Bogotá D.C., 26 de agosto de 2019

Honorable Congresista

Presidente

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**

Mesa Directiva

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Bogotá D.C.

**Asunto:** Proyecto de Ley No. \_\_\_ de 2019 “Por medio del cual se crea la comisión de estudios de beneficios del sistema tributario colombiano”.

Respetado Presidente,

En nuestra condición de Representantes de la Cámara de Representantes y Senadores del Congreso de la Republica radicamos el presente Proyecto de Ley que busca crear la Comisión de Estudios de Beneficios del Sistema Tributario.

De tal forma, presentamos 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,

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

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA DAVID RACERO MAYORCA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Coalición Decentes

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

**AIDA AVELLA ESQUIVEL IVAN MARULANDA**

Senadora Senador

Coalición Decentes Partido Alianza Verde

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

**MARIA JOSE PIZARRO WILSON ARIAS CASTILLO**

Representante a la Cámara Senador

Coalición Decentes Polo Democrático Alternativo

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

**JOHN MILTON RODRIGUEZ JUAN LUIS CASTRO**

Senador Senador

Colombia Justa Libres Partido Alianza Verde

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

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

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

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

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

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ------ DE 2019 CÁMARA**

**Proyecto de Ley No. \_\_\_ de 2019 “Por medio del cual se crea la comisión de estudios de beneficios del sistema tributario”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

1. **Objeto:** El objeto de la presente ley consiste en crear una comisión ad honorem de estudios que evalué los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano, con el fin de presentar un informe analítico y recomendaciones.

1. **Comisión de estudios de beneficios del sistema tributario:** Con el fin de evaluar la pertinencia, equidad, progresividad, eficiencia, justicia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, se conformará una comisión conjunta ad honorem, para hacer una evaluación de las prerrogativas existentes en nuestro ordenamiento jurídico.Los sujetos que conformarán la comisión ad honorem serán:
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
3. El director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado.
4. El Contralor General de la República o su delegado.
5. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
6. El director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
7. El director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso de la Republica o su delegado.
8. Cinco (5) representantes de las Instituciones de Educación Superior

**Parágrafo:** La Comisión se conformará a más tardar, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y será presidida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

El Gobierno nacional determinará el funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento.

**Parágrafo 2:** Los representantes de las Instituciones de Educación Superior serán escogidos por el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU, teniendo en cuenta criterios de técnicos de transparencia, meritocracia, acreditación, y la calificación de los grupos de investigación adscritos a cada institución por parte del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias, o quien haga sus veces.

1. **Beneficios tributarios y sujetos a evaluar:** Los beneficios tributarios a evaluar serán, entre otros, los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, los ingresos que no se consideran de fuente nacional, los costos y las deducciones generales cuestionadas en relación con el artículo 107 del Estatuto Tributario, las deducciones especiales, las rentas exentas, las tarifas diferenciales, los descuentos tributarios, y todas y cada una de las exenciones, exclusiones y demás tratamientos diferenciales de los tributos directos e indirectos. De igual modo, la Comisión estudiará el régimen de zonas francas, los sujetos del artículo 22 y 23 del Estatuto Tributario y cualquier otro sujeto con tratamiento tributario diferente o preferencial, así como los contratos de estabilidad jurídica y convenios de doble imposición o normas similares.
2. **Objeto de la evaluación:** El objeto de la evaluación es determinar el costo fiscal y la efectividad de los beneficios tributarios, analizando sus efectos en el desarrollo económico del país, la generación de empleo, la distribución del ingreso, la disminución de la pobreza y desigualdad, el aumento de la productividad, la disminución del precio de los bienes de venta al público y en general las finalidades para los cuales fueron creados los beneficios tributarios o tratamientos preferenciales.
3. **Resultado de la evaluación:** El resultado de la evaluación deberá determinar si cada beneficio tributario evaluado cumple con su finalidad y que efectos produce en relación con las variantes del objeto de estudio de la evaluación, con el propósito de recomendar su eliminación, modificación o continuación.

El resultado de esta evaluación será público y se presentará ante las Plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la Republica, dentro del año siguiente a la aprobación de la presente ley.

La presente Comisión de Estudios se conformará cada cuatro (4) años en el primer bimestre del año de elección del Presidente de la República y entregará los resultados a más tardar el 01 de noviembre del mismo año.

El Gobierno nacional y el Congreso de la República tendrán en cuenta los resultados de la presente evaluación, los hallazgos encontrados y las recomendaciones propuestas cuando se presenten y discutan proyectos de ley referentes a reformas tributarias, leyes de financiamiento y cualquier ley que contemple beneficios tributarios de cualquier tipo.

**Parágrafo 1:** La Comisión propondrá recomendaciones sobre qué datos e información deben ponerse a disposición permanente del público, con el fin de realizar el respectivo control ciudadano. Esta información deberá respetar las disposiciones referentes a la reserva de información, principalmente las contenidas en la Ley 1581 de 2012.

**Parágrafo 2:** La Comisión podrá estudiar materias y realizar propuestas diferentes a las estrictamente mencionadas en la presente ley, así mismo podrá convocar expertos de diferentes materias, en calidad de invitados y recibir información técnica al respecto.

1. **Vigencia:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,

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

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA DAVID RACERO MAYORCA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Coalición Decentes

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

**AIDA AVELLA ESQUIVEL IVAN MARULANDA**

Senadora Senador

Coalición Decentes Partido Alianza Verde

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

**MARIA JOSE PIZARRO WILSON ARIAS CASTILLO**

Representante a la Cámara Senador

Coalición Decentes Polo Democrático Alternativo

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

**JOHN MILTON RODRIGUEZ JUAN LUIS CASTRO**

Senador Senador

Colombia Justa Libres Coalición Decentes

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

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

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

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

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

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ------ DE 2019 CÁMARA**

**Proyecto de Ley No. \_\_\_ de 2019 “Por medio del cual se crea la comisión de estudios de beneficios del sistema 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.**

Es importante resaltar que la presente iniciativa ya se había formulado en el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, no obstante, dicha disposición fue derogada seis meses después por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, motivo por el cual actualmente cursa una demanda de inconstitucionalidad frente al asunto por razones de trámite legislativo en dicha derogación (Ver el expediente D-13353).

No obstante lo anterior, con el ánimo de mantener la discusión frente al tema y de mejorar la idea propuesta en la Ley 1943 de 2018, el presente Proyecto de Ley consiste en identificar uno a uno la efectividad de los beneficios tributarios que existen en nuestro ordenamiento jurídico y verificar si están cumpliendo o no la finalidad para la cual fueron creados.

Es importante mencionar que en Colombia existen diversos y difusos beneficios tributarios al interior del Estatuto Tributario Nacional, así como otros que se encuentran dispersos en diferentes leyes. En tal sentido, y dada la situación económica del país, se hace necesario revisar si tales disposiciones normativas tienen efectos positivos en nuestra economía, en el desarrollo económico del país, en la generación de empleo, en el aumento de la productividad, en la disminución de los precios de los bienes de venta al público y en últimas determinar el costo fiscal de tales normas.

Teniendo en cuenta lo enunciado, se presentará el respectivo sustento sobre la necesidad de conformar la comisión en comento.

* 1. **Glosario.**

Con el fin de tener mayor claridad sobre los beneficios tributarios a evaluar, a continuación se realiza una descripción sobre cada concepto.

**Beneficio tributario:** Se considera beneficio tributario cualquier tratamiento fiscal preferencial o diferencial, que reduce o elimina las obligaciones tributarias sustanciales, las obligaciones accesorias o las obligaciones formales, así mismo los procedimientos y sanciones más favorables establecidos. Se mencionan a continuación algunos de estos tratamientos.

**Ingresos no constitutivos de renta:** Es todo aquel ingreso que no tiene el efecto de aumentar el patrimonio por el aumento de un activo o la diminución de un pasivo, por lo tanto no constituye renta. Se encuentran mayormente en el artículo 36 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

**Ingresos que no se consideran de fuente nacional:** Son aquellos ingresos que se consideran que no se obtuvieron en el territorio nacional, por lo tanto no están sometidos a tributación en nuestro país. Se encuentran mayormente en el artículo 25 del Estatuto Tributario Nacional.

**Costos y deducciones generales cuestionadas en relación con el artículo 107 del Estatuto Tributario:** Se consideran costos y deducciones generales las erogaciones relacionadas con la actividad productora de renta. Para los efectos del presente proyecto de ley se estudiarán los costos y deducciones generales cuestionadas generalmente y que presentan diferencia de criterios entre la Administración Tributaria y los contribuyentes tales como las invitaciones a clientes, los pagos laborales extralegales, los pagos en especie, los gastos relacionados con fincas de recreo, los gastos relacionados con altos directivos de las empresas, préstamos entre socios y sociedad, dividendos indirectos y en general todos aquellos montos que se restan del ingreso y que pueden no tener relación de causalidad, necesidad y proporcionalidad con la actividad productora de renta, de acuerdo al artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional.

Los costos se encuentran mayormente en el artículo 58 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional y las deducciones generales en el artículo 104 y siguientes de la misma norma.

**Deducciones especiales:** Son aquellas erogaciones que sin tener relación de causalidad, necesidad, y proporcionalidad de acuerdo con el artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional se permiten detraer de los ingresos, porque la ley lo prevé de forma taxativa con el fin de estimular algún sector o actividad.

**Rentas exentas:** Son los ingresos que cumplen con los requisitos para ser un ingreso fiscal, por el aumento de un activo o disminución del pasivo, pero que por disposición legal se exceptúan de ser gravados con el impuesto.

**Tarifa diferencial:** Son todas aquellas tarifas diferentes a la tarifa general que se establece para cada tributo, como las establecidas en los parágrafos del articulo 240 y la del artículo 240-1 del Estatuto Tributario Nacional para el impuesto de renta, o la estipulada en el artículo 468-1 para el impuesto sobre las ventas.

**Descuento tributario:** Son aquellos montos que se permiten restar del impuesto a cargo generado con el fin de incentivar alguna actividad o sector, o de evitar una carga de tributación adicional como ocurre con los impuestos pagados en el exterior que constituyen descuento tributario. Estos descuentos se encuentran principalmente en el artículo 249 a 260 del Estatuto Tributario Nacional.

**Exención:** Son aquellos beneficios tributarios que consisten en la aminoración o anulación de la obligación tributaria sustancial (pago del impuesto), es decir, la obligación tributaria nace a la vida jurídica pero hay una norma posterior o concomitante que reduce sus efectos, por lo cual, genera las demás obligaciones formales como la facturación y declaración tributaria, entre otras. De igual forma puede dar lugar a impuestos descontables. Como ejemplo podemos encontrar en el impuesto sobre las ventas el artículo 468 del Estatuto Tributario Nacional.

**Exclusión:** Son aquellos beneficios tributarios que consisten en la no causación o generación del respectivo tributo. No surgen obligaciones sustanciales ni formales, y por lo tanto no da lugar a impuestos descontables. Como ejemplo podemos encontrar en el impuesto sobre las ventas el artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional.

**Zonas francas:** Son una ficción de territorialidad en la cual se otorgan a un territorio o lugar determinado, determinados privilegios o beneficios tributarios en diferentes tipos de tributos.

**Entidades que no son contribuyentes:** Son las entidades que según el artículo 22 del Estatuto Tributario Nacional no son contribuyentes del impuesto de renta y tampoco deben presentar declaración tributaria.

**Entidades no contribuyentes declarantes:** Son las entidades que según el artículo 23 del Estatuto Tributario Nacional no son contribuyentes del impuesto de renta, pero deben presentar declaración tributaria.

**Contratos de estabilidad jurídica:** Es una herramienta jurídica en virtud de la cual, siempre y cuando se cumpla con determinados requisitos, los particulares pueden estabilizar su situación jurídica actual y prolongarla en el tiempo con el fin de que los eventuales cambios normativos no produzcan efectos negativos.

**Convenios de doble imposición:** Son los tratados internacionales suscritos entre dos jurisdicciones con el fin de realizar acuerdos sobre las materias imponibles y el grado de tributación que tendrán determinadas actividades en los dos países. Estos tratados abarcan principalmente la renta y el patrimonio. Cabe anotar que también existen convenios multilaterales de este tipo como ocurre con la Comunidad Andina de Naciones –CAN.

Con el fin de dilucidar un poco los criterios anteriores, a continuación se representa la forma de depuración del impuesto sobre la renta:

[[1]](#footnote-1)

**1.2. Problemática sobre la incertidumbre de los beneficios tributarios.**

Por su parte, Alvaro Pardo[[2]](#footnote-2) analiza los beneficios tributarios del sector extractivo a partir de lo que se encuentra en las declaraciones de renta de impuestos nacionales (110) que incluyen las deducciones (reglón 54), exenciones (reglón 62) y descuentos tributarios (renglón 70). Igualmente, analiza los otros rubros que de la misma manera permiten reducir la base gravable y el monto del impuesto de renta a pagar por los contribuyentes, entre ellos, los Ingresos No Constitutivos de Renta -INCR- (renglón 47) y las Otras Deducciones OD (renglón 55).

Como indica el investigador, entre las deducciones (renglón 54), la DIAN autoriza solo la deducción por Inversión en Activos Fijos Productivos (DCAF) y no considera en este reglón las demás deducciones aprobadas en el Estatuto Tributario, que son llevadas por los contribuyentes a las llamadas Otras Deducciones OD (renglón 55).

En suma, los beneficios DIAN, los INCR y las OD conforman un conjunto de categorías que son responsables de la reducción del pago del impuesto de renta (110). En este sentido, todas estas reducciones al momento de pagar el impuesto de renta es lo que se ha llamado Beneficios tributarios y otras deducciones.

Es importante aclarar que en las categorías de INCR y OD existen partidas que son legítimas y que, por tanto, deben incluirse y mantenerse. Así pues, la DIAN entiende que las actividades que deben incluirse en el renglón de OD son:

*“los conceptos relacionados con transferencias, subvenciones y ayudas gubernamentales y deducciones fiscales. Igualmente, se incluye en este concepto el costo fiscal de los activos fijos poseídos por menos de dos años, así como las deducciones por inversiones en activos fijos productivos, para [los que], con anterioridad al 1º de noviembre de 2010 hubieren suscrito contrato de estabilidad jurídica vigente a 2017.[[3]](#footnote-3)*

Como se observa en el cuadro número (1) el monto de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector extractivito (o minero-energético) pasó de 12 billones de pesos en 2010 a 77,3 billones en 2016, lo que muestra el crecimiento desmesurado de los mismos durante ese periodo.



Este comportamiento demuestra que las recurrentes crisis fiscales que anuncian los gobiernos de turno no solo son consecuencia de la caída de los precios de las materias primas, sino también del uso intensivo, por parte de las empresas del sector extractivo, de los beneficios tributarios y otras deducciones que se multiplicaron por más de seis en ese periodo.



Estos beneficios y otras deducciones tributarias se reflejan en el bajo monto que terminan pagando las empresas del sector extractivo dada la diferencia existente entre la tasa nominal y efectiva de tributación como se observa en el cuadro número (2). Si bien es cierto que existe un descenso en las dos tasas de tributación, la caída de la tasa efectiva es mucho más rápida que la de la tasa nominal en el periodo observado, y en gran medida se debe a las OD.

Lo anterior permitiría colegir que existen varios beneficios tributarios muy cuantiosos para este sector, cuya retribución puede ser mucho menor que los recursos dejados de percibir, no obstante, tomar un único estudio jurídico-económico como cierto resultaría insuficiente y quizás parcializado, no por desconfianza hacia el autor, sino porque existen otra serie de cifras que pueden contrastar lo citado y que pueden tener una serie de elementos adicionales o diferentes.

Con esto se quiere expresar que existe un velo de incertidumbre sobre los beneficios tributarios en nuestro ordenamiento jurídico, que estudios particulares de uno u otro lado no son suficientes, y que es el Estado Colombiano quien de manera oficial y pública debe presentar la información concerniente a los beneficios tributarios existentes, en particular su costo e impacto en la sociedad.

Colombia no puede permitirse el desconocimiento deliberado de esta información, y por el contrario, debe propiciar su divulgación, motivo por el cual se hace necesario analizar de manera oficial y publica cuales prerrogativas tributarias tienen un sustento suficiente que justifique dejar de ingresar recursos al erario.

**1.2.1 Opiniones de instituciones internacionales.**

El fundamento económico de una exención o deducción tributaria es que el costo por recibir menos ingresos públicos se compense con los beneficios creados a partir del incentivo tributario. Por ejemplo, la deducción de AFC (Ahorro para el fomento a la construcción) para el impuesto de renta a personas naturales se sostiene en que se incentivaría a construir más viviendas en el país, con lo que se fomenta la inversión en construcción, el empleo y el acceso a la vivienda por parte de los colombianos. Pero estas deducciones y exenciones se han multiplicado indiscriminadamente sin un fundamento económico claro, incluso, en muchas ocasiones la DIAN no puede corroborar la existencia de las condiciones que permiten el acceso a las exenciones y deducciones vigentes en el estatuto tributario. Esta situación no solo mina el recaudo tributario, sino que además facilita la elusión y evasión fiscal.

Esta situación ha sido corroborada por diferentes instituciones económicas internacionales como la OCDE. Esta organización señala que las deducciones y exenciones tributarias en algunos casos no están cumpliendo sus objetivos. Afirman que en personas naturales estas deducciones son muy altas y usualmente benefician a las personas de altos ingresos (OCDE, 2018). Por su parte, la (Contraloría General de la República, 2015) asegura que eliminar las exenciones al impuesto de renta, IVA, zonas francas y turismo sería un paso importante para fortalecer la estructura fiscal del país.

A su vez, diferentes autores han reseñado la necesidad de recortar dichos beneficios con el ánimo de simplificar la estructura tributaria en el país, garantizando además que las deducciones y exenciones tengan un verdadero sustento económico (Espitia, y otros, 2017).

**1.3. Sobre el Principio de Equidad.**

Las constituciones por antonomasia siempre dictan las normas que determinan los límites, y que indican los principales criterios que debe obedecer el legislador en el desarrollo de su actividad, incluyendo la actividad de normación tributaria, de tal modo, dentro de esta regulación debe velar por el cumplimiento de los principios del sistema tributario, de los cuales se realza la equidad como el pilar principal de la tributación.

Uno de los principios que contienen la mayoría de constituciones es la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos:

“Este principio se impuso con mayor vigor, luego de la revolución francesa, sustentado en una motivación política y luego jurídica” El objetivo primordial era abolir privilegios de las clases o castas, que caracterizaba los sistemas de la época, afirmando la igualdad de todos ante la Ley”.[[4]](#footnote-4)

Como ya se había mencionado la materia impositiva tributaria hace parte de las atribuciones del legislador, y este a su vez debe cumplir con el principio de igualdad aplicado a este campo, es por ello que este mandato de igualdad tributaria siempre ha estado relacionado con el de equidad tributaria, establecidos los anteriores en el artículo 13 y 363 de nuestra Constitución respectivamente.

El profesor Uckmar hace una diferenciación en el concepto de igualdad en las cargas fiscales, mencionando que esta puede ser entendida en dos sentidos, que para el caso se considera conveniente tomar como distinción entre los principios señalados, igualdad y equidad:

“a. En sentido jurídico, como paridad de posiciones, excluyendo los privilegios de clase, de raza y de religión, en manera que los contribuyentes se encuentren en iguales circunstancias y puestos ante un mismo régimen fiscal.

b. En sentido económico es la obligación de contribuir a las cargas públicas en igual medida, entendido en términos de sacrificio y como se verá seguidamente en relación con la capacidad contributiva de cada uno.”

Sobre la capacidad económica señala que es la “distribución de los impuestos en proporción a las posibilidades económicas”[[5]](#footnote-5)

Concluye que la igualdad –en sentido jurídico y económico- ante la carga publica significa la justicia tributaria, pero se es consciente que es fácticamente imposible una igualdad absoluta, por eso alude que es suficiente conformarse con una igualdad relativa, “en modo que los sujetos que se encuentren en las mismas condiciones sean puestos bajo un mismo tratamiento fiscal.”[[6]](#footnote-6)

En un sentido similar se expresa el profesor Alfredo Lewin, quien parte de la diferencia entre el principio de igualdad y el principio de equidad, mencionando que mientras el primero se encuentra en el artículo 13 de la Constitución, el principio de equidad se encuentra en el artículo 363 de la misma carta. Apoyándose en la sentencia de la Corte Constitucional C-364 de 1993, donde para los efectos se citó a Aristóteles, quien afirma que la equidad no es nada diferente a la igualdad, lo anterior en los siguientes términos:

“Quizás valga la pena subrayar que al hablar de equidad se toma en cuenta el concepto que hace ya muchos siglos elaboró Aristóteles sobre ella, de acuerdo con el cual, la equidad no es nada diferente a la igualdad, que debe informar todo tipo de relación interpersonal para que sea justa, proyectada sobre un caso concreto, que se estime digno de especial consideración”

El artículo 13 de la Constitución estableció el principio de igualdad “…está consagrado, de manera general y no vinculado específicamente al campo tributario…”[[7]](#footnote-7); señala Lewin: “…se entiende normalmente en el sentido que la ley debe dar igual tratamiento a todas las personas que estén en las mismas o analógicas circunstancias”.[[8]](#footnote-8)

El autor indica como la igualdad generalmente es confundida con la equidad, relacionando el primero más con la justicia, la exclusión de tratos, clasificaciones arbitrarias y con los límites a la tributación confiscatoria.

Por otro lado “… El principio de Equidad en la Constitución está referido expresamente a las cuestiones de orden tributario, mientras que el de la igualdad es un principio más referido a las personas en cuanto a su protección y trato por parte de las autoridades respecto a sus derechos, libertades y oportunidades, con el propósito de evitar discriminaciones…”[[9]](#footnote-9)

El autor también destaca que antes de la Constitución de 1991 la Corte Suprema de Justicia venia aceptando la aplicación y efectos del principio de igualdad en materia tributaria, de esta forma denota como el principio de equidad aplicado específicamente al campo tributario fue uno de los aportes novedosos de la Carta de 1991.

A pesar que la igualdad no se entienda directamente relacionada con el ámbito tributario, no puede ser para nadie desconocido que este principio permea, alcanza y/o ilumina todo el ordenamiento jurídico en general.

Como mandato de optimización, la igualdad no puede ser desconocida por ningún área, pero para los efectos de la materia, debe ser entendido que este versa para tratos abiertamente injustificados que atentan contra el principio de igualdad en sentido estricto, mientras que los tratos tributarios diferenciados deben ser vistos desde la óptica de la equidad tributaria, que es aquella que para los efectos de justicia en esta área se debe tomar en cuenta, dado que la igualdad en el ámbito tributario –entiéndase equidad- se evalúa de todo el sistema tributario en general y no en cada caso específico, lo que prima facie no podría hacerse con el mandato de igualdad.

Más allá de los axiomas dogmáticos, debe hacerse énfasis en que el principio de equidad consagrado en la constitución de 1991, no es un capricho del constituyente primario, sino fue una forma de darle una especial connotación al principio de igualdad, pero referido al amito tributario.

Es pertinente anotar que la inclusión expresa de la “equidad”, como principio tributario dentro de la Constitución, sirve de justificación a tratos desiguales entre personas o sujetos en desigualdad de condiciones, aspecto que, en cambio, fue muy polémico en la Jurisprudencia del siglo XX, en la medida en que la Corte Suprema profesaba el principio de “igualdad” y de “generalidad” de tal manera, que difícilmente se justificaban las diferencias de trato”[[10]](#footnote-10)

Por otro lado y en términos más concretos acerca del principio de equidad menciona Juan Camilo Restrepo:

“Desde los tiempos de Aristóteles se sabe que la equidad consiste en aplicar la justicia a situaciones concretas e individuales. Esto significa que la aplicación de la equidad a materias tributarias no conduce a un igualitarismo indiscriminado, puesto que las circunstancias individuales de los contribuyentes no son idénticas.

… uno de los principios básicos de la tributación consiste en no imponer las cargas fiscales sin consultar la capacidad de pago de los contribuyentes. Pues bien, en eso consiste la aplicación del principio de equidad en materia tributaria: en aplicar con rigor el criterio de que las cargas fiscales se distribuyen en función de la capacidad de pago de cada cual. Por supuesto, como la capacidad de pago es disímil, la aplicación de la equidad no se traduce en formulas idénticas, sino también disimiles.”[[11]](#footnote-11)

Debe concluirse que uno de los principios más importantes en que se funda el sistema tributario colombiano es la equidad y que puede definirse este mandato de optimización como aquel que en el ámbito tributario busca que haya un trato similar para los iguales (equidad horizontal) y un trato diferenciado para los desiguales (equidad vertical), de esta forma acercarse lo más posible a un trato ecuánime para las diversas diferencias de los integrantes del sistema tributario, de tal forma que con su cumplimiento se acerque a la justicia tributaria, el cual algunos autores entienden como la suma del principio de equidad y el principio de capacidad económica.

No obstante, dicho lo anterior en el sistema tributario debe entenderse que también se aplica el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que hace referencia al principio de igualdad en sentido general aplicado la mayor de las veces a casos particulares y abiertamente injustificados.

Sobre el particular y referente a los beneficios tributarios en nuestro país, la Comisión De Expertos Para La Equidad y la Competitividad Tributaria señaló que:

“En particular, la composición del impuesto entre personas jurídicas y naturales es altamente desbalanceada. Muy pocas personas naturales contribuyen al impuesto y la carga tributaria se concentra en un número reducido de personas jurídicas. **Además, esta última es excesivamente elevada para las empresas que no tienen privilegios específicos como aquellos de los cuales gozan las empresas beneficiarias de zonas francas, exenciones o rentas liquidas especiales importantes, o contratos de estabilidad jurídica**, cuyos titulares mantienen ventajas ya derogadas para los demás contribuyentes.” (Página 12).

“EL IVA en Colombia recauda poco, la tarifa es baja, su productividad es reducida, contiene múltiples beneficios y tratamientos especiales que generan inequidades entre actividades económicas” (Página 15).

“Paradójicamente, aunque en el caso de varios tributos Colombia tiene tasas nominales elevadas en comparaciones internacionales, también registra una de las cargas tributarias más bajas en términos de recaudo efectivo. **Ello obedece a una combinación de factores, particularmente de la multiplicidad de exenciones, deducciones, regímenes especiales y demás beneficios, así como de elevados grados de evasión y elusión tributaria**.” (Página 25)

“En segundo lugar, la multiplicidad de deducciones, exenciones, ingresos no constitutivos de renta, descuentos y demás beneficios tienen un efecto negativo sobre el recaudo y regresivo en términos de equidad. Lo mismo sucede con los altos niveles de evasión.” (Página 33)

Las propuestas de la Comisión con relación al impuesto de renta de personas están orientadas a ampliar la base gravable a través de la racionalización de los beneficios y deducciones y la modificación de la estructura de tarifas y el nivel del tramo exento, con el fin de promover la equidad del impuesto y aumentar su recaudo. Ello a su vez permite balancear la carga del impuesto entre personas naturales y jurídicas. (Página 46).

“Más allá de incrementar beneficios tributarios y amnistías, las cuales no se deberían promover a futuro, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias es necesario buscar políticas estables que garanticen el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.”(Página 296).

Con base en lo comentado, para que en el sistema tributario colombiano se de efectivo cumplimiento al principio de equidad es necesario analizar cuales beneficios tributarios están cumpliendo realmente con sus cometidos y cuales crean desbalances fiscales injustificados que quebrantan la igualdad y solo benefician a algunos sujetos concretos sin ninguna justificación.

En tal medida, para analizar cuales beneficios tributarios se apartan del principio de equidad en aras de obtener un mayor resultado favorable en la sociedad, es necesario crear la comisión de estudios con el fin que analice tales cuestionamientos presentados y sustentados, sobre todo porque ni siquiera el Estado tiene completa claridad sobre los efectos reales y el costo fiscal puntual de estas medidas.

No se pude dejar perder de vista el cumplimiento y exaltación del principio de equidad, el cual está consagrado en el artículo 95-9 y 363 de la Constitución Política Nacional, en virtud del cual, y en relación al tema, cada beneficio tributario existente debe tener un impacto proporcional y suficiente en la sociedad, el cual permita resarcir el quebrantamiento de la equidad y el no ingresos de recursos al Estado.

Visto lo anterior, a continuación se trazan los objetivos del Proyecto de Ley.

**2. Objetivos.**

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del Proyecto de Ley para denotar sus fines.

El objetivo general del proyecto de Ley es el siguiente:

* Generar transparencia sobre los efectos de los beneficios tributarios del ordenamiento jurídico colombiano.

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

* Crear una comisión de alto nivel que evalué los beneficios del sistema tributario colombiano.
* Determinar los efectos positivos y negativos de los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano.
* Analizar la continuación, modificación o eliminación de todos y cada uno de los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano.
* Presentar al público en general los resultados de la evaluación sobre los beneficios del sistema tributario colombiano.
* Estudiar una reforma fiscal que tenga en cuenta los resultados de la evaluación sobre los beneficios del sistema tributario colombiano.

**3. Descripción del proyecto.**

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto, el cual consiste en crear una comisión de estudios de los beneficios del sistema tributario colombiano.

El segundo artículo del proyecto de ley describe cual es la finalidad de la comisión, la cual es evaluar la pertinencia, equidad, progresividad, eficiencia, justicia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano.

De igual modo, se indica que quienes harán parte de esta comisión de estudios serán 13 sujetos que cuentan con las capacidades técnicas suficientes para realizar el análisis requerido, los cuales son de las siguientes entidades: 1) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2) la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 3) la Contraloría General de la República, 4) el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 5) el Departamento Nacional de Planeación, 6) la Oficina Técnica Presupuestal del Congreso de la Republica y 7) cinco (5) representantes de las Instituciones de Educación Superior – IESP.

De otro lado, se especifica que la comisión deberá conformarse dos (2) meses después de la entrada en vigencia de la futura ley, estará presidida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se establece que los representantes de las IESP los escogerá el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU, teniendo en cuenta diferentes criterios de técnicos.

El artículo tercero indica sobre cuales beneficios se realizará la evaluación en mención, lo cual recoge la totalidad de los beneficios del sistema tributario, aplicado a todos los tributos directos e indirectos, así como los diferentes sujetos que cuentan con tratamientos preferenciales de una u otra manera, como son los sujetos de los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, el régimen de zonas francas, los contratos de estabilidad jurídica, y convenios internacionales, entre otros.

En el cuarto artículo se describe el objeto de la evaluación, el cual es determinar el costo fiscal y la efectividad de los beneficios tributarios en comento, analizando sus efectos en el desarrollo económico del país, la generación de empleo, el aumento de la productividad, la disminución del precio de los bienes de venta al público y en general las finalidades para los cuales fueron creados.

El quinto artículo señala que el resultado de la evaluación será público, y deberá recomendar qué acciones tomar con cada beneficio tributario estudiado, pues estos resultados se presentarán ante las Plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la República, dentro del año siguiente a la aprobación de la presente ley.

También se indica que la Comisión será permanente y se conformará cada cuatro (4) años en el bimestre del año de elección del Presidente de la Republica, y entregará los resultados a más tardar el 01 de noviembre del mismo año.

De igual modo, se menciona que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República tendrán en cuenta los resultados de la evaluación, los hallazgos encontrados y las recomendaciones realizadas cuando se presenten proyectos de ley de reforma tributaria o leyes de financiamiento. Así mismo, se recomendará que información debe ser pública para que sea consultada por los ciudadanos, y por otro lado, podrán invitar a terceros y recibir información técnica al respecto.

Por último, como parámetros de forma se indica que la ley rige a partir de su promulgación y deroga normas posteriores, para evitar la reviviscencia del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 en lo relacionado con la Comisión de Estudio, cuya derogatoria por medio de la ley 1955 de 2019 se encuentra demandada actualmente (expediente D-13353).

**4. Fundamento jurídico.**

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente los artículos 1 y 2 de este texto, se consagran los fines del Estado, dentro de los cuales se le da prevalencia al interés general:

**ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en **la prevalencia del interés general.**

“**ARTICULO****2.**Son fines esenciales del Estado: **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

**Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia**, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”(Resaltado fuera de texto).

De tal modo, es imperativo que el Estado efectivamente garantice la prevalencia del interés general, aspecto que se relaciona con el proyecto de ley, en la medida que se busca generar trasparencia sobre los beneficios tributarios otorgados en nuestro sistema jurídico y de tal forma analizar si tales prerrogativas cumplen con las finalidades para la cual fueron creadas, o por el contrario solo están beneficiando a un sector y particulares específicos.

Por su parte, se debe recordar el artículo 13 de la Constitución Política en el sentido de darle un trato igualitario, en sentido fiscal, a todas las personas del territorio colombiano, para lo cual se tiene en cuenta la norma citada:

“**ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”

De igual modo, el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política señala como criterio contribuir con los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad:

“**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.**” (Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, en lo referente a los artículos de índole tributaria, encontramos el artículo 363, donde se establecen los principios del sistema tributario en nuestra Constitución Política, en el cual se consagran taxativamente los principios de equidad, eficiencia y progresividad, tal como se presenta a continuación:

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

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.” (Resaltado fuera de texto).

Por otro lado, debe recordarse que no se está vulnerando la Constitución Política al establecer la Comisión de estudios de beneficios tributarios, pues en el artículo 154 de la *norma normarum* no contiene tal prohibición o restricción de iniciativa legislativa, como se verá enseguida:

“**ARTICULO 154.**Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo [156](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#156), o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

**No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22** y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo [150](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#150); las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Como puede observarse, no existe iniciativa exclusiva del Gobierno nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla que el Gobierno nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten **exenciones** de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Por lo anterior, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política. se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice “11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos[[12]](#footnote-12), por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga *motu proprio* cualquier creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comento.

Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C.P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la *norma normarunm* el cual dice: “12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.” De tal modo, la restricción esta para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios, mucho menos cuando de revisar los beneficios tributarios se trata.

Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno Nacional como ha venido sucediendo.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, el Proyecto de Ley cuenta con un sustento jurídico que permite que pueda ser debatido al interior del Congreso de la República, y posteriormente no tenga vicios de ningún tipo cuando la ley sea promulgada.

**5. 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 de velar por el interés general así como de promover los principios de equidad y justicia tributaria, 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 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. Es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“**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. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, 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, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 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.**” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, 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.” (Sentencia C-315 de 2008).

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 lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno debe cumplir con el contenido del presente proyecto de ley, el cual en todo caso, no plantea erogación significativa alguna de presupuesto, pues la comisión que se conformará será **Ad Honorem**, por el contrario, analizar y posteriormente modificar o eliminar los beneficios tributarios ineficientes puede convertirse en mayores recursos para el Estado por los valores que se recaudarían.

Esto ayudaría a identificar los beneficios tributarios que no están funcionando para modificarlos o eliminarlos, con el fin de obtener mayores recursos de índole tributario, lo que produciría a su vez que los ingresos corrientes de la nación aumentarían de manera permanente por el mayor recaudo esperado.

Se debe ser enfático en que la mayoría de los beneficios tributarios existentes no cuentan con un estudio técnico sobre sus efectos y costos, tampoco se presenta en la exposición de motivos de las leyes respectivas la relación de estas prerrogativas con las metas de súper habit primario y los demás componentes del MFMP establecidos en la Ley 819 de 2003, lo que se colige en una total incertidumbre sobre las consecuencias de los mismos en nuestra economía.[[13]](#footnote-13)

En tal sentido, tener claridad sobre estos asuntos se traducirá en un manejo responsable y objetivo de los beneficios tributarios que existen en nuestro país, evitando abusos y situaciones inequitativas e injustificadas.

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,

Cordialmente,

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

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA DAVID RACERO MAYORCA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde Coalición Decentes

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

**AIDA AVELLA ESQUIVEL IVAN MARULANDA**

Senadora Senador

Coalición Decentes Partido Alianza Verde

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

**MARIA JOSE PIZARRO WILSON ARIAS CASTILLO**

Representante a la Cámara Senador

Coalición Decentes Polo Democrático Alternativo

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

**JOHN MILTON RODRIGUEZ JUAN LUIS CASTRO**

Senador Senador

Colombia Justa Libres Coalición Decentes

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

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

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

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

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

1. Imagen generada en el año 2016 en la Unidad de Trabajo Legislativo del entonces Senador Antonio Navarro Wolff. [↑](#footnote-ref-1)
2. Revisar a: Luis Alvaro Pardo. Extractivismo, derechos y tributación: Cooptación del Estado Colombiano. Un caso de Estudio. Revista Ideas Verdes. Número 11, octubre de 2018. Fundación Heinrich Boll Stiftung y Justicia Tributaria. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibídem, páginas 20 y 21. [↑](#footnote-ref-3)
4. UCKMAR Víctor, Principios Comunes del Derecho Constitucional Tributario. Editorial Temis. 2002. Página 59. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibíd. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibídem. Página 67. [↑](#footnote-ref-6)
7. LEWIN Alfredo, Principios Constitucionales del Derecho Tributario. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2001, página 65. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibídem pagina 66, Citando a Corti Arístides, en: “De los principios de Justicia que Gobierna la Tributación (igualdad y equidad)” en: Estudios de Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires. 1994. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibid. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibídem. Página 69. [↑](#footnote-ref-10)
11. RESTREPO, Juan Camilo, Hacienda Pública, 9ª ed., Universidad Externado de Colombia, 2012. Página 439. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18; [↑](#footnote-ref-12)
13. Situación que ha provocado demandas de inconstitucionaldiad como la que se dilucida en el expediente de la Corte Constitucional D-0013106. [↑](#footnote-ref-13)