Imprimir

Alcance tributario, constitucional e internacional del Proyecto de Ley 477 de 2026 y su impacto sobre la Justicia Colombiana y en especial la Rama Judicial
Resumen ejecutivo

El trámite en el Congreso del Proyecto de Ley 477 de 2026 —denominado *"Ley de Rescate Económico"*— ha abierto una de las controversias constitucionales y laborales más profundas de los últimos años en Colombia. Aunque el texto legislativo no ordena una rebaja nominal de los salarios en la Rama Judicial ni en la Fiscalía General de la Nación, su articulado introduce una agresiva combinación de medidas tributarias y parafiscales que, en la práctica, erosionan sustancialmente el ingreso neto disponible de magistrados, jueces, fiscales y empleados judiciales y por lo tanto auguran afectar seriamente la capacidad adquisitiva de sus salarios. Este artículo examina con rigor pedagógico la arquitectura financiera de la reforma, la tensión entre la libertad de configuración del legislador y sus límites constitucionales, los estándares interamericanos y de la OIT, así como los deberes procedimentales del Congreso frente a esta rama autónoma del poder público.

1. Anatomía del recorte: cómo se reduce el salario sin tocar la asignación básica
Para comprender el impacto real del Proyecto de Ley 477 de 2026, es necesario distinguir entre el salario nominal (la cifra bruta fijada en los decretos salariales anuales) y el ingreso neto disponible (el dinero real que recibe el servidor en su cuenta tras impuestos y aportes obligatorios). Ello nos ubica frente al impacto de estas medidas en la capacidad adquisitiva del salario de los jueces, magistrados, fiscales y servidores judiciales.

La reforma propuesta opera mediante cinco mecanismos simultáneos que afectan tanto a los funcionarios de alta jerarquía como a los empleados judiciales de niveles medios y asistenciales. Una mirada integral y detallada al proyecto permite descubrirlos:

1. Eliminación de los gastos de representación exentos (Art. 106): Actualmente, el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario (E.T.) considera exentos de impuesto de renta el 50 % del salario de los magistrados de tribunales, sus fiscales y los procuradores judiciales, así

como el 25 % para los jueces de la República. El proyecto deroga de raíz este beneficio.

2. Duplicación progresiva de la cotización a salud (Art. 21): Hoy todo trabajador asalariado aporta una tarifa plana del 4 % de su Ingreso Base de Cotización (IBC) a salud. La reforma introduce una escala progresiva que eleva el aporte a cargo del trabajador desde el 4 % hasta el 8 % para salarios superiores a dos salarios mínimos, golpeando de manera transversal a escribientes, citadores, oficiales mayores, profesionales, jueces y fiscales.
3. Recorte a la renta exenta laboral general (Art. 47): Mantiene la exención general del 25 % sobre los pagos laborales, pero reduce su techo anual de 790 UVT ($41,37 millones en 2026) a 630 UVT ($32,99 millones).
4. Disminución del límite global de beneficios y dependientes (Art. 49): Baja el límite máximo de rentas exentas y deducciones de 1.340 UVT ($70,18 millones en 2026) a 1.180 UVT ($61,80 millones) y elimina la deducción adicional de 72 UVT por dependiente.
5. Ampliación de la base gravable y aceleración de tarifas marginales (Art. 50): Reduce el umbral mínimo para empezar a tributar renta (de 1.090 UVT a 720 UVT anuales, creando un nuevo tramo del 9 %) y adelanta la tarifa marginal máxima del 39 % para ingresos superiores a 8.670 UVT anuales (cuando hoy aplica desde 31.000 UVT), elevando de inmediato la retención mensual en la fuente.
   Síntesis pedagógica: Un magistrado, juez o fiscal no solo pierde la exención específica de su cargo; al sumarse la reducción de los topes generales de deducción, la subida inmediata de la retención mensual y el aumento hasta el 8 % en salud, se produce un efecto cascada que contrae severamente esa capacidad adquisitiva del salario.

2. El choque de trenes constitucional: equidad tributaria vs. autonomía judicial
   El debate jurídico enfrenta dos visiones legítimas de la Constitución Política de 1991:

   a). La tesis fiscalista del Ejecutivo: Sostiene que el Congreso posee una amplia libertad de configuración en materia tributaria (arts. 150-12 y 338 C.P.) y que la exención por gastos de representación es una “ficción jurídica” regresiva. Invocando los principios de igualdad y equidad tributaria (arts. 13, 95-9 y 363 C.P.) y la Sentencia C-1060A de 2001 (que tumbó un beneficio análogo para congresistas y ministros), el Gobierno argumenta que no existen derechos adquiridos sobre exenciones impositivas y que los jueces

deben tributar igual que cualquier ciudadano con ingresos equivalentes.

b). La tesis garantista de la Rama Judicial: Desde esta orilla se advierte que la independencia judicial (arts. 228 y 230 C.P.) no es un privilegio personal de los jueces, sino una garantía institucional para los ciudadanos. El beneficio fiscal nació (en su origen legislativo) como contrapartida a las incompatibilidades absolutas de la judicatura (dedicación exclusiva y prohibición de ejercer otra actividad remunerada, salvo la docencia). Asimismo, el artículo 152 (numeral 7) de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia) prohíbe desmejorar la remuneración de los servidores judiciales.

La propia Corte Constitucional, en la Sentencia C-250 de 2003 (fallada por sala de conjueces), declaró exequible la actual exención de jueces y magistrados precisamente porque protegía su independencia frente a las demás ramas del poder. Aunque en 2023 (Sentencia C-203) la Corte se inhibió de resolver un intento previo de derogatoria por sustracción de materia, de aprobarse la Ley de Rescate Económico el alto tribunal deberá definir si una ley ordinaria tributaria puede vaciar materialmente la garantía de irreductibilidad salarial consagrada en una ley estatutaria que es de estatus superior e integra el bloque de constitucionalidad.

3. Las fronteras del legislador: doctrina de la Sentencia C-365 de 2012 y estándares interamericanos
   En un Estado Constitucional, el legislador no es omnipotente. La Corte Constitucional sistematizó en la Sentencia C-365 de 2012 que la libertad de configuración normativa está cercada por dos fronteras infranqueables:

   a). Límites explícitos: Mandatos textuales de la Carta, como la reserva de ley estatutaria para regular la estructura y garantías de la administración de justicia (art. 152 C.P.).

   b). Límites implícitos: El deber de respetar la separación de poderes (art. 113 C.P.), el principio de confianza legítima (art. 83 C.P.) y los juicios de razonabilidad y

proporcionalidad.

A este marco interno se suman los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), vinculantes en Colombia por vía del bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.). En fallos como *Reverón Trujillo vs. Venezuela* (2009) y *Camba Campos y otros vs. Ecuador* (2013), la Corte IDH estableció que los jueces gozan de garantías reforzadas frente a los demás servidores públicos y que la independencia judicial tiene una faceta individual: el Estado debe asegurar una remuneración, pensiones y condiciones de servicio adecuadas e intangibles, prohibiendo cualquier reforma que debilite materialmente la judicatura o funcione como presión indirecta.

4. Progresividad, convenios de la OIT y el deber de deliberación en el Congreso
   El impacto de la reforma también compromete obligaciones internacionales y reglas procedimentales esenciales:

   a). Principio de progresividad y no regresividad (Art. 53 C.P., Art. 2.1 PIDESC y Art. 26 CADH): Mientras el Gobierno invoca la progresividad *tributaria* (art. 363 C.P.), los trabajadores denuncian una doble regresividad social y laboral. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (C-671 de 2014 y C-277 de 2021), toda medida que reduzca el nivel de protección alcanzado en seguridad social (como duplicar el aporte a salud del 4 % al 8 %) o deteriore el ingreso real y mínimo vital y móvil se presume inconstitucional y exige superar un test estricto de proporcionalidad.

   b). Convenios de la OIT y diálogo social: Aunque la OIT reconoce la soberanía fiscal de los Estados respecto al impuesto de renta (Convenio 95, art. 8), los Convenios 151 y 154 (ratificados por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999) obligan al Estado a fomentar la negociación colectiva y la consulta de buena fe sobre las condiciones de empleo en la administración pública. Modificar unilateralmente las cargas parafiscales de salud altera acuerdos colectivos estatales previos y desatiende el principio del Convenio 102 de evitar cargas contributivas excesivas sobre los asalariados.

c). Deber de audiencia pública (Art. 2 C.P. y Art. 230 de la Ley 5 de 1992): El Reglamento del Congreso faculta a ciudadanos y sindicatos directamente afectados a solicitar audiencias públicas ante las Mesas Directivas de las Comisiones Económicas. Según las sentencias C-150 de 2015 y C-020 de 2018, ignorar arbitrariamente estas solicitudes o eludir la interlocución institucional con el Consejo Superior de la Judicatura (art. 257-4 C.P.) configura un vicio de procedimiento por déficit deliberativo.

d). El escrutinio sobre la "necesidad" del rescate fiscal: Si bien la Corte no anula leyes por discrepancias políticas en la exposición de motivos, cuando una norma impone medidas regresivas sobre derechos sociales el juez constitucional sí verifica la veracidad empírica y necesidad real de la medida. Si los indicadores macroeconómicos oficiales —del Banco de la República, organismos internacionales y las estadísticas técnicas del DANE, cuya autonomía blinda la Ley 2335 de 2023— desvirtúan la existencia de una emergencia fiscal inminente que obligue a sacrificar el ingreso real de los servidores públicos, la reforma pierde sustento constitucional bajo el juicio estricto de proporcionalidad, lo cual desde ya anunció vicios de inconstitucionalidad.

5. Síntesis comparativa del debate jurídico

Eje de análisis	Postura del Ejecutivo (Tesis fiscalista)	Postura de la Rama Judicial y Sindicatos	Marco normativo y jurisprudencial en tensión
Exención por gastos de representación	Corrige un privilegio regresivo de altos ingresos y equilibra la carga tributaria frente al sector privado.	Compensación legítima por dedicación exclusiva; su fin viola la irreductibilidad salarial y la autonomía judicial.	Arts. 13, 95-9 y 363 C.P. (C-1060A/01) **vs.** Arts. 228-230 C.P. y Art. 152-7 Ley 270/96 (C-250/03).
Alcance del poder legislativo	Libertad amplia del Congreso para derogar exenciones sin generar derechos adquiridos.	Potestad limitada por el bloque de constitucionalidad y garantías reforzadas de los jueces reforzadas igualmente por tratados	Arts. 150-12 y 338 C.P. (C-129/18) **vs.** Sentencia C-365/12, Art. 8.1 CADH y Corte IDH (*Camba Campos*).
Cotización a salud (4 % al 8 %) y tarifas de renta	Progresividad fiscal: aporta más quien tiene mayor capacidad de pago.	Regresividad social y deterioro del salario real en rangos medios y altos.	Art. 363 C.P. **vs.** Art. 53 C.P., Art. 2.1 PIDESC, Convenios 151 y 154 OIT (C-277/21).
Trámite y justificación económica	Iniciativa gubernamental urgente para conjurar un déficit fiscal estructural.	Obligación de audiencia pública y prueba empírica de necesidad frente a cifras oficiales.	Arts. 154 y 338 C.P. **vs.** Art. 2 C.P., Art. 230 Ley 5/92 (C-150/15) y Ley 2335/23 (DANE).

6. El gran contraste entre el discurso presidencial de crisis y lo que muestran los indicadores macroeconómicos

   El debate sobre el estado real de las finanzas públicas y la economía colombiana en el empalme de 2026 refleja una marcada divergencia entre el discurso político del Ejecutivo entrante —que fundamenta la urgencia de la “Ley de Rescate Económico” en una crisis de caja y endeudamiento— y los indicadores macroeconómicos reportados por las entidades

técnicas nacionales e internacionales.

Para contrastar ambas lecturas de manera objetiva, conviene separar los indicadores estructurales (inflación, crecimiento, empleo y reservas) de las tensiones fiscales inmediatas (déficit y caja), comparando el punto de partida de 2022 frente al de 2026. Las consultas hechas con diversas fuentes nos arrojan lo siguiente:

Dimensión económica	**Narrativa del Gobierno entrante (2026)**	**Lectura de entidades técnicas (DANE, BanRep, FMI, OCDE)**	**Punto de partida del gobierno anterior (2022)**
Diagnóstico general	Sostiene en comunicados, medios y exposición de motivos del Proyecto de Ley 477 que el Estado enfrenta una situación crítica de caja ("bancarrota" o emergencia fiscal) que obliga a un rescate tributario urgente.	Los informes del Banco de la República, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE describen una economía en fase de estabilización y recuperación gradual, sin crisis cambiaria ni cesación de pagos, aunque con desafíos fiscales.	En agosto de 2022, el país venía de un rebote pospandemia acelerado, pero con fuertes desequilibrios externos, inflación al alza y un alto déficit en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).
Inflación y costo de vida	Se enfatiza la pérdida de poder adquisitivo acumulada como argumento para reordenar el gasto y las finanzas públicas.	Según reportes del DANE y el Banco de la República, la inflación mantiene una senda de convergencia hacia el rango meta tras haber superado el pico de 2022-2023, permitiendo ciclos de reducción en las tasas de interés de referencia.	En agosto de 2022 la inflación interanual superaba el 10 % y seguía en ascenso (llegando a más del 13 % a inicios de 2023), lo que justificó el Emisor para aplicar una política monetaria más contractiva.
Crecimiento económico (PIB)	Se argumenta que la economía requiere un choque de confianza fiscal e inversión privada para reactivarse frente a la desaceleración de años previos.	Las proyecciones del FMI, el Banco Mundial y los datos del DANE no muestran desaceleración sino una aceleración moderada del PIB respecto a la desaceleración de 2023-2024, impulsada por servicios, agro y comercio.	En 2022 el PIB crecía a tasas elevadas por el efecto rebote pospandemia, pero con señales que llevaron al ajuste de 2023.

Mercado laboral	Se señala que la carga tributaria empresarial frena la formalización y requiere ajustes en la estructura de recaudo.	Las mediciones de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE registran tasas de desempleo en un dígito o niveles inferiores a los picos de la pandemia, con estabilidad en la ocupación.	En 2022 el desempleo nacional aún se ubicaba por encima del 10 % en varios trimestres, mostró un proceso de recuperación pospandemia.
Sector externo y reservas	Se advierte sobre el riesgo de pérdida de confianza de los mercados internacionales si no se aprueba la reforma fiscal.	El Banco de la República reporta un déficit de cuenta corriente significativamente más bajo que en 2022 y un nivel sólido de reservas internacionales respaldado por la línea de crédito flexible del FMI.	En 2022 el déficit en cuenta corriente superó el 6 % del PIB, afectando el peso colombiano en la actividad externa.
Situación fiscal y deuda	Es el eje central del Ejecutivo: denuncia un desfinanciamiento presupuestal, rigidez del gasto público y caída en el recaudo proyectado que comprometen la caja de 2026 y 2027.	Tanto el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) como las calificadoras de riesgo y el FMI coinciden en que el frente fiscal es vulnerable: por presiones por el cumplimiento de la Regla Fiscal, alto costo del servicio de la deuda y menor recaudo frente a metas iniciales.	En 2022 el gobierno entrante recibió una deuda neta cercana al 58 %-60 % del PIB y un déficit acumulado en el FEPC superior a $30 billones, que logró sanear en los años siguientes arrojando hoy un panorama mucho más estable que entonces.

7. ¿Por qué existen dos relatos tan opuestos?
   La discrepancia entre la tesis de “bancarrota” difundida en redes y prensa gubernamental y los reportes de estabilidad macroeconómica obedece a la diferencia entre estabilidad macroeconómica general y estrechez de caja fiscal:

1. Lo que ven los organismos internacionales y el DANE (Macroeconomía): Desde el punto de vista monetario, cambiario y de actividad real, la economía que se entrega en 2026 muestra indicadores más equilibrados que los de 2022: menor inflación, un déficit externo corregido, tasas de interés más bajas y sin los subsidios represados de combustibles (FEPC) que presionaban las cuentas hace cuatro años. Por ello, los reportes técnicos —y las

declaraciones que motivaron la controversia institucional con la dirección del DANE— descartan que el país atraviese un colapso económico generalizado.

2. Lo que dice el Presidente y su Ministerio de Hacienda: Dicen que desde el ángulo presupuestal, el Gobierno entrante apunta a un problema de liquidez y rigidez del gasto: el crecimiento del gasto de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y el cumplimiento de la Regla Fiscal dejan un margen estrecho de inversión libre. En el discurso político, esa supuesta estrechez de caja del Tesoro Nacional se comunica como una situación de "quiebra" o "rescate" para justificar ante el Congreso y la opinión pública medidas impopulares como el aumento de impuestos y cotizaciones.
3. El trasfondo constitucional de esta diferencia: Como se analizó previamente, esta brecha entre el discurso político de "emergencia fiscal" y las cifras oficiales del DANE y el Banco de la República tiene implicaciones jurídicas directas: mientras un gobierno insiste en su iniciativa de proponer ajustes fiscales por supuesta insuficiencia en el margen presupuestal, ante la Corte Constitucional no puede invocar una catástrofe económica inexistente para justificar medidas regresivas sobre los derechos laborales, la seguridad social o la autonomía financiera de otras ramas del poder público, lo que le augura un riesgo enorme de declaratoria de inexequibilidad a este proyecto de ley. Sobre los soportes de esa inconstitucionalidad seguiremos trabajando los trabajadores judiciales. Nos encontraremos en próximas oportunidades.

Conclusión

La discusión alrededor del Proyecto de Ley 477 de 2026 trasciende una simple disputa contable sobre tarifas tributarias. Además del enorme impacto sobre los hombros y bolsillos de los colombianos, en tratándose de los trabajadores de la Justicia, lo que está en juego es EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL ENTRE LA POTESTAD FISCAL DEL ESTADO Y LAS GARANTÍAS MATERIALES QUE SOSTIENEN LA INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, el saneamiento de las finanzas públicas no puede ejecutarse a costa de vaciar la jerarquía de las leyes estatutarias, precarizar el ingreso real de quienes administran justicia ni eludir los mecanismos constitucionales de deliberación democrática.

Todo lo anterior adquiere mayor relevancia cuando las mismas cifras de las entidades oficiales

José Freddy Restrepo García, Directivo Nacional de Asonal Judicial S.I. y coordinador de la Mesa por la Paz y la Justicia de Cali y el Valle

Foto tomada de: asonajudicial_llanosorientales en instagram