



COMUNICADO 06

4 y 5 de febrero 2026

Sentencia C-020/26: Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones: "En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen." y "Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros."

Sentencia C-020/26 (5 de febrero)
M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño
Expediente D-16.314

Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones: “En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.” y “Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros”¹, contenidas en artículo 513-8 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario, modificado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.

1. Norma demandada

¹ Sentencias C-416 de 2024, T-273 de 2023.

A continuación, se transcribe la disposición acusada, subrayando el contenido demandado:

"LEY 2277 DE 2022
(diciembre 13)

"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones."

ARTÍCULO 54. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

(....)

Artículo 513-8. Base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base

gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, las expresiones "En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen." y "Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros", contenidas en artículo 513-8 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario, modificado por el artículo 54 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", por los cargos estudiados.

3. Síntesis de los fundamentos

Los demandantes consideraron que los incisos segundo y tercero del artículo 513-8 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 desconocen (i) el principio de igualdad, (ii) el principio de equidad horizontal tributaria y (iii) la norma impone de forma encubierta un arancel por vía legislativa, en contravía de la reserva gubernamental sobre la imposición

de aranceles. Lo anterior por cuanto las expresiones acusadas establecen una base gravable diferencial del impuesto saludable entre productos nacionales y productos importados o producidos en zonas francas, generando una mayor carga tributaria para estos últimos únicamente con base en el origen del producto. Afirman que dicha diferenciación, fundada en la procedencia del bien, resulta irrelevante a la luz de los fines de salud pública propios del impuesto saludable y, por ello, no existe una relación racional entre el medio utilizado por el legislador y el fin perseguido.

En ese orden, para los actores, la norma no respetaba el derecho a la igualdad y en consecuencia, el principio de equidad tributaria, por cuanto mientras el primer inciso de la norma fija la base gravable de los productos nacionales como el precio de venta del bien, la base gravable para los productos importados o producidos en zonas francas corresponde a una fórmula más compleja que comprende: (i) el valor del producto que se tuvo en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, más (ii) el valor de los tributos aduaneros, que incluye el IVA. Agregaron que esto configuraba una vulneración de la reserva de ley marco en materia arancelaria prevista en los artículos 150-19, literal c), y 189-25 de la Constitución Política, en la medida en que el Legislador habría definido elementos propios del arancel. Los demandantes también presentaron un cargo referido a la posible vulneración del derecho a la libre competencia económica. La Sala consideró que dicho cargo no satisfacía los requisitos de aptitud desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Luego de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de los principios de igualdad, equidad tributaria y de la reserva de ley marco en materia de aranceles, la Corte consideró que los incisos acusados resultan acordes con la Constitución en relación con los cargos admitidos.

En efecto, la decisión del legislador de diferenciar las bases gravables no sólo encaja dentro del amplio margen de configuración, sino que resulta razonable, en razón a que importar un producto ultraprocesado es un hecho económico diverso a comprar en el país un producto similar.

En este contexto, tal y como fue señalado por varios intervinientes, la diferenciación de la base gravable que contempla el artículo 513-8 del Estatuto Tributario, se fundamenta en la naturaleza y estructura del impuesto, específicamente, en (i) la diferencia de los hechos generadores, (ii) el carácter monofásico del impuesto y (iii) el momento de su causación.

Para la Corte, las reglas de la lógica y la sana crítica indican que un importador adquiere mercancías producidas en el extranjero por un valor determinado, inferior al posterior precio de venta, con la finalidad de comercializarlas y obtener utilidades. De igual forma, la categoría de importadores de

comestibles ultraprocesados no es homogénea en términos tributarios, ya que están sujetos a diversas partidas o subpartidas arancelarias, dependiendo del tipo de productos importados y de su origen.

Aunque los importadores no reciben un trato idéntico al establecido a los productores nacionales, ya que no están en una situación idéntica debido a que se trata de actividades económicas distintas, este no resulta desigual ni desfavorable. En ese sentido, resulta razonable que el legislador haya determinado una base gravable a los productos ultraprocesados objeto del ICUI diferente a los establecidos a los productos nacionales que incluyera el gravamen arancelario y el IVA. Este último, como mecanismo de equiparación de la base gravable establecida para los productos nacionales.

En relación con el cargo referido al desconocimiento de la competencia limitada del Congreso en la creación de aranceles, la Sala sostuvo que, según la jurisprudencia la reserva de ley marco —como técnica legislativa de carácter excepcional— se circunscribe únicamente a los escenarios expresamente previstos en la Constitución Política. En materia arancelaria, ello implica que su aplicación se limita a “razones de política comercial”.

En el caso concreto, la Sala encontró que no existía un trato desigual y desfavorable para los importadores. Además, incluso en el escenario hipotético planteado por los accionantes —en el cual la base gravable de los productos importados resulta superior al precio de venta o al valor comercial de los productos nacionales—, para la Corte es claro que dicha diferencia no responde a razones de política comercial, sino de política fiscal. En efecto, la fórmula de determinación de la base gravable no persigue (i) facilitar convenios o tratados internacionales, (ii) fomentar o proteger la producción nacional, (iii) facilitar o agilizar las operaciones de comercio exterior, (iv) promover el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos, ni (v) adoptar procedimientos orientados a la facilitación del comercio. Por el contrario, su propósito es garantizar el pago del impuesto conforme a los principios de legalidad y certeza tributaria, dado que “la importación no se puede exigir el precio de venta como base gravable”.

4. Aclaración de voto

Si bien el magistrado **Carlos Camargo Assis** estuvo de acuerdo con la decisión de declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, presentó aclaración de voto con la finalidad de exponer tres aspectos que, a su juicio, ameritaban un análisis diferente por parte de la Sala Plena.

En primer lugar, sobre la aptitud de la demanda, señaló que era necesario identificar con mayor precisión los motivos por los cuales se acreditaba la carga argumentativa para estudiar de fondo el asunto.

Expuso que los cuestionamientos por la presunta vulneración del derecho a la igualdad y la equidad tributaria exigen una carga argumentativa cualificada de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Bajo ese entendido, consideró que en este caso se debió explicar de manera detallada la razón por la cual los accionantes identificaron los términos de comparación, el presunto trato discriminatorio y por qué este último es desproporcionado o irrazonable.

Además, en su parecer, existían serias dudas sobre el cumplimiento de la carga argumentativa relacionada con el cargo por la presunta vulneración de la reserva de ley marco en materia arancelaria. Para el magistrado, los accionantes sustentaron su cuestionamiento en apreciaciones subjetivas basadas en escenarios hipotéticos, mas no en argumentos de naturaleza constitucional.

En segundo lugar, aunque el magistrado Camargo Assis estuvo de acuerdo con aplicar un juicio de igualdad de intensidad débil, consideró que son otras las razones para llegar a esa conclusión, a saber (i) que se trata de un asunto eminentemente tributario respecto del cual el legislador tiene un amplio margen de configuración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución; y (ii) que *prima facie* no se advierte algún criterio sospecho o arbitrario que, a manera de excepción, justifique la aplicación de un juicio más riguroso.

Finalmente, el magistrado estuvo en desacuerdo con parte del análisis efectuado por la Sala Plena sobre cada uno de los cargos analizados.

En cuanto al cargo por la presunta vulneración del derecho a la igualdad y la equidad tributaria, cuestionó la conclusión según la cual en este caso no se presenta un trato desigual entre el productor nacional y el importador, lo que impide realizar el juicio de igualdad. Para el magistrado, lo primero es reconocer de manera expresa que ambos sujetos son comparables, pues si bien existen algunas diferencias entre estas categorías, lo cierto es que ambas, en abstracto, están sujetas al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

Luego de ello, era necesario señalar que, en efecto, existe un trato diferenciado porque, mientras la base gravable de los productos nacionales es el precio de venta del bien -que no incluye el IVA-, la base gravable para los productos importados o producidos en zonas francas comprende el valor del producto que se tuvo en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, más el valor de los tributos aduaneros, que incluye el IVA.

Según el magistrado Camargo Assis, los motivos expuestos por la mayoría de la Sala Plena para concluir que no existe un trato desigual constituyen realmente un análisis de fondo que sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Siendo así, consideró que las razones de la decisión contribuyen a superar el juicio de igualdad de intensidad leve, en tanto: (i) la medida se sustenta en la libertad de configuración del legislador en materia tributaria la cual, si bien no es ilimitada, lo faculta para establecer los fines de la política tributaria y seleccionar los instrumentos idóneos para alcanzarlos, en armonía con la búsqueda de un orden económico y social justo; (ii) la fase de la causación del impuesto difiere según se trata de producción nacional o importación, lo cual justifica la existencia del trato diferente, esto es, la existencia de dos bases gravables distintas; y (iii) las diferencias propias de la actividad económica de la importación exigen examinar la diferencia entre el valor en aduana (generalmente determinado por el valor de transacción) y el precio de venta.

Por otro lado, respecto del cargo por la presunta *vulneración de la reserva de ley marco en materia arancelaria*, el magistrado consideró que no se justificó de manera suficiente que la norma no responde a razones de política comercial, sino de política fiscal.

En su parecer, era necesario hacer referencia a que (i) la disposición se limita a establecer una base gravable sobre la cual se liquida el impuesto de manera diferenciada atendiendo a las diferencias de la actividad económica; (ii) el proceso de importación de mercancías está plenamente regulado en el Estatuto Aduanero; (iii) la norma es concordante con el artículo 459 del Estatuto Tributario; y (iv) la fórmula para liquidar la base gravable es la misma con la que se liquida cualquier producto importado a Colombia.