



Entidad originadora:	Ministerio de la Igualdad y la Equidad - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF
Fecha (dd/mm/aa):	29/04/2024
Proyecto de decreto/resolución:	«Por medio del cual se reglamenta el artículo 23 de la Ley 679 de 2001, modificado por el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019, el cual estableció el impuesto de salida para nacionales y extranjeros que salgan del país por vía aérea»

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991 «por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989», adoptó la Convención sobre los Derechos de Niño, con la cual asumió la obligación internacional de acoger:

(...) todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial¹. (...)

Así las cosas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), fue creado en virtud de la Ley 75 de 1968, otorgándole las competencias de trabajar por la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias. Por lo tanto, en aras de cumplir con su mandato legal, la entidad cuenta con el siguiente marco normativo, a saber: la Ley 7 de 1979, reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006², modificada por la Ley 1878 de 2018, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013³, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012⁴, modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020⁵. A su vez, actualmente el Instituto se encuentra integrado al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad, esto de conformidad con el Decreto 1074 de 2023.

Conscientes de que la protección integral de los niños, niñas y adolescentes constituye una finalidad prevalente del Estado y una contribución significativa al desarrollo de nuestra nación, así como en consideración al Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” de definir a los niños, niñas y adolescentes como participantes activos de los cambios estructurales necesarios para la sociedad colombiana, el Gobierno Nacional, y en particular el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se encuentran realizando importantes esfuerzos para garantizar estos propósitos de protección y

¹ Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada por Colombia mediante ley 12 de 1991. Artículo 19.

² Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

³ Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras” y se determinan las funciones de sus dependencias.

⁵ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras”



reconocimiento de actores para una transformación de fondo.

Así mismo, la Ley 1098 de 2006 «Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia», en concordancia con los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes establecidos en el artículo 44 de la Constitución política de Colombia⁶, señaló que estarán protegidos contra la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución, la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, la integridad y formación sexuales de la persona menor de (18) años⁷.

Es así como, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, y en concordancia con las disposiciones internas referidas, el Congreso de la República profirió la Ley 679 de 2001 «por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución», adicionada posteriormente por la Ley 1336 de 2009 «Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.»⁸. Dicha normativa creó el Fondo contra la Explotación Sexual de Menores y determinó su financiación mediante distintas fuentes⁹, así mismo, instauró el impuesto de salida del país de extranjeros, el cual tiene destinación específica como recursos necesarios para lograr los planes y programas de prevención y lucha contra la explotación sexual y pornografía de niños, niñas y adolescentes.

Específicamente, la Ley 679 de 2001 «por medio de la cual se expidió el estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores de edad», en su artículo 23 creó el impuesto de salida como uno de los recursos del Fondo contra la Explotación Sexual de Menores y en su artículo 24 creó la cuenta especial denominada Fondo contra la explotación sexual de menores, adscrita al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Posteriormente, el artículo 22 de la Ley 1336 de 2009 «Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes», estableció que «el recaudo del impuesto consagrado en el artículo 23 de la Ley 679 de 2001 «por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución» será responsabilidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en concurso con la Aeronáutica Civil».

No obstante, el artículo 127 de la 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» modificó el artículo 23 de la Ley 679 de 2001 «por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución» estableciendo lo siguiente:

⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

⁷ Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006. Artículo 20 # 4.

⁸ Ley 1336 de 2009. por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes

⁹ Ley 679 de 2011, artículo 24.



...ARTÍCULO 23. Impuesto de salida. Los nacionales y extranjeros, residentes o no en Colombia, que salgan del país por vía aérea, cancelarán el valor correspondiente a un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en pesos colombianos, al momento de la compra del tiquete aéreo. Dicho recaudo estará a cargo del ICBF, y su destino será la financiación de los planes y programas de prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con menores de edad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia....

De acuerdo con lo anterior, esta debe considerarse como norma especial en materia de impuestos, en el sentido de considerar una entidad distinta a la DIAN como encargada del recaudo de dicho impuesto, que para este caso es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF –, de tal manera que resulta necesario adecuar la reglamentación referente a dicho tributo por medio de la norma que se propone.

También debe tenerse en cuenta que la modificación efectuada por el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019 al artículo 23 de la Ley 679 de 2001, generó la derogatoria de la totalidad de disposiciones reglamentarias que hayan sido expedidas en el marco de la norma inicial, esto en aplicación de la denominada derogatoria tácita, al existir una variación de la norma original frente a la disposición actualmente vigente, lo cual hace incompatibles todas aquellas reglamentaciones expedidas con base en la norma sin modificación, esto es, el artículo 23 de la Ley 679 de 2001 sin modificaciones.

Así mismo, la modificación del artículo 127 de la Ley 2010 de 2019 impuso el deber al Gobierno nacional de reglamentar la materia, constituyéndose en una autorización legislativa para ejercer la facultad reglamentaria en el presente asunto, lo cual se suma a las competencias del Presidente de la República, como Jefe de Estado, relacionadas en los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución política, que indican lo siguiente: «11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes», y en el caso particular de impuestos la de (...) 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes».

Así las cosas, en atención a las modificaciones al artículo 23 de la Ley 679 de 2001, efectuadas por la Ley 1336 de 2009, la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019, se hace necesario expedir un decreto reglamentario que regule las variaciones impuestas por la ley vigente, teniendo en cuenta que: (i) se cambió el sujeto pasivo del impuesto de salida; (ii) se modificó el hecho generador aclarando que la salida del país tendrá que ser por vía aérea, (iii) se estableció al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– como entidad encargada del recaudo del impuesto; y (iv) la norma indica la obligación del Gobierno de reglamentar la materia.

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 24 de la Ley 679 de 2001, al respecto de la creación de la cuenta especial denominada Fondo contra la Explotación Sexual de Menores, adscrita al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se establece que el mismo se financia, entre otros, con el impuesto de salida del país, esto de conformidad con el numeral 7 del artículo 2.4.3.1.4.1.3. del Decreto 1084 de 2015, adicionado por el artículo primero del Decreto 87 de 2017, norma que estaría vigente al no ser modificada por el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019 y que el proyecto de decreto no altera o modifica en ningún sentido.

Toda vez que el impuesto de salida del país cuenta con y, teniendo como objetivo la financiación de los planes y programas de prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con menores de edad, que garantiza y promueve la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el impuesto que se pretende reglamentar se vincula con la realización de los postulados constitucionales del artículo 44 y la Ley 1098 de 2006 «Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia» y con la misionalidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



Por otro lado, es de reiterar que el artículo 23 de la Ley 679 de 2001, modificado por el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019, solo dejó a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF la facultad de recaudo del impuesto de salida del país. No obstante, no hace mención a la facultad de fiscalización del referido tributo, por tanto, deberá aplicarse la norma general vigente en esta materia, esta es, el numeral 1 del artículo 3 del Decreto 1742 de 2020, el cual dispone que es facultad de la DIAN el control y fiscalización de los impuestos que no le sea asignado a otra entidad, señalando que: «... *Administrar los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre las ventas, nacional al consumo, al patrimonio, gravamen a los movimientos financieros, de timbre nacional, impuesto nacional a la gasolina y al ACPM; los derechos de aduana y comercio exterior, **así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado**, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior, en lo correspondiente a su recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y sanción y los demás que las leyes determinen, que no estén asignados a otras entidades. (...)*».

Finalmente, la ausencia de una reglamentación del impuesto de salida del país ha implicado que el Fondo contra la Explotación Sexual haya dejado de percibir recursos para la financiación de programas destinados a la prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con menores de edad. Aproximadamente, entre los años 2021 y 2023 se dejó de percibir un valor cercano a los 77.205 millones de pesos, recursos que pudieron haber contribuido en el cumplimiento de los objetivos de esta política pública.

Por lo anteriormente expuesto, se requiere reglamentar la disposición consagrada en el artículo 23 de la Ley 679 de 2001 modificada por el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019, estableciendo un procedimiento adecuado para lograr la correcta implementación, operatividad y recaudo del impuesto de salida del país.

En ese sentido, el decreto reglamentario deberá abarcar las competencias; los sujetos pasivos y activos; el hecho generador y la causación del impuesto; los responsables de la retención, declaración y pago del mismo; la periodicidad en el envío de la información; su devolución y compensación; el contenido y plazos de la declaración; el contenido del formulario para reportar los valores retenidos por las empresas nacionales y extranjeras de transporte aéreo regular de tráfico internacional de pasajeros; y las facultades del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF en su calidad de recaudador del impuesto.

Adicionalmente, no hay pronunciamientos judiciales que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto administrativo, más allá de las disposiciones generales emanadas de la Corte Constitucional con respecto a los impuestos, tal y como lo determina la sentencia C-278 de 2019 que enuncia las características generales de los tributos, las cuales son cumplidas por el legislador al definir la modificación al artículo 23 de la Ley 679 de 2001 contenida en el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019.



2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente proyecto de decreto establece la reglamentación que corresponde aplicar al cobro, declaración, transferencia, recaudo y fiscalización del impuesto de salida que se causa por la salida de nacionales y extranjeros del país por vía aérea, señalándose que el impuesto será causado en el momento en que el pasajero adquiere el tiquete aéreo internacional.

Para efectos del cobro, declaración y transferencia se indica que serán responsables de estas acciones las empresas nacionales y extranjeras de transporte aéreo regular de tráfico internacional de pasajeros, las cuales cobrarán el impuesto en los tiquetes, lo declararán y transferirán dentro de los plazos y condiciones establecidos en el proyecto de decreto a la cuenta del Fondo contra la Explotación Sexual a Menores administrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en su calidad de entidad recaudadora del tributo.

La implementación de la retención del impuesto de salida requiere un término razonable y proporcional para que las aerolíneas y las entidades públicas adecúen sus sistemas internos para incluir el impuesto y la tarifa correspondiente en la venta de tiquetes en los diferentes medios, así como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, quien en virtud del artículo 23 de la Ley 679 de 2001 tiene las funciones de recaudador de este impuesto, requiere un término para parametrizar la implementación al interior de la entidad, en materia de formalizar, entre otros, la cuenta de pago, la disposición de recursos e institucionalizar los procedimientos para el correcto funcionamiento del proceso de recaudo del tributo aquí reglamentado.

Por lo anterior, se establece que a las aerolíneas, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, a la DIAN y a toda entidad pública o privada que tenga competencias para implementar el impuesto, se le confiera un plazo de noventa (90) días calendario para la implementación los procesos requeridos para materializar el impuesto de salida consagrado en la Ley 679 de 2001, modificado por la Ley 2010 de 2019.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Constitución Política de Colombia

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 189. (...) Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y



Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. (...) 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

Artículo 23 de la Ley 679 de 2001 «Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución», modificado por el artículo 127 de la 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».

ARTÍCULO 127. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 679 de 2001, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. Impuesto de salida. Los nacionales y extranjeros, residentes o no en Colombia, que salgan del país por vía aérea, cancelarán el valor correspondiente a un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en pesos colombianos, al momento de la compra del tiquete aéreo. Dicho recaudo estará a cargo del ICBF, y su destino será la financiación de los planes y programas de prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con menores de edad.

El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Es importante recordar que las normas citadas se encuentran vigentes.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La norma por reglamentar está contenida en el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019, así:

Los nacionales y extranjeros, residentes o no en Colombia, que salgan del país por vía aérea, cancelarán el valor correspondiente a un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en pesos colombianos, al momento de la compra del tiquete aéreo. Dicho recaudo estará a cargo del ICBF, y su destino será la financiación de los planes y programas de prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con menores de edad.

El Gobierno nacional reglamentará la materia.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

El proyecto normativo no modifica ni deroga normas del marco jurídico colombiano. Sin embargo, el proyecto normativo reconoce la derogatoria de toda aquella normatividad que le sea contraria en virtud de la modificación efectuada por el artículo 127 de la Ley 2010 de 2019, el cual generó la derogatoria tácita de toda aquella reglamentación que haya sido expedida con fundamento en el original artículo 23 de la Ley 679 de 2001, dada la incompatibilidad actual con la norma vigente.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)



Ninguna hallada al respecto.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Ninguna

4. IMPACTO ECONÓMICO

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar incluirá dentro del presupuesto de ingresos y gastos para las futuras vigencias, la prevención y erradicación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, con el propósito de ejecutar los recursos provenientes del recaudo del impuesto de salida del país, según lo reglamentado en el decreto.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Teniendo en cuenta que el Fondo contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes se creó como cuenta adscrita al ICBF, y tanto sus recursos como su utilización fueron establecidos en la Ley 679 de 2001 «por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución», el presente decreto no implica disponibilidad presupuestal; toda vez que, esta ya fue contemplada en la aprobación de la ley.

IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro	N/A



(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)

Aprobó:

RAÚL FERNANDO NÚÑEZ MARÍN

Jefe de la Oficina Jurídica
Ministerio de Igualdad y Equidad