



**Contratos de Estabilidad Jurídica en Colombia: Evolución Normativa, Impacto Fiscal
y Transición Hacia el Régimen de Mega-Inversiones**

**Legal Stability Contracts in Colombia: Normative Evolution, Fiscal Cost, and
Transition to the Mega-Investments Framework**

Autora: Minelva Cecilia Guerra Ortiz

Filiación institucional:

Universidad del Rosario – Facultad de Jurisprudencia

Colombia, Bogotá D.C.

Fuente de financiación:

Investigación independiente, desarrollada como parte del proceso de opción de grado bajo la metodología de Asistencia a la Investigación en la Universidad del Rosario.

Resumen de la hoja de vida:

Estudiante de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, con profundización en Estado, Poder Público y Políticas Públicas. Miembro del semillero de investigación de Política Fiscal: Equidad y Justicia. Actualmente vinculada como practicante jurídica en Esguerra JHR, donde apoya en la elaboración de conceptos y análisis doctrinales en materia tributaria y aduanera.

Correo institucional: minelva.guerra@urosario.edu.co

Nota:

Este artículo fue elaborado en el marco del semillero de investigación sobre Política Fiscal: Equidad y Justicia, y no ha sido presentado en congresos ni ponencias previas.

RESUMEN

El artículo analiza la evolución normativa y los efectos fiscales de los Contratos de Estabilidad Jurídica, creados por la Ley 963 de 2005, y los contrasta con el régimen de Megainversiones establecido en la Ley 2010 de 2019. A partir de un enfoque descriptivo y analítico, sustentado en una revisión doctrinal, jurisprudencial y económica, se evalúa la incidencia de los contratos en la atracción de la inversión y en la estabilidad fiscal del Estado. Los resultados muestran que, aunque la estabilidad jurídica atrajo inversión, generó altos costos fiscales y conflictos derivados del incumplimiento estatal, mientras que el

régimen sucesor fracaso en su implementación. Se concluye que la estabilidad jurídica solo es eficaz cuando armoniza seguridad normativa y responsabilidad fiscal.

Palabras Clave: Contratos de estabilidad jurídica, régimen de megainversiones, incumplimiento estatal, atracción de inversión, impuesto al patrimonio

ABSTRACT

The article examines the regulatory evolution and fiscal effects of Legal Stability Contracts, created by Ley 963 de 2005, and contrasts them with the Mega-Investments regime established by Ley 2010 de 2019. Using a descriptive and analytical approach based on doctrinal, jurisprudential, and economic review, it evaluates the impact of these contracts on investment attraction and the State's fiscal stability. The findings show that, although legal stability encouraged investment, it generated high fiscal costs and disputes arising from state non-compliance, while the successor regime failed in its implementation. It concludes that legal stability is only effective when it harmonizes regulatory certainty and fiscal responsibility.

Key words: Legal stability contracts, mega-investment regime, state noncompliance, investment attraction, wealth tax.

Introducción

Uno de los principales riesgos que enfrentan los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, es la inseguridad jurídica, entendida esta como el escaso grado de certeza que tienen en relación con las normas jurídicas que regirán determinada empresa o actividad en la cual consideren conveniente invertir una determinada suma de dinero (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2014-01357-01(22867), Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2015).

En Colombia, las constantes leyes de financiamiento y reformas tributarias que vienen con cada cambio de gobierno han generado incertidumbre respecto de la viabilidad y rentabilidad de las inversiones a largo plazo. En ese contexto, el legislador expidió la Ley 963 de 2005, por medio de la cual instauró los Contratos de Estabilidad Jurídica para los inversionistas que invirtieran grandes sumas de dinero en el país.

El objetivo de esta figura consistió en brindar certeza, por medio de la suscripción de un contrato entre el inversionista y el Estado, respecto a las normas jurídicas que fueron determinantes de la inversión. De tal forma, que los inversionistas que hubieran suscrito un Contrato de Estabilidad Jurídica no quedaran sujetos a los cambios normativos futuros que tuvieran aquellas disposiciones que fueron determinantes al momento de realizar su inversión, en especial en materia tributaria.

El presente ensayo tiene por objeto analizar el marco normativo, jurisprudencial y económico de los Contratos de Estabilidad Jurídica, su evolución, derogatoria y el impacto fiscal derivado de su aplicación, contrastándolos con el régimen de Mega-Inversiones.

Asimismo, se abordarán los efectos fiscales derivados del cobro del impuesto al patrimonio a algunos contribuyentes que habían suscrito Contratos de Estabilidad Jurídica. Así como los procesos de devolución tramitados ante la DIAN, algunas decisiones judiciales de la Sección Cuarta del Consejo de Estado sobre la no sujeción del impuesto al patrimonio de los contribuyentes que habían suscrito Contratos de Estabilidad jurídica, los impactos reputacionales y la pérdida de confianza en los mecanismos de atracción de inversión extranjera directa.

El presente ensayo se estructura de la siguiente manera: el Capítulo 1 desarrolla el marco normativo y doctrinal de los Contratos de Estabilidad Jurídica, abordando la Ley 963 de 2005, su derogatoria y la creación del régimen de Mega-Inversiones como figura sucesora.

El Capítulo 2 examina el impacto económico de los Contratos de Estabilidad Jurídica, sus efectos en la atracción de inversión, el gasto tributario y la concentración sectorial de los beneficios.

El Capítulo 3 presenta un análisis económico del régimen de Mega-Inversiones, analizando sus incentivos tributarios y resultados fiscales.

El Capítulo 4 aborda el incumplimiento del Estado colombiano en materia de Contratos de Estabilidad Jurídica por concepto del impuesto al patrimonio, con referencia a casos relevantes y consecuencias económicas.

El Capítulo 5 desarrolla un análisis crítico, identificando las ventajas, desventajas y lecciones que deja esta figura para la política tributaria y de inversión en Colombia.

Finalmente, el Capítulo 6 expone las conclusiones generales del estudio, orientadas a evaluar la tensión entre la seguridad jurídica del inversionista y la sostenibilidad fiscal del Estado.

1. Marco Normativo y Doctrinal de los Contratos de Estabilidad Jurídica

En un contexto de inestabilidad política, económica y legislativa, alta volatilidad en materia jurídica y desconfianza por parte de los inversionistas, el Gobierno Nacional –bajo los lineamientos del entonces Plan de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario– impulsó la creación de un mecanismo jurídico que permitiera reconstruir la confianza de los agentes económicos en Colombia y atraer la inversión de capital al país, tanto de inversionistas extranjeros como nacionales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministro de Comercio, Industria y Turismo [MINCIT], 2003).

Este propósito se materializó en el Proyecto de Ley 15 de 2003, publicado en la Gaceta del Congreso Nro. 350 de 2003, mediante el cual se propuso la creación de los llamados “Contratos de Confianza Inversionista”, que posteriormente evolucionaron en los Contratos de Estabilidad Jurídica consagrados en la Ley 963 de 2005.

1.1. Exposición de Motivos: Ley 15 del 2003

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley 15 de 2003, el Gobierno Nacional consideró que la confianza y la claridad en las reglas de juego eran factores esenciales para promover el desarrollo económico y atender los problemas sociales del país. En este sentido, partió del siguiente supuesto:

La incertidumbre ha afectado la solidaridad social y deteriorado el compromiso de los ciudadanos en defensa del interés público. Los estudios de capital social demuestran que los colombianos no confían en sus conciudadanos ni en sus instituciones públicas. Colombia es hoy más masa que Nación. Para recuperar nuestro capital social y reconstruir nuestra ciudadanía es necesario sentar las bases para generar confianza. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministro de Comercio, Industria y Turismo, 2003, p. 2)

En vísperas de atraer la inversión y resolver el problema de desconfianza que había sobre el sistema jurídico colombiano, el Gobierno Nacional planteó una fórmula innovadora, consistente en permitir que el Estado, mediante un contrato, garantizara a los inversionistas que las normas que fueron determinantes para invertir en el país no serían modificadas en detrimento de su inversión, y, en caso de serlo, se les indemnizaría por los perjuicios causados (Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministro de Comercio, Industria y Turismo, 2003).

Aunque el Gobierno Nacional aclaró que esta figura no limitaba la potestad legislativa del Congreso ni la potestad reglamentaria del Ejecutivo, dado que su finalidad no era congelar el ordenamiento jurídico, sino reducir los efectos adversos que pudieran ocasionar nuevos cambios normativos sobre las inversiones, especialmente aquellas que en las cuales sus condiciones habían sido previamente pactadas y fiscalmente evaluadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministro de Comercio, Industria y Turismo, 2003).

Adicionalmente, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley 15 de 2003, los Contratos de Estabilidad Jurídica debían equilibrar cuatro elementos fundamentales (2003):

- i. Otorgar estabilidad a las reglas de juego solo cuando fuera socialmente justificada por la magnitud e importancia social de las inversiones;
- ii. Evitar que la estabilidad se convirtiera en inamovilidad normativa;
- iii. Prevenir la atomización del Estado de Derecho mediante regímenes jurídicos particulares; y
- iv. Garantizar la equidad entre los asociados, evitando tratamientos inequitativos.

En resumen, el Proyecto de Ley 15 de 2003 buscó consolidar un mecanismo de cooperación entre el Estado y los inversionistas, de tal forma que la seguridad normativa fuera un incentivo legítimo, pero sin socavar la capacidad legislativa y fiscal del Estado.

1.2. Los Contratos de Estabilidad Jurídica en la Ley 963 de 2005

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 15 de 2003 finalizó con la promulgación de La Ley 963 de 2005 “Por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”. Esta Ley fue promulgada el 8 de julio de 2005 y tuvo como propósito principal promover la inversión privada mediante la creación de un marco de certeza normativa, frente a los constantes cambios que caracterizan al ordenamiento jurídico del país (Congreso de la República de Colombia, 2005).

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 963 de 2005, los Contratos de Estabilidad Jurídica se concibieron como un instrumento mediante el cual el Estado garantizaría a los inversionistas que suscribieran los contratos que, si durante la vigencia del contrato se modificaban de forma adversa las normas que hayan sido expresamente identificadas por el inversionista en los contratos como determinantes de la inversión, el inversionista tendrá derecho a que se le continúen aplicando dichas normas por el tiempo de vigencia del contrato (Congreso de la República, 2005).

Esta disposición introdujo el principio esencial de la figura, la estabilidad jurídica como permanencia provisional de un determinado marco normativo favorable, previamente acordado y delimitado en el clausulado, sin que ello implique la inalterabilidad del ordenamiento jurídico ni la limitación de la potestad normativa del legislador o del ejecutivo (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

El artículo 2 de la Ley 963 amplió el espectro de beneficiarios, al disponer que podían acogerse tanto inversionistas nacionales como extranjeros, personas naturales o jurídicas, así como consorcios, siempre que realicen inversiones nuevas o amplíen las existentes por un monto igual o superior a siete mil quinientos salarios mínimos legales vigentes (7.500 SMMLV). Con la entrada en vigencia de los artículos 50 y 51 de la Ley 1111 de 2006, la anterior cifra fue ajustada y expresada en Unidades de Valor Tributario (UVT), en consecuencia, se determinó que las inversiones debían ser por un monto igual o superior a ciento cincuenta mil (150.000) UVT¹ (Congreso de la República de Colombia, 2005).

¹ En el año 2006 el valor de la UVT era de \$20.000, por lo tanto, 150.000 UVT equivalía aproximadamente a \$3.000.000.000.

En este orden de ideas, se resalta que la figura de los Contratos de Estabilidad Jurídica fue concebida como una herramienta jurídica para atraer capital extranjero y fomentar y la expansión del capital económico nacional. De tal forma, que se dinamizará el flujo de inversión directa extranjera en el país y, además, se estimulará la expansión del capital local en sectores estratégicos, con el objetivo de potenciar la productividad nacional y contribuir al desarrollo económico del país (Cámara de Representantes, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Número 15 de 2003, 2005).

Las actividades que podían desarrollar los inversionistas en este marco eran amplias e incluían actividades turísticas, industriales, agrícolas, de exportación agroforestal, mineras, energéticas, de telecomunicaciones, infraestructura portuaria y férrea, zonas francas, proyectos de irrigación y aprovechamiento hídrico, así como cualquier otra actividad que fuera aprobada por el respectivo Comité Interinstitucional (Ley 963 de 2005, Congreso de la República de Colombia, 2005).

De lo anterior se desprende que la norma quiso vincular las actividades a sectores claves para el desarrollo nacional, buscando atraer inversión de largo plazo que tuviera un impacto productivo y generará empleo.

En el artículo 3, la Ley 963 precisó que solo podrán ser objeto de estabilidad jurídica aquellas disposiciones normativas de carácter general, con sus correspondientes interpretaciones administrativas vinculantes, que resulten determinantes para la inversión. Dichas disposiciones debían ser identificadas de manera expresa y taxativa en el contrato, mediante una descripción concreta de los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y

parágrafos sobre los cuales recae la estabilidad (Congreso de la República de Colombia, 2005).

El artículo 4 de la Ley 963 se encargó de regular los requisitos esenciales de los Contratos de Estabilidad Jurídica, estableciendo un procedimiento riguroso que iniciaba con la solicitud del contrato por parte del inversionista, acompañada de las modalidades de la inversión, los estudios facticos, técnicos, financieros y económicos, además de la descripción detallada de la actividad y el número de empleos que se proyectan generar durante la vigencia del contrato, entre otros (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Esta solicitud era evaluada por un Comité Interinstitucional, integrado por el ministro de Hacienda y Crédito Público, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, el ministro del ramo correspondiente, el director del Departamento Nacional de Planeación y, cuando aplique, el representante de la entidad autónoma que haya expedido las normas objeto de estabilidad jurídica (Ley 963 de 2005, Congreso de la República de Colombia, 2005).

Además, este comité decidía la aprobación o improcedencia del Contrato de Estabilidad Jurídica, con fundamento en los criterios establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y el documento CONPES respectivo (Ley 963 de 2005, Congreso de la República de Colombia, 2005).

Adicionalmente, el artículo 4 exigía que en los Contratos de Estabilidad Jurídica se transcribieran las normas que serían estabilizadas y se expusieran las razones por las cuales dichas disposiciones eran esenciales para la decisión de invertir (Ley 963 de 2005, Congreso de la República de Colombia, 2005).

En el respectivo Contrato de Estabilidad Jurídica también se debía establecer expresamente la obligación del inversionista de ejecutar la inversión dentro del plazo convenido, el monto de la prima y su forma de pago, así como las condiciones para su renovación, cesión o terminación anticipada (Ley 963 de 2005, Congreso de la República de Colombia, 2005).

El artículo 5 de la Ley 963 estableció que el inversionista que suscribiera un Contrato de Estabilidad Jurídica debería pagar una prima equivalente al 1% del valor de la inversión que realice en cada año a favor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con una tarifa reducida del 0,5% en caso de que el proyecto contemple un período improductivo (Congreso de la República de Colombia, 2005).

De acuerdo con la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 15 de 2003, esta prima tiene un sentido de contra prestacional a favor del Estado, debido a que “responde a un criterio de equidad, pues el inversionista beneficiado con el contrato de estabilidad jurídica recibirá un beneficio que no se le está otorgando a la población en general” (Cámara de Representantes, 2005, p. 2). En términos prácticos, el legislador trato de compensar la pérdida tributaria que asumía el Estado al conceder la estabilidad jurídica.

La forma de calcular la prima y el monto de esta se modificó por medio del artículo 48 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”. En este artículo se determinó que la prima se definiría sobre las normas tributarias que sean sujetas de estabilización y la metodología para fijar las primas reflejarían los riesgos asumidos por la Nación y las coberturas solicitadas por los inversionistas (Congreso de la República de Colombia, 2011).

En desarrollo de lo anterior, por medio de la Resolución 1732 del 2012, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñó un modelo económico que cuantificaba cuanto debería pagar el inversionista por el riesgo fiscal que asumía el Estado al estabilizar determinadas normas tributarias por el término de vigencia del respectivo Contrato de Estabilidad Jurídica.

La prima buscó equilibrar los ingresos que obtendría el Gobierno Nacional sin el Contrato de Estabilidad Jurídica –si las normas tributarias objeto de la estabilización fueran modificadas– frente a los ingresos que obtendría el Gobierno Nacional en vigencia del respectivo Contrato de Estabilidad Jurídica, donde el Estado mantendría estable el régimen fiscal del inversionista. Así las cosas, la prima compensaría la pérdida de recaudo fiscal futuro derivada de la estabilidad concedida (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

El artículo 6 de la Ley 963 fijó la duración de los Contratos de Estabilidad Jurídica entre tres (3) y veinte (20) años, dependiendo del monto y naturaleza de la inversión. Durante ese tiempo, el Estado se obliga a aplicar las normas identificadas como determinantes, sin perjuicio de su potestad legislativa o reglamentaria (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Ahora bien, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 963, en caso de conflicto entre el inversionista y la Nación, en los Contratos de Estabilidad se podría incluir una cláusula compromisoria para resolver las controversias que se deriven de este, a través de un tribunal de arbitramento nacional regido exclusivamente por las leyes colombianas (Congreso de la República de Colombia, 2005).

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 963, la no realización oportuna de la inversión, el no pago de la prima o el incumplimiento de las obligaciones contractuales facultaba al Estado colombiano a terminar anticipadamente el Contrato de Estabilidad Jurídica (Congreso de la República de Colombia, 2005).

A su vez, el artículo 9 de Ley 963 prohibió la celebración de estos contratos con personas, naturales o jurídicas, que hayan sido sancionadas por actos de corrupción, garantizando la coherencia con los principios de transparencia y moralidad administrativa (Congreso de la República de Colombia, 2005).

En materia de control y seguimiento, el artículo 10 de la Ley 963 dispuso que todos los Contratos de Estabilidad Jurídica debían registrarse ante el Departamento Nacional de Planeación, entidad encargada de informar anualmente al Congreso de la República sobre los Contratos de Estabilidad Jurídica suscritos, las normas amparadas, los montos de inversión protegidos y el efecto fiscal anual derivado de ellos (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Finalmente, el artículo 11 de la Ley 963 estableció limitaciones expresas a los Contratos de Estabilidad Jurídica, señalando que no podrían ampararse normas relacionadas con el régimen de la seguridad social, los impuestos indirectos como el IVA, las medidas decretadas en los Estados de excepción, la regulación prudencial del sector financiero ni las tarifas de los servicios públicos (Congreso de la República de Colombia, 2005). Con ello, el legislador preservó los ámbitos de política pública cuya modificación resulta indispensable para la protección del interés general y la estabilidad macroeconómica del país.

En conjunto, la Ley 963 de 2005 configuró un marco jurídico detallado que combinó elementos contractuales, fiscales y administrativos. La figura se sustentó en la reciprocidad de las obligaciones entre el Estado y el inversionista. Mientras el Estado garantizaba la estabilidad de las normas identificadas, el inversionista debía cumplir estrictamente con sus deberes legales, en materia tributaria, laboral y ambiental.

1.3. Derogatoria: Ley 1607 de 2012

El artículo 166 de la Ley 1607 del 2012 derogó la Ley 963 de 2005 y eliminó la posibilidad de suscribir nuevos Contratos de Estabilidad Jurídica –con exención de las solicitudes que estaban en curso en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al momento de entrada en vigencia de dicha Ley– (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Pese a lo anterior, la exposición de motivos del Proyecto de Ley Nro. 166 de 2012, que posteriormente dio lugar a la Ley 1607 de 2012, no incluyó un apartado específico que desarrollara los motivos determinantes que culminaron con la derogatoria de la Ley 963 de 2005.

No obstante, en la exposición de motivos se señaló que el proyecto de reforma tributaria de la Ley 1607 de 2012 tuvo como objetivo principal la generación de empleo, la reducción de la desigualdad y la corrección de inequidades presentadas por el sistema fiscal vigente (Cárdenas Santa María, 2012).

De acuerdo con lo expuesto por el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, el proyecto se presentó en un contexto económico favorable, en el que

la economía nacional estaba creciendo a una tasa saludable, la inversión llegaba a niveles máximos históricos y había una percepción positiva del país por parte de las agencias calificadoras de riesgo, gracias a un manejo fiscal y monetario prudente (2012).

En la exposición de motivos del proyecto de ley se resaltó que, mientras la economía mundial enfrentaba la crisis de la zona euro, el país mantenía un desempeño sólido, por sus favorables perspectivas de crecimiento, con un recaudo tributario con un comportamiento positivo, a una tasa promedio de crecimiento del 22% desde el año 2010, gracias al esfuerzo institucional dirigido a mejorar la fiscalización y la eficiencia del recaudo (Cárdenas Santa María, 2012).

En este sentido, en palabras del entonces ministro de Hacienda, la reforma tributaria no tenía el objetivo de incrementar el recaudo tributario, sino corregir inequidades en la estructura tributaria vigente que ha afectado negativamente a la clase trabajadora (Cárdenas Santa María, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, aunque la exposición de motivos no abordó directamente la derogatoria de la Ley 963 de 2005, se puede inferir que, dado los altos niveles de crecimiento económico y de inversión que estaba registrando el país, el Gobierno Nacional no consideró que fuera necesario darle continuidad al régimen de estabilidad jurídica establecido por la Ley 963 de 2005.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la confianza de los inversionistas en el marco jurídico del país podía mantenerse a través de la estabilidad macroeconómica y la solidez institucional alcanzada a principios del año 2010, por ello, no era necesario que el Estado continuara sacrificando el recaudo tributario, debido a las prerrogativas en materia

tributaria que se les otorgaba a una parte de los contribuyentes, al poder estos congelar la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable al momento de celebrar los Contratos de Estabilidad Jurídica por más de 10 años.

No obstante, en aras de seguir estimulando la inversión en el país y generar empleo, se establecieron condiciones de igualdad entre todos los contribuyentes. Por medio del artículo 94 de la Ley 1607 de 2012, se modificó la tarifa del impuesto sobre la renta de personas jurídicas contenida en el artículo 240 del Estatuto Tributario. La tarifa pasó del 33% al 25%, con el fin de disminuir la presión tributaria sobre las personas jurídicas.

1.4. Régimen de Mega-Inversiones Como Figura Sucesora

El régimen de Mega-Inversiones nació a la vida jurídica en virtud de los artículos 67 y 68 de la Ley 1943 de 2018 que, posteriormente, a raíz de la declaratoria de inexequibilidad por vicios de la forma de dicha Ley, fueron ratificados mediante los artículos 75 y 76 la Ley 2010 de 2019. Estos artículos adicionaron los artículos 235-3. Mega-Inversiones y 235-4. Estabilidad tributaria para Mega-Inversiones al Estatuto Tributario.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 2010 de 2019, este régimen fue introducido al país como una de las medidas contempladas en dicha Ley para impulsar el crecimiento económico de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 (Congreso de la República de Colombia, 2019).

En este sentido, el artículo 235-3 contemplaba que podrían acogerse al régimen de Mega-Inversiones los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que

realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor sea igual o superior a treinta millones (30.000.000) de UVT² en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios que generen al menos cuatrocientos (400) nuevos empleos directos asociados al desarrollo de esta inversión (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

La Ley estableció que los inversionistas debían realizar las inversiones en propiedades, planta y equipo, que sean productivos o que tengan la potencialidad de serlo. Adicionalmente, se le otorgó al contribuyente un plazo máximo de cinco (5) años gravables contados a partir de la aprobación del proyecto de megainversión para realizar las correspondientes inversiones (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Si trascurrido el plazo, el contribuyente no cumplía con este requisito, se reconocería una renta líquida por recuperación de deducciones sobre las cantidades efectivamente invertidas en propiedades, planta y equipo, en la declaración de impuesto sobre la renta del quinto año (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Adicionalmente, la Ley declaró que, primero, que la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, sería del 27%. Lo anterior, sin

² El valor de la UVT en el año 2020 fue fijado \$35.607, en consecuencia, 30.000.000 UVT equivalía a \$ 1.068.210.000.000

perjuicio de las rentas provenientes de servicios hoteleros, las cuales estarían gravadas a la tarifa del 9% (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Segundo, los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, podrán depreciar sus activos fijos en un período mínimo de dos (2) años, independientemente de la vida útil del activo (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Tercero, los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva consagrado en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Cuarto, en caso de que las inversiones sean efectuadas a través de sociedades nacionales o establecimientos permanentes, las utilidades que estas distribuyan no estarán sometidas al impuesto a los dividendos –retención en la fuente por concepto de repartición de dividendos a los accionistas– (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, estarán sometidos a la tarifa del 27% sobre el valor pagado o abonado en cuenta. El impuesto sería retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Quinto, los proyectos de megainversiones no estarían sujetos al impuesto al patrimonio consagrado en el artículo 292-2 del Estatuto Tributario o aquellos que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Asimismo, se estableció que podrían existir proyectos de megainversiones en zonas francas a los cuales les aplicará el régimen del impuesto sobre la renta y complementario previsto para megainversiones (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El término de duración del régimen se instauró por un término de veinte (20) años contado a partir del periodo gravable en el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo notifique el acto administrativo reconociendo el carácter de megainversión (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

Por otro lado, el artículo 235-4 del Estatuto Tributario, se encargó de establecer el marco jurídico bajo el cual podrían celebrarse Contratos de Estabilidad Tributaria, aplicables únicamente a los proyectos de Mega-Inversiones (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

De acuerdo con dicha norma, con la celebración de estos contratos, el Estado se comprometía a garantizar los beneficios tributarios consagrados en el artículo 235-3 del Estatuto Tributario por el término de duración del contrato. De tal forma que, si se modificará de forma adversa el artículo 235-3 u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con este, el inversionista tendría derecho a conservar los

beneficios inicialmente pactados, por el termino de duración del contrato (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 1, dispuso que los Contratos de Estabilidad Tributaria podrían ser suscritos por los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que cumplan con las condiciones previstas en el artículo 235-3, es decir, que ejecuten inversiones o iguales a 30.000.000 de UVT y generen por lo menos 400 nuevos empleos directos asociados a la inversión (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

La autoridad competente para suscribir dichos contratos sería la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 2 señaló los requisitos que debían cumplir los Contratos de Estabilidad Tributaria, los cuales se detallan a continuación:

- **Calificación del proyecto:** El inversionista debía realizar el proceso de calificación ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), con el fin de obtener el reconocimiento oficial del proyecto como proyecto de megainversión (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).
- **Solicitud forman ante la DIAN:** Una vez el MINCIT haya notificado al inversionista el acto administrativo mediante el cual se reconoce el carácter de megainversión, el inversionista debía presentar una solicitud de Contrato de

Estabilidad Tributaria a la DIAN (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

- **Facultade de control:** En los Contratos de Estabilidad Tributaria sería obligatorio incluir una cláusula que estableciera que la DIAN tendría facultades de auditoría tributaria, así como de seguimiento del avance y cumplimiento del proyecto de inversión (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).
- **Prima por Estabilidad:** Sería obligatorio determinar en los Contratos de Estabilidad Tributaria el monto de la prima que tenía que pagar el inversionista, la forma de pago y demás características relacionadas con dicha obligación (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 3 estableció que los inversionistas que celebrarían dichos contratos tendrían que pagar a favor del Estado, representado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una prima equivalente al 0,75% del valor de la inversión que realicen en cada año durante los primeros cinco (5) años de ejecución del proyecto. No obstante, el valor de la inversión caso no podía ser inferior a 30.000.000 de UVT (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 4 determinó que los Contratos de Estabilidad Tributaria comenzarían a regir desde su firma y permanecerán vigentes por el mismo término del proyecto de megainversión, es decir, hasta por veinte (20) años como plazo máximo (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 5 se encargó de establecer las causales de terminación anticipada, que se exponen a continuación: (i) la no realización oportuna o retiro de la totalidad o parte de la inversión, (ii) el no pago oportuno de la totalidad o parte de la prima, (iii) el incumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales o formales (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

La ocurrencia de cualquiera de estas situaciones facultaba a la Administración Tributaria para dar por terminado el Contrato de Estabilidad Tributaria antes de su vencimiento (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 6 determinó que no podrán suscribir ni ser beneficiarios de los Contratos de Estabilidad Tributaria quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada o sancionados mediante acto administrativo en firme, en el territorio nacional o en el extranjero, en cualquier época, por conductas de corrupción que sean consideradas punibles por la legislación nacional (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

El párrafo 7 delimitó el alcance de los Contrato de Estabilidad Tributaria y dispuso que estos contratos únicamente aplicarían para los beneficios y condiciones tributarias señaladas en el artículo 235-3 del Estatuto Tributario (Ley 2010 de 2019, Congreso de la República de Colombia, 2019).

En consiguiente, los Contratos de Estabilidad Tributaria no concederían estabilidad tributaria respecto de otros impuestos directos, impuestos indirectos, impuestos territoriales u otros impuestos, tasas y contribuciones, o elementos de impuestos, tasas y contribuciones que no hayan sido definidos expresamente en el artículo 235-3 del Estatuto Tributario.

Esta figura llegó a su fin el 1 de enero de 2023 con la entrada en vigencia del artículo 96 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 derogó los artículos 235-3 y 235-4 del Estatuto Tributario.

2. Impacto Económico de los Contratos de Estabilidad Jurídica

Si bien el propósito principal de los Contratos de Estabilidad jurídica fue reconstruir la confianza de los inversionistas en el Estado Colombiano. Esta política pública no puede estudiarse solo por su estructura normativa, sino por sus impactos económicos. En este sentido, es necesario examinar los efectos económicos que tuvieron los Contratos de Estabilidad Jurídica instaurados por la Ley 963 de 2005, en materia de inversión, gasto tributario y distribución sectorial de los beneficios.

En razón de lo anterior, en este capítulo se analizarán los efectos económicos derivados de la estabilidad jurídica como política pública. Se explorará como la promesa de estabilidad jurídica impacto la toma de decisiones empresariales, el recaudo tributario y la configuración sectorial de los proyectos que se beneficiaron de la figura.

Por medio de este recorrido se determinará si la estabilidad jurídica impulso el desarrollo equitativo o si, por el contrario, consolido privilegios fiscales en sectores específicos que tuvieron impactos económicos relevantes en materia tributaria.

2.1. Efectos en la Atracción de Inversión

De acuerdo con el documento “Contratos de Estabilidad Jurídica Suscritos” elaborado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre el año 2006 y el año 2016, se celebraron setenta y cuatro (74) Contratos de Estabilidad jurídica con inversionistas nacionales y extranjeros pertenecientes a diferentes sectores de la economía nacional (2025a).

En promedio, la vigencia de los Contratos de Estabilidad Jurídica celebrados osciló entre los 10 y 20 años de acuerdo con la magnitud del proyecto. Esto les permitió a los inversionistas proyectar sus operaciones en condiciones de certeza frente a determinados cambios normativos, especialmente, en materia tributaria (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2025a).

De los 74 Contratos de Estabilidad Jurídica que fueron celebrado con el Estado en el marco de la Ley 963 de 2005, actualmente se encuentran vigentes treinta y tres (33) (Ver anexo 1); los otros contratos culminaron por vencimiento del plazo (ver anexo 2), terminación anticipada o liquidación judicial (ver anexo 3) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2025a).

La cantidad de Contratos de Estabilidad Jurídica suscritos en vigencia de la Ley 963 de 2005 evidencia que la figura tuvo un gran impacto en la atracción de inversión nacional y extranjera durante el tiempo en que estuvo vigente dicha Ley.

Dentro de las 74 personas jurídicas que suscribieron Contratos de Estabilidad Jurídica con el Estado, podemos destacar, por el reconocimiento de la marca en el país y la magnitud de sus inversiones a: las Empresas Pública de Medellín, Interconexión Eléctrica

(ISA) S.A., ISAGEN S.A., Avianca S.A., Claro, Lafrancol Internacional S.A., Renting Colombia S.A., Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), Refinería de Cartagena S.A., BAVARIA S.A., Sodimac Colombia S.A., Alpina S.A., Almacenes Éxito S.A., Bancolombia SA., y el Banco de Occidente SA. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2025a).

Las inversiones que se desarrollaron en el marco de estos 74 Contratos de Estabilidad Jurídica abarcaron una amplia gama de sectores estratégicos para el desarrollo del país. Dentro de los que se destacan proyectos de generación y transmisión de energía, infraestructura vial, comercio de alimentos y bebidas, telecomunicaciones, así como actividades y proyectos relacionados con el sector financiero, de hotelería y servicios de salud (Calero Tafur, 2014).

Esta diversidad sectorial en materia de inversión demuestra que la estabilidad jurídica como política pública para atraer la inversión en el país tuvo un gran impacto al momento de atraer capital, tanto nacional como extranjero, en áreas claves para el bienestar social y el desarrollo económico del país.

Estos 74 Contratos de Estabilidad Jurídica han representado inversiones por un total de cuarenta billones novecientos cuatro mil noventa y un millones seiscientos cincuenta y un novecientos cincuenta pesos (\$40.904.191.651.950), con un promedio de inversión por contrato de quinientos cincuenta y dos mil setecientos cincuenta y nueve millones trescientos cuarenta y seis mil seiscientos cuarenta y ocho pesos mil pesos (\$552.759.346.648) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2025a).

De lo expuesto, se puede concluir que la figura cumplió un papel relevante en la atracción de inversión en proyectos a gran escala, particularmente, en sectores estratégicos para la economía nacional, debido a que los Contratos de Estabilidad Jurídica brindaron un entorno más favorable para el desarrollo de estos proyectos estratégicos en el país, al otorgarle a los inversionistas seguridad sobre determinadas normas impositivas, en especial, las relacionadas con el impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio y los regímenes especiales sectoriales.

En consecuencia, en términos cualitativos y cuantitativos, se puede concluir que los Contratos de Estabilidad Jurídica cumplieron su propósito de generar confianza en los inversionistas, para que invirtieran en el país, en tanto promovieron la llegada y expansión de empresas que hoy continúan operando y aportando significativamente en el desarrollo del país.

2.2. Concentración Sectorial de los Beneficios

El objetivo de la Ley 963 de 2005 era fomentar el desarrollo en actividades turísticas, industriales, agrícolas, de exportación agroforestales, mineras, de zonas procesadoras de exportación; zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos y, en general, toda actividad que aprobará el Comité Interinstitucional (Congreso de la República de Colombia, 2005).

No obstante, del análisis de los 74 Contratos de Estabilidad Jurídica suscritos entre el año 2006 y 2016, se puede advertir una clara concentración sectorial de los beneficios otorgados en virtud de la Ley 963 de 2005.

De acuerdo con los datos recopilados en el documento “Contratos de Estabilidad Jurídica Suscritos”, los sectores que más se beneficiaron por la Ley 963 de 2005, fueron aquellos vinculados a los sectores relacionados con la generación y transmisión de energía, la industria manufacturera, los servicios financieros y las telecomunicaciones, ya que estos fueron los que más Contratos de Estabilidad Jurídica suscribieron.

Esta concentración sectorial se debe al diseño normativo del régimen, que favoreció proyectos de gran escala e impacto macroeconómico en la economía del país, dejando por fuera actividades productivas de menor tamaño e impacto económico, como las actividades agrícolas, agroforestales y portuarias, localizadas en regiones con menor capacidad industrial.

Adicionalmente, del análisis de los Contratos de Estabilidad Jurídica celebrados, se concluye que la mayoría de los proyectos se desarrollaron en los principales centros industriales y financieros del país – Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Bolívar –. Esta concentración geográfica demuestra que la política de estabilidad jurídica favoreció la consolidación de los proyectos en los departamentos y capitales industriales del país, sin que se beneficiaran las zonas rurales y fronterizas del país como el Amazonas, el pacífico o Nariño, entre otros.

Asimismo, el régimen de estabilidad jurídica tampoco logró atraer inversión de gran envergadura en sectores agrícolas, de exportación agroforestales o turísticos. Según el

documento “Contratos de Estabilidad Jurídica Suscritos” solo dos proyectos del sector hotelero firmaron Contrato de Estabilidad Jurídica –Hotelería Internacional S.A. y Nova Mar Development S.A., ambos ubicados en el Distrito Capital de Bogotá –, lo cual confirma que el régimen no tuvo mucho impacto en la atracción de inversión por este rubro.

Aunado a lo anterior, no se registran Contratos de Estabilidad Jurídica en sectores agrícolas u agroindustriales, lo que revela que los incentivos ofrecidos por el régimen de estabilidad jurídica no alcanzaron a materializarse en actividades que promovieran el desarrollo rural o territorial, especialmente en actividades orientadas a la producción de bienes primarios para consumo nacional o de exportación.

En consecuencia, aunque el régimen de estabilidad jurídica establecido en la Ley 963 de 2005 cumplió su objetivo de atraer inversión al país mediante la garantía de brindar seguridad jurídica frente a cambio normativos en las disposiciones tributarias que pudieran afectar los proyectos, no logró una distribución equilibrada de los beneficios fiscales en los distintos sectores económico ni logró incentivar la inversión en las regiones más apartadas del territorio nacional.

2.3. Costo Fiscal y Gasto Tributario Asociado

El impacto económico de los Contratos de Estabilidad Jurídica se puede analizar, principalmente, por medio del gasto tributario que estos han representado para el Estado colombiano, derivado de los beneficios fiscales que permanecen vigentes en virtud de los compromisos adquiridos bajo la Ley 963 de 2005.

El gasto tributario refleja la pérdida de recaudo potencial que el Estado deja de percibir por mantener las normas tributarias estabilizadas para los inversionistas que celebraron Contratos de Estabilidad Jurídica antes de la derogatoria de dicha norma.

Los informes contenidos en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo evidencian que, pese a la derogatoria de la política fiscal, los Contratos de Estabilidad Jurídica que se encuentran vigentes continúan generando efectos fiscales de gran magnitud, especialmente en el recaudo del impuesto sobre la renta.

Esto se debe a que la mayoría de los contratos se centraron en estabilizar la tarifa del impuesto sobre la renta que estaba vigente al momento de su suscripción y los contratos se celebraron por un plazo de vigencia de 20 años, razón por la cual su costo fiscal sigue perdurando pese a la derogatoria de la Ley 963 de 2005 en el año 2012.

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el costo fiscal de los gastos tributarios asociados correspondientes a los Contratos de Estabilidad Jurídica en el impuesto sobre la renta ha mostrados un comportamiento estable en el tiempo.

En promedio, el costo tributario ha girado alrededor del 0,1% del PB, lo que equivale alrededor de un billón de pesos, entre el año 2018 y el año 2021, principalmente, debido a la deducción por inversión de activos fijos y la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta (tarifa del impuesto sobre la renta estabilizada o la correspondiente a los usuarios de zonas francas con contratos de estabilidad jurídica) (Ver anexo 4).

3. Impacto Económico del Régimen de Mega-Inversiones

Con la expedición de los artículos 235-3 y 235-4 del Estatuto Tributario, el Gobierno Nacional diseñó un nuevo esquema de incentivos tributarios que pretendía reemplazar la figura de los Contratos de Estabilidad Jurídica. Este nuevo régimen buscaba ofrecer incentivos fiscales concretos para la atracción de inversiones de gran escala.

No obstante, una lectura crítica del alcance práctico de este régimen muestra que su eficacia no alcanzó las expectativas que se esperaron de su diseño inicial. El nulo uso por parte del sector privado, la ausencia de resultados fiscales y su rápida derogatoria en el año 2022, demuestran que la figura no tuvo un impacto económico real. Lo anterior, sumado a la difícil coyuntura macroeconómica derivada de la pandemia por COVID-19, terminaron de sepultar cualquier posibilidad de su implementación efectiva.

A continuación, se eximirán los incentivos tributarios otorgados por el régimen de Mega-Inversiones y se contrastarán con los incentivos tributarios ofrecidos por los Contratos de Estabilidad Jurídica de la Ley 963 de 2005. Luego, se analizarán los resultados fiscales y de inversión, de acuerdo con la información suministrada por las autoridades administrativas correspondientes.

3.1. Incentivos Tributarios, Requisitos y Comparativo con la Estabilidad Jurídica

Algo distintivo de ambos regímenes es el tamaño de los proyectos destinatarios. La Ley 963 de 2005 estaba dirigida a proyectos de inversión privada de gran envergadura, pero no necesariamente Mega inversiones. Para poder ser beneficiario de un Contrato de

Estabilidad Jurídica con la Nación era necesario que la inversión fuera de mínimo 150.000 UVT, aproximadamente tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) en el año 2006.

Por otro lado, para ser beneficiario de un Contrato de Estabilidad Tributaria en el marco del régimen de Mega-Inversiones era necesario que la inversión fuera por un valor de mínimo 30.000.000 UVT, equivalente a un billón sesenta y ocho mil doscientos diez millones de pesos (\$1.068.210.000.000) en el año 2020.

Otro aspecto en el que difieren sustancialmente ambos regímenes es en la acreditación de generación de empleos. En la Ley 963 de 2005 se consignó que en la solicitud del Contrato de Estabilidad Jurídica era necesario describir cuantos empleos se proyectaban generar, pero no se determinó un número mínimo o que estos empleos se dieran por medio de la modalidad de contratación directa.

Sin embargo, el régimen de Mega-Inversiones fue más exigente al consignar que el inversionista debía generar al menos 400 nuevos empleos directos asociados al desarrollo de la inversión, salvo que se trate de mega inversiones en sectores de alto componente tecnológico, de tecnologías emergentes y exponenciales, y de comercio electrónico, en cuyo caso el requisito de generación de empleo era de mínimo era de 250 empleos directos.

El régimen de Mega-Inversiones ofreció incentivos tributarios concretos y directos: tarifa del impuesto sobre la renta del 27% o 9% para las rentas percibidas por servicios hoteleros; no sujeción al impuesto al patrimonio durante la vigencia del régimen, incluso si dicho tributo se llegare a establecer posteriormente; y eliminó la renta presuntiva para los beneficiarios, exonerándolos de este sistema durante la vigencia del régimen.

Adicionalmente, permitió la depreciación acelerada de los activos fijos asociados al proyecto, pudiendo depreciarlos en un máximo de dos (2) años sin considerar su vida útil normal. Además, estableció que, si la inversión era realizada por medio de sociedades nacionales o establecimientos permanentes, las utilidades distribuidas por concepto de dividendos no estarían sometidas a la retención en la fuente, salvo que correspondiera a utilidades que habrían estado de haberse distribuido.

Por su lado, los Contratos de Estabilidad Jurídica de la Ley 963 de 2005 no otorgaban nuevos beneficios tributarios, sino que garantizaban la estabilidad temporal de ciertas normas existentes elegidas por el inversionista al momento de suscribir el correspondiente contrato, lo que incluía la estabilidad de la tarifa del impuesto de renta vigente, en caso de que, si en el tiempo de vigencia del contrato, esta fuera aumentada, la tarifa estabilizada fuera la aplicable.

Respecto del ámbito de cobertura normativa, los Contratos de Estabilidad Jurídica tenían un alcance amplio en lo que respecta a las normas que se podían estabilizadas. El inversionista podía proponer la estabilidad de cualquier disposición nacional, legal o reglamentaria, que considerará determinante para el desarrollo del proyecto, con el único límite de que no se podrían estabilizar normas relativas al régimen de seguridad social; la obligación de declarar y pagar los tributos o inversiones forzosas que el Gobierno Nacional decreta bajo estados de excepción; los impuestos indirectos; la regulación prudencial del sector financiero; el régimen tarifario de los servicios públicos; normas declaradas inconstitucionales o ilegales por los tribunales durante el término de duración del respectivo Contrato de Estabilidad Jurídica.

En cambio, los Contratos de Estabilidad Tributaria para las Mega-Inversiones tuvo un ámbito de aplicación más reducido, debido a que solamente se podrían estabilizar los beneficios tributarios enlistados en el artículo 235-3 (tarifa de renta, exención de renta presuntiva, no sujeción al impuesto al patrimonio, etc.), sin cubrir otros impuestos de carácter nacional.

3.2. Resultados Fiscales y de Inversión

A pesar de los beneficios fiscales que ofrecía el régimen de Mega-Inversiones, los resultados en términos de atracción de capital fueron nulos. Esto debido a que, de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, solo un proyecto alcanzó la calificación oficial como mega inversión por parte del Comité Interno de Mega inversiones del Ministerio de Comercio, correspondiente a la empresa Ultra Air S.A.S., del sector aeronáutico nacional (2025).

El proyecto de Ultra Air S.A.S, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, acreditó una inversión total de ochenta y cuatro mil millones setecientos veintidós millones de pesos (\$84.722.000.000), equivalente aproximadamente a dos millones setenta y cinco mil trescientos noventa y dos (2.065.392,29) UVT, superando el monto mínimo exigido por la normativa para el sector aeronáutico, establecido en dos millones (2.000.000) de UVT, cerca de setenta y dos mil seiscientos dieciséis millones de pesos (\$72.616.000.000) en el año 2021, conforme al parágrafo 4 del artículo 235-3 del Estatuto Tributario, adicionado por el Decreto Legislativo 575 de 2020 (2025).

En consecuencia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le otorgó la calificación al proyecto de megainversión mediante la Resolución 1531 de 2021. Sin embargo, Ultra Air S.A.S., no llegó a suscribir el respectivo Contrato de Estabilidad Tributaria con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, debido a que la Resolución 1531 de 2021 le fue derogada, dado que, según la información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales, Ultra Air S.A.S no cumplió con sus obligaciones (2025).

Ahora bien, aunque podría argumentarse que, el fracaso del nuevo régimen de estabilidad tributaria fue debido a que sus requisitos eran demasiado exigentes, lo cual ocasionó que ningún inversionista pudiera acceder al régimen, es necesario tener en cuenta que la entrada en vigencia del régimen coincidió con el momento económico más complejo de la última década: La Pandemia del Covid-19 y que los inversionistas solo pudieron postular sus proyectos hasta la entrada en vigencia del Decreto 1157 de 2020 “Por el cual se reglamentan los artículos 235-3- y 235-4 del Estatuto Tributario”.

Si bien es cierto, el régimen de estabilidad tributaria entró en vigencia definitivamente el 27 de diciembre de 2019 con la Ley 2010 de 2019. Solo hasta el 21 de agosto de 2020 se expidió el decreto reglamentario de los artículos 235-3- y 235-4 del Estatuto Tributario –Decreto 1157 de 2020 –, por medio de los cuales se desarrollaron los requisitos y el procedimiento para la calificación de los proyectos de inversión como megainversiones por parte del Comité Interno de Mega-Inversiones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El 11 de marzo del año 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que la nueva enfermedad por COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia y, en consecuencia, los Estado alrededor del mundo adoptaron diferentes medidas preventivas para evitar la propagación del virus, que, principalmente involucraban el aislamiento, lo cual ocasionó que las empresas alrededor del mundo tuvieran pérdidas económicas de gran envergadura o incluso quebraran.

No se puede desconocer que este contexto social y económico afectó profundamente la estabilidad económica de las empresas, que a duras penas podían sostener su planta operativa básica, mucho menos comprometerse con inversiones de largo plazo. En este escenario, resulta evidente que las condiciones macroeconómicas y la incertidumbre global dificultaron la implementación efectiva del régimen de Mega-Inversiones, obstaculizando su capacidad de atraer nuevas inversiones que promovieran el desarrollo del país y sepultándolo definitivamente con la entrada en vigencia de la Ley 2277 de 2022.

En resumen, el régimen de Mega-Inversiones no logró generar efectos económicos ni fiscales concretos, pese a que tenía un diseño normativo orientado a incentivar las inversiones de gran escala en el país.

Esta ineficacia se debió, en gran medida, a dos factores, por un lado, la declaratoria de inexecutable por vicios de la forma de la Ley 1943 de 2018 y los retrasos en la reglamentación de los artículos 235-3 y 235-4 del Estatuto Tributario por parte del Ejecutivo, que limitaron la operatividad del régimen en sus primeros años; y por otro, el panorama económico adverso generado por la pandemia del COVID-19, que afectó la

capacidad económica de las empresas para comprometerse con proyectos económicos a largo plazo que requirieran una inyección de capital de gran envergadura.

4. Incumplimiento del Estado Colombiano en los Contratos de Estabilidad Jurídica

En la práctica, el compromiso que había asumido el Estado colombiano de mantener estabilizadas las normas que fueron identificadas como determinantes de la inversión por parte de los inversionistas fue objeto de diversas controversias, especialmente, cuando se introdujeron cambios normativos que afectaron disposiciones que habían sido estabilizadas en los Contratos de Estabilidad jurídica.

El caso más representativo de las controversias que se originaron fue la creación y prórroga del impuesto al patrimonio, el cual generó una disputa jurídica relacionada con la aplicabilidad o no de este impuesto a los contribuyentes que habían firmado Contratos de Estabilidad Jurídica bajo la Ley 963 de 2005.

En las siguientes secciones se expondrá en que consiste el impuesto al patrimonio y, posteriormente, se referenciarán algunos de los casos más relevantes de las controversias que surgieron a partir de las modificaciones normativas que tuvo la norma, así como las repercusiones económicas que estos incumplimientos han generado para el Estado colombiano.

4.1. *Impuesto al Patrimonio*

El impuesto al patrimonio es un impuesto de antaño. Su existencia se remonta al año 1935, año en el que por primera vez fue implementado por el artículo 21 de la Ley 78

de 1935, como un impuesto anual, complementario y accesorio al de renta que buscaba gravar la riqueza de las personas naturales y jurídica (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

A pesar de su durabilidad en el ordenamiento tributario, este tributo ha tenido una aplicación intermitente y de carácter transitorio, toda vez que el legislador y el ejecutivo solo lo han activado cuando hay coyunturas económicas de gran envergadura.

El impuesto al patrimonio desapareció del ordenamiento tributario a partir el año de 1992 cuando el artículo 2 del Decreto 1321 de 1989 adicionó el artículo 294 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso: “A partir del año gravable en que entren en aplicación los ajustes integrales por inflación a los estados financieros, a que se refieren los Capítulos II y V del Título V del Libro I del Estatuto Tributario, elimínese para todos los contribuyentes, el impuesto de patrimonio” (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Sin embargo, en agosto del año 2002 se declaró el estado de conmoción interior y en virtud de este se expidió el Decreto Ley 1838, por medio del cual se instauró el “Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática”, que representó la primera aparición del impuesto al patrimonio en la forma en que lo conocemos hoy en día. (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

El impuesto debía ser pagado por los declarantes del impuesto sobre la renta (personas naturales y jurídicas) y su base gravable era el patrimonio líquido poseído a 31 de agosto de 2002. La tarifa del gravamen era del 1.2% liquidado sobre el valor del patrimonio líquido poseído a 31 de agosto de 2002. Al tratarse de una norma expedida bajo un estado de excepción, su vigencia fue transitoria, por lo que, el gravamen solo podía cobrarse una vez (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

No obstante, la Ley 863 de 2003 modificó el Capítulo V del Título II del Libro Primero del Estatuto Tributario e incluyó de nuevo los artículos 292 a 298 y adicionó los artículos 298-1, 298-2 y 298-3 en el Estatuto Tributario. Estas disposiciones establecieron el impuesto al patrimonio que gravaría a las personas naturales y jurídicas cuyo patrimonio líquido sea superior a los tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) al primero (1) de enero de los años 2004, 2005 y 2006. Este valor debía actualizarse anualmente de acuerdo con la inflación. La tarifa anual del impuesto se fijó en el 0,3% (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Posteriormente, la Ley 1111 de 2006 sustituyó los artículos 292 a 298 del Estatuto Tributario y creó el impuesto al patrimonio para los años 2007, 2008, 2009 y 2010. Este impuesto debían pagarlo las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, cuyo patrimonio líquido a 1 de enero de 2007 fuera igual o superior a \$3.000.000.000 (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Se determinó una tarifa anual del 1.2%, la cual se aplicaría sobre el patrimonio líquido poseído a 1 de enero de 2007. Esto significó que la base gravable quedaba congelada, pues para los cuatro años de vigencia siempre sería el patrimonio líquido calculado el 1 de enero de 2007 (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Después, la Ley 1370 de 2009 (modificada en aspectos muy puntuales por la L. 1430 de 2010) adicionó los artículos 292-1, 293-1, 294-1, 295-1, 296-1, 297-1, 298-4, y 298-5 del Estatuto Tributario, a través de los cuales se creó el impuesto al patrimonio por el año gravable 2011. Al igual que los otros, este impuesto debían pagarlo las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, que a 1 de enero de 2011 tuvieran un patrimonio

líquido igual o superior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Se dispuso que la tarifa sería del 2.4% cuando la base gravable se encontraba entre tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) y cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000), y del 4.8% cuando superara los \$5.000.000.000 (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

El impuesto se debía pagarse en ocho cuotas iguales, entre el año 2011 y el año 2014, lo cual significó en la práctica que la tarifa anual para dichos períodos sería del 0,6% para el primer rango patrimonial, y del 1.2% para el segundo (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

El 7 de diciembre de 2010 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 4580 de 2010, debido al fenómeno de La Niña. Dentro del marco del estado de excepción, se emitió el Decreto 4825 de 2010, por medio del cual se creó un impuesto de patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

El hecho generador del impuesto era la posesión de riqueza al 1 de enero del año 2011, cuyo valor sea igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000) e inferior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

La tarifa sería del 1.0% sobre la base gravable cuando el patrimonio líquido sea igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000) y hasta dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) y del 1.4% sobre la base gravable cuando el patrimonio líquido sea

superior a dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) e inferior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Adicionalmente, el Decreto también introdujo una sobretasa del 25% al impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta de que trata la Ley 1370 de 2009 (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

Finalmente, la Ley 1739 de 2014 creó el denominado impuesto a la riqueza por los años gravables 2015, 2016 y 2017 (para las personas naturales hasta el año 2018) recogido en los artículos 292-2, 293-2, 294-2, 295-2, 296-2, 297-2 y 298-6 al 298-8 del Estatuto Tributario (Estatuto Tributario, PwC, 2021).

4.2. Casos Relevantes de Controversias

En el año 2010, la DIAN fue consultada sobre si el nuevo impuesto el patrimonio, creado por la Ley 1370 de 2009 para el año 2011, era aplicable a los contribuyentes que suscribieron Contratos de Estabilidad Jurídica de la Ley 963 de 2005. Frente a esta consulta, la Administración Tributaria concluyó que el nuevo impuesto al patrimonio establecido en la Ley 1370 de 2009 si era aplicable a los contribuyentes que suscribieron Contratos de Estabilidad Jurídica, dado que este no constituyó una modificación del impuesto al patrimonio anterior –Ley 1111 de 2006–, sino que se trataba de un nuevo impuesto que no estaba cobijado por el régimen de estabilidad jurídica dicha Ley (Concepto 98797 de 2010, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 2010).

En respaldo de lo anterior, La DIAN advirtió que durante el trámite legislativo de la Ley 1370 de 2009 fue propuesto un párrafo que excluía del nuevo impuesto a los beneficiarios de los Contratos de Estabilidad Jurídica. No obstante, dicha disposición fue suprimida antes de la aprobación final de la Ley, lo cual, en su criterio, demostraba que el legislador tuvo la intención de incluir a todos los contribuyentes sin distinción alguna, incluso aquellos amparados por los Contratos de Estabilidad Jurídica (Concepto 98797 de 2010, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 2010).

En el año 2016, este concepto fue declarado nulo por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, al considerar que la Ley 1370 de 2009 no creó un nuevo impuesto, sino que prorrogó el ya existente impuesto al patrimonio de la 1111 de 2006. En consecuencia, dicha norma estaba amparada por los Contratos de Estabilidad Jurídica celebrados bajo la Ley 963 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2016).

De acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado, la interpretación de la Administración Tributaria implicó una modificación normativa adversa que violó el principio de buena fe, en tanto, desconoció el marco normativo que cobijan los Contratos de Estabilidad Jurídica (2016).

Pese a la claridad del precedente judicial, la DIAN continuó exigiendo el pago del impuesto al patrimonio prorrogado, negando las solicitudes de devolución presentadas por las sociedades beneficiarias del régimen de estabilidad jurídica.

En virtud de las constantes modificaciones que siguió teniendo el impuesto al patrimonio, en vigencia de los Contratos de Estabilidad Jurídica, y de la posición de la Administración Tributaria de que este era un nuevo impuesto y, por tanto, no estaba

cobijado por las normas que se estabilizaron en dichos contratos, varias sociedades optaron por demandar la nulidad y el restablecimiento contra los actos administrativos que negaron las solicitudes de devolución por concepto de pago de lo no debido del impuesto al patrimonio y la sobretasa del año gravable 2011.

Una de ellas fue Avianca S.A., que suscribió el Contrato de Estabilidad Jurídica Nro. EJ-020 del 30 de diciembre de 2008, bajo el régimen de la Ley 963 de 2005, con el fin de garantizar la estabilidad de las normas determinantes de su inversión, entre ellas, los artículos 292 a 296 del Estatuto Tributario, modificados por la Ley 1111 de 2006, relativos al impuesto al patrimonio aplicable para los años gravables 2007 a 2010 (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2014-01357-01(22867), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2018).

Con la expedición de la Ley 1370 de 2009, se adicionaron los artículos 292-1 a 296-1 del Estatuto Tributario. La DIAN sostuvo que dicho tributo constituía un nuevo impuesto, ajeno al contrato de estabilidad jurídica, motivo por el cual negó la devolución solicitada por Avianca de la cuarta cuota pagada por valor de \$5.774.409.000 correspondiente al impuesto y la sobretasa del año 2011 (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2014-01357-01(22867), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2018).

No obstante, mediante sentencia del 16 de marzo de 2018, el Consejo de Estado reiteró que la Ley 1370 de 2009 no creó un nuevo impuesto al patrimonio, sino que prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio establecido por la Ley 1111 de 2006, constituyendo una modificación normativa adversa. Por lo que, al haber Avianca suscrito un

Contrato de Estabilidad Jurídica sobre ese impuesto, cualquier modificación sobre las normas relativas al referido tributo no le son aplicables, lo cual incluye la prórroga del gravamen y la sobretasa prevista en el Decreto 4825 de 2010 (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2014-01357-01(22867), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2018).

En consecuencia, declaró la procedencia de la devolución de la suma de \$5.774.409.000 correspondiente a la cuarta cuota de lo pagado por Avianca respecto de la declaración del impuesto sobre el patrimonio del año 2011 (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2014-01357-01(22867), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2018).

Posteriormente, se presentó una situación similar con Avianca, pero esta vez en relación con el impuesto a la riqueza creado para los años 2015 a 2018 en virtud de la Ley 1739 de 2014.

La DIAN exigió el pago del impuesto a la riqueza argumentando que este era un nuevo gravamen que no había quedado incluido en el Contrato de Estabilidad Jurídica celebrado, por cuanto la Ley 1739 de 2014 lo había creado a partir de 2015 y era una norma distinta de la que inicialmente lo estableció (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2018-00577-01(25330), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2021).

En consecuencia, Avianca canceló las obligaciones correspondientes, pero luego presentó una solicitud de devolución del pago de lo no debido, argumentando que el nuevo impuesto constituía una prórroga del impuesto al patrimonio. Esta solicitud fue negada por

la DIAN (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2018-00577-01(25330), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2021).

Mediante la sentencia del 29 de abril de 2021, el Consejo de Estado analizó la estructura del impuesto a la riqueza y concluyó que, aunque fue denominado de manera distinta, la definición y el hecho generador del tributo conservan una redacción y esencia respecto a gravar la posesión de riqueza, por lo tanto, determinó que la Ley 1739 de 2014 no creó un nuevo impuesto, sino que extendió y prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio regulado por la Ley 1111 de 2006 (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2018-00577-01(25330), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2021).

En razón de esto, declaró procedente la suma de \$12.957.315.000 correspondiente a la primera y segunda cuota de lo pagado por Avianca respecto de la declaración del impuesto a la riqueza del año gravable 2015 (Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2018-00577-01(25330), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2021).

Otro suceso similar ocurrió con Bavaria S.A., la cual suscribió el Contrato de Estabilidad Jurídica Nro. EJ-02 del 8 de febrero de 2008, mediante el cual se le estabilizaron los artículos 25 a 29 de la Ley 1111 de 2006, relativos al impuesto al patrimonio vigente hasta el año 2010 (Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2019-00038-01(27212), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2023).

La DIAN le exigió el pago del impuesto al patrimonio correspondiente al año 2011, junto con la sobretasa del Decreto 4825 de 2019, obligación que Bavaria cumplió en ocho cuotas pagas entre el año 2011 y el año 2014, por un total de \$23.553.344.000 (Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2019-00038-01(27212), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2023).

Luego, Bavaria solicitó la devolución de dicho valor, alegando que se trataba de un pago de lo no debido, pues el impuesto y la sobretasa estaban amparados por el Contrato de Estabilidad Jurídica. Sin embargo, la DIAN negó la solicitud (Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2019-00038-01(27212), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2023).

En sentencia del 2 de noviembre de 2023, la Sección Cuarta del Consejo de Estado reiteró que el impuesto al patrimonio regulado por la Ley 1370 de 2009 y la sobretasa accesoria al impuesto creada por el Decreto 4825 de 2010 no constituyeron tributos nuevos, sino una prórroga del impuesto al patrimonio de la Ley 1111 de 2006, por lo tanto, Bavaria no era sujeto pasivo del tributo al haber estabilizado los artículos 25 a 29 de la Ley 1111 de 2006 (Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2019-00038-01(27212), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 2023).

4.2. Repercusiones Económicas

El costo de incumplir los compromisos contractuales adquiridos en materia de estabilidad jurídica va mucho más allá del daño reputacional, es un costo fiscal medible y

creciente, que no solo tensiona las relaciones con los inversionistas, sino que también impone una carga económica sobre el presupuesto nacional.

La actuación de la Administración Tributaria de seguir cobrando el impuesto al patrimonio y a la riqueza prorrogado demuestra un desacato implícito frente a lo ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia del 2016. Al insistir en su tesis de que, si se trataba de un nuevo tributo, la DIAN desconoció el marco normativo de los Contratos de Estabilidad Jurídica y el principio de buena que deben regir las relaciones entre el Estado y los inversionistas.

Esta conducta ha producido un impacto económico en las finanzas públicas, al derivar en un cúmulo de solicitudes de devolución y litigios que han significado cuantiosas pérdidas fiscales por concepto del impuesto al patrimonio creado por Ley 1111 de 2006, prorrogado por las Leyes 1370 de 2009 y 1739 de 2014.

De acuerdo con los datos suministrados por la DIAN, entre el año 2015 y el año 2025, se han tramitado un total de seiscientos cuarenta y tres (643) procesos de devolución por concepto del impuesto al patrimonio. El total de estas solicitudes ha tenido un costo fiscal de ciento cincuenta y cinco mil novecientos cincuenta y seis millones ciento cincuenta y cuatro mil sesenta y uno pesos (\$155.956.154.061) (Radicado 100153161 - 3917, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 2025).

La anterior cifra no solo revela el pasivo fiscal que han tenido que asumir las finanzas públicas, al tener que devolver los recursos que se esperaban recaudar y destinar a los diferentes programas sociales, sino que también evidencia que las controversias

jurídicas relacionadas con el impuesto al patrimonio no han sido fenómenos aislado, sino recurrentes y onerosos.

Además, permite inferir que los Contratos de Estabilidad Jurídica siguen proyectando efectos fiscales, incluso después de la derogatoria de la figura, en lo que respecta a la estabilización del impuesto al patrimonio.

Este tipo de errores en la ejecución de la política fiscal de inversión debe ser tomada en cuenta al momento de estructurar nuevos regímenes que comprometan la seguridad jurídica para atraer capital de largo plazo. La experiencia demuestra que una política mal diseñada, sin evaluación del impacto fiscal adecuado, puede generar asimetrías entre el beneficio privado y las finanzas del Estado.

5. Análisis

Del examen realizado a la política fiscal de los Contratos de Estabilidad Jurídica y del régimen de Mega-Inversiones se pueden identificar un conjunto de ventajas, desventajas y lecciones estructurales que permiten valorar el papel de la estabilidad jurídica en materia tributaria como una política pública efectiva para atraer la inversión la inversión de capital al país.

Es necesario que en los futuros proyectos de Ley en los que se contemple esta figura, se analicen de manera minuciosa en materia económica cual sería el impacto fiscal de esta figura en las finanzas del Estado frente a los beneficios otorgados a los inversionistas.

Asimismo, es necesario que se establezcan claros lineamientos técnicos y jurídicos que definan con precisión los alcances y límites de las normas que pueden ser objeto de estabilización, con el fin de evitar ambigüedades interpretativas que puedan dar lugar a litigios o a interpretaciones administrativas contrarias al espíritu de la figura.

En este sentido, debe evitarse que la Administración Tributaria, como ocurrió en el caso del impuesto al patrimonio, desconozca el marco normativo pactado bajo el pretexto de una supuesta autonomía conceptual de los nuevos tributos creados, lo cual termina por minar la confianza inversionista

5.1. Ventajas: Confianza Inversora y Seguridad Jurídica

La principal ventaja de los Contratos de Estabilidad Jurídica radicó en su capacidad para reconstruir la confianza de los inversionistas en el Estado colombiano, en un contexto en el cual la inestabilidad normativa y la desconfianza en las instituciones era palpable. Al garantizar que las normas determinantes de la inversión no serían modificadas en detrimento de la inversión durante la vigencia del contrato, el Estado logró ofrecer un entorno previsible que favoreció la ejecución de proyectos de largo plazo.

Este marco normativo contribuyó a fortalecer la imagen nacional e internacional del país como destino seguro para invertir, lo cual ayudó a incrementar los flujos de inversión directa y facilitó la ejecución de proyectos en sectores estratégicos relacionados con la generación y transmisión de energía, las telecomunicaciones, los servicios financieros, la industria manufacturera, entre otros.

Asimismo, los 74 Contratos de Estabilidad Jurídica celebrados demuestran que el compromiso del Estado de mantener un marco normativo estable fue un incentivo que logró atraer la inversión y promover la generación de empleo. Este equilibrio inicial en las relaciones evidenció que la estabilidad jurídica puede ser un instrumento eficaz para promover nuevas inversiones y expandir el capital nacional y extranjero.

5.2. Desventajas: Pérdida fiscal, concentración sectorial y limitada equidad

Pese a los resultados positivos en materia de atracción de inversión, la implementación de los Contratos de Estabilidad Jurídica evidenció importantes deficiencias estructurales que afectaron su sostenibilidad y legitimidad como un instrumento permanente materia de política fiscal.

En primer lugar, el régimen jurídico produjo una pérdida fiscal significativa, derivada de la estabilización de la tarifa del impuesto sobre la renta. El gasto tributario se tradujo en una disminución de ingresos públicos del 01% del PIB anual, lo cual ha comprometido la estabilidad de las finanzas públicas.

Lo anterior, debido a que, solo hasta la expedición de la Ley 1450 de 2011 y, la posterior, publicación de la Resolución 1732 del 2012, se elaboró una metodología para calcular la prima de los Contratos de Estabilidad Jurídica que cubriera cada uno de los riesgos asumidos por las Nación en las coberturas normativas solicitadas por los inversionistas.

En segundo lugar, el régimen de estabilidad jurídica provocó una concentración sectorial, pues la política de estabilidad jurídica estaba orientada a atraer capital

significativo, por lo cual, la mayoría de los contratos fueron celebrados con empresas de gran tamaño pertenecientes a los sectores energéticos, financieros y de telecomunicaciones, lo cual excluyó a las medianas empresas de los beneficios del régimen, así como a las regiones apartadas del país que requerían incentivos específicos para su desarrollo productivo. Esto provocó que el régimen terminará reforzando las desigualdades estructurales del territorio nacional, favoreciendo los polos de inversión tradicional en detrimento de las zonas rurales y emergentes.

En tercer lugar, el régimen careció de la obligación de generar un número mínimo de empleos directos, esto limitó su impacto social y redujo el efecto multiplicador de la inversión sobre la economía. Al no establecer un compromiso en materia laboral determinado, el régimen perdió la oportunidad de vincular la estabilidad jurídica con resultados tangibles en materia de empleo, productividad y bienestar social.

El anterior vacío normativo intentó corregirse en el régimen de Mega-Inversiones, que sí incorporó como requisito de aprobación de los Contratos de Estabilidad Tributaria la creación de al menos 400 empleos directos. No obstante, debido al fracaso de este régimen queda la duda de si la estabilidad jurídica, puede seguir siendo un mecanismo efectivo para promover la inversión a largo plazo y promover la generación de empleo formal y directo.

En conclusión, las desventajas de los Contratos de Estabilidad Jurídica no radicarón en la idea de estabilizar las normas tributarias por un determinado periodo de años, sino en la falta de condiciones estructurales que garantizaran su equidad, sostenibilidad fiscal y retorno social.

Asimismo, la ausencia de compromisos en la generación de un mínimo de empleos y la concentración sectorial de los beneficios en determinados sectores económicos revelan que la política fue diseñada como un incentivo tributario más que como una herramienta integral de desarrollo económico.

5.3. Lecciones: Equilibrio entre la Estabilidad Fiscal y la Sostenibilidad Fiscal

Los Contratos de Estabilidad Jurídica y régimen de Mega-Inversiones dejan múltiples lecciones sobre la relación entre seguridad jurídica, la eficiencia económica y la sostenibilidad fiscal. Ambos regímenes, aunque con diseños distintos, compartieron un mismo propósito: reconstruir la confianza del inversionista y garantizar un sistema normativo predecible para la inversión.

No obstante, los resultados obtenidos muestran que la estabilidad normativa por sí sola no garantiza el desarrollo económico sostenido, si no se acompaña de instrumentos de control, evaluación y corresponsabilidad fiscal.

La experiencia demuestra que la estabilidad jurídica debe entenderse como un medio y no como un fin. Su objetivo no puede limitarse a blindar a determinados inversionistas frente a cambios normativos, sino que debe integrarse en una estrategia de desarrollo económico que genere valor agregado, empleo y progreso territorial.

Cuando la estabilidad se concibe como un privilegio contractual y no como una política pública integral, se corre el riesgo de profundizar las brechas de la desigualdad y debilitar la legitimidad del sistema tributario.

El Estado no puede comprometer su potestad tributaria ni su capacidad recaudatoria en aras de ofrecer seguridad jurídica. La sostenibilidad de las finanzas públicas exige que todo incentivo esté acompañado de una evaluación del costo fiscal ex ante y ex post, con indicadores verificables que permitan medir el retorno social y económico de las inversiones realizadas por parte de los inversionistas. En ausencia de esta evaluación, la política fiscal corre el riesgo de convertirse en un instrumento regresivo, que traslada al erario los costos de la estabilidad privada.

El fracaso del régimen de Mega-Inversiones evidenció que la confianza inversora no depende exclusivamente de la inmutabilidad de las normas, sino también de la coherencia institucional y la estabilidad macroeconómica. En este sentido, la estabilidad jurídica debe ser concebida como una herramienta dentro de un ecosistema más amplio de políticas públicas orientadas al crecimiento sostenible y no como un compromiso contractual aislado.

La experiencia sugiere que la verdadera lección de política pública radica en reconocer que la estabilidad normativa sin disciplina fiscal es insostenible, y que la confianza inversionista se construye a partir de la credibilidad del Estado, no de la congelación de las normas.

En resumen, los Contratos de Estabilidad Jurídica dejaron como enseñanza la necesidad de articular seguridad jurídica y responsabilidad fiscal dentro de un mismo marco de política económica. Cualquier instrumento futuro que pretenda ofrecer estabilidad al inversionista deberá incorporar compromisos verificables en materia de generación de empleo, impacto territorial y contribución al desarrollo sostenible, junto con un esquema de

seguimiento que garantice su proporcionalidad y transparencia. Solo de esa manera será posible consolidar una política fiscal que consagre a la estabilidad jurídica como una herramienta de desarrollo y no un privilegio fiscal.

6. Conclusiones

Los resultados económicos y fiscales de la implementación de los Contratos de Estabilidad Jurídica demuestran que, si bien este es un mecanismo efectivo para atraer la inversión, es insuficiente para garantizar el desarrollo económico del país de manera sostenida.

Del análisis comparado entre los Contratos de Estabilidad Jurídica y el régimen de Mega-Inversiones se revela que, aunque este último intento establecer requisitos más estrictos en temas de inversión y corregir la omisión en materia de generación de empleo, la falta de una institucionalidad más sólida y de condiciones macroeconómicas más favorables impidieron su operatividad.

Si bien la seguridad normativa es un factor esencial para atraer la inversión, su efectividad depende del cumplimiento del Estado por los compromisos adquiridos. El cumplimiento de lo pactado es un requisito indispensable para consolidar la confianza de los inversionistas y preservar la buena fe que deben regir las relaciones entre el Estado y los privados.

Los incentivos tributarios aislados no sustituyen la necesidad de políticas económicas coherentes y sostenidas en el tiempo, orientadas al equilibrio entre la promoción de la inversión y el equilibrio fiscal.

Los futuros regímenes de estabilidad tributaria en Colombia deben orientarse hacia una armonización entre la seguridad jurídica, la equidad tributaria y la responsabilidad fiscal. Asimismo, deben establecer metas claras en materia de generación de empleo, desarrollo regional y, sobre todo, mecanismos que garanticen la observancia por parte de las entidades públicas de los acuerdos pactados. Solo así será posible atraer la inversión, asegurar la legitimidad de la política fiscal y consolidar una estabilidad jurídica fundada en el respeto de los compromisos adquiridos.

7. Anexos

Anexo 1. Contratos de Estabilidad Jurídica Vigentes

Inversionista	Actividad Económica	Vigencia	Monto de Inversión
Cervecería del valle S.A.	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas.	17/03/2028	\$ 307.387.000.000
Comertex S.A.	Comercio al por mayor de productos textiles y confección para uso doméstico.	17/04/2028	\$ 5.728.957.924
Bavaria S.A.	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas Alcohólicas.	7/05/2028	\$ 960.351.000.000

Empresas Públicas de Medellín ESP	Generación de energía eléctrica.	11/06/2028	\$ 1.813.762.280.000
Hotelería Internacional S.A.	Alojamiento en hoteles.	13/05/2028	\$ 79.368.774.131,00
Nova Mar Development S.A.	Alojamiento en hoteles.	13/05/2028	\$ 89.836.862.848
ISA - Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	Transmisión de energía eléctrica.	22/09/2028	\$ 701.080.641.875
Cine Colombia S.A.	Actividades de exhibición de películas cinematográficas y videos.	28/07/2027	\$ 55.463.673.000
Zona Franca Argos S.A.	Fabricación de cemento, cal y yeso.	16/09/2028	\$ 712.331.000.000
Compounding And Masterbatching	Fabricación de plásticos en forma primaria.	18/09/2028	\$ 9.989.211.020

Industry Limitada - Comai Ltda.			
Polipropileno Del Caribe S.A. - Propilco	Fabricación de plásticos en forma primaria.	10/09/2028	\$ 22.028.333.320
Sociedad Inversiones Inmobiliarias De Colombia S.A.	Actividades inmobiliarias a cambio de una retribución o por contrata.	15/09/2028	\$ 79.281.828.109
Renting Colombia S.A.	Alquiler y arrendamiento de vehículos automotores.	16/09/2028	\$ 1.116.315.000.000
Sociedad de Comercialización Internacional Girdle & Lingerie S.A.S	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel.	1/12/2028	\$ 19.088.061.120
Productora de confección "Proco"	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel.	1/12/2028	\$ 6.237.974.247
Avianca S.A.	Transporte aéreo nacional de pasajeros.	12/03/2029	\$ 600.000.000.000

Promigas S.A.	Transporte por tuberías	17/03/2029	\$ 77.263.585.000
Bancolombia S.A.	Alquiler y arrendamiento de otros tipos de maquinaria, equipo y bienes tangibles.	16/03/2029	\$ 966.865.000.000
Sodimac Colombia S.A.	Comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción.	31/03/2029	\$ 123.362.000.000
Industria De Alimentos Zenú S.A.	Procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos	24/04/2029	\$ 46.741.000.000
Compañía Nacional de Chocolates S.A.	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería.	24/04/2029	\$ 15.306.000.000
Compañía De Galletas Noel S.A.	Elaboración de productos de molinería.	24/04/2029	\$ 39.450.000.000
Molinos Santa Marta S.A.	Elaboración de productos de molinería.	24/04/2029	\$ 24.889.500.000

ETB	Otras actividades de telecomunicaciones.	23/06/2029	\$ 1.072.778.000.000
Suramericana de Seguros (Hoy Seguros Generales Suramericana S.A.)	Seguros Generales.	10/07/2029	\$ 77.335.000.000
Suramericana de Seguros de Vida (Hoy seguros de vida suramericana S.A.)	Seguros de vida.	10/07/2028	\$ 47.461.000.000
SURATEP S.A. (Absorbida por Seguros de Vida Suramericana S.A.)	Seguros de vida.	10/07/2029	\$ 15.844.000.000
Proyectos de Infraestructura S.A. PISA	Construcción de obras de ingeniería civil.	30/11/2029	\$ 160.000.000.000

CI Tejares Terracota De Colombia S.A.	Fabricación de productos minerales no metálicos.	10/11/2029	\$ 5.679.926.633
ISAGEN S.A. E.S.P.	Transmisión de energía eléctrica.	27/07/2030	\$ 3.256.036.000.000
Comunicación Celular Comcel S.A.	Otras actividades de telecomunicaciones.	3/08/2030	\$ 978.687.750.000
Compañía de Servicios e Inversiones Alpes S.A.	Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas.	22/09/2030	\$ 47.619.000.000
Telmex Hogar S.A. (Hoy Claro)	Actividades de telecomunicaciones alámbricas.	15/12/2030	\$ 1.298.748.000.000
Bimbo de Colombia S.A.	Elaboración de productos de panadería.	28/09/2030	\$ 118.219.000.000,
Emgesa S.A. E.S.P.	Generación de energía eléctrica.	8/02/2031	\$ 1.922.578.143.429

Anexo 2. Contratos de Estabilidad Jurídica que terminaron por vencimiento del plazo

Inversionista	Actividad Económica	Vigencia
Alpina Productos Alimenticios S.A.	Elaboración de Productos lácteos.	24/01/2006 – 24/01/2016
Proficol Andina. (Hoy Adama Andina b.v Sucursal Colombia)	Fabricación de plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario.	19/10/2007 – 19/10/2017
DIVCO S.A, (Hoy Golosinas Trululu)	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería.	4/01/2008 – 4/01/2023
Almacenes Éxito S.A.	Comercio al por menor, en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco.	2/01/2008 – 2/01/2018
Sofasa S.A.	Fabricación de vehículos automotores y sus motores.	3/03/2008 – 3/03/2018
AVESCO S.A.	Expendio a la mesa de comidas preparadas.	14/10/2008 – 14/10/2018

Teledatos Zona Franca S.A.	Actividades de centros de llamadas (Call center).	10/06/2009 – 10/06/2019
Schlumberger Surencó S.A.	Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural.	15/07/2008 – 26/04/2020
Gyplac S.A.	Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso.	19/02/2009 – 19/02/2024
Novaventa S.A.	Comercio al por mayor no especializado.	24/04/2009 – 24/04/2019
Meals Mercadeo de Alimentos de Colombia S.A.	Elaboración de Productos lácteos.	24/04/2009 – 24/04/2019
Laboratorio Baxter S.A.	Fabricación de instrumentos, aparatos y materiales médicos y odontológicos (incluido mobiliario).	28/07/2009 – 28/07/2009
Paneltec S.A.	Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso.	2/07/2009 – 2/07/2024
Biocombustibles Sostenibles del Caribe Biosc S.A.	Fabricación de otros productos químicos.	9/11/2007 – 9/11/2021

LafrancoI Internacional S.A.	Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico.	15/06/2010 – 15/06/2020
Cerámica San Lorenzo Industrial De Colombia S.A.	Fabricación de materiales de arcilla para la construcción.	1/07/2010 – 1/07/2025
Nouvelle de Colombia E.U.	Fabricación de otros productos de Plástico.	22/07/2010 – 23/01/2023
Colombina del Cauca S.A.	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería.	2/07/2010 – 2/07/2020
Ecodiesel Colombia S.A.	Fabricación de otros productos químicos.	24/09/2010 – 27/06/2023
Refinería De Cartagena S.A.	Fabricación de productos de la refinación del petróleo.	3/09/2010 – 18/12/2023
Falabella De Colombia S.A.	Comercio a por menor en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente por	23/09/2010 - 23/09/2020

	productos diferentes de alimentos (víveres en general), bebidas y tabaco.	
Intexzona S.A.	Actividades de administración empresarial.	26/11/2010 – 5/03/2023
Cryogas S.A.	Producción de gas; distribución de combustibles gaseosos por tuberías.	5/10/2010 – 5/10/2020
Familia del Pacífico Ltda.	Fabricación de otros artículos de papel y cartón.	18/03/2011 – 18/03/2016
Clínica Portoazul S.A.	Actividades de hospitales y clínicas, con internación.	29/08/2011 – 2/12/2024
Colombina S.A.	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería.	26/09/2013 – 26/09/2016
Concesionaria Vial de los Andes S.A.	Construcción de otras obras de ingeniería civil.	2/12/2013 – 2/12/2016
Jerónimo Martins Colombia S.A.S.	Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido	23/05/2014 – 23/05/2026

	compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco.	
Bioenergy	Producción y uso de energía derivada de materiales orgánicos.	27/09/2016 – 10/03/2025
Carvajal Pulpa y Papeles	Fabricación de otros artículos de papel y cartón.	27/09/2016 – 27/09/2024

Anexo 3. Contratos de Estabilidad Jurídica que terminaron anticipadamente o por liquidación judicial

Inversionista	Actividad Económica	Vigencia
Arcelormittal Stainless Service Andino S.A.	Industrias básicas de hierro y de acero.	27/10/2008 – 19/01/2015
Gas Natural Comprimido S.A.	Estaciones de servicio de gas natural vehicular.	19/02/2009 – 15/01/2015
Ciudadela Salud S.A.	Actividades de hospitales y clínicas, con internación.	2009 – 4/08/2010
Siemens Manufacturing S.A.	Fabricación de otros productos elaborados de metal.	19/08/2009 – 9/06/2015

Alfacer del Caribe S.A.	Fabricación de materiales de arcilla para la construcción.	28/09/2009 – 12/01/2022
Nicolukas S.A.	Elaboración de otros productos alimenticios.	30/06/2010 – 6/06/2015
Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.	Construcción - Trabajos y obras de ingeniería civil.	16/04/2013 – 16/04/2026

Anexo 4. Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP)

Año	Costo fiscal de GT CEJ en billones	% del PB
2018	\$ 1.380	0,1%
2019	\$ 1.013	0.1%
2020	\$ 891	0,1%
2021	\$ 1.368	0.1%
2022	\$ 1.868	0,1%

7. Bibliografía

Calero Tafur, M. A. (2014). *El Contrato Estatal de Estabilidad Jurídica*.

Cámara de Representantes. (2005, junio 3). *Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Ley 15 de 2003 Cámara*.

Cárdenas Santa María, M. (2012, octubre 4). *Proyecto de Ley número 166 de 2012 Cámara*.

Congreso de la República de Colombia. (2005, julio 8). Ley 963 de 2005. *Diario Oficial No. 45.963*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0963_2005.html

Congreso de la República de Colombia. (2011, junio 16). *Ley 1450 de 2011*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>

Congreso de la República de Colombia. (2012, diciembre 26). *Ley 1607 de 2012*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51040>

Congreso de la República de Colombia. (2019, diciembre 27). *Ley 2010 de 2019*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159687>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2015). *Sentencia No. 2246 CP. Álvaro Namén Vargas. 11001-03-06-000-2015-00041-00 (2246)*.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2016, agosto 30). *Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad. 11001-03-27-000-2011-00003-00(18636) de 2016*. [https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/11001-03-27-000-2011-00003-00\(18636\).htm#inicio](https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/11001-03-27-000-2011-00003-00(18636).htm#inicio)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2018, marzo 15). *Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2014-01357-01(22867)*. <https://crconsultorescolombia.com/sentencia-22867-impuesto-al-patrimonio.php>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2021, abril 29). *Sentencia Rad. 08001-23-33-000-2018-00577-01(25330)*.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2023, noviembre 2). *Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2019-00038-01(27212)*.

Corte Constitucional de Colombia. (2006, abril 24). *Sentencia C-320 de 2006*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2010, diciembre 28). *Concepto 98797 de 2010*. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/concepto_tributario_dian_0098797_2010.htm

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2025, octubre 15). *Radicado 100153161-3917*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2025, octubre 31). *Radicado 100153156 – 2159*.

Ley 963 de 2005, Diario Oficial No. 45.963 (2005). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0963_2005.html

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025a, septiembre 24). *Contratos de Estabilidad Jurídica Suscritos*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025b, octubre 28). *Radicado Nro. 2-2025-035476*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012, junio 22). *Resolución 1732 del 2012*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Anexo del Apéndice 1. Gasto tributario en el impuesto sobre la renta*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023b). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministro de Comercio, Industria y Turismo. (2003, julio 24). *Proyecto de Ley número 15 de 2003 Senado*. Gaceta del Congreso Nro. 350.
- Proyecto de Ley Nro. 278 de 2019 (Cámara) y 227 de 2190 (Senado)*. (s. f.). Recuperado 8 de noviembre de 2025, de https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_1214.pdf
- PwC. (2021). Libro I: Impuesto sobre la renta y complementarios; Cap. V: Tarifas del impuesto al patrimonio. En *Estatuto Tributario 2021* (pp. 199, 200 y 201).