



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1165

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2023 SENADO 018 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad.*

**SENADOR  
GALLO**

Bogotá D.C., julio de 2023

Honorable Senador  
Efraín Cepeda Sarabia  
Presidente Comisión Tercera del Senado

**Asunto:** Informe de ponencia Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad".

Respetado presidente,

En virtud de la designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera permanente del Senado, obrando como ponente del Proyecto de Ley del asunto y mediante el presente documento, rindo informe de ponencia positiva para primer debate, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, por lo que solicito poner en consideración este proyecto bajo estudio de la Honorable Comisión Tercera del Senado.

Cordialmente,

JUAN PABLO GALLO MAYA  
Senador de la República



Partido Liberal

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE - Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad".**

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El 21 de julio de 2022, se radicó el Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad", de autoría de los H.R. H.S. John Jairo Roldán Avendaño, H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, entre otros, que por el consecutivo de radicación se le designó el número 018/2022 en la cámara de representante.

Radicado el proyecto en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, se procedió a la publicación del mismo en la Gaceta del Congreso, N° 859 de 2022, para posteriormente ser remitido por competencia y de acuerdo a su objeto, a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva designó a los honorables representantes Julian Peinado Ramirez y Irma Luz Herrera Rodriguez como ponentes.

En desarrollo al trámite legislativo, se rindió ponencia positiva para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 1087 de 2022, y se anunció para para ser discutida en la sesión ordinaria del día nueve (09) de noviembre de 2022 en la Comisión Tercera Constitucional permanente, en donde se dio el respectivo trámite a su discusión siendo aprobada.

Una vez transcurrido el trámite en la comisión tercera de la cámara de representante, en sesión plenaria del día 29 de marzo de 2023, fue aprobado en segundo debate de cámara el texto Definitivo con modificaciones el Proyecto de Ley 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad" y cuyo texto definitivo fue publicado en la Gaceta del Congreso No 391 de 2022.

En el Senado de la República se le asigna a este proyecto el número 313/2023 Senado, y el por competencia fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del senado de la república, cuya Mesa Directiva me designa como ponente de la iniciativa en el senado.

#### II. OBJETO

La presente ley tiene por objeto armonizar los preceptos legales y jurisprudenciales actuales contenidos en el parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se definen las condiciones de dependientes para efectos de la deducción de la base de retención a los hijos entre 18 y 25 años que se encuentren estudiando o con factores de dependencia originada por factores físicos o psicológicos.

<p><b>III. CONTENIDO</b></p> <p>El Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara "Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad" cuenta con <b>3 artículo</b> incluida la vigencia. Este se encuentra organizado de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 1.</b> Modifica los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se modifica la condición de edad para hijos de contribuyentes que se encuentren financiados sus estudios de educación en instituciones certificadas y condicionalidad de edad de contribuyentes con hijos que se encuentren en situación de dependencia originaria de factores físicos o psicológicos.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Se autoriza a la DIAN para reglamentar lo competente al artículo 1 de la presente ley en un periodo de seis (6) meses.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Vigencia y derogatoria.</p> <p><b>IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO</b></p> <p>El artículo 387 del estatuto tributario, modificado por el artículo 15 de la Ley 1607 de 2012 establece:</p> <p><b>ARTÍCULO 387. DEDUCCIONES QUE SE RESTARÁ DE LA BASE DE RETENCIÓN.</b> En el caso de trabajadores que tengan derecho a la deducción por intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos para adquisición de vivienda, la base de retención se disminuirá proporcionalmente en la forma que indique el reglamento.</p> <p>El trabajador podrá disminuir de su base de retención lo dispuesto en el inciso anterior; los pagos por salud, siempre que el valor a disminuir mensualmente, en este último caso, no supere dieciséis (16) UVT mensuales; y una deducción mensual de hasta el 10% del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria del respectivo mes por concepto de dependientes, hasta un máximo de treinta y dos (32) UVT mensuales. Las deducciones establecidas en este artículo se tendrán en cuenta en la declaración ordinaria del Impuesto sobre la Renta. Los pagos por salud deberán cumplir las condiciones de control que señale el Gobierno Nacional:</p> <p>a) Los pagos efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, que impliquen protección al trabajador, su cónyuge, sus hijos y/o dependientes.</p>	<p>b) Los pagos efectuados por seguros de salud, expedidos por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con la misma limitación del literal anterior.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate del Procedimiento de Retención número dos, el valor que sea procedente disminuir mensualmente, determinado en la forma señalada en el presente artículo, se tendrá en cuenta tanto para calcular el porcentaje fijo de retención semestral, como para determinar la base sometida a retención.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. DEFINICIÓN DE DEPENDIENTES. Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad.</li> <li><b>Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.</b></li> <li><b>Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.</b></li> <li>El cónyuge o compañero permanente del contribuyente que se encuentre en situación de dependencia sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal, y,</li> <li>Los padres y los hermanos del contribuyente que se encuentren en situación de dependencia, sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.</li> </ol> <p>Según este artículo del Estatuto Tributario, se entiende que para recibir la deducción de la base de retención se entiende como dependiente a 5 grupos de familiares, sin embargo, este proyecto de ley se ocupará únicamente de los numerales 2° y 3° sobre los hijos del contribuyente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.</li> <li>Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.</li> </ol>
<p>Los numerales de referencia, tal y como están redactados en la norma, no se encuentran articulados con los preceptos legales y constitucionales vigentes, en el sentido, de que no coinciden con las edades bajo las cuales se da protección alimentaria a los hijos mayores de edad, esto es entre los 18 y 25 años, y desde los 18 años cuando están en situación de discapacidad física o mental. De modo que, una redacción acertada y sistemática del texto legal, debe extender el beneficio para recibir deducciones de la base de retención, de acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia.</p> <p><b>Del concepto de dependiente en el Sistema General de la Seguridad Social:</b></p> <p>La ley 100 de 1993 en su "Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:</p> <p>(...)</p> <p>b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez..." (Ley 100, 1993, art. 47)</p> <p>Al respecto ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-451/05 que la edad de 25 años es un criterio razonable para que los hijos puedan considerarse como independientes, de esta forma ha dicho la Corte a propósito del significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes:</p> <p>En efecto, la experiencia indica que la adquisición de la autonomía en las personas tiene un referente cronológico que se ha identificado en los comienzos de la edad adulta, época en la cual se espera que la persona haya culminado sus estudios, incluso los de nivel superior, que la habilitan para enfrentar su destino en forma independiente. En este sentido la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial. (Corte Constitucional, 2005).</p> <p><b>El concepto de dependiente en el derecho de los alimentos para los hijos mayores de edad</b></p> <p>El derecho de alimentos es aquel cuya persona puede reclamar de quien está obligado legalmente, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de</p>	<p>procurarse por sus propios medios. La obligación alimentaria se radica por ley en cabeza de una persona que debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos y, tiene su sustento en el deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia.</p> <p>El artículo 411 del Código Civil, y el artículo 24 del Código de Infancia y Adolescencia, al definir el concepto del derecho de alimentos, consagra distintos requisitos para fijar la cuota alimentaria, como son: el suministro al niño, niña o adolescente de todo lo indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación y para su desarrollo integral. (Ley 1089, 2006, art. 24)</p> <p>En la legislación colombiana no existe una fórmula exacta que determine la cuantía de la obligación alimentaria para el progenitor o progenitora, sin embargo, existen factores a tenerse en cuenta para ello, como son:</p> <p>La ley establece como edad límite para la obligación alimentaria los dieciocho (18) años, en concordancia con la Ley 27 de 1977 y las normas especiales sobre patria potestad que traen el Código Civil y sus normas complementarias, pero establece dos excepciones en el artículo 422 ibídem, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El caso de la persona impedida físicamente para trabajar, lo cual también se encuentra establecido en la Constitución Política en su artículo 42 inciso 6., en una clara visión desde el Estado Social de Derecho, que ampara la protección de personas mayores de edad, pero incapaces de encontrar su propio sustento y bajo la protección del mínimo vital.</li> <li>Se desprende también de ese derecho de alimentos, la protección que desde la ley 100 de 1993 en el artículo 47 se da a los hijos menores de edad y a los mayores de edad que dependían económicamente del causante y, se genera una protección hasta los 25 años, al igual que lo hace con los hijos en situación de discapacidad, mientras subsistan las causas de la incapacidad</li> </ol> <p>El análisis hermenéutico del orden constitucional del parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario en el numeral 3, exige una adecuación donde se establezca la especial protección entre los 18 y 23 años, puesto que, como está redactado actualmente, <b>deja por fuera a los hijos entre 18 y 22 años</b>, ya que la norma se expresa de la siguiente forma.</p> <p>Decreto 624 de 1989 ESTATUTO TRIBUTARIO</p>

ARTÍCULO 387

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

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

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

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

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

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

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

(...) Por otra parte, llegándose a dar la circunstancia que permita al alimentante exonerarse de su obligación de proporcionar alimentos, esta debe ser alegada por el interesado en que así se declare, a través del proceso correspondiente, sin que le sea permitido al juez, sin presentarse ni siquiera la correspondiente demanda ni aun de oficio, entrar a decretar tal exoneración. (...) Así entonces, en tales circunstancias resulta inequívoco y manifiestamente ilegal el proveimiento consistente en decir que, por haber llegado a la mayoría de edad el alimentario, la obligación de

tal naturaleza que a través del proceso correspondiente venía cumpliéndose, queda extinguida y, por lo tanto, tenga que exonerarse sin más de prestar alimentos a quien se encuentra obligado a ello; hacerlo así, no es más ni menos que arremeter contra la normatividad vigente y actuar el funcionario fundado en su propio parecer personal(...).

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

V. CONSIDERACIONES ADICIONALES DEL PONENTE

Con base en los argumentos mencionados en la sección anterior, resulta necesario aunar esfuerzos para armonizar las condiciones que definen los diferentes niveles de dependencia, con el fin de garantizar congruencia en la normatividad vigente que involucra el concepto de dependencia de una persona, ya sea frente al derecho alimentario para los hijos mayores de edad, establecido en Código Civil; las condicionalidades establecidas en Sistema General de la Seguridad Social y sentencias de la Corte Constitucional que lo sustentan; como en el ámbito de tributación.

Es importante resaltar, que además de lo señalado en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, el artículo 218 de la misma ley que define la composición del núcleo familiar para acceder a la seguridad social, establece dentro de los beneficiarios del régimen contributivo de salud a los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependan económicamente del afiliado. Resaltando en el parágrafo 1 del mismo artículo:

*"PARÁGRAFO 1o. Se entiende que existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su subsistencia. En el caso de los hijos entre los 18 y 25 años se presumirá su incapacidad económica sino se encuentran cotizando directamente como dependientes o independientes"*

De igual manera y con el fin de complementar lo referente a la obligación alimentaria, en la sentencia T.154-19 la Corte Constitucional señala lo siguiente respecto al momento en que inicia la obligación alimentaria y su duración:

*37. Acerca del momento en que inicia la obligación alimentaria, su duración y si le son aplicables las reglas de prescripción, el artículo 422 del Código Civil establece que los alimentos que se deben por ley se entienden concedidos para toda la vida del alimentario siempre que las circunstancias que dieron lugar a reclamarlos*

*subsistan. En el caso particular de los hijos, solo se deben alimentos a quienes no superen los 18 años de edad, salvo que se encuentren en situación de discapacidad o se hallen inhabilitados para subsistir de su trabajo. En esta última condición la jurisprudencia ha considerado que se deben alimentos al hijo hasta los 25 años, siempre que no exista prueba de que subsiste por sus propios medios [47] y realiza estudios [48]. Por su parte el artículo 426 del estatuto civil establece que las "pensiones alimenticias atrasadas podrán renunciarse o compensarse; y el derecho de demandarlas, transmitirse por causa de muerte, venderse y cederse; sin perjuicio de la prescripción que compete al deudor" (énfasis añadidos)<sup>1</sup>.*

Ahora bien, en mi calidad de ponente de la iniciativa, solicité los respectivos conceptos de la iniciativa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN), con el fin de conocer el impacto fiscal de la iniciativa. Sobre los conceptos es importante resaltar:

En su concepto la DIAN señala:

*"...Como resultado del estudio y evaluación realizada en desarrollo de la precitada disposición, fue presentado el Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, el que por resultar de interés frente a las iniciativas que plantean el establecimiento de nuevos beneficios tributarios o la extensión de los existentes, (en este caso, la deducción por dependientes) nos permitimos transcribir a continuación en algunos de sus apartes:*

*"Las recomendaciones de reforma de la Comisión se incluyen en cinco áreas clave*

**Mejorar el papel del IRPN (impuesto sobre la renta de personas naturales)**

*... Ampliar la base del IRPN significativamente; eliminar la deducción de la mayoría de los beneficios fiscales "no estándar" y, para las deducciones que se mantengan, introducir un tope máximo (para cada GT por separado); evitar el uso de las deducciones tributarias que incrementan con los ingresos, esto es, las que corresponden a un porcentaje de los ingresos totales;*

*... Deducción por dependientes: Muchos países ofrecen deducciones tributarias para familias con dependientes, y el límite del beneficio no parece ser extremadamente grande. Sin embargo, es no es (SIC) frecuente que las deducciones aumenten con los ingresos (lo que implica que las personas con mayores ingresos pueden disfrutar de un mayor beneficio, lo que no está en*

*consonancia con la progresividad fiscal). El diseño de este GT es mejorable dado su carácter regresivo.*

*... La CBT también considera que el diseño de varias deducciones es bastante regresivo. El umbral del beneficio no sólo incrementa con los ingresos del contribuyente, sino que el valor para el individuo (y los costos fiscales del Gobierno) de la deducción también aumentan con la tarifa marginal del sujeto pasivo. Adicionalmente, la mayoría de GT sólo son disfrutados por los hogares con mayores ingresos. A pesar del esquema tarifario progresivo del IRPN, el diseño del tributo en el sistema colombiano es injusto."*

*"Así las cosas, el beneficio que se propone ampliar parece inconveniente por cubrir a una población que cuenta con los medios suficientes para costear la educación superior de los hijos y adicionalmente por un tiempo más largo del que ordinariamente toma completar los estudios de pregrado. De otra parte, este proyecto de ley parece contrariar uno de los objetivos de la Ley 2277 de 2022 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", que fue el de reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos."*

Frente a los argumentos presentados por la DIAN, es importante destacar que concurdo en la necesidad de transitar a un sistema tributario más progresivo y restringir aquellos beneficios tributarios contrarios a este principio. Sin embargo, así como lo destaca el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, el diseño del gasto tributarios es mejorable y para ello se requiere de acciones que modifiquen la regresividad del beneficio tributario. En este sentido, se considera que, contrario a lo señalado por el concepto de la DIAN, la presente iniciativa no busca ampliar el número de contribuyentes que se les aplica la deducción, teniendo en cuenta que lo que se busca es armonizar la condicionalidad de la edad extendiendo el beneficio hasta que la persona en calidad de dependiente cumpla los 25 años de edad, es decir dos años adicionales a lo ya establecido en el Estatuto Tributario, tal cual como lo ha señalado la Corte Constitucional, lo que a su vez garantizaría justicia social para el contribuyente.

De igual manera, no se considera apropiado el argumento señalado por la DIAN en donde establece que "se propone ampliar el beneficio para cubrir a una población que cuenta con los medios suficientes para costear educación superior", lo anterior debido a que el mismo Estatuto Tributario restringe la aplicación del beneficio hasta un máximo de 32 UVT mensuales (\$1.357.184 con un UVT 2023), por lo que los contribuyentes que superen este límite no son acreedores del beneficio.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2019/T-154-19.htm>

Ahora bien, en lo que respecta al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda, no se evidencia cual sería el impacto fiscal de la iniciativa. Sin embargo, el Ministerio manifestó que este sería marginal al señalar:

“...La propuesta de modificación planteada por la iniciativa presenta un impacto fiscal marginal, pero no cuantificable, dada la ampliación de 23 a 25 años en la definición como dependientes a los hijos de los contribuyentes que se encuentran estudiando en una entidad de educación superior.”

Por lo anterior, no se considera que la presente iniciativa pueda tener un impacto que afecte significativamente las finanzas públicas y sí constituye un avance en términos de justicia social para el contribuyente y armoniza la normatividad con relación al concepto de dependencia.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Con el fin de dar cumplimiento a designación realizada por la mesa directiva de la comisión tercera. A continuación, se presenta el pliego de modificaciones al texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Texto aprobado por plenaria de Cámara	Texto propuesto para primer debate de senado	Justificación
Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad”	Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad”	
	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto armonizar los preceptos legales y jurisprudenciales actuales contenidos en el numeral 2 del parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se definen las condiciones de dependientes para efectos de la deducción de la base de retención, para contribuyentes que se encuentren financiando los estudios de sus hijos en instituciones de educación	Se adiciona un nuevo artículo en donde se establece el objeto de la Ley

	superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.	
<b>Artículo 1º.</b> Modifíquense los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:	<b>Artículo 1º 2º.</b> Modifíquense los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:	Se modifica numeral del artículo.  Se modifica la entidad responsable de certificar la condición de dependencia originada en factores físicos o psicológicos. Lo anterior, debido a que, según la Ley 938 de 2004, que establece la naturaleza y funciones de Medicina Legal, no se encuentra la de certificar la situación y/o condición de discapacidad de una persona. Dicha función es competencia del Ministerio de Salud, conforma a la resolución 113 de 2020.
2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial competente.	2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial competente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.	
3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad determinada por las normas vigentes.	3. Los hijos del contribuyente mayores de dieciocho (18) años que se encuentren en situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal, Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad determinada por las normas vigentes.	
<b>Artículo 2º.</b> En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	<b>Artículo 2º 3º.</b> En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y	No presenta modificación.

(DIAN) reglamentará el medio por el cual el contribuyente certificará la custodia del dependiente y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias conforme a la ley para acceder al beneficio causado por los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.	Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará el medio por el cual el contribuyente certificará la custodia del dependiente y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias conforme a la ley para acceder al beneficio causado por los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.	
<b>Artículo 3º. Vigencia.</b> La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación.	<b>Artículo 3º 4º. Vigencia.</b> La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación y deroga a las demás normas que le sean contrarias.	

**PROPOSICIÓN**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presenté ponencia **positiva** y en consecuencia sugiero a los miembros de la Comisión Tercera Permanente del Senado, aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad.”**



JUAN PABLO GALLO MAYA  
Senador de la República  
Partido Liberal

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO**

**Proyecto de Ley 313/2023 Senado 018/2022 Cámara “Por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad”**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto armonizar los preceptos legales y jurisprudenciales actuales contenidos en el numeral 2 del parágrafo 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, donde se definen las condiciones de dependientes para efectos de la deducción de la base de retención para contribuyentes que se encuentren financiando los estudios de sus hijos en instituciones de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.

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

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

3. Los hijos del contribuyente mayores de dieciocho (18) años que se encuentren en situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal, Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad determinada por las normas vigentes.

**Artículo 2º 3º.** En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará el medio por el cual el contribuyente certificará la custodia del dependiente y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias conforme a la ley para acceder al beneficio causado por los numerales 2 y 3 del parágrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.

**Artículo 3º 4º. Vigencia.** La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación y deroga a las demás normas que le sean contrarias.



JUAN PABLO GALLO MAYA  
Senador de la República  
Partido Liberal

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se establece el mínimo vital de agua potable para la población de estratos 1 y 2.*

 <p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República <a href="mailto:secretaria.general@senado.gov.co">secretaria.general@senado.gov.co</a> Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Consideraciones al Proyecto de Ley 196 de 2022 Senado - "Por medio de la cual se establece el mínimo vital de agua potable para la población de estratos 1 y 2".</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011, presenta por medio de este documento sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley 196 de 2022 Senado - "Por medio de la cual se establece el mínimo vital de agua potable para la población de estratos 1 y 2".</p> <p><b>Consideraciones Generales:</b></p> <p>Celebramos la preocupación y los acercamientos que desde el poder legislativo han venido realizando con relación a la reglamentación del derecho al mínimo vital, figura reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y desarrollada por algunos municipios en el territorio nacional.</p> <p>El mínimo vital en agua potable es un concepto en construcción, cuya consolidación aún no culmina. Aunque éste toma identidad desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, y es reconocido por la Corte Constitucional desde la sentencia T-578 de 1992, es apenas a partir de la sentencia C-150 de 2003 que inicia su actual etapa de consolidación, teniendo como hito sustancial la expedición de la sentencia T-546 de 2009. En general, éste ha venido siendo integrado por diferentes sentencias que han sido expedidas desde el año 2002 hasta la fecha.</p> <p>Este derecho fundamental es protegido vía tutela cuando: (i) el agua se usa para el consumo humano, (ii) por la falta del recurso natural se puedan afectar otros</p>	<p>derechos como la vida en condiciones dignas y la salud, aunado a estar en presencia de sujetos de especial protección constitucional y, (iii) si se evidencia que el reclamante ha ejecutado algún tipo de actuación ante la empresa para resolver la situación.</p> <p>En este sentido, es importante recordar que son sujetos de especial protección constitucional aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva. En este grupo de especial protección se encuentran, entre otros: "los niños, los adolescentes, los adultos mayores, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza".</p> <p><b>Consideraciones al Articulado:</b></p> <p><b>"Artículo 1: OBJETO.</b> La presente ley fija lineamientos para la formulación e implementación de programas de gratuidad del mínimo vital de agua potable por parte de municipios y distritos, con el fin de avanzar en el propósito de que el Estado cumpla con su deber de garantizar, especialmente a la población más vulnerable, dicho derecho fundamental."</p> <p>El concepto de mínimo vital tiene dos enfoques principales: i) la garantía del acceso a agua a potable a quien no tiene cobertura y iii) la imposibilidad de corte o suspensión del servicio a sujetos de especial protección, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional. Bajo estas dos premisas, el objeto del proyecto de ley, tal y como está planteado, no buscaría la satisfacción de los derechos mencionados, sino que establece lineamientos para que las entidades territoriales proporcionen un volumen gratuito de agua a los usuarios.</p> <p>Es de mencionar que, actualmente, la Ley 142 de 1994 establece un régimen de subsidios y contribuciones en el cual a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, les es asignado un porcentaje como subsidio sobre el valor de la tarifa y es financiado por las entidades territoriales, razón por la que el enfoque dado al proyecto de ley significaría un doble beneficio para los usuarios de estos estratos de manera generalizada.</p> <p>Con base en lo anterior, esta cartera considera que, bajo el enfoque dado al proyecto de ley, no se logra el objetivo principal del reconocimiento del mínimo vital y por el contrario, promueve el desarrollo de programas y proyectos por parte de las entidades territoriales, enfoque que no necesariamente está en consonancia con las disposiciones de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p><small><sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-104 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger</small></p>
<p><b>"Artículo 3. PROGRAMAS PARA GARANTIZAR A LA POBLACIÓN VULNERABLE LA GRATUIDAD DEL MÍNIMO VITAL DE AGUA POTABLE.</b> Los distritos y municipios que, de acuerdo con la información reportada a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tengan o alcancen una cobertura del servicio de acueducto igual o superior al 90%, deberán formular e implementar programas para garantizar a la población beneficiaria correspondiente la gratuidad del mínimo vital de agua potable. En desarrollo del principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales y de acuerdo con las condiciones particulares y específicas de cada municipio o distrito, tales entidades deberán definir:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La población beneficiaria de los programas de que trata el presente artículo.</li> <li>2. El volumen de agua que será suministrado gratuitamente a los beneficiarios del programa. "</li> </ol> <p>En relación con los beneficiarios del mínimo vital, es de aclarar que estos son sujetos de especial protección constitucional y esta es una población que no puede ser determinada, puesto que su situación o condición no es permanente, sino que depende de factores exógenos que requieren una verificación y un proceso claro para su identificación. Por lo anterior, se sugiere que en el marco de los programas que se desarrollen, el mínimo vital se reconozca a solicitud de parte, es decir cuando el beneficiario lo requiera y se verifique que cumple con las condiciones para acceder al mismo.</p> <p><b>"Artículo 5. PARÁMETROS PARA DEFINIR EL VOLUMEN DE AGUA QUE SERÁ SUMINISTRADO GRATUITAMENTE A LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS.</b> El volumen de agua que será suministrado gratuitamente a los beneficiarios de los programas de mínimo vital de agua potable deberá estar dentro del rango de 1,5 a 2,5 metros cúbicos por usuario al mes o 6 metros cúbicos mensuales por suscriptor.</p> <p>La entidad territorial tendrá en cuenta lo señalado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, en lo relacionado con la definición del nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios, considerando las condiciones particulares de las zonas en las que habitan y las buenas prácticas para el consumo."</p> <p>En lo que concierne los rangos de consumo, resulta importante señalar que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) expidió la Resolución CRA 750 de 2016, la cual estableció unos rangos de consumo básico de acuerdo con el piso térmico, así: para ciudades de clima frío en 11 m3/suscriptor/mes, ciudades de clima templado 13 m3/suscriptor/mes y en ciudades de clima cálido 16 m3/suscriptor/mes.</p>	<p>La determinación de los niveles de consumo básico fue soportada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), mediante un estudio en el cual se empleó información histórica de consumos promedio de suscriptores residenciales en un periodo de 10 años en dieciséis (16) ciudades de Colombia, diferenciando los consumos por estrato socioeconómico y por altura sobre el nivel del mar.</p> <p>Dentro de la proposición, no se encontró el soporte técnico que respalde la disposición de 1,2 a 2,5 metros cúbicos por usuarios, motivo por el cual no es posible pronunciarnos técnicamente. Sin embargo, es de aclarar que la CRA ya se ha pronunciado sobre este particular.</p> <p><b>Conclusiones:</b></p> <p>Reiteramos nuestra complacencia con relación a la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los colombianos. En este sentido, nos permitimos manifestarle que el desarrollo del derecho al mínimo vital en agua potable hace parte de la agenda del Gobierno Nacional. Con el reconocimiento universal del derecho, se debe buscar ampliar la garantía a los sujetos de especial protección constitucional, con factores diferenciales y teniendo en cuenta los postulados constitucionales que sobre este derecho se han establecido en la jurisprudencia.</p> <p>Con los comentarios expuestos, esperamos contribuir en la gestión legislativa.</p> <p>Quedamos a su disposición para atender cualquier inquietud.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> <b>ANÍBAL JOSÉ PÉREZ GARCÍA</b> Viceministro de Agua y Saneamiento Básico</p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 1165 - miércoles 30 de agosto de 2023

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 313 de 2023 Senado 018 de 20220 Cámara, por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con los hijos dependientes o en disposición de discapacidad. .... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 196 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece el mínimo vital de agua potable para la población de estratos 1 y 2. .... 5