

Bogotá D.C., 22 de mayo de 2026

Honorables Representantes

MILENE JARAVA DIAZ
KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
LINA MARIA GARRIDO MARTIN

Comisión Tercera

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
La Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 543 de 2026 Cámara “Por medio de la cual se crea la contribución digital para la salud mental, se establece una fuente de financiación destinada a la promoción, prevención y atención en salud mental”

Honorables Representantes,

Comienzo por extenderles nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, organización gremial que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando en el país por más de 33 años contribuyendo activamente desde el Sector TIC a la eliminación de barreras para la evolución tecnológica, promoviendo el cierre de la brecha digital, la democratización y la masificación de las TIC, así como el acceso de todos los ciudadanos a la sociedad y economía del conocimiento.

En esta ocasión nos dirigimos a Ustedes con el fin de presentar nuestros comentarios al Proyecto de Ley 543 de 2026 Cámara “Por medio de la cual se crea la contribución digital para la salud mental, se establece una fuente de financiación destinada a la promoción, prevención y atención en salud mental, y se dictan otras disposiciones”. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones.

1. Comentarios generales

Comenzamos señalando que el Proyecto de Ley, en su exposición de motivos, indica como finalidad “*establecer una contribución específica a cargo de las plataformas digitales y redes sociales que operan en el territorio nacional, destinada a financiar acciones de promoción, prevención y atención en salud mental, en especial aquellas dirigidas a la protección de niños, niñas y adolescentes frente a los riesgos asociados al uso intensivo de entornos digitales*”.

Al respecto, si bien este propósito resulta loable, su desarrollo normativo exige un alto grado de precisión en la identificación de los potenciales sujetos pasivos de la obligación, así como la delimitación del alcance material de la medida.

En ese sentido, preocupa que la propuesta emplee de manera indistinta conceptos como “plataformas digitales”, “redes sociales” y “servicios digitales”, siendo este último particularmente amplio, al punto de abarcar cualquier tipo de actividad económica que utilicen el internet como canal para la comercialización de bienes y servicios.

En particular las definiciones contenidas en los artículos 3.1. y 3.3. permiten incluir a cualquier operador que facilite interacciones económicas en línea, incluyendo plataformas de intermediación de servicios físicos (como alojamiento, transporte o comercio electrónico), sin distinguir su relación con los riesgos en salud mental que el proyecto busca atender.

Esta falta de precisión también está presente en el artículo 2, que extiende la aplicación de la norma a todas las plataformas digitales, redes sociales y servicios digitales que: (i) operen, presten servicios o generen ingresos en el territorio nacional; (ii) permitan la interacción social, la difusión de contenidos o la comercialización de servicios digitales; y (iii) obtengan ingresos por publicidad, suscripciones, comercialización de datos u otras actividades económicas asociadas al uso de plataformas digitales. Bajo esta redacción, no solo quedarían comprendidas grandes plataformas tecnológicas, sino también pequeños comerciantes que operan a través de Marketplace de terceros, imponiendo cargas adicionales a actividades que no guardan relación con los riesgos que se pretenden mitigar en materia de salud mental.

A esta indeterminación se suma que las definiciones propuestas carecen de criterios para diferenciar los distintos niveles de riesgo que pueden tener los diversos servicios digitales. De esta manera, el proyecto termina por aplicar una lógica uniforme a un ecosistema heterogéneo, desconociendo que muchas de estas herramientas cumplen funciones esenciales en ámbitos como la educación y el acceso a la información, particularmente para niños, niñas y adolescentes.

En esa misma línea, resulta problemático atribuir de manera generalizada al entorno digital efectos negativos en la salud mental, llegando incluso a establecer analogías con industrias cuya nocividad cuenta con consenso científico consolidado, como el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas, lo cual carece de sustento técnico suficiente.

Además, el Proyecto de Ley compromete principios claves del sistema tributario, afecta el desarrollo del comercio electrónico y limita el acceso de la población, especialmente en zonas rurales, a bienes y servicios ofrecidos en línea.

Esta falta de diferenciación no solo se refleja en el alcance subjetivo de la norma, sino también en la estructuración del hecho generador, definido en función de la obtención de ingresos en el territorio nacional, sin atender a características específicas de diseño, operación o generación de riesgos por parte de las plataformas. En consecuencia, no se evidencia un nexo causal suficiente entre la actividad gravada y el daño que se pretende mitigar, lo que debilita la justificación de la medida propuesta.

A lo anterior, se suma que, conforme a los principios generales del derecho, las actividades mercantiles se presumen lícitas, salvo declaración judicial o administrativa en contrario.

En ese contexto, el Proyecto de Ley no delimita con claridad quienes son los sujetos pasivos de la contribución. Para subsanar esta deficiencia, y en línea con lo dispuesto en la Ley 2460 de 2025, se considera que debería ser la autoridad competente en materia de salud quien, mediante acto administrativo particular y concreto, determine si una empresa, operador o administrador de servicios digitales, o un agente que comercialice publicidad o servicios digitales, afecta o tiene la potencialidad de afectar la salud mental.

Por otra parte, la extensión de la norma a personas jurídicas extranjeras y a operadores digitales sin presencia física en el país podría resultar excesiva, contraria al principio de territorialidad de la ley¹ y de difícil aplicación en términos de vigilancia y control bajo la legislación colombiana.

En cuanto a la naturaleza jurídica del gravamen, el Proyecto de Ley lo califica como una contribución especial con destinación específica. No obstante, se evidencia una ambigüedad en su calificación, en tanto el articulado lo define como contribución especial, mientras que la exposición de motivos lo refiere como contribución parafiscal digital, categorías que responden a lógicas constitucionales distintas.

Sin embargo, de acuerdo con la Sentencia C-155 de 2016 de la Corte Constitucional, las contribuciones se caracterizan por:

“(i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; [y] (iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.”

En consecuencia, las contribuciones especiales presuponen un beneficio individualizado o sectorial para los sujetos pasivos derivados de la actividad estatal financiada. En el presente caso, los recursos se destinan al Sistema General de Seguridad Social en Salud niños, niñas y adolescentes, sin que exista una contraprestación, beneficio o vínculo causal verificable respecto de las plataformas digitales obligadas.

En consecuencia, el gravamen presenta las características propias de un impuesto, en el que el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado, lo que genera un riesgo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de tipicidad tributaria y de lo dispuesto

¹Código Civil. Artículo 19. Extraterritorialidad de la Ley. Los colombianos residentes o domiciliados en país extranjero, permanecerán sujetos a las disposiciones de este Código y demás leyes nacionales que reglan los derechos y obligaciones civiles (...)

en el artículo 338 de la Constitución Política. Esta inconsistencia se acentúa si se analiza la figura como contribución parafiscal, pues en tal caso los recursos deberían beneficiar al mismo sector que los aporta, lo cual no ocurre en la propuesta.

Además, desde la perspectiva de la estructura del tributo, la base gravable definida sobre ingresos brutos genera efectos desproporcionados en plataformas de intermediación digital, en las cuales el ingreso real corresponde únicamente a una comisión, lo que en la práctica implicaría gravar el valor total de las transacciones subyacentes.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley plantea tensiones inmediatas con el consenso internacional alcanzado en el marco de la OCDE y el G20 en materia de tributación de la economía digital. El acuerdo alcanzado en 2021 se estructura sobre dos pilares orientados a evitar la doble imposición, el traslado artificial de beneficios y la proliferación de medidas tributarias unilaterales. En particular, el Pilar Dos establece un impuesto mínimo global del 15% sobre la utilidad contable de grandes grupos multinacionales, basado en la capacidad económica real. En contraste, la iniciativa plantea un gravamen sectorial, determinado sobre ingresos brutos y dirigido exclusivamente al sector digital, sin conexión con la utilidad real obtenida.

En ese sentido, la medida: (i) desconoce la lógica de tributación mínima efectiva adoptada a nivel internacional; (ii) reintroduce medidas unilaterales que el acuerdo multilateral busca superar; y (iii) distorsiona la neutralidad tributaria, al imponer una carga diferenciada sobre un sector que opera como infraestructura transversal de la economía, generando efectos en cadena sobre consumidores, anunciantes y el ecosistema productivo en general.

En ese mismo contexto, la medida propuesta podría generar tensiones en materia de relaciones internacionales, en la medida en que se asemeja a un impuesto unilateral sobre servicios digitales que recaería principalmente sobre empresas extranjeras, lo cual podría dar lugar a controversias comerciales o disputas bajo acuerdos internacionales.

A lo anterior, se suma la ausencia de un análisis de impacto regulatorio, en tanto el Proyecto de Ley no incorpora estimaciones de recaudo, análisis de impacto fiscal ni evaluación sobre sus efectos en la inversión, en contravía de lo exigido por la Ley 819 de 2003. Asimismo, se evidencia inconsistencias normativas internas, como la existencia de disposiciones que remiten la definición de la tarifa a la ley con otras que fijan directamente una tarifa del 9%, generando inseguridad jurídica.

Finalmente, el Proyecto de Ley se superpone a tributos preexistentes que ya gravan los mismos ingresos, como el régimen de Presencia Económica Significativa (PES) establecido por la Ley 2277 de 2022, que somete los ingresos digitales de no residentes a un impuesto del 3% sobre ingresos brutos, y el impuesto sobre la renta para los obligados con domicilio o establecimiento permanente en Colombia. Esta superposición puede derivar en escenarios de doble imposición

sobre una misma base económica, con efectos potencialmente confiscatorios y contrarios al principio de capacidad contributiva de los sujetos obligados.

En síntesis, de mantenerse la intención de sujetar a la contribución a todos los comercios digitales, directa o indirectamente, y a las redes sociales por el solo hecho de operar, sin una determinación previa de la autoridad competente, el Proyecto de Ley resultaría altamente inconveniente. Ello implicaría partir de una presunción de mala fe de sus operadores y administradores, desconociendo garantías como el debido proceso, la contradicción y el derecho de defensa.

2. Comentarios particulares

2.1. Comentarios respecto al artículo 1 “Objeto”

En relación con este artículo, señalamos que el objeto del Proyecto de Ley resulta excesivamente amplio en la medida en que el criterio de aplicabilidad recae sobre plataformas digitales y redes sociales que operen en el territorio nacional, sin diferenciar entre aquellas cuyo modelo de negocio podría estar vinculado al daño que se pretende remediar, como ciertas redes sociales con diseño algorítmico orientado a maximizar el *engagement*, y aquellas plataformas de intermediación transaccional cuyo objeto es conectar oferentes y demandantes de servicios físicos. Esta falta de diferenciación compromete la coherencia interna del Proyecto de Ley, pues la exposición de motivos invoca exclusivamente el riesgo derivado del diseño potencialmente adictivo de determinadas plataformas de contenido, y no de la totalidad de las actividades económicas digitales.

En esa misma línea, la redacción del artículo incorpora una premisa fáctica equivocada al afirmar que el uso intensivo de las plataformas digitales puede generar impactos en la salud mental, sin reconocer la diversidad de servicios digitales existentes ni los distintos niveles de riesgo asociados. Esta generalización desconoce que muchas plataformas generan impactos positivos en el ejercicio de derechos como la educación, la libertad de expresión y el acceso a la información. En consecuencia, afirmaciones generales y sin suficiente sustento técnico, generan inseguridad jurídica para la creación de un tributo. En ese sentido, sugerimos respetuosamente la siguiente redacción:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer una contribución especial en salud mental aplicable a las plataformas digitales y redes sociales cuya actividad económica principal consista en la distribución, intermediación o recomendación de contenidos digitales generados por usuarios, mediante el uso de sistemas algorítmicos orientados a maximizar el tiempo de permanencia o la interacción continuada del usuario en la plataforma, y que obtengan ingresos derivados de publicidad digital, suscripciones o comercialización de datos de comportamiento de usuarios en el territorio nacional, con el fin de fortalecer la financiación de las

acciones de promoción, prevención y atención en salud mental, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 2460 de 2025."

2.2. Comentarios respecto al artículo 2 “Ámbito de aplicación”

El ámbito de aplicación propuesto resulta excesivamente amplio, en la medida en que involucra a todas las plataformas digitales, redes sociales y servicios digitales que operen, presten servicios o generen ingresos en el territorio nacional, incluyendo incluso a operadores extranjeros sin presencia física. Esta redacción captura cualquier plataforma que genere ingresos mediante el uso de tecnología en Colombia, sin distinguir entre plataformas de contenido o redes sociales, con posibles efectos en salud mental, y plataformas de intermediación transaccional orientadas a conectar oferentes y demandantes de servicios, como ocurre en sectores de alojamiento, transporte o comercio electrónico.

Esta falta de diferenciación resulta problemática, dado que la justificación se centra en plataformas diseñadas para maximizar el tiempo de permanencia del usuario mediante algoritmos de contenido, mientras que las plataformas transaccionales no comparten ese perfil de riesgo. En consecuencia, la carga tributaria recaería sobre actores cuyo modelo de negocio no guarda relación causal con el supuesto daño que se pretende remediar, lo que compromete la coherencia interna del proyecto y vulnera el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política.

Adicionalmente, la expresión “cualquier actividad económica asociada al uso de plataformas digitales” contenida en el encabeza del artículo constituye una cláusula abierta que desconoce el mandato constitucional de certeza en la definición del hecho gravable. En ese sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-055 de 2024, ha señalado que, conforme a los principios de legalidad y certeza fiscal, la totalidad de los elementos esenciales de los tributos nacionales deben ser definidos con precisión por el legislador, situación que no se cumple bajo la redacción propuesta.

Desde una perspectiva económica, el diseño de ámbito de aplicación configura un gravamen que, aunque no se imponga directamente en el consumidor final, recaerá sobre servicios digitales cuyo costo será inevitablemente trasladado a este último. En particular, los principales afectados con la medida serán las pequeñas y medianas empresas (Pymes) colombianas que están desarrollando sus plataformas o dependen de estas como insumo estratégico para competir en el mercado. Al ser la demanda por estos servicios digitales inelástica, el tributo no inducirá sustitución sino un encarecimiento directo del comercio electrónico, el mercadeo digital y la expansión empresarial, en contradicción abierta con las políticas de transformación digital, reactivación económica y democratización del acceso a herramientas digitales en el país.

Asimismo, el ámbito de aplicación propuesto desconoce el aporte estructural del sector publicitario al PIB y al empleo en el país. En efecto, el segmento de creaciones funcionales generó

un valor agregado de COP 14.244 mil millones en 2021, según el DANE, lo que evidencia la relevancia económica de estos servicios dentro del ecosistema digital.

De igual forma, el Proyecto de Ley envía señales adversas a la inversión extranjera, comprometiendo decisiones de localización de operaciones e infraestructura tecnológica en el país. En particular, la extensión de ámbito de aplicación a personas jurídicas extranjeras sin domicilio en Colombia desconoce los compromisos asumidos por el país en el marco de la OCDE, orientados a evitar la proliferación de medidas tributarias unilaterales sobre servicios digitales y garantizar una asignación coordinada de los derechos de imposición entre jurisdicciones.

En ese sentido, la adopción de un gravamen unilateral con alcance extraterritorial no solo se aparta de dichos compromisos, sino que expone al país a cuestionamientos comerciales, posibles represalias arancelarias y deterioro de su reputación como jurisdicción confiable para la inversión digital, afectando directamente la competitividad del país en un sector estratégico para su inserción en la economía global. Así las cosas, sugerimos respetuosamente la siguiente redacción:

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. La presente ley será aplicable a las plataformas digitales y redes sociales cuya actividad principal consista en la difusión, recomendación o intermediación de contenidos digitales generados por usuarios, y que, mediante el uso de sistemas algorítmicos, optimicen el tiempo de permanencia o la interacción continuada del usuario en la plataforma, y que obtengan ingresos derivados de publicidad digital, suscripciones o comercialización de datos de comportamiento de usuarios en el territorio nacional.

Quedan expresamente excluidas las plataformas de intermediación cuya función principal sea conectar oferentes y demandantes de bienes o servicios físicos o de alojamiento, en tanto su actividad no se asocia a patrones de uso compulsivo ni a consumo de contenido digital.

2.3. Comentarios respecto al artículo 3 “Definiciones”

Las definiciones propuestas sobre plataforma digital, red social digital y servicios digitales resultan tan amplias que terminan siendo funcionalmente equivalentes, perdiendo su capacidad de delimitar con claridad los sujetos pasivos del tributo. En particular, la definición de servicios digitales incluye publicidad digital, suscripciones, transmisión de contenidos, comercialización de datos, intermediación digital u otras actividades similares, lo que en la práctica abarca la totalidad de la economía digital actual e incluso futura.

Esta indeterminación normativa vulnera el principio de certeza tributaria derivado del artículo 388 de la Constitución Política, conforme al cual las normas tributarias deben precisar los elementos esenciales del tributo, incluyendo los sujetos activos y pasivos, el hecho gravable, la base imponible y la tarifa aplicable. Si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las

disposiciones fiscales pueden presentar cierto margen de indeterminación propio del lenguaje natural, ello no exime al legislador de la obligación de definir con mayor precisión posible dichos elementos.

En este caso, la amplitud de las definiciones genera una indefinición insalvable respecto del sujeto pasivo, en la medida en que la obligación tributaria recae sobre plataformas digitales que ofrezcan servicios digitales, categoría que puede comprender prácticamente cualquier actividad desarrollada en el entorno digital, impidiendo determinar de manera objetiva e inequívoca que empresas o servicios se encuentran efectivamente sujetos al tributo.

En ese contexto, la inclusión de “intermediación digital” como categoría de servicios digitales gravados evidencia de manera concreta a esta problemática, en la medida en que no discrimina entre los distintos tipos de intermediación existentes. Así, una plataforma de intermediación entre oferentes y demandantes de servicios turísticos cumple una función de conexión para la realización de una transacción física, sin intervención en la generación o distribución de contenido digital, por lo que su naturaleza es inminentemente transaccional.

En consecuencia, la definición extiende indebidamente el hecho generador a actividades que no tienen nexo causal con los riesgos de salud mental documentados en la exposición de motivos, los cuales se refieren específicamente a diseños algorítmicos a maximizar el *engagement* y el consumo de contenido.

Finalmente, la incertidumbre jurídica derivada de definiciones tan amplias e indeterminadas introduce una barrera adicional a la modernización empresarial, erosiona la competitividad nacional, deteriora el entorno de inversión y resulta contraria al interés público y a las metas de crecimiento de la economía colombiana. Así las cosas, sugerimos la siguiente redacción:

Artículo 3. Definiciones (...)

3. Servicios digitales *gravados*: *Actividades económicas realizadas a través de plataformas tecnológicas o internet consistentes en la difusión de contenidos digitales, la publicidad comportamental dirigida a usuarios, las suscripciones a servicios de acceso a contenido, y la comercialización de datos de comportamiento de usuarios.*

Quedan expresamente excluidos de esta definición los servicios de intermediación transaccional cuya función principal sea conectar oferentes y demandantes de bienes o servicios físicos, en tanto su actividad no está asociada a la generación ni distribución algorítmica de contenidos orientada a maximizar la permanencia o interacción continuada del usuario

2.4. Comentarios respecto al artículo 4 “Naturaleza de la contribución”

El artículo califica al tributo como una “contribución especial de destinación específica”; sin embargo, esta denominación no resulta coherente con las características que la jurisprudencia constitucional ha atribuido a este tipo de gravámenes. En efecto, como lo ha señalado la Corte

Constitucional en la sentencia C-155 de 2016: *“el principal rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.”*

Bajo esta perspectiva, el tributo propuesto no cumple con el elemento esencial que define a las contribuciones especiales, en la medida en que los recursos recaudados se destinan a una subcuenta general de salud mental administrada por el Ministerio de Salud, sin que exista un beneficio directo, individualizable o sectorial para las plataformas digitales obligadas. En consecuencia, el instrumento incorpora en realidad los elementos propios de un impuesto de destinación específica y no de una contribución especial en sentido constitucional.

Esta imprecisión en la calificación jurídica del tributo no es meramente formal, sino que tiene implicaciones sustanciales, en tanto puede configurar un vicio de constitucionalidad del Proyecto de Ley por desconocimiento de los elementos estructurales del tributo. En ese sentido, sugerimos adicionar el siguiente párrafo al artículo:

“Párrafo. No quedarán sujetas a la presente contribución las plataformas digitales cuya actividad económica principal consista en facilitar el contacto de oferentes y demandantes de servicios físicos entre usuarios, sin que medie una función de distribución, curaduría o recomendación algorítmica de contenidos digitales orientada a maximizar el tiempo de permanencia del usuario. En ningún caso se entenderá configurada la sujeción con base en la mera utilización de tecnologías digitales para el procesamiento de transacciones o la comunicación entre las partes contratantes.”

2.5. Comentarios respecto al artículo 5 “Hecho generador”

El hecho generador definido presenta problemas de constitucionalidad derivados de su amplitud e indeterminación. En efecto, la inclusión simultánea de conceptos tan disímiles como ingresos por publicidad dirigida a usuarios ubicados en el territorio nacional, suscripciones, servicios digitales, comercialización de contenidos digitales y monetización de datos, interacción de usuarios o uso de plataformas digitales, configura un hecho generador excesivamente amplio que vulnera el principio de certeza tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política.

La acumulación de conceptos heterogéneos, algunos asociados a ingresos efectivamente percibidos, como la publicidad o las suscripciones, y otros vinculados a actividades que no necesariamente tienen una cuantificación monetaria directa, como la interacción de usuarios, genera un escenario en el que un mismo flujo económico puede subsumirse en múltiples supuestos de causación. Esto introduce riesgos ciertos de doble imposición interna y amplios márgenes de discrecionalidad administrativa en la determinación de la base.

Adicionalmente, el hecho generador referido a la mera obtención de ingresos por el uso de plataformas digitales carece de un nexo causal suficiente con el daño específico que se invoca como justificación de la contribución, esto es, el diseño algorítmico orientado a maximizar el *engagement* compulsivo del usuario. A diferencia de los denominados impuestos saludables sobre tabaco, el alcohol o bebidas azucaradas, en los cuales el acto gravable coincide con el acto considerado dañino, en el presente caso la generación de ingresos en Colombia no implica necesariamente la existencia de diseños adictivos ni de dinámicas asociadas a afectaciones en salud mental.

Esta falta de correspondencia resulta particularmente evidente en el caso de plataformas de intermediación transaccional, cuyo modelo de negocio consiste en percibir comisiones derivadas de transacciones físicas. En estos casos, ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 guarda relación directa con la actividad causal descrita en la justificación.

Por otra parte, la extensión extraterritorial del tributo vulnera el principio de territorialidad y desconoce los criterios de nexo económico desarrollados por la OCDE en el marco de los pilares 1 y 2, los cuales establecen umbrales para determinar cuándo una jurisdicción puede gravar legítimamente ingresos derivados de la economía digital. En ese sentido, pretender gravar ingresos asociados a usuarios ubicados fuera del territorio colombiano excede la competencia tributaria del Estado, expone al país a cuestionamientos en instancias internacionales y compromete los acuerdos asumidos por Colombia en el marco de la OCDE/G20. Así las cosas, sugerimos la siguiente redacción:

“Artículo 5°. Hecho generador. El hecho generador de la contribución especial en salud mental estará constituido por la obtención de ingresos derivados de la operación de plataformas digitales o redes sociales que optimicen el tiempo de permanencia o la interacción continuada del usuario, en el territorio nacional.

Se entenderá configurado el hecho generador exclusivamente cuando:

- 1. Se generen ingresos por publicidad dirigida a usuarios ubicados en el territorio nacional, en plataformas cuya actividad principal consista en la distribución o recomendación de contenidos digitales generados por usuarios.*
- 2. Se obtengan ingresos por suscripciones a servicios de transmisión o acceso a contenidos digitales.*
- 3. Se obtengan ingresos por la comercialización de datos de comportamiento de usuarios ubicados en el territorio nacional, derivados de su interacción con contenidos digitales en la plataforma.*”

2.6. Comentarios respecto al artículo 6 “Sujetos pasivos”

El artículo 6 incluye como sujetos obligados a las empresas propietarias de plataformas digitales o redes sociales, a los operadores o administradores de servicios digitales y a las personas jurídicas que comercialicen publicidad o servicios digitales a través de plataformas tecnológicas, categorías cuya amplitud permite capturar prácticamente a cualquier actor que desarrolle una actividad económica con componente tecnológico. Bajo esta redacción podrían quedar

comprendidos desarrolladores de software empresarial, proveedores de servicios de computación de la nube, plataformas de comercio electrónico de bienes físicos, herramientas de productividad y colaboración corporativa, motores de búsqueda, plataformas educativas, aplicaciones de geolocalización, servicios financieros digitales, agencias de marketing digital e incluso desarrolladores de aplicaciones móviles especializadas.

Esta amplitud resulta problemática en la medida en que la mayoría de estos actores desarrollan productos y servicios que no guardan relación causal alguna con los fenómenos que el legislador invocó como fundamento del tributo. En efecto, al extender la sujeción pasiva a toda persona jurídica que opere plataformas digitales o comercialice publicidad digital, la norma termina incluyendo operadores cuyo modelo de negocio no tiene relación con el supuesto daño que se pretende corregir.

Ello ocurre, por ejemplo, con plataformas que operan como simples portales de contacto y generan ingresos mediante comisiones derivadas de transacciones físicas entre oferentes y demandantes, sin distribuir contenido algorítmico orientado a maximizar la permanencia del usuario ni incidir en patrones de conducta compulsiva como los descritos en la exposición de motivos del proyecto. En estos casos, gravar dichos operadores bajo la misma contribución aplicable a redes sociales de contenido implica imponer una carga fiscal sin fundamento en la conducta que se pretende corresponsabilizar.

En consecuencia, la disposición desnaturaliza el instrumento tributario y puede configurar una vulneración del principio de igualdad en su dimensión tributaria, así como del principio de equidad horizontal, conforme a los cuales únicamente pueden recibir el mismo tratamiento fiscal aquellos sujetos que se encuentren en situaciones fácticas y jurídicas comparables.

Adicionalmente, la inclusión generalizada de actores del ecosistema digital genera un efecto regresivo y anticompetitivo particularmente grave sobre las pequeñas y medianas empresas (Pymes) colombianas que operan en la economía digital o que dependen de servicios digitales para su funcionamiento. Las Pymes, que representan más del 90% del tejido empresarial y constituyen uno de los principales generadores de empleo, carecen de la capacidad financiera, jurídica y operativa para absorber una nueva carga tributaria sobre ingresos brutos como la planteada en la iniciativa legislativa.

En la práctica, ello podría traducirse en aumentos de precios al consumidor final, reducción de inversiones en innovación o incluso la salida del mercado de los actores menos consolidados. En ese sentido, sugerimos la siguiente redacción:

“Artículo 6. Sujetos pasivos. Serán sujetos pasivos de la contribución especial en salud mental las personas jurídicas nacionales o extranjeras que operen plataformas digitales o redes sociales cuya actividad económica principal consista en la distribución, recomendación o intermediación de contenidos digitales generados por usuarios mediante sistemas algorítmicos orientados a maximizar el tiempo de permanencia o la interacción continuada del usuario, y que obtengan ingresos derivados de publicidad digital dirigida a usuarios ubicados en el territorio nacional,

suscripciones a servicios de acceso a contenidos digitales, o comercialización de datos de comportamiento de usuarios en Colombia.

Parágrafo 1. Quedan expresamente excluidas las plataformas de contacto cuya función principal sea conectar oferentes y demandantes de bienes o servicios. La mera utilización de medios tecnológicos para la gestión de transacciones o la comunicación entre las partes contratantes no configura la sujeción pasiva prevista en este artículo.

Parágrafo 2. Las plataformas digitales extranjeras sin domicilio en Colombia deberán cumplir las obligaciones previstas en la presente ley a través de los mecanismos de registro, reporte y recaudo establecidos en la legislación tributaria vigente”

2.7. Comentarios respecto al artículo 7 “Base gravable”

El presente artículo adopta como base gravable los ingresos brutos obtenidos por los sujetos pasivos, desconociendo la capacidad contributiva real del obligado. En efecto, una base determinada sobre ingresos brutos ignora por completo la estructura de costos de los distintos modelos de negocio digitales y puede traducirse en cargas efectivas sustancialmente superiores a la tarifa nominal, particularmente gravosas en actividades con márgenes operativos reducidos o en servicios financiados principalmente mediante publicidad.

Esta situación resulta especialmente desproporcionada en el caso de plataformas de intermediación digital, cuyo ingreso propio corresponde únicamente a la comisión o tarifa de servicio percibida por facilitar una transacción, y no al valor total de la operación económica subyacente. En estos casos, aplicar una tarifa del 9% sobre los ingresos brutos equivaldría, en la práctica, a gravar el precio íntegro de la transacción y no el ingreso efectivamente recibido por la plataforma, generando una carga tributaria que podría superar ampliamente sus márgenes operativos.

En consecuencia, el diseño de la base gravable puede generar efectos confiscatorios respecto de modelos de negocio que, además no corresponden al objeto de la regulación. Asimismo, esta estructura desconoce el principio de progresividad previsto en el artículo 363 de la Constitución Política.

Adicionalmente, el artículo no establece mecanismos claros para la atribución de ingresos al territorio colombiano en el caso de plataformas extranjeras, lo que genera vacíos relevantes para la determinación de la base gravable.

Así las cosas, sugerimos respetuosamente que el presente artículo se elimine o se realice previamente un estudio de impacto regulatorio que justifique la tarifa y su base de liquidación, conforme a los principios de progresividad y equidad tributaria del artículo 363 de la Constitución Política.

2.8. Comentarios respecto a los artículos 8 y 9

Los presentes artículos presentan inconsistencias normativas y problemas de constitucionalidad relacionados tanto con la determinación de la tarifa como con la estructura misma de la carga tributaria propuesta. En primer lugar, existe una contradicción entre el artículo 8, que delega en la ley la definición de la tarifa, y el artículo 9, que fija directamente una tarifa del 9% para la contribución especial en salud mental. Esta inconsistencia genera inseguridad jurídica y podría ser objeto de demanda de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, la tarifa del 9% sobre ingresos brutos se establece sin soporte en una evaluación de impacto regulatorio o en un análisis costo-beneficio que justifique técnica y económicamente su cuantía. Esta ausencia de sustento resulta particularmente relevante si se compara con otros regímenes internacionales de tributación digital, en los cuales las tasas aplicadas sobre ingresos brutos son significativamente inferiores, como ocurre en Francia (3%), España (3%) y Reino Unido (2%). Asimismo, en dichas jurisdicciones no se grava el valor total de las transacciones intermediadas, como si pudiera ocurrir bajo la estructura prevista en el proyecto.

En la misma línea, el Proyecto de Ley no contempla una escala progresiva según el nivel de ingresos, tratando de manera equivalente a grandes plataformas globales y a operadores de menor dimensión.

En ese contexto, una tarifa del 9% sobre ingresos brutos configura un escenario potencialmente confiscatorio conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional. En particular, la sentencia C-066 de 2021 señaló que se vulnera el principio de equidad tributaria cuando el legislador: (i) define el tributo sin atender la capacidad de pago del contribuyente, (ii) grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas sin justificación constitucionalmente atendible, y (iii) establece un impuesto confiscatorio.

En el caso del proyecto, la tarifa propuesta, sumada al 3% previsto en el régimen de Presencia Económica Significativa (PES), al 35% del impuesto sobre la renta aplicable a sujetos con domicilio o establecimiento permanente en Colombia, al impuesto de industria y comercio (ICA) y al 19% del IVA sobre servicios digitales, puede generar una carga tributaria efectiva acumulada que, en escenarios operativos reales, supera ampliamente los márgenes del sector.

Por otra parte, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-019 de 2022, reiteró que cuando el legislador delega elementos del tributo a la administración debe establecer metodologías o criterios generales que orienten su determinación, así como parámetros objetivos verificables desde la ciencia económica. Sin embargo, el proyecto remite de manera genérica al Gobierno Nacional la reglamentación de mecanismos técnicos para la determinación de la base gravable, sin establecer pautas técnicas, metodologías verificables ni estándares económicos mínimos que orienten el ejercicio reglamentario.

A ello se suma que la medida ubicaría a la DIAN y a las autoridades de salud en funciones que exceden sus mandatos técnicos, convirtiéndolas indirectamente en reguladores del comportamiento digital, pese a las complejidades asociadas a la atribución de ingresos y actividades de monetización en entornos digitales transfronterizos.

En consecuencia, la concurrencia de una base gravable distorsiva, una carga tributaria potencialmente confiscatoria y una delegación reglamentaria sin de parámetros objetivos configura un riesgo serio de inconstitucionalidad que compromete la viabilidad jurídica de la propuesta.

Así las cosas, sugerimos respetuosamente que los artículos se eliminen o se realice previamente un estudio de impacto regulatorio que justifique la tarifa y su base de liquidación, conforme a los principios de progresividad y equidad tributaria del artículo 363 de la Constitución Política.

2.9. Comentarios respecto al artículo 11 “Inspección, vigilancia y control”

La concurrencia de competencias entre la Superintendencia Nacional de Salud, la DIAN y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), sin reglas claras de coordinación ni funciones expresamente delimitadas, genera riesgos de duplicidad regulatoria, multiplicidad de requerimientos sobre una misma materia y potenciales conflictos sancionatorios, lo que introduce un escenario de inseguridad jurídica para el ecosistema digital.

Esta indefinición institucional no solo dificulta la adecuada implementación y supervisión del tributo, sino que constituye un desincentivo directo a la inversión nacional y extranjera en el sector tecnológico. En efecto, los inversionistas no evalúan únicamente la carga tributaria normal aplicable, sino también la previsibilidad del marco regulatorio, la claridad de los procedimientos administrativos y la existencia de un interlocutor institucional definido frente al cual pueda canalizar sus obligaciones de cumplimiento.

En ese contexto, un esquema de control disperso, en el que un mismo sujeto pasivo pueda ser objeto de requerimientos paralelos por parte de distintas autoridades con criterios y enfoques potencialmente divergentes, incrementa de manera significativa los costos de cumplimiento y afecta la percepción del país como una jurisdicción confiable para la localización de operaciones digitales e infraestructura tecnológica.

Esperando haber aportado de manera positiva con nuestros aportes, nos ponemos a sus órdenes en caso de tener alguna duda o inquietud sobre los mismos.

Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de Ustedes con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,



ALBERTO SAMUEL YOHAI

Presidente

Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT