



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1885

Bogotá, D. C., viernes, 3 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Honorable Representante,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Doctora,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 194 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente,

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y atendiendo a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **Informe de**

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 194 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

El 5 de agosto de 2025, los honorables Representantes *Angela María Vergara González, Luis Miguel Lopez Aristizábal, Juan Daniel Peñuela Calvache, Libardo Cruz Casado, Juliana Aray Franco, Andrés Guillermo Montes Caldero, Wadith Alberto Manzur Imbett, Christian Munir Garces*

*Aljure y Saray Elena Robayo Bechara, en compañía de los honorables Senadores Efraín José Cepeda Sarabia, Liliana Esther Bitar Castilla, Soledad Tamayo Tamayo y Diela Liliana Solarte Benavides; radicaron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 194 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1456 de 2025.*

El día 12 de septiembre del año en curso, la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, designó mediante C.T.C.P. 3.3.-203-25 C como ponentes a la honorable Representante *Angela María Vergara*, al honorable Representante *Armando Zabaraín D’Arce* y a la honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

III. JUSTIFICACIÓN

El Decreto Ley 624 de 1989, más conocido como Estatuto Tributario, en el Título X incorpora una actuación administrativa tributaria denominada “devolución y/o compensación de impuestos por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos”. Al respecto, el artículo 850 de esta norma dispone que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución; correspondiendo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales devolver a los contribuyentes lo pagado en exceso o lo no debido por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor. Por su parte, el artículo 855 de dicho Estatuto fija los términos o plazos a los contribuyentes para que presenten las solicitudes correspondientes, y a la DIAN para efectuar la devolución cuando haya lugar a ello.

Este proyecto de ley propone reducir los términos o plazos establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario para el caso de devoluciones de saldos a favor únicamente referidos al Impuesto a la Renta y

Complementarios y suprimir el requisito de solicitud a cargo de los contribuyentes.

Así las cosas, de acuerdo con información suministrada por la DIAN, durante el periodo 2020–2022 fueron 13.722.327 los contribuyentes que presentaron declaraciones del impuesto de rentas y complementarios; cifra que incluye grandes contribuyentes, personas jurídicas y personas naturales. En el siguiente cuadro se presenta la información de declarantes de Renta y Complementarios discriminada por año y número de declarantes.

Cuadro 1. Declarantes de Renta y Complementarios

Año	Declarantes
2020	4.091.153
2021	4.563.672
2022	5.067.502
TOTAL	13.722.327

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023

Del total de declarantes de Renta y Complementarios, 3.384.702 contribuyentes presentaron saldos a pagar mayor que cero después de descontar el valor de las retenciones prácticas. De los anticipos y de saldo a favor para el periodo 2020–2022 fueron en total 3.384.702 (incluyendo grandes contribuyentes, personas jurídicas y personas naturales), discriminados de la siguiente manera:

Cuadro 2. Contribuyentes que efectuaron pagos por sus declaraciones presentadas entre el 2020 a 2022

Año	Declarantes
2020	1.003.141
2021	1.105.580
2022	1.275.980
TOTAL	3.384.702

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023

En el siguiente cuadro se muestra el número total de declarantes que registraron saldo a favor en las declaraciones que presentaron por el impuesto a la renta y complementarios correspondientes al periodo 2020, 2021 y 2022 discriminados por año. Igualmente, se muestra el valor por año y total de los saldos declarados a favor.

Cuadro 3. Declarantes que generaron saldos a favor en sus declaraciones presentadas entre 2020 - 2022.

Año	Declarantes	Valor (1)
2020	1.823.964	24.405.019
2021	2.095.455	25.880.134
2022	2.327.518	32.874.170
TOTAL	6.246.937	83.159.323

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023.

En el caso del año gravable 2023, la DIAN mediante comunicado de prensa #82 informó que 6.155.717 personas naturales cumplieron con la obligación de presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, de las cuales, el 39% liquidaron un impuesto mayor que cero.

En el siguiente cuadro se muestra el total de solicitudes de devolución de saldos a favor por el impuesto de renta y complementarios tramitadas por año entre el 2020 y 2024, discriminando cada uno de los actos administrativos generados en los trámites.

Solicitudes de devolución saldos a favor Impuesto de la renta y complementarios 2020 a 2024
En millones de pesos corrientes

Acto administrativo	2020		2021		2022		2023		2024	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Resoluciones de devolución	47,841	11,403,922	41,451	7,660,885	37,875	9,767,940	32,775	9,582,296	45,924	15,244,137
Resolución de compensación	6,745	3,590,080	6,707	2,379,532	6,066	3,105,224	5,632	5,495,607	6,782	5,890,264
Autos inadmisorios	61,543	9,134,763	40,104	8,428,852	35,977	7,711,171	33,456	13,429,759	44,567	23,364,664
Autos de archivo desistimiento	12,896	3,207,076	7,340	1,499,128	8,495	1,746,068	9,138	4,683,721	10,078	4,990,746
Resoluciones de rechazo	2,309	79,931	2,812	301,288	2,465	231,033	2,143	508,252	2,224	247,318
Total	131,334	27,415,771	98,414	20,269,684	90,878	22,561,436	83,144	33,699,635	109,575	49,737,128

Fuente: informes mensuales de las Direcciones Seccionales

Ahora bien, de acuerdo a información obtenida por la DIAN, esta entidad aclara que debido a que los contribuyentes pueden solicitar saldos a favor dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, aquellos saldos que superan este término sin ser solicitados en devolución o imputados a la declaración del mismo impuesto del periodo siguiente, ingresan a la cuenta de “otros ingresos” en la contabilidad de la función recaudadora; así las cosas, *“si el contribuyente deja vencer el término dispuesto para ejercer su derecho y no radica en debida forma su solicitud de devolución y/o compensación, el saldo que obre a su favor por exclusiva disposición legal no podrá ser recuperado o solicitado posteriormente, adicionando nuevamente, que los recursos que se reciben por el paso de los impuestos ingresan al Presupuesto General de la Nación”*. (Fuente: Oficio DIAN 100000202-01835, agosto de 2025).

“No obstante –advierte la DIAN– a partir de la Sentencia 2022 CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre de 2022, no es viable aplicar este tratamiento a los citados recursos ya que, según dicha Sentencia, la corrección de errores en la imputación de saldos a favor o de anticipos no está sometida al límite del término de firmeza de las declaraciones tributarias ni a los términos de oportunidad para las correcciones de los artículos 588 y 589 del Estatuto Tributario, lo cual puede habilitar el trámite de modificaciones a la declaración tributaria para aumentar o disminuir las sumas imputadas de un periodo declarado al siguiente”. (Fuente: Oficio DIAN 100000202-0370, marzo de 2023).

Por otro lado, esta misma entidad señala que:

“Ahora bien, en primera medida de acuerdo con el marco normativo vigente en materia de devoluciones de impuestos, los contribuyentes pueden ejercer su derecho a radicar solicitud de devolución y/o compensación de acuerdo con el procedimiento establecido para ello por la DIAN.

En esta medida y a la luz del artículo 862 del Estatuto Tributario, en el evento en que proceda

efectivamente la solicitud del contribuyente, la devolución de saldos podrá efectuarse mediante cheque, título o giro. Adicionalmente, la administración tributaria podrá efectuar devoluciones de saldos a favor superiores a un mil (1.000 UVT) mediante títulos de devolución de impuestos (TIDIS) “Los cuales solo servirán para cancelar impuestos o derechos administrativos por las Direcciones de Impuestos y de Aduanas dentro del año calendario siguiente a la fecha de su expedición”.

En este último caso, si el contribuyente no redime o hace uso parcial de los títulos de su devolución de impuestos (TIDIS) dentro del año calendario siguiente a la fecha de su expedición, por exclusiva disposición legal dicho saldo no podrá ser recuperado”.

El honorable Consejo de Estado, mediante fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de fecha 19 de mayo del año 2011 (sección cuarta) con ponencia de la consejera Carmen Ortiz de Rodríguez, en un proceso contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, precisó que existen tres situaciones en las cuales pueden originarse saldos a favor que permitan al administrado ejercer el derecho a solicitarlos. Son ellos: i) en las declaraciones tributarias; ii) en pagos en exceso y iii) en pagos de lo no debido¹. A continuación, transcribimos lo dicho por este tribunal de cierre de la justicia contenciosa administrativa.

“Saldo a favor:

El saldo a favor, como la expresión lo sugiere, corresponde a una cantidad resultante en beneficio del contribuyente y frente al cual la ley ha previsto la posibilidad de utilizarlo para pagar deudas de otros impuestos o periodos (compensación) u obtener su reintegro (devolución) en ambos casos por tratarse de sumas cuya titularidad así lo permite.

¹ En: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2007-90200-01\(17266\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2007-90200-01(17266).pdf)

De lo transcrito se observa que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias pueden solicitar su compensación o devolución.

Pagos en exceso y de lo no debido:

También dispone la norma, la obligación de la administración tributaria de devolver oportunamente a los contribuyentes los pagos en exceso o de lo no debido que hayan realizado por obligaciones tributarias. En la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios el saldo a favor resulta de la depuración de la liquidación privada que hace el contribuyente, o el valor determinado en una actuación oficial. Esto crea una obligación entre el contribuyente y el Estado. En relación con el pago en exceso o de lo no debido también es permitido obtener su devolución, en el primer caso, cuando se cancelan por impuestos, sumas mayores a las que corresponden legalmente, y en el segundo evento, cuando se realizan pagos “sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.

Es importante anotar que el Estatuto Tributario en su artículo 851 faculta al Gobierno nacional para establecer mecanismos que agilicen las devoluciones de saldos a favor, otorgándole competencias a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para establecer sistemas de devolución de manera oficiosa con posterioridad a la presentación de las respectivas declaraciones tributarias. Asimismo, el artículo 853 de dicho Estatuto, le asigna al jefe de la Unidad de Devoluciones o de la Unidad de Recaudo de la DIAN, la competencia funcional de proferir los actos para ordenar, rechazar o negar las devoluciones y las compensaciones de los saldos a favor de las declaraciones tributarias o pagos en exceso.

Así las cosas, el Estatuto Tributario establece como plazo para solicitar la devolución de saldos a favor no más de dos (2) años después de la fecha de vencimiento del término para declarar (artículo 854). En los casos de saldos a favor de las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, cuando éstos hayan sido modificados mediante una liquidación oficial y no se hubiere efectuado la devolución, la parte rechazada no podrá solicitarla, aunque dicha liquidación haya sido impugnada hasta tanto se resuelva definitivamente sobre la procedencia del saldo.

De igual manera, el Estatuto Tributario establece un plazo no mayor de cincuenta (50) días contados a partir de la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma, como término para que la DIAN efectúe la devolución de los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, previa las compensaciones a que haya lugar (artículo 855 ET). Este proyecto de ley propone que ese plazo se reduzca a treinta (30) días debido al nivel de eficiencia que presenta la DIAN en el trámite sistematizado de estas devoluciones.

Asimismo, el parágrafo 5° del mencionado artículo, faculta a la DIAN para devolver de

forma automática los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas y faculta al Gobierno nacional para reglamentar este mecanismo.

En ejercicio de dichas facultades, mediante el Decreto número 963 del 7 de julio de 2020, el Gobierno nacional reglamentó el término para el reconocimiento de la devolución automática fijándolo en 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de radicación de la solicitud. En este caso, los contribuyentes que tienen derecho a la devolución automática serán aquellos que cumplan con las siguientes condiciones establecidas en la mencionada norma:

1. Que no representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de la DIAN.
2. Que soporten el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o del IVA descontable, mediante el sistema de facturación electrónica de venta; sin perjuicio de que los contribuyentes puedan soportar mayores costos o gastos y/o IVA descontable con factura electrónica de venta con validación previa. Teniendo en cuenta que a partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).
3. Que acrediten los requisitos generales y especiales señalados en el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 para la presentación de la solicitud de devolución y/o compensación.

Este proyecto de ley propone que se adicione un literal al parágrafo 5°, mediante el cual se incluyan a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

Así las cosas, la justificación de la reducción de los términos que establece el artículo 855 del Estatuto Tributario respecto de la devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y complementarios que se propone en este proyecto de ley, surge del “principio de eficiencia tributaria”, uno de los pilares fundamentales del “principio de justicia tributaria” consagrado en el artículo 363 Constitucional, que, lejos de constituir un medio es un fin del sistema tributario, pues ésta -la eficiencia- solo se logra en la medida en que se respeten y observen los principios constitucionales que la sustentan: equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad².

Ahora bien, el principio de eficiencia tributaria consagrado en el artículo 363 constitucional debe ser entendido teniendo en cuenta la incidencia de dos actores en el sistema, siendo estos por un lado la administración pública, y, por otro

² La jurisprudencia que desarrolla este principio se ubica en la Sentencia C- 1107 de 2001, Sentencia C- 1714 de 2000 y Sentencia C- 637 de 2000.

lado, los contribuyentes. Respecto al primero, la administración pública es quien tiene la carga de propender por el mejor recaudo con el menor desgaste administrativo, es decir, la administración tributaria no puede resultar tan costosa para la administración. En cuanto al segundo actor, para el momento en que deba ejecutar su obligación tributaria, debe poder hacerlo de forma fácil y sencilla, sin que medie trámite burocrático que dificulte esta labor.

El principio de eficiencia busca evitar que la norma tributaria sea arbitraria, afecte derechos fundamentales y, por consiguiente, sea equilibrada y enmarcada en la prestación de los servicios. Al respecto, MUÑOZ identifica como uno de los conceptos del principio de eficiencia en el área tributaria, la capacidad de cumplir una meta con la menor cantidad de procedimientos y en el menor tiempo posible; es decir, la capacidad de imponer tributos y recolectarlos de forma sencilla y ágil tanto para el Estado como para quienes contribuyen. *“Encontramos que desde la óptica del deber de contribuir es necesario que la legislación tributaria se encuentre lo suficientemente clara para que el contribuyente logre tener entendimiento adecuado del tributo y efectúe su pago de modo que no traumatice al interesado ni a la economía de tal forma que el beneficio no resulte irrisorio o inexistente”* (MUÑOZ, et al., 2022: 35).

Jurisprudencialmente, este principio ha interpretado la Corte Constitucional en las Sentencias C-1107 de 2001, C-1714 de 2000 y C-637 de 2000 de la siguiente manera:

“Crear tributos de fácil recaudación, pues no se justifica que el costo de administrar el tributo sea superior al ingreso obtenido, además, una excesiva complejidad administrativa implica el deterioro de la estructura tributaria y el incumplimiento de los objetivos propuestos por las autoridades económicas”.³

Por otra parte, la existencia de un sistema tributario eficiente, ágil y competitivo es clave para el crecimiento económico del país. Además de su función recaudadora, el sistema tributario debe fomentar el desarrollo de impuestos competitivos, pero a la vez, colaborativos y justos.

De igual manera, como ya vimos en los antecedentes expuestos, no es alejado de la realidad la posibilidad de reducir los términos que busca el presente proyecto, toda vez que, la administración tributaria durante la emergencia sanitaria COVID fijó un término de 15 días para las devoluciones, utilizando el trámite de la devolución automática.

Por otro lado, se adiciona un literal en el párrafo 5° el cual establece que a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios les será aplicable el mecanismo de devolución automática de saldos siempre que cumplan con los requisitos del mismo párrafo, lo anterior, toda vez

que, la administración tributaria en ejercicio de sus funciones cuenta con los mecanismos suficientes para poder verificar la información exógena de este tipo de contribuyentes y por lo tanto hacer un estudio más ágil a las declaraciones presentadas.

Ahora, es importante mencionar que las personas contarán con plena libertad de escoger si prefieren dicha devolución o si por el contrario prefieren solicitar la compensación, por lo que dentro del proyecto se le solicita a la DIAN crear y habilitar el mecanismo idóneo y suficiente para que el contribuyente al momento de realizar su declaración de renta pueda escoger qué opción le es más favorable.

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración el presente proyecto de ley que pretende la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor de los contribuyentes únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente; Asimismo se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos, pretendiendo con ello agilizar el sistema tributario en el territorio nacional y de esta manera, lograr un sistema tributario eficiente y ágil sin que ello signifique una alteración de las cargas fiscales a que los contribuyentes están obligados por mandato constitucional y/o legal, o que se afecten los principios que respaldan la labor tributaria; sino todo lo contrario, afianzando el principio de eficacia construyendo así un sistema tributario diligente.

IV. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política de Colombia

“ARTÍCULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...)

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

“ARTÍCULO 338. “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de

³ En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2001/C-1107-01.htm>

hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

“**ARTÍCULO 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

b. Leyes y decretos

- **Decreto Ley 24 de 1989** - Estatuto Tributario.
- **Ley 1955 de 2019** “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que creó la “simplificación” y “agilidad de trámites y términos” como principios del “Pacto por una gestión pública efectiva”.*
- **Ley 2010 de 2019** “*por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.*
- **Decreto número 1625 de 2016**, Único Reglamentario en Materia Tributaria.
- **Decreto Legislativo número 535 del 10 de abril del 2020** “*por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas (IVA), en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*
- Decreto número 963 del 7 de julio de 2020 reglamentario de los artículos 850 y 855 del Estatuto Tributario, el artículo 3 del Decreto Legislativo 807 de 2020, y sustituyó unos artículos del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

c. Derecho comparado

Sistema Chileno

Al igual que la DIAN en Colombia, en Chile el servicio de Tesorería General de la República-Servicio de Impuestos Internos incorpora dentro de sus servicios el pago de devolución de renta, figura similar a la devolución de saldos a favor de que habla el artículo 850 del Estatuto Tributario colombiano.

Para dar inicio a dicho trámite en la regulación colombiana, se deberá tener en cuenta lo estipulado en el Estatuto Tributario; esto es, realizar la solicitud

en el plazo dispuesto por el estatuto (2 años después de la fecha de vencimiento de término para declarar). Luego de revisar los demás requisitos de la solicitud y que todos los documentos se hayan adjuntado de forma correcta, la DIAN admitirá la solicitud y procederá con la validación de saldos a favor; la entidad previamente mencionada contará con un plazo de 50 días para hacer efectiva la devolución.

En el caso de Chile, el trámite podrá realizarse sin ningún problema luego que se verifique y compense las deudas fiscales morosas y otro tipo de retenciones a que haya lugar⁴. Se requerirá para el trámite de devolución haber hecho la declaración de renta en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y contar con una clave tributaria para poder realizar la consulta y el trámite en línea. A diferencia de Colombia, las fechas en que el SII realizará el pago de las devoluciones dependerá de la fecha en que se presentó la declaración de renta, de forma que quienes presentaron la declaración entre el 1 y el 8 de abril, recibirán mediante depósito la devolución de saldos a favor el día 20 del mismo mes⁵. Estas fechas estarán publicadas en la página oficial del SII.

Corolario de lo anterior, las regulaciones de ambos países tienen en común que este trámite podrá realizarse de forma virtual por los canales institucionales dispuestos para ello, que previo a la devolución la administración compensa las deudas a que haya lugar y el trámite de devolución oscila entre 10 y 15 días (desde luego, en caso de aprobarse este proyecto).

Sistema Estadounidense

En Estados Unidos el mecanismo de devolución de saldos a favor tiene cuenta con algunas características similares a las que pretende este proyecto, se apliquen en Colombia. Por ley, la última fecha que puede un contribuyente solicitar el reembolso es⁶:

- Tres años a partir de la fecha en que se presentó la declaración federal de impuestos sobre los ingresos o,
- Dos años a partir de la fecha en que pagó el impuesto.

Así las cosas, la cantidad de reembolso que recibirá el contribuyente dependerá de cuando presente la reclamación; si ésta se presenta dentro de los tres años desde que se presenta la declaración, el reembolso o devolución se limitará a la cantidad que se pagó durante los tres años anteriores a la presentación de la declaración. Lo anterior quiere decir que si no se presenta la reclamación dentro de

⁴ En: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/4228-pago-de-devolucion-de-renta#:~:text=Dir%C3%ADjase%20a%20una%20oficina%20de,cheque%20a%20su%20domicilio%20particular.>

⁵ En: <https://www.gob.cl/noticias/pago-anticipado-devolucion-impuestos-2023-sii-fechas-declaracion-renta/#:~:text=Las%20fechas%20de%20pago%20de,y%20el%2027%20de%20abril.>

⁶ En: <https://www.irs.gov/es>

los términos señalados por el IRS - Internal Revenue Service- no se podrá obtener el reembolso salvo que se encuentre en algún supuesto de excepción, siendo estos i) acuerdo con el IRS para ampliar el plazo para tasar los impuestos, ii) verse afectado por un desastre declarado por el Presidente, iii) el contribuyente presta servicio en una zona de combate designada o en una operación de contingencia, o iv) el contribuyente presenta debido a una deducción de deuda incobrable o una pérdida de un valor bursátil son valor.

Por otro lado, puede presentarse la reclamación para el reembolso de distintas formas:

- Declaración original (formulario 1040 que se encuentra en la página del IRS)
- Declaración enmendada (formulario 1040-X que se encuentra en la página del IRS).

En el caso de la declaración enmendada, esta debe ser enviada al centro de servicios de IRS donde se presentó la declaración original.

Adicionalmente, se requerirá el número de seguro social o número de identificación del contribuyente, Estado civil para efectos de la declaración y la cantidad exacta del reembolso en la declaración.

El IRS dispone varias opciones para recibir el reembolso de los impuestos federales individuales sobre los ingresos:

- Depósito directo
- TreasuryDirect
- IRA tradicional, Roth o SEP
- Bonos de ahorro
- Cuenta de ahorros para gastos médicos
- Cuenta Archer MSA
- Cuenta de ahorros para estudios Coverdell
- Cheque impreso.

Es importante resaltar que la mayoría de reembolsos se emiten en menos de 21 días calendario salvo algunos casos, como, por ejemplo, cuando la declaración se presenta en papel y no por medio electrónico. El IRS dispone de una aplicación móvil gratuita que permite acceder a información actualizada sobre el proceso de reembolso; la aplicación cuenta con un rastreador que muestra el progreso en tres fases: i) declaración recibida, ii) reembolso aprobado y iii) reembolso enviado.

Finalmente, se resalta que, tal como en el caso colombiano, la IRS puede disponer de él reembolso para compensar deudas morosas y adicionalmente, para compensar deudas de compensación estatal para el desempleo, pensión para hijos menores, pensión para el ex cónyuge u otra deuda federal no tributaria; por ello, puede que el reembolso llegue por una cantidad diferente a la indicada en la declaración que se presenta.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 1º. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud posterior a la presentación de la declaración de renta por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.	Artículo 1º. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud posterior a la presentación de la declaración de renta por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.	Sin cambios.
Artículo 2º. Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto Ley número 624 de 1989, el cual quedará de la siguiente manera: ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma. El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.	Artículo 2º. Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto Ley número 624 de 1989, el cual quedará de la siguiente manera: ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma. El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.	Se ajusta redacción. Se cambia la palabra <u>compensación</u> por <u>imputación</u>, en atención a los comentarios hechos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
PARÁGRAFO 1º. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver. PARÁGRAFO 2º. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene. PARÁGRAFO 3º. Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver. PARÁGRAFO 4º. Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1º del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el Decreto 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma. PARÁGRAFO 5º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas. El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que: a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o. A partir del primero (1º) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%). c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.	PARÁGRAFO 1º. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver. PARÁGRAFO 2º. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene. PARÁGRAFO 3º. Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver. PARÁGRAFO 4º. Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1º del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el Decreto 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma. PARÁGRAFO 5º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas. El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que: a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o. A partir del primero (1º) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%). c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.	

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A. El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática. PARÁGRAFO 6º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su <u>compensación</u>.	d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A. El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática. PARÁGRAFO 6º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su <u>imputación</u>.	
Artículo 3º. Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto número 1625 de 2016.	Artículo 3º. Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto número 1625 de 2016.	Sin cambios.
Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (I) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (II) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (III)Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (IV)Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (V) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del Congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-

23-33-002-2016-00291- 01(PI), Sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el Congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos.[...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no se considera que los honorables Representantes a la Cámara puedan estar inmersos en algún tipo de conflicto de interés, dado que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, esto no exime a los honorables

Representantes de declarar sus conflictos, si así lo consideran.

VII. IMPACTO FISCAL

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que “(...) *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)*”; se solicitó concepto a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el cual refiere que si bien la devolución automática de saldos a favor mejora la liquidez de las empresas y las personas naturales, incentivando la inversión en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, simplificando sustancialmente los trámites; se trata de una iniciativa legislativa que en primer lugar, implica la salida de recursos de caja para su implementación y que además, requiere de la ampliación del recurso humano y tecnológico de la entidad, pudiendo llegar a generar impacto fiscal.

En todo caso, en el articulado del proyecto se incluye la opción de que el contribuyente decida si el dinero que tiene a título de saldo a favor se retorne directamente a su cuenta o si, por el contrario, se impute a un próximo período fiscal.

Finalmente, es preciso señalar que la Corte Constitucional dispone que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la

previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”. (Sentencia 490 de 2011 [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva]).

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar trámite y aprobar en Primer Debate, el Proyecto de Ley No. 194 de 2025 “Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Congressistas,



ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud posterior a la presentación de la declaración de renta por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto Ley número 624 de 1989, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre

la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.

El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.

PARÁGRAFO 1º. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver.

PARÁGRAFO 2º. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.

PARÁGRAFO 3º. Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver.

PARÁGRAFO 4º. Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1º del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el Decreto 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.

PARÁGRAFO 5º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.

El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que:

- a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);

- b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o.

A partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).

- c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.
- d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.

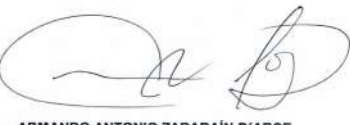
PARÁGRAFO 6º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.

Artículo 3º. Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley número 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto número 1625 de 2016.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.194 de 2025 Cámara, “**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 855 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y DEMÁS NORMAS RELACIONADAS CON LA DEVOLUCIÓN Y/O COMPENSACIÓN POR SALDOS A FAVOR ORIGINADOS EN LAS DECLARACIONES O ACTOS ADMINISTRATIVOS EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D’ARCE, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 195 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Honorable Representante,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Doctora,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 195 de 2025 por medio de la cual se crean medidas para

el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Señor Presidente,

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y atendiendo a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.**

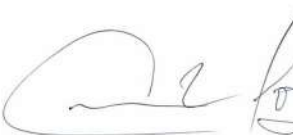
Cordialmente,



ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

I. ANTECEDENTES

El 5 de agosto de 2025, los honorables Representantes *Angela María Vergara González, Wadith Alberto Manzur Imbett, Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Andrés Guillermo Montes Calderón Christian Munir Garcés Aljure y Saray Elena Robayo Bechara*, en compañía de los honorables Senadores *Diela Liliana Solarte Benavides, Liliana Esther Bitar Castilla y Óscar Barreto Quiroga*; radicaron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 195 de 2025 “*Por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones*” publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1456 de 2025.

El día 12 de septiembre del año en curso, la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, designó mediante C.T.C.P. 3.3.-204-25 C como coordinadora a la Representante *Angela María Vergara González* y como ponentes a los Representantes *Wadith Alberto Manzur Imbett, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Saray Elena Robayo Bechara y Christian Munir Garcés Aljure*.

II. OBJETO

El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.

III. JUSTIFICACIÓN

Contexto macroeconómico actual – justificación de la necesidad de recursos fiscales nuevos.

Colombia atraviesa un momento crítico en términos de su situación fiscal, con un déficit que ha aumentado significativamente en los últimos años, exacerbado por diversos factores internos y externos. El gobierno ha reconocido la necesidad urgente de implementar medidas que aborden este déficit y aseguren la estabilidad económica del país, incluso llegando a proponer medidas contracíclicas en materia tributaria,

de financiación, de atracción de inversión en infraestructura, energética, entre otras.

En 2023, la economía colombiana mostró signos de recuperación tras el impacto de la pandemia de COVID-19, con un crecimiento del PIB proyectado en un 3.2%. Sin embargo, este crecimiento se ha visto acompañado de desafíos fiscales significativos. La inflación se ha mantenido elevada, situándose en un 9.77% en diciembre de 2023, lo que ha afectado el poder adquisitivo de los hogares y ha complicado la gestión de la política monetaria.

El déficit fiscal de Colombia se ha convertido en una preocupación central para el gobierno. En 2023, el déficit fiscal alcanzó el 4.2% del PIB¹; en el año 2024, el déficit se ubicó 2.6pp por encima de lo proyectado para el año 2023, ubicándose en el 6.8% del PIB². Por otro lado, el plan financiero para el 2025 publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyectó un déficit de 5,1% del PIB para 2025.

Este alto nivel de déficit ha sido impulsado por varios factores. En primer lugar, durante la pandemia, el gobierno aumentó significativamente el gasto público para mitigar los efectos económicos y sociales. Aunque estas medidas fueron necesarias para proteger a los ciudadanos y mantener a flote la economía, incrementaron el nivel de endeudamiento del país. Este aumento del gasto incluyó subsidios, ayudas directas a las familias, y programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que fueron cruciales para evitar un colapso económico pero que también dejaron una huella profunda en las finanzas públicas.

En segundo lugar, la desaceleración económica resultante de la pandemia redujo la actividad comercial y, por ende, los ingresos fiscales. La reducción de la actividad económica afectó significativamente la recaudación de impuestos, creando un desequilibrio entre ingresos y gastos. La contracción en sectores clave como el turismo, la industria manufacturera y el comercio minorista redujo los ingresos por IVA, impuesto de renta y otros gravámenes, lo que agravó aún más la situación fiscal del país.

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resultados fiscales de 2023. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-236763%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Actualización plan financiero 2025. Obtenido de: [https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/1387286/Documento+Actualizaci%C3%B3n+Plan+Financiero+2025_v2.pdf/d75796db-b03f-c65d-c157-8ca795eec8a2?t=1742426883906#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20analistas,sobre%20el%20tipo%20de%20cambio.&text=de%202023%20\(USDCOP%204.822\).,de%202023%20\(USDCOP%204.328\).&text=anterior.,inter%C3%A9s%20entre%20Colombia%20y%20EE](https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/1387286/Documento+Actualizaci%C3%B3n+Plan+Financiero+2025_v2.pdf/d75796db-b03f-c65d-c157-8ca795eec8a2?t=1742426883906#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20analistas,sobre%20el%20tipo%20de%20cambio.&text=de%202023%20(USDCOP%204.822).,de%202023%20(USDCOP%204.328).&text=anterior.,inter%C3%A9s%20entre%20Colombia%20y%20EE)

El impacto del déficit fiscal en la inversión ha sido notable. La incertidumbre económica y la percepción de un alto riesgo fiscal han llevado a una disminución en la inversión extranjera directa y en la confianza de los inversionistas locales. La calificación crediticia de Colombia fue rebajada por agencias internacionales, lo que aumentó el costo del financiamiento y limitó la capacidad del gobierno para acceder a mercados internacionales de capital en condiciones favorables. Esta situación ha restringido la capacidad del gobierno para realizar inversiones en infraestructuras esenciales, educación y salud, áreas críticas para el desarrollo a largo plazo del país.

La necesidad de solucionar el déficit fiscal es urgente. La sostenibilidad fiscal es crucial para mantener la confianza de los inversionistas y asegurar un entorno macroeconómico estable. Sin medidas correctivas adecuadas, el déficit podría continuar aumentando, llevando a una mayor acumulación de deuda y a la posible pérdida de la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones financieras. Además, un déficit persistente podría obligar al gobierno a implementar políticas de austeridad más severas en el futuro, lo que podría tener repercusiones negativas sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

El contexto macroeconómico de Colombia está marcado por un déficit fiscal significativo [DB-C1], el cual el gobierno apuntó a cerrar en el año 2024 en un 5,6% del PIB frente al 4,3% del 2023, además, se esperaba que la deuda pública neta superara el 57% del PIB, lo que está por encima del ancla fiscal del 55%. Este panorama fiscal está en riesgo de empeorar debido a los desafíos en la recaudación tributaria y la creciente inclinación del gobierno a expandir el gasto público, lo que podría poner en peligro el cumplimiento de la regla fiscal establecida. La baja en los ingresos se debe en parte a decisiones judiciales que han afectado la recaudación, especialmente en sectores como los hidrocarburos.³

Aunado a lo anterior, la implementación de medidas fiscales adecuadas es esencial para restaurar la estabilidad fiscal y económica del país, mejorar la confianza de los inversionistas y asegurar un crecimiento económico sostenido en el futuro.

Ahora bien, el análisis de las últimas reformas tributarias aprobadas, en las cuales se incluyó la herramienta de amnistías tributarias, y considerando la coyuntura actual de la economía colombiana, se observa un escenario complejo. El país enfrenta un déficit fiscal significativo que es imperativo recortar para asegurar la estabilidad económica a largo plazo. Además, la actividad industrial y las inversiones han disminuido, lo cual se traduce en menores ingresos fiscales para el país. Este contexto de debilitamiento

económico y fiscal resalta la urgencia de medidas efectivas para aumentar la recaudación y mejorar la sostenibilidad fiscal.

En vista de esta situación, se requiere de un proyecto de ley contemple un mecanismo excepcional para regularizar omisiones tributarias, alineado con su objetivo de optimizar la recuperación de recursos fiscales y mejorar la liquidez de los contribuyentes. Esta herramienta ha demostrado ser útil en las recientes reformas para incrementar los ingresos fiscales a corto plazo al permitir a los contribuyentes regularizar su situación tributaria con incentivos y reducciones de sanciones. Además, la inclusión de este tipo de mecanismos podría facilitar la ampliación de la base impositiva y promover un mayor cumplimiento fiscal. En conclusión, la coyuntura económica y fiscal actual sugiere que el proyecto incluya un esquema de regularización fiscal como una medida estratégica para fortalecer la sostenibilidad fiscal y dinamizar la economía.

Por último, es necesario abordar la injerencia que tiene en este asunto el tipo penal establecido en el artículo 402 del Código Penal. La disociación entre el período de firmeza de las declaraciones tributarias y el término de prescripción del delito de omisión del agente retenedor subraya la necesidad de introducir una amnistía fiscal, con la finalidad de generar incentivos para que los contribuyentes del impuesto de renta que omitieron la declaración de retenciones en la fuente u otras obligaciones tributarias, en años sobre los que ya operó la firmeza de sus declaraciones pero sobre los que penden un potencial riesgo penal, puedan regularizar su situación sin riesgo y generando recursos fiscales adicionales para el Estado colombiano.

Conforme al artículo 817 del Estatuto Tributario, las declaraciones tributarias alcanzan firmeza a los cinco (5) años, a partir de los cuales tanto la administración tributaria como el contribuyente quedan impedidos para modificar la declaración. Sin embargo, el delito de omisión del agente retenedor, regulado por el artículo 402 del Código Penal, prescribe en un período de hasta 13 años y 6 meses (por tratarse de casos de los servidores públicos o particulares que ejerzan funciones públicas, cuando se cometa un delito relacionado con la función pública, el término de prescripción se aumentará en la mitad), lo que genera una brecha de hasta 8 años durante los cuales el contribuyente sigue expuesto a la acción penal.

Este desfase temporal tiene implicaciones significativas tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes. Para la administración, se pierde la capacidad de exigir obligaciones tributarias una vez transcurrido el término de firmeza, mientras que el contribuyente queda en una situación vulnerable, sin la posibilidad de corregir errores pasados, pero expuesto a sanciones penales por un período prolongado. Por su parte, la Nación no cuenta con los instrumentos necesarios para detectar esas omisiones sobre períodos fiscales anteriores a los 5 años, para buscar conminar el pago

³ Frontierview Part of Fiscal Note, Juan Vélez. 21 de marzo de 2024. Tomado de: <https://frontierview.com/insights/colombia-is-on-the-verge-of-missing-its-fiscal-rule/>

de aquellas obligaciones, perdiendo así recursos fiscales sustanciales.

En este contexto, la implementación de una amnistía fiscal se presenta como una solución eficaz para abordar estas problemáticas en la medida en que incentiva el pago de deudas por los contribuyentes, que de por sí son de difícil detección, liquidación y cobro por parte de la Hacienda colombiana. Así, una medida de esta naturaleza permitiría al Estado recaudar ingresos adicionales por obligaciones tributarias que, de otro modo, no serían exigibles debido al vencimiento de los términos legales. Esto fortalecería la recaudación fiscal y contribuiría a la estabilidad financiera del país.

Finalmente, ofrecería a los contribuyentes la oportunidad de regularizar su situación fiscal mediante el pago de las obligaciones pendientes, cesando cualquier acción penal derivada de omisiones en la retención o recaudo de impuestos. De esta manera, la amnistía actuaría como un incentivo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, reduciendo la carga de procesos judiciales y permitiendo a los contribuyentes reintegrarse plenamente al sistema fiscal sin el riesgo de sanciones penales futuras.

Antecedentes de amnistías tributarias

De acuerdo con la jurisprudencia confirmada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-833 de 2013, se está frente a una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se aplican medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento.

Las medidas de amnistía se implementan como una herramienta de política fiscal necesaria y adecuada para enfrentar y superar circunstancias excepcionales, y para compensar la afectación de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. Para garantizar la precisión jurídica requerida, y basándose en la correspondiente línea jurisprudencial, la misma providencia identificó como constitucionalmente aceptables los siguientes tipos de amnistía:

- Aquellas que responden a una coyuntura específica mediante estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993).
- Aquellas que alivian la situación de los deudores morosos sin implicar un tratamiento fiscal más favorable que el otorgado a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004).
- Aquellas que facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiénolos a un régimen más gravoso del que sería aplicable en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

Así mismo, enumeró los grupos de amnistías que no se ajustaban a los parámetros constitucionales, en los cuales se encuentra:

- Las no fundadas en situaciones excepcionales específicas y que benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (Sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-114 de 2003).

De la línea jurisprudencial frente a la aplicación de amnistías tributarias señalada en la Sentencia C-833 de 2013, se puede concluir que, para qué puedan incluirse este tipo de mecanismos dentro de un proyecto de ley, es necesario que se funde en una situación excepcional.

Teniendo claridad sobre lo anterior, para el desarrollo del presente documento se identificaron las reformas tributarias aprobadas a los gobiernos entre el 2010 y el 2024. De la revisión, se identificaron siete reformas tributarias de las cuales en tres se introdujeron amnistías tributarias, a saber:

Reformas Tributarias 2010-2024		
Ley	Año	Artículo
1430	2010	Artículo 48. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones.
1607	2012	Artículo 149. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones.
1739	2014	Artículo 57. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, tributos aduaneros y sanciones Artículo 58. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios.
1819	2016	N/A
2010	2019	N/A
2155	2021	Artículo 45. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN, así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial. Artículo 47. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios.
2277	2022	Artículo 91. Tasa de interés moratoria transitoria. Artículo 92. Declaraciones de IVA sin efecto legal alguno. Artículo 93. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declarar de los impuestos administrados por la DIAN.

Por considerarse de gran relevancia para la inclusión de amnistías tributarias las circunstancias extraordinarias por las que esté atravesando el país al momento de la aplicación del mecanismo, es necesario hacer una breve revisión del contexto macroeconómico que atravesaba Colombia al momento de la expedición de cada una de las tres Reformas tributarias en las que se aplicó, según se presenta en el cuadro anterior.

- a. **Ley 1430 de 2010:** El panorama económico de Colombia para el año 2009 no fue positivo. En enero de 2009, se proyectó que el déficit fiscal de Colombia sería del 3.2 por ciento del PIB. Sin embargo, a medida que avanzaban los meses, el deterioro de la economía mundial comenzó a impactar significativamente al país. Esto llevó al Gobierno colombiano a revisar al alza sus proyecciones deficitarias en marzo, primero a 3.7 por ciento y posteriormente a 4.1 por ciento del PIB. Finalmente, la realidad superó incluso estas proyecciones, con el déficit fiscal alcanzando el 4.2 por ciento del PIB, según el Confis.

La razón de este incremento es clara: los gastos superaron considerablemente a los ingresos. Mientras el Gobierno nacional Central (GNC) logró ingresos totales equivalentes al 15.5 por ciento del PIB, los gastos aumentaron hasta representar el 19.7 por ciento del PIB.

Si bien en la exposición de motivos del proyecto de ley no se presenta de manera expresa la crisis económica por la que estaba atravesando el país, la realidad, como se explicó, es que había una gran necesidad por parte del Gobierno nacional de aumentar el recaudo y disminuir el déficit fiscal para los años llegadores, por lo que la introducción de amnistías tributarias eran un mecanismo idóneo.

- b. **Ley 1607 de 2012:** En el año 2011, Colombia experimentaba una fase de recuperación económica tras la crisis financiera global de 2008-2009. La economía mostró un crecimiento robusto, impulsado por sectores clave como la minería, el petróleo y la construcción. Este crecimiento económico se reflejó en un aumento del PIB del 6.6%, una de las tasas más altas de la región. Sin embargo, a pesar de este dinamismo, el país enfrentaba desafíos significativos en materia fiscal. El déficit fiscal continuaba siendo una preocupación central para el gobierno, aunque había mejorado en comparación con los peores años de la crisis. El déficit se situó alrededor del 3.4% del PIB, lo que indicaba una necesidad persistente de consolidación fiscal para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En términos fiscales, el Gobierno colombiano se enfocó en mejorar la recaudación de impuestos y en la implementación de reformas estructurales para aumentar la eficiencia del gasto público. La administración liderada por el Presidente Juan Manuel Santos lanzó diversas iniciativas para combatir la evasión fiscal y mejorar la administración tributaria, buscando ampliar la base impositiva y reducir el déficit. A pesar de estos esfuerzos, el país aún dependía en gran medida de los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos y minería, lo que planteaba riesgos para la estabilidad fiscal a

largo plazo debido a la volatilidad de los precios de estos commodities en los mercados internacionales.

- c. **Ley 1739 de 2014:** El contexto económico previo a la aprobación de esta ley no era negativo. La tasa de crecimiento económico para el año 2013 fue de 4,3%, superando el promedio de América Latina⁴.

De acuerdo con lo anterior, la causa de incluir amnistías tributarias no corresponde a una coyuntura económica específica. De acuerdo con la exposición de motivos de la ley, la finalidad de la amnistía fue la de que el Estado tuviera un mayor control de los activos que los colombianos tienen en el exterior, creando el régimen de normalización para que los contribuyentes que no hubieran registrado activos en el exterior para efectos del impuesto a la riqueza.

- d. **Ley 2155 de 2021 y Ley 2277 de 2022:** En los años 2021 y 2022, Colombia se encontraba en un proceso de recuperación económica tras el impacto devastador de la pandemia de COVID-19. La economía colombiana, al igual que muchas otras a nivel global, sufrió una contracción significativa en 2020, con una caída del PIB del 6.8%. Para 2021, el país logró una recuperación notable con un crecimiento del PIB del 10.6%, impulsado por la reactivación de diversos sectores económicos y el aumento del consumo interno. Sin embargo, esta recuperación económica no se reflejó de manera inmediata en una mejora fiscal. El déficit fiscal siguió siendo elevado, alcanzando el 7.1% del PIB en 2021, debido a los altos niveles de gasto público destinados a atender la emergencia sanitaria y a los programas de apoyo económico implementados para mitigar los efectos de la pandemia.

Para enfrentar estos desafíos fiscales, el Gobierno colombiano introdujo varias Reformas Tributarias con el objetivo de aumentar la recaudación y mejorar la sostenibilidad fiscal. Dentro de las herramientas utilizadas, se incluyó la amnistía fiscal como una medida clave. La Ley 2155 de 2021, conocida como la Ley de Inversión Social, y la Ley 2277 de 2022, denominada Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, ambas incorporaron mecanismos de amnistía fiscal. Estas medidas permitieron a los contribuyentes regularizar su situación fiscal mediante la declaración de activos omitidos y pasivos inexistentes, a cambio de un tratamiento tributario más favorable y la exoneración parcial de sanciones. Con estas iniciativas, el gobierno buscó no solo aumentar los ingresos fiscales de manera inmediata, sino también ampliar la base tributaria y promover una mayor transparencia y cumplimiento en el largo plazo, contribuyendo así a la recuperación fiscal post-COVID-19.

⁴ Departamento Nacional de Planeación, 2014. Tomado de: <https://2022.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/crecimiento-de-la-economia-colombiana-en-2013-supero-promedio-latinoamericano.aspx>

IV. MARCO NORMATIVO
Constitución Política de Colombia

“**ARTÍCULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...)”

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

“**ARTÍCULO 338.** “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

“**ARTÍCULO 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

V. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

- (II) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (III) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (IV) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (V) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes

o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(PI), Sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el Congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos.[...]»

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no se considera que los honorables Representantes a la Cámara puedan estar inmersos en algún tipo de conflicto de interés, dado que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, esto no exime a los honorables Representantes de declarar sus conflictos, si así lo consideran.

VI. IMPACTO FISCAL

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que “(...). En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios

tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)" ; se presenta el siguiente análisis.

El proyecto de ley en cuestión se fundamenta en la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas.

En ese orden de ideas, se propone que aquellos contribuyentes que voluntariamente desean regularizar los valores no declarados, puedan hacerlo sin la generación de intereses ni sanciones adicionales; medida que se considera, no conlleva la creación de nuevos tributos ni un aumento en la carga fiscal, sino que representa una optimización en la asignación de recursos existentes.

Sin embargo, es importante resaltar que el concepto allegado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, dispone que la implementación de esta iniciativa implicaría “no solo modificaciones complejas a los formularios electrónicos y a los sistemas de procesamiento y control de la DIAN, sino también una inversión significativa de recursos técnicos, humanos y financieros, lo que supondría un impacto fiscal”.

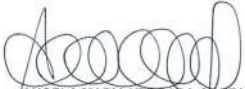
Finalmente, es importante señalar que la Corte Constitucional ha dispuesto que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”. (Sentencia 490 de 2011 [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva]).

VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar trámite y aprobar en Primer Debate, el Proyecto de Ley No. 195 de 2025 “Por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Congresistas,


ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar


WADITH ALBERTO MANZURI IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.

Artículo 2º. Con el fin de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y mejorar la sostenibilidad fiscal del país, los contribuyentes que hayan presentado declaraciones tributarias que a la fecha de entrada en vigencia de este artículo se encuentren en firme, pero en las cuales no se hayan liquidado y pagado en su totalidad las retenciones a título de impuesto sobre la renta, podrán de manera voluntaria pagar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a. Esta disposición aplicará exclusivamente a la obligación correspondiente al impuesto de renta, bajo la modalidad de retención, el cual es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que no hayan sido declarados y ya haya operado la firmeza de la declaración para el momento de entrada en vigor de la presente ley.
- b. Para acogerse a este beneficio, los contribuyentes deberán realizar el pago total de las obligaciones omitidas dentro del plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Este pago podrá ser efectuado en una sola cuota o en cuotas

parciales, siempre y cuando se complete el pago total dentro del plazo establecido.

- c. El pago voluntario efectuado bajo las condiciones de este artículo no dará lugar a la reapertura de las declaraciones sobre las cuales haya operado su firmeza, ni a la imposición de sanciones adicionales por parte de la administración tributaria.
- d. La DIAN reglamentará, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento a seguir para que los contribuyentes puedan acogerse a este beneficio, incluyendo los mecanismos de pago y las plataformas habilitadas para tal fin.

Parágrafo: Los contribuyentes que se acojan a esta disposición no podrán reclamar devolución o compensación alguna respecto de los pagos realizados en virtud de este artículo.

Artículo 3°. Cesación efectos penales. El pago integral de los montos de que trata este artículo tendrá como efecto la cesación de cualquier causa penal de que trata el artículo 402 del Código Penal Colombiano.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.195 de 2025 Cámara, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS NO PAGADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D’ARCE, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 1885 - Viernes, 3 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 194 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios y se dictan otras disposiciones	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 195 de 2025, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.....	12