Bogotá D.C., miércoles 17 de octubre de 2018

Honorable Representante

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN**

Presidente

Cámara de Representantes del Congreso de la Republica

Bogotá D.C.

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_ de 2018 “Por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Publicas, modificando el artículo 336 del Estatuto Tributario”.**

Respetado Presidente,

En mi condición de Representante de la Cámara de Representantes del Congreso de la Republica radico el presente Proyecto de Ley que dignificar financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Publicas, modificando el artículo 336 del Estatuto Tributario.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**FABIAN DÌAZ CESAR ORTIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Partido Alianza Verde

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**WILMER LEAL NEYLA RUIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ------ DE 2018** **CÁMARA**

**Por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Publicas, modificando el artículo 336 del Estatuto Tributario**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

1. **Objeto:** El objeto de la presente ley consiste en dignificar financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Publicas, a través de la modificación del articulo 336 del Estatuto Tributario.
2. **Límite de renta exenta a los ingresos por el ejercicio de la profesión docente en Instituciones de Educación Superior Publicas:** Adiciónese un parágrafo al artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**PARAGRAFO 2:** Para el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 del artículo 206 de este Estatuto Tributario, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el presente artículo.

1. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**FABIAN DÌAZ CESAR ORTIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Partido Alianza Verde

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**WILMER LEAL NEYLA RUIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ------ DE 2018 CÁMARA**

**Por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Publicas, modificando el artículo 336 del Estatuto Tributario**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha divido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes y justificación, (2) objetivos del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, e (5) impacto fiscal.

1. **Antecedentes y justificación.**

A continuación, presentamos los principales antecedentes y consideraciones del proyecto de ley que remitimos para su deferencia y trámite ante el Honorable Congreso de la Republica.

Mediante la Ley 75 de 1986 se dictaron normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la Republica.

El capítulo V de la citada Ley se ocupó de regular las rentas exentas y deducciones y en el numeral 7 del artículo 35 reconoció como pagos o abonos en cuenta provenientes de una relación laboral o legal y reglamentaria exentos del impuesto de renta y complementaria, los siguientes:

“Los gastos de representación que perciban en razón a la naturaleza de las funciones que desempeñan (…) los rectores y profesores de universidades oficiales

(…) En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario”

En uso de las facultades otorgadas por los artículos 90, numeral 5°, de la Ley 75 de 1986 y el artículo 41 de la Ley 43 de 1987, el Presidente de la Republica dicta el Decreto 624 de 1989 mediante el cual expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, que incluye la disposición previamente transcrita bajo el numeral 7 del artículo 206 denominado *“rentas de trabajo exentas”*

Desde su vigencia, esto es hace más de 30 años, la citada norma ha fijado un beneficio fiscal a favor de quienes desempeñan funciones de rectores y profesores de universidades oficiales, bajo condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente, aspecto reconocido por la Corte Constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de la norma.

El numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, ha sido objeto de examen de constitucionalidad por la Honorable Corte Constitucional, centrándose el estudio de la norma frente a los rectores y profesores de universidad oficiales, en la sentencia C -461 de 2004. La providencia que resolvió el citado juicio de constitucionalidad, declaró exequible el citado beneficio fiscal para lo cual consideró entre otros aspectos que:

“La institucionalización de los gastos de representación que consagra la norma bajo análisis a favor de profesores y rectores de universidades oficiales encuentra una justificación que está acorde con los mandatos superiores, pues consiste básicamente en una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad que desarrollan dichos servidores, como reconocimiento a su misión de formadores de futuros profesionales e investigadores, a las calidades que exigen esos cargos, y al status que ocupan en la sociedad quienes los desempeñan. La medida no solo persigue una finalidad valida a la luz del Ordenamiento Superior, sino que además resulta adecuada para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales, y reconocer el valioso aporte al progreso y a la identidad nacionales”.

Aunado a lo expuesto, la Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales en sendos conceptos que hacen parte de la doctrina tributaria, ha reconocido el citado beneficio fiscal indicando que los gastos de representación a que hace referencia la norma, se calculan sobre ingresos constitutivos de salarios de los rectores y profesores universitarios.[[1]](#footnote-1)

Ahora bien, con ocasión de la entrada en vigencia de la ley 1819 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, cuyos efectos se materializan en la vigencia fiscal 2018 por la aplicación de las nueva reglas para tributar durante la vigencia gravable 2017, el beneficio fiscal a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales se ha visto afectado, menguado o reducido, por el límite que incorpora el artículo 336 frente a las rentas exentas y deducciones para establecer la renta líquida cedular de las renta de trabajo.

Esta circunstancia contrario al propósito del legislador al momento de fijar como renta exenta del impuesto de renta y complementarios un porcentaje equivalente al 50% de los ingresos constitutivos de salario de los rectores y profesores universitarios, denominados para el efecto tributario o fiscal como gastos de representación, desconoce el citado beneficio fiscal y las condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente que datan de hace más de 30 años.

Como sustento de nuestra afirmación, a continuación, presentamos el impacto que ha tenido la reforma tributaria, tomando como población afectada algunos docentes universitarios, cuyo régimen salarial y prestacional por expresa disposición legal se encuentra regulada por el Decreto 1279 de 2012:

[[2]](#footnote-2)

La anterior imagen muestra cómo la limitación del beneficio fiscal incluida en el artículo 336 del Estatuto Tributario, representa un alza del 800% en el pago de impuesto sobre la renta de profesores universitarios en relación con el año inmediatamente anterior**.**

En consecuencia, es claro que el beneficio fiscal instituido a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales previsto en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto tributario, hoy resulta inaplicable y pese a que el mismo no pierde vigencia, es decir no ha sido derogado, no cumple o satisface el mandato contenido en el artículo 71 de la Carta Política que dispone: “*el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”* y el literal f) artículo 31 de la ley 30 de 1992 que sobre el particular señala: “*De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a: (…)* *f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes”.*

Así las cosas, la imposibilidad de aplicar el beneficio fiscal, no solo afecta a quienes en la actualidad nos dedicamos a formar a los futuros profesionales e investigadores del país, sino que desincentiva la vinculación de futuros formadores con las calidades que ello demanda y desconoce el status que debemos ocupar en la sociedad.

Por las razones brevemente expuestas ponemos a consideración del Honorable Congreso de la Republica el presente proyecto de ley que tiene como propósito modificar el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1.o de la Ley 1819 de 2016, en el sentido de adicionarle un parágrafo mediante el cual se precise que para el caso de los servidores públicos rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 artículo 206 del Estatuto Tributario, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el inciso segundo del artículo 336 del E.T.

Por último, en nuestra labor como Congresistas y siendo transparentes, es imperativo mencionar que el presente proyecto de ley lo elaboró la comunidad de docentes de las Instituciones de Educación Superior Publicas (Profesores de la Universidad Industrial de Santander y la Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia), por lo cual el contenido intelectual y material de este documento se debe reconocer a este grupo, quien amablemente y en búsqueda de satisfacer una de las múltiples carencias que presenta el sector educativo en nuestro país, amablemente nos presentaron la iniciativa, la cual decidimos revisar, adecuar y presentar a discusión siendo consciente de los problemas gravísimos que se están presentando sobre este tema hoy en día. Así mismo, el presente documento fue trabajado con el H. R. León Fredy Muñoz Lopera del Partido Alianza Verde, sin embargo, no figura como autor para evitar un posible conflicto de intereses.

1. **Objetivos y justificación del proyecto de ley.**

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del Proyecto de Ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

* 1. **Objetivos.**

El objetivo general del proyecto de Ley es el siguiente:

* Dignificar la profesión docente de Instituciones de Educación Superior Publicas por medio de un reconocimiento financiero a través de la efectiva aplicación del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

* Exhalar la profesión docente de las Instituciones de Educación Superior Publicas.
* Proteger la profesión docente de los cambios económicos, fiscales y laborales que se presentan en contra de los docentes de las Instituciones de Educación Superior Publicas.
* Incentivar la labor docente en Instituciones de Educación Superior Publicas.
* Reconocer la vital importancia de los docentes de las Instituciones de Educación Superior Publicas.
* Reducir las grandes brechas de desigualdad respecto de la profesión docente de las Instituciones de Educación Superior Publicas con otras profesiones.
1. **Descripción del proyecto.**

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto el cual es: “dignificar financieramente la profesión de docente en las Instituciones de Educación Superior Publicas, a través de la modificación del artículo 336 del Estatuto Tributario”.

En el segundo articulo se plasma la modificación normativa, que adiciona un parágrafo 2 al articulo 336 del Estatuto Tributario, el cual indica que para efectos del limite porcentual del 40% establecido en esta norma, no aplicará para efectos de la renta exenta establecida en el articulo 206, numeral 7 del mismo cuerpo normativo, toda vez que la imposición de este límite para los efectos pertinentes, realiza que el beneficio tributario establecido a favor de los docentes y rectores quede sin un uso efectivo.

Por último, se establece la vigencia de la ley, la cual es a partir de su promulgación.

1. **Fundamento jurídico.**

En lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el articulo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado dentro de los conceptos de Justicia y Equidad, y por otro lado el artículo 363 donde se consagran los principios del sistema tributario, y se menciona de nuevo la Equidad, tal como se pretenden realizar con el presente proyecto de ley.

“**ARTICULO 95.**La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

“**ARTICULO 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

Cabe recordar que la Equidad Tributario se define como un trato igual entre iguales (equidad horizontal) y un trato desigual entre desiguales (equidad vertical), en este sentido, considerando que el sector educativo tiene hoy en día varios problemas de financiamiento, y falta de estímulos a nivel del ejercicio de la profesión docente, la efectiva aplicación del articulo 206, numeral 7, puede ser un mecanismo idóneo para fomentar esta labor y a su vez, impulsar y dignificar la misma.

Frente al régimen legal aplicable a los docentes de las Universidades, la Ley 30 de 1992 señala en su artículo 72 que los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en la ley, tienen la calidad de empleados públicos y no son de libre nombramiento y remoción.

Así las cosas, todos los docentes de la planta de personal de la Universidad son *empleados públicos de régimen especial*. Esa especialidad surge de la existencia de un régimen de carrera docente, con periodo de prueba inicial especial (generalmente un año), evaluación periódica, régimen prestacional legal y salarial flexible y móvil en proporción directa a la escolaridad y a la producción intelectual, entre otros factores dispuestos en el Decreto 1279 de 2002.

La Constitución Política de 1991 incorpora el principio de reserva legal en materia salarial de los empleados públicos al Congreso de la República, que fija los objetivos y los criterios generales sobre los cuales se debe sujetarse el Gobierno en materia salarial y prestacional.

En virtud de esta facultad constitucional, el Congreso de la Republica expide la Ley 4.o de 1992 (ley marco en materia salarial de los servidores públicos del Estado), y en ella establece que sería el Gobierno Nacional el encargado de señalar para los servidores públicos el “limite” máximo salarial de estos servidores, norma ajustada a los principios de eficacia, economía y eficiencia que rigen el gasto público.

En ejercicio de sus competencias, el Gobierno Nacional ha expedido diferentes decretos por medio de los cuales ha fijado el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, aplicables a los servidores de la Universidad por expreso mandato de la Ley 30 de 1992 (Estatuto de la Educación Superior), que en su artículo 77 señala:

“El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4 de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan o complementan”.

Por lo anterior, no es de competencia interna de los entes universitarios determinar el régimen salarial y prestacional de sus servidores, y queda proscrita en forma absoluta la posibilidad de que cualquier autoridad asuma esta competencia, que es restrictiva a la ley y a los decretos reglamentarios.

Mediante el Decreto 1279 de 2002 se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales, disposición aplicable a:

“las universidades estatales u oficiales a quienes se vinculen por concurso como empleados públicos docentes, o reingresen a la carrera docente, a partir de la vigencia de este decreto. Igualmente, están cobijados por el presente decreto los docentes que antes de la vigencia del Decreto 2912 de 2001 se regían por el régimen establecido en el Decreto 1444 de 1992 y los profesores que estando sometidos con anterioridad al 8 de enero de 2002 a un régimen salarial y prestacional diferente al del Decreto 1444 de l992, se acojan al presente decreto”[[3]](#footnote-3).

En materia tributaria, el artículo 206 del Estatuto Tributario, expedido mediante el Decreto 624 de 1989, señala que serán renta exenta del impuesto de renta y complementarios los gastos de representación que perciban -entre otros- los rectores y los profesores de universidades oficiales por concepto de gastos de representación, estimados aquellos en cuantía igual a 50 % de su salario.

Conforme se ha indicado, por disposición expresa del estatuto tributario, los gastos de representación que perciban los rectores y los profesores de universidades oficiales, en cuantía equivalente a 50 % de su salario, fue catalogado como renta exenta del impuesto de renta y complementarios, lo que la Honorable Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del citado beneficio fiscal mediante sentencia C–461 de 2004 declaró exequible.

En tal medida, el beneficio fiscal además de encontrarse justificado por ser una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad de los rectores y los profesores universitarios, se constituye en un medio para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente y para el reconocimiento de sus aportes al progreso.

En las consideraciones que motivan la decisión que adopta la Corte en el citado juicio de constitucionalidad, se aclara la viabilidad de fijar beneficios fiscales por razones promocionales o de fomento a determinada actividad.

Bajo la consideración transcrita, al momento de estudiarse a fondo el cargo de violación de la norma acusada, es decir, aquella que establece el beneficio fiscal a favor de los profesores y los rectores de universidades oficiales, señala la Corte en la sentencia mencionada previamente que:

“El inciso final del numeral 7° del artículo 206 del ET, declara exento del impuesto de renta un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario que reciben rectores y profesores de universidades oficiales, el cual corresponde a gastos de representación.

 Según la doctrina de la Corte, el legislador tiene competencia para instituir exenciones sobre sumas de dinero que perciben los trabajadores como gastos de representación, siempre y cuando dicho beneficio tenga una justificación, y la misma se encuentre acorde con los mandatos superiores. Por tanto, en el asunto bajo revisión debe indagarse si el beneficio fiscal que se examina, decretado en favor de profesores y rectores de universidades oficiales, se encuentra justificado a la luz de los dictados del Ordenamiento Superior.”

Para tal fin, debe tenerse presente que distintos preceptos de la Constitución reconocen la importancia de la educación superior, así como el valor que reviste la actividad que desarrollan los profesores y directivas de los establecimientos universitarios.

(…)

En consonancia con estos preceptos superiores, la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio de la educación superior, dispone que la educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado (art. 2°). Adicionalmente establece que el Estado, de conformidad con la Constitución Política, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior (art. 3°).

(…)

La Corte ha expresado también, que cuando el legislador crea un beneficio tributario para el componente de la retribución identificado como gastos de representación, igualmente está atendiendo a una razón de índole objetivo que no vulnera el principio de igualdad ni la equidad en relación con los demás servidores públicos, toda vez que, según lo precisa el fallo que se comenta, la propia ley que estableció dicha exención consagró un aumento compensatorio para los ingresos de los empleados públicos que se hubiesen visto afectados por la eliminación de las rentas exentas.

Tampoco se produce una discriminación en relación con los trabajadores particulares, pues el concepto de gastos de representación es distinto en uno y en otro caso ya que a diferencia de lo que sucede en el sector público, donde constituyen ingresos del trabajador, en el sector privado dichos gastos son expensas que se hacen en beneficio de la empresa, y no pueden, desde la perspectiva tributaria, emplearse como instrumento para mejorar el ingreso real de los empleados, porque tal mejoría se haría con cargo a las finanzas públicas, por la reducción en el producido del impuesto.

Ahora bien, considerando todo el análisis constitucional de la disposición normativa en comento, ver su constitucionalidad e importancia, es necesario tratar el asunto que se desarrolla con la actualidad.

En tal sentido, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, se incorpora el concepto de cédulas en materia de determinación del impuesto sobre la renta de personas naturales, se agrupan rentas según su fuente y se fija el procedimiento para obtener una renta líquida en cada una de ellas.

Para la determinación de la renta líquida cedular de las rentas de trabajo, señala el artículo 336 del Estatuto Tributario lo siguiente:

Para efectos de establecer la renta líquida cedular, del total de los ingresos de esta cédula obtenidos en el periodo gravable, se restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a esta cédula.

Podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del inciso anterior, que en todo caso no puede exceder cinco mil cuarenta (5.040) UVT.

**PAR**. En el caso de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la prima de costo de vida de que trata el Decreto 3357 de 2009 no se tendrá en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el presente artículo.

Según la norma transcrita, y pese a que el Artículo 206 del Estatuto Tributario reconoce a favor de los profesores y los rectores de las universidades oficiales un beneficio fiscal, representado en el reconocimiento de renta exenta del 50 % de sus ingresos, catalogados como gastos de representación, al aplicar el Artículo 336, modificado dicho beneficio se ve reducido al 40 %, e incluso a un porcentaje inferior, por ser este el límite de las deducción imputables y las rentas exentas que pueden ser restadas a la cédula de renta de trabajo.

En consecuencia, el beneficio tributario que -conforme lo señaló la Corte- se ajusta al ordenamiento superior y se constituye como un medio o mecanismo para dignificar “*la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales”* no cumple su cometido, pues se ve afectado totalmente por el límite que introduce la reforma tributaria en el artículo 336.

Bajo las consideraciones expuestas, resulta procedente y necesario introducir al artículo 336 del Estatuto Tributario un parágrafo que permita mantener incólume el beneficio que incorpora el artículo 206, numeral 7 de la mismo cuerpo normativo, a favor de los rectores y los profesores universitarios estatales, que precise que los gastos de representación, reconocidos como renta exenta, no se tengan en cuenta para el cálculo del límite porcentual previsto en el citado artículo.

1. **Impacto fiscal.**

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado destinar los recursos necesarios para promover la educación y exaltar la actividad docente de las Instituciones de Educación Superior Publicas, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Finalmente, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (…). El artículo 7º de la Ley819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por otro lado, frente a la prerrogativa que le asiste al legislador de establecer beneficios tributarios con el propósito de fomentar determinada actividad, sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C – 250 de 2000 que:

“la contribución de los destinatarios del mismo a los fines del Estado debe apreciarse no solo desde la prespectiva de su esfuerzo fiscal, sino también de la contribución que realizan al vincularse a actividades que, no obstante su importancia para el Estado, presumiblemente no se llevarían a cabo en ausencia del beneficio tributario, el cual se justifica, entonces, en el interés superior que alienta la actividad que se promueve, bien sea por su carácter estratégico, por su capacidad para generar empleo en áreas deprimidas, por su potencial sobre los niveles de actividad económica, etc. Y en otra hipótesis distinta, el beneficio tributario puede concederse para incentivar una actividad que comporte niveles de riesgo económico o personal superiores a los ordinarios. Y en todos esos casos sería necesario adelantar ese ejercicio de ponderación en orden a establecer si esos beneficios resultan compatibles con la Constitución”.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal adicional del Gobierno, pues no se trata de la inclusión de una nueva renta exenta o la fijación de un nuevo beneficio tributario, sino de la precisión que permitirá la aplicación y el respeto de una disposición que existe hace más de 30 años, lo cual garantizará la aplicación del principio de irrenunciabilidad de beneficios a favor de trabajadores que contempla el artículo 53 de la Constitución Política.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**FABIAN DÌAZ CESAR ORTIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Partido Alianza Verde

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**WILMER LEAL NEYLA RUIZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Partido Alianza Verde

1. Ver conceptos 026804 de 2007, 57623 de 2013 y 54191 de 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Información base Profesores Universidad Industrial de Santander y otras IES públicas. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 1279 de 2012 – Artículo 1.o Campo de Aplicación [↑](#footnote-ref-3)