativo.

## **2. Tributación de servicios digitales prestados desde el exterior: modificaciones a la Presencia Económica Significativa**

El artículo 23 del proyecto propone modificar el parágrafo 2 del artículo 20-3 del Estatuto Tributario para establecer una tarifa del 3 % sobre los ingresos brutos obtenidos por personas o entidades no residentes que presten servicios digitales a usuarios en Colombia y, al mismo tiempo, incluir una nueva tarifa del 6% sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la prestación de servicios de publicidad digital desde el exterior por parte de plataformas de redes sociales que cumplan ciertas condiciones. Si bien la medida busca ampliar la base tributaria frente al crecimiento del comercio digital, su diseño plantea varias preocupaciones.

Se resalta que la tarifa del 3% es inferior a la que establecía el PL 283 de 2025 Cámara (5 % y 6 % para servicios de publicidad digital), lo cual, a juicio de esta Administración, podría generar una subtributación de actividades con alta rentabilidad y bajo riesgo operativo.

## **3. Reforma al impuesto al consumo de productos de tabaco, vapeadores y similares**

Aunque se trate de modificaciones de los regímenes tributarios territoriales, esta entidad destaca que los artículos 27 a 33 del PL 031 de 2025C, plantean una reforma estructural al impuesto al consumo, incluyendo nuevos productos como líquidos con o sin nicotina, consumibles de tabaco calentado, productos de administración oral, sistemas dérmicos y otros sucedáneos. Adicionalmente, eliminan la sobretasa establecida en el artículo 6 de la Ley 1393 de 2010, reestructuran la base gravable y modifican la distribución del recaudo.

Desde la perspectiva de la DIAN, la eliminación de la sobretasa no está justificada con estudios técnicos sobre el impacto fiscal que tendría en la financiación del sistema de salud. Asimismo, la inclusión de nuevos productos sin establecer un sistema de etiquetado, trazabilidad y control específico representa un riesgo alto de evasión y contrabando.

## **4. Beneficios tributarios sectoriales e incentivos dispersos**

El proyecto de ley incluye disposiciones que introducen deducciones, exenciones o tratamientos preferenciales a determinados sectores económicos, tales como la gradualidad del impuesto al consumo del sector gastronómico (artículo 21), el descuento y la deducción de la alimentación para trabajadores (artículo 35), la deducibilidad de reservas técnicas para loterías (artículo 34), y un nuevo esquema de contribución para establecimientos vigilados por el INVIMA (artículo 36). Si bien estas medidas pueden responder a objetivos legítimos de política pública, su inclusión en una ley cuyo objeto principal es el saneamiento fiscal y la reactivación económica podría introducir elementos ajenos a la unidad de materia (art. 158 C.P.) y fragmenta el diseño del sistema tributario.

Desde el punto de vista de la administración tributaria, la proliferación de beneficios sectoriales dispersos dificulta la fiscalización y control del impuesto sobre la renta, incrementa la complejidad normativa, y favorece a los contribuyentes con mayor capacidad de estructuración fiscal.

En particular, la deducción del 150 % por beneficios de alimentación (artículo 35) representa un tratamiento excesivo frente a otras deducciones del Estatuto Tributario, y puede derivar en planeación agresiva si no se establecen criterios estrictos de trazabilidad, documentación y supervisión. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que el parágrafo 4 de dicho artículo amplía de forma considerable los beneficios derivados del artículo 387-1 del E.T. Afirma el artículo en comento:

*Parágrafo cuarto. La exención prevista en el artículo 387-1 del Estatuto Tributario también procede en relación con las rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria.*

Al respecto, se resalta que la norma propuesta no sólo crea beneficios no existentes actualmente, sino que modifica de forma amplia y sin consideración de las dificultades de fiscalización que puede presentar un parágrafo como el transcrito.

En este sentido, la DIAN recomienda suprimir o trasladar estas disposiciones a proyectos legislativos sectoriales, o en su defecto, limitar su alcance a contribuyentes que cumplan requisitos estrictos de facturación electrónica, control documental y montos máximos definidos en UVT.

En cualquier caso, se resalta que todas las modificaciones que aquí se resaltan, en virtud del artículo 154 de la C.P., requieren del aval del ministro de Hacienda y Crédito Público, por ser el ministro del ramo competente y por tratarse de creación de beneficios tributarios.

### III. ARTICULADO

A continuación, se presentan comentarios a los siguientes artículos de impacto para la gestión de la DIAN.

#### **Artículo 2. Terminación de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios y reducción transitoria de sanciones e intereses.**

El articulado propuesto, podría significar un debilitamiento a la cultura de cumplimiento, estimulando la evasión intencional en los contribuyentes que hasta ahora han cumplido su obligación de consignar las retenciones, esperando futuros alivios, lo que ha futuro puede generar pérdida de recaudación estructural, bajo la premisa de un beneficio temporal en el recaudo, afectando consecuentemente, sostenibilidad fiscal.



### Artículo 3. Conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria

Observamos que en el artículo 3° particularmente los parágrafos 2, 5 y 10 no son viables, teniendo en cuenta que en la terminación por mutuo acuerdo no hay título ejecutivo para la suscripción de la facilidad de pago. Para obtener este beneficio debería acreditarse el pago respectivo. Adicionalmente, se discrepa de la posibilidad de conceder facilidades de pago conforme el artículo 814 (facilidad a 12 meses sin garantía).

En los beneficios otorgados por leyes anteriores cuando se han concedido plazos para el pago, en la práctica se presentan inconvenientes para obtener el pago del 100% de las sanciones e intereses.

### Artículo 9. Beneficio del IVA para reposición del parque automotor.

Con base en la información exógena reportada a la DIAN correspondiente al año gravable 2024, se estima que el costo fiscal de la exención vigente por el año gravable 2024 es de \$121,8 mil millones<sup>1</sup>. Empleando las proyecciones de crecimiento del PIB nominal contenidas en los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025<sup>2</sup>, se obtiene la estimación del costo fiscal para los años siguientes, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Estimación del costo fiscal de la propuesta de mantener la exención en IVA a que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo 477 del Estatuto Tributario por los años gravables 2026 a 2029 (miles de millones de pesos)

2026	2027	2028	2029
137,7	146,6	155,9	165,4

Elaboró: Subdirección de Estudios Económicos. DGEA. DIAN.

### Artículo 15. Tarifa.

En relación con el artículo 15, que establece la tarifa del impuesto complementario de normalización tributaria, y tomando como referencia el antecedente más reciente de una medida similar (año 2022), se estima que podrían liquidarse aproximadamente \$175 mil millones por cuenta de este. Esta proyección se basa en las últimas bases gravables disponibles (cercasas a \$2,2 billones, año 2022), actualizadas con el crecimiento del PIB nominal mundial al año 2025.

<sup>1</sup> La información exógena y, en general, la información con la que cuenta la DIAN no permite estimar el costo fiscal de lo relacionado con lo condicionado a tecnologías menos contaminantes o eléctricas. En este sentido, la estimación por \$121,8 mil millones corresponde a la cota superior del costo fiscal asociado con la medida señalada en el proyecto de ley, con base en la información exógena reportada.

<sup>2</sup> <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/documentos-planeacion-financiera/marco-fiscal-mediano-plazo>

### **Artículo 21. Gradualidad del imptoconsumo en el sector gastronómico.**

Con base en la información histórica de las declaraciones del Impuesto Nacional al Consumo y del Régimen Simple de Tributación por el año 2024, y empleando el crecimiento del PIB nominal proyectado en los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025<sup>3</sup>, el costo fiscal estimado por la propuesta de gradualidad a que se refiere el artículo 21 del proyecto de ley es de \$599,6 mil millones en 2026 y de \$319,0 mil millones en 2027.

### **Artículo 23. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 20-3 del Estatuto Tributario.**

Con base en la información disponible en la Declaración del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de Contribuyentes con Presencia Económica Significativa, e información complementaria de fuentes externas sobre la participación que tiene la publicidad dentro de los ingresos de estos contribuyentes, se estima que el efecto fiscal asociado a la medida de una tarifa del 6% sobre los ingresos brutos derivados de la prestación de servicios de publicidad digital desde el exterior por parte de contribuyentes con presencia económica significativa que satisfacen las condiciones establecidas por el artículo 23 del PL corresponde a un aumento en el impuesto de \$97,53 mil millones para el año 2026. La proyección de la estimación se realizó utilizando del PIB nominal proyectado en los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2025<sup>4</sup>.

### **Artículo 29. Modifica el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016.**

Se observa que el artículo 29 involucra al DANE, al punto que el parágrafo tercero indica que esa entidad recolectará información que será base para determinar precio de venta; sin embargo, la atribución de esta competencia podría desconocer la capacidad de respuesta del DANE.

### **Artículo 35. Beneficios por pago de concepto de alimentación al trabajador**

Este artículo le brinda al contribuyente alternativas sobre la forma de usar el pago por concepto de alimentación al trabajador, a saber: a) *Descontar de la renta el 25% del valor pagado o b) Podrán deducir de la renta el 150% de los pagos que realicen por este beneficio.*

Sin embargo, se considera que al emplearse solamente el término "renta", se podría generar un conflicto de interpretación. En efecto, el artículo 26 del E.T. señala que la renta líquida se obtiene de la sumatoria entre ingresos menos costos y deducciones, con lo cual se obtiene la base sobre la cual se aplicaran las tarifas correspondientes.

<sup>3</sup> <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/documentos-planeacion-financiera/marco-fiscal-mediano-plazo>

<sup>4</sup> <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/documentos-planeacion-financiera/marco-fiscal-mediano-plazo>



Como conclusión general, podría expresarse que el proyecto tiene una vocación muy amplia que abarca tributación, reactivación, modernización, incentivos, normalización, entre otros, lo cual puede ser positivo desde una visión integral. Sin embargo, esa amplitud aumenta los riesgos de implementación fragmentada, vacíos de control o efectos no deseados.

Esperamos que esta comunicación dé respuesta a sus inquietudes y quedamos atentos en caso de requerir información adicional al respecto.

Atentamente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
Director General (E)  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Revisó: Diana Carolina Montaña Lopera – asesora Dirección General  
José Fernando Sierra Fariás – dirección de Gestión de Impuestos

Aprobó: Luisa Rocío Reyes Pacheco – directora de Gestión de Impuestos  
Gustavo Alfredo Peralta Figueredo – director de Gestión Jurídica  
David Gustavo Suárez – director de Gestión Estratégica y de Analítica