

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Bogotá D.C.

Asunto: Radicación de proyecto de ley

Apreciado señor Secretario.

Respetado Doctor, en mi calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Santander y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 239 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, presentamos a consideración del Honorable Congreso el presente Proyecto de Ley **“Por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad tributaria del país mediante la regulación de la presentación de normas en materia fiscal y tributaria”**.

Cordialmente,



Nubia López Morales
Representante a la Cámara por Santander



Mónica Liliana Valencia Montaña
Representante a la Cámara por Vaupés



Jay-Pang Diaz
Representante a la Cámara por San Andrés y Providencia



Proyecto de Ley No. _____ de 2021 Cámara

“Por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad tributaria del país mediante la regulación de la presentación de normas en materia fiscal y tributaria”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer un régimen de seguridad, planeación y temporalidad en la presentación de normas tributarias, para generar una estabilidad en la política fiscal y Tributaria y una planeación presupuestal en las finanzas públicas.

Artículo 2 Régimen de Estabilidad Tributaria se establece que toda iniciativa legislativa que introduzcan cambios en materia fiscal y tributaria, sólo podrán ser presentados para debate y aprobación ante el Congreso de la República en un periodo de diferencia mínimo de cinco (05) años.

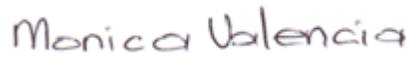
Parágrafo: se hace necesario que se surta previamente un proceso estudio en que se soporte de manera clara y completa su necesidad, pertinencia de conformidad con lo establecido con el artículo 347 de la Constitución Política.

Artículo 3. Presentación Excepcional , Se podrán presentar proyectos que introduzcan cambios en materia tributaria de manera excepcional y antes del tiempo previsto en el artículo anterior, en caso de que la coyuntura fiscal y macroeconómica del país así lo requiera. Para esto, se deberá garantizar de manera previa un proceso efectivo de participación y consulta, a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Política, en el que se expondrá de manera clara y precisa los motivos de necesidad y pertinencia para su respectiva aprobación.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



Nubia López Morales
Representante a la Cámara por Santander



Mónica Liliana Valencia Montaña
Representante a la Cámara por Vaupés



Jay-Pang Diaz
Representante a la Cámara por San Andrés y Providencia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

Si lo que se necesita es una auténtica reforma tributaria estructural que revierta las inequidades del sistema, el país debe iniciar una discusión organizada, seria, participativa y lo suficientemente pensada para el largo plazo. Es inadmisibles que cada administración presidencial —de períodos de cinco años— introduzca reformas tributarias para cumplir con propósitos económicos y metas tributarias que, dicho sea de paso, varían discrecionalmente y responden a intereses diversos que en su mayoría no atañen ni contemplan el bienestar general.

Un breve repaso por las anteriores ‘reformas’ constata que nos encontramos frente a una motorización legislativa en materia tributaria que atenta contra principios como la seguridad jurídica y la estabilidad macroeconómica. Los principales afectados, por desgracia, de dicha motorización no son más que los colombianos de clase media, quienes se ven sometidos a un constante cambio en las reglas del juego de la tributación, en detrimento de sus ingresos y capacidad económica.

¡En 30 años, el Congreso colombiano ha aprobado 16 reformas tributarias! Por cada gobierno de cuatro años, hay mínimo dos reformas tributarias en promedio.

(1990; 1992; 1995; 1998; 2000; 2002; 2003; 2006; 2009; 2010; 2012; 2013; 2014; 2016; 2018; 2019) las cuales han respondido a la coyuntura y las necesidades de cada uno de los gobiernos, sin que se conozca un análisis real de su impacto y eficacia. Estas son algunas:

- la Ley 1607 de 2012 “POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. De acuerdo con su exposición de motivos, la ley generaría empleo y reduciría la pobreza. Para ello “esta propuesta busca mejorar la distribución de la carga tributaria, favoreciendo a los colombianos de menores ingresos, y facilitar la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal. También mejora la competitividad de nuestras empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo” (Ministerio de Hacienda, 2012 – Gaceta 666 de 2012).
- Posteriormente, en 2014, el Congreso tramitó la Ley 1739 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO, LA LEY 1607 DE 2012, SE

CREAN MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, una ley catalogada como coyuntural y sin estructura por parte del ex director de la DIAN, Juan Camilo Serrano. Sin embargo, cuando el Ministerio de Hacienda (2014) la llevó al Legislativo (Gaceta 575 de 2014), aseguró que “si no se aprobara la presente iniciativa, la caída de los ingresos obligaría al Gobierno Nacional a reducir los niveles de inversión para las vigencias 2015-2018, dadas la regla fiscal y las inflexibilidades del gasto de funcionamiento y servicio de la deuda”.

- La Reforma Tributaria Estructural de diciembre de 2016 —Ley 1819 de 2016 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN FISCAL, y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”— se propuso imprimir simplicidad, progresividad y equidad en el sistema tributario. Una de las ideas que soportaron su trámite en el Congreso y su posterior aprobación, fue la de orientar el recaudo **con una mirada de largo plazo** enfocada en la competitividad y en un control efectivo de la evasión (Ministerio de Hacienda, 2016).
- La Ley de Financiamiento de 2018 — Ley 1943 de 2018 “POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO GENERAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”— fue un nuevo producto legislativo que se creyó ‘necesario’ para corregir los errores de la anterior reforma tributaria. De nuevo, Hacienda (2018) consideró la ley como una herramienta de mayor recaudo para, por un lado, balancear el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2019, y por el otro lado, para garantizar la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico del país. Ambas metas como vías para financiar de forma sostenible el Gasto Público Social, con el fin de no solo sostener los incrementos realizados en el pasado sino para aumentar el monto de este gasto en el futuro. No obstante, cabe resaltar que esta norma fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional mediante sentencia C-481 de 2019.
- La Ley de Crecimiento de 2019 – Ley 2010 de 2019 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN NORMAS PARA LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO, LA INVERSIÓN, EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA PROGRESIVIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, DE ACUERDO CON LOS OBJETIVOS QUE SOBRE LA MATERIA IMPULSARON LA LEY 1943 DE 2018 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. – En esta, se recogen las disposiciones contenidas en la Ley 1943 de 2018, como lo son: la creación del régimen simple de

tributación, la disminución progresiva de la tarifa del impuesto de renta de sociedades, los descuentos tributarios por el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital y el pago del Impuesto de Industria y Comercio, la reducción de la renta presuntiva, el régimen de Compañías Holding Colombianas (CHC), el régimen de obras por impuestos, el régimen especial de Mega-Inversiones las rentas exentas para la economía naranja y las inversiones en el sector agropecuario, las modificaciones al régimen cédular de las personas naturales, el impuesto al patrimonio y normalización tributaria, y las medidas que pretendían combatir la evasión y el abuso tributario como el tipo penal de evasión o defraudación fiscal y el régimen de ventas indirectas.

Cuando empezamos a conocer las dimensiones y las consecuencias reales de cada reforma tributaria tramitada en el Congreso de la República, a escasos y tempranos 12-18 meses de implementación, recibimos la noticia de la *necesidad-urgencia* de un nuevo proyecto de ley que modificará la forma y la sustancia del sistema tributario. Sin lugar y sin espacio para evaluaciones de política pública concretas que determinen la (falta de) efectividad de la anterior reforma, el país se ve abocado en un próximo intento que constantemente amenaza con, por ejemplo, gravar más productos de la canasta familiar colombiana.

Problema que plantea el proyecto

Sostenemos que la motorización legislativa en materia tributaria mina la estabilidad del sistema y de sus instituciones. También afecta la confianza hacia el sistema tributario, pues suele perfilarse como vehículo para la reducción de la desigualdad, la generación de empleo, la redistribución de la riqueza y estamos viendo todo lo contrario: perpetúa inequidades y genera malestar ciudadano. Así pues, la cantidad de cambios e introducciones tributarias aprobadas en los últimos años no han hecho más que desgastar y deteriorar a quienes tributan, por ser instrumentos legislativos sin planeación y proyección a futuro.

Estamos, entonces, frente a una paradoja: o las reformas tributarias han sido profundamente inefectivas, con lo cual, las aprobadas cada dos años no alcanzan a cumplir sus objetivos, o el trámite propio de una reforma de estas características no es el camino correcto para alcanzar tales propósitos.

Por lo tanto, este proyecto de ley propone establecer un régimen de estabilidad tributaria como contrapeso al Ejecutivo para que se abstenga de formular reformas tributarias cada dos años. Dicho ejercicio, de resultar necesario, debería ser construido tras, mínimamente, el término de un período presidencial, es decir, cada 4 años como lo dispone específicamente la adición legislativa que se pretende. Además, se quiere promover la participación de los

ciudadanos para que en el ejercicio de este derecho puedan aportar en el proceso de construcción de una política fiscal más incluyente y que responda a la realidad económica y social del país, mediante el uso de mecanismos de participación ciudadana y social.

Constitucionalidad de la norma

El presente proyecto de ley se ampara en los postulados constitucionales que dotan al Congreso la competencia de hacer las leyes (art. 150 C.P.). La norma que se propone reconoce la potestad que tiene el Gobierno Nacional de presentar ante el Congreso una iniciativa de ley de carácter tributario (reforma). No obstante, no estamos frente al caso de una iniciativa privativa de gobierno, de donde se colige que existen

leyes de exclusivo origen gubernamental, en cuanto, según la Constitución dispone, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que se refieren a los temas contemplados en los numerales 3 (aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas), 7 (determinación de la estructura de la Administración Nacional y creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; reglamentación sobre creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; creación o autorización para constituir empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta), 9 (concesión de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales), 11 (establecimiento de las rentas nacionales y fijación de los gastos de la administración) y 22 (leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva) del artículo 150 de la Carta Política, así como las previstas en los literales a) (organización del crédito público), b) (regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambio internacional) y e) (fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública) del numeral 19 del mismo artículo, y las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, a todas las cuales hay que añadir las contempladas en el numeral 10 del artículo 150, por medio de las cuales el Congreso reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, puesto que, de manera perentoria, el



Constituyente exigió que se dicten sólo cuando sean solicitadas expresamente por el Gobierno. (Sentencia C-256/97)

Estamos, sí, frente a una norma enmarcada en el principio de separación de poderes y de frenos y contrapesos, en la cual se establece una regla que debe ser seguida, obedecida y cumplida por el Ejecutivo en el sentido de no buscar de forma abusiva modificar por la vía del Legislativo, aspectos sustanciales del sistema tributario nacional, sin que medien, por lo menos, cinco

años de implementación de la última reforma aprobada por el Congreso de la República.

Siguiendo con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, “las reglas que en nuestro ordenamiento determinan la creación de las leyes buscan crear un marco de respeto por los diversos intereses, y promover una deliberación pausada, fijando los pasos que se debe satisfacer, tanto en las comisiones especializadas, como en cada una de las cámaras del Congreso. Este esquema, en ciertas materias, supone además la atribución de competencias específicas de una determinada corporación. Así, por ejemplo, en asuntos tributarios, la Constitución señala que los proyectos de ley referentes a dicho tema deben iniciar el trámite en la Cámara de Representantes (art 154 superior)” (Sentencia C-481/19).

Como toda decisión legislativa, la expedición de nuevas reformas tributarias, que en el futuro se crean necesarias y sean puestas a consideración del Congreso de la República antes de los 4 años, como límite temporal que pretende la norma, deberá ser resultado de un ejercicio de evaluación normativa y económica que, de cuenta de su idoneidad, pertinencia y urgencia para ser tramitado fuera del término establecido.

Sumado a lo anterior, y si bien es cierto que cada proyecto de ley que ha precedido las reformas tributarias mencionadas estuvo acompañado de una exposición de motivos que desarrolló ampliamente estos aspectos, se busca con la norma que adicionalmente se requiera la presentación de una evaluación ex post de la última reforma, cinco años después de haber iniciado su implementación. Sin dicha evaluación de resultados y eficacia y sin que se surta dicho período, no sería posible ni recomendable tramitar nuevas reformas tributarias.

lo anterior aunado con lo establecido en el Artículo 347. de la Constitución Política donde establece “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto

de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.”

Asimismo, con el presente proyecto de ley se pretende que el constituyente primario, es decir, los ciudadanos, participen de manera activa en los procesos de toma de decisiones legislativas que los impactan significativamente como lo son los cambios o reformas en materia tributaria. La participación de los ciudadanos en los asuntos de estado se encuentra contenida en el artículo 40 del texto constitucional, el cual establece que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. De esta manera, el órgano legislativo promulgo la Ley 134 de 1994 en la que se regula los distintos mecanismos de participación y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, mediante la cual se busca garantizar y proteger el derecho que tienen los ciudadanos a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural. Igualmente, otorgarle a la ciudadanía un papel protagónico

Por otro lado, es importante destacar que, desde la perspectiva internacional, las Naciones Unidas ha resaltado la importancia de la participación ciudadana, es por esto que mediante la oficina del Alto Comisionado para la Derechos Humanos ha presentado ciertas directrices para sus países miembros, como lo es Colombia, para que se garantice y se fomente el derecho a la participación ciudadana. En esencia, según las recomendaciones dadas por las Naciones Unidas se distinguen otros lugares de participación ciudadana que no abarcan los contextos electorales, como lo es la participación directa en la dirección de asuntos públicos que puede manifestarse en ejercer influencia mediante el debate y el diálogo públicos con los representantes elegidos o mediante la capacidad de los titulares de derechos para organizarse, lo que conlleva que la participación ciudadana se materialice en espacios de adopción de decisiones.

Adicionalmente, planteamos que cada intento de reforma tributaria y la recaudación que con ella se persiga, debe estar ajustado al Plan Nacional de Desarrollo establecido por el propio Gobierno. Entendemos plenamente que diversas y muy variadas causas asociadas al mercado internacional, al precio de los *commodities* o incluso a desastres naturales o sanitarios impactan directamente en la necesidad de introducir nuevas modificaciones tributarias, para mejorar recaudación en un momento dado. Sin embargo, creemos que gravar a la clase media o imponer tributos al arbitrarios, como suele ser usual con este tipo de reformas, no puede ser el factor determinante para resolver y salvar las incorrecciones económicas. Para esto, se pueden presentar estrategias de manejo y austeridad del gasto público que soporten el recaudo de recursos que ya circulan y se contemplan en el presupuesto de la nación.

Derecho comparado

Hemos dicho ya que nos aproximamos a la quinta reforma tributaria en Colombia durante los últimos diez años. Una mirada a algunos países de la región y a otro tipo de Estados, nos pueden ofrecer un panorama comparado para saber cuál ha sido el ritmo legislativo que otras naciones han seguido a la hora de introducir cambios en la normativa tributaria y si podemos establecer algunas conclusiones.

Chile

Durante los últimos diez años, se han tramitado en el Congreso chileno cuatro reformas tributarias (Ley 20.630 de 2012 “que perfecciona la legislación tributaria y financia la Reforma Educacional”; Ley 20.780 de 2014 “que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario”; Ley 20.899 de 2016 “que simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias”; y la Ley 21.210 de 2020 “que moderniza la legislación tributaria”).

Aunque se trate del mismo número y situación similar a la colombiana, encontramos que acuerdo con Navarro Schiappacasse y Magasich Airola (2020) no todas las leyes enumeradas han implicado enmiendas profundas a todo el ordenamiento tributario chileno. En cualquier caso, no dejan de ser introducciones que tienen consecuencias en el sistema tributario como un todo y que conlleva efectos en el plano económico y social del país. Como producto de un estudio comparado con Uruguay, analizando las continuas reformas tributarias, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile destaca que

el PNUD, OCDE, FMI y CEPAL coinciden en señalar que Chile ocupa lugares relevantes a nivel mundial en cuanto a inequidad, peor distribución del ingreso, sin correlación entre el rápido crecimiento económico y la reducción de la desigualdad, y que para respaldar un crecimiento económico sostenible, la redistribución del ingreso debe basarse en instrumentos fiscales que permitan alcanzar los objetivos de distribución con el menor costo posible en términos de eficiencia económica.

Uruguay

Con el argumento “que paguen más, los que tienen más”, una de las reformas más ambiciosas de Uruguay data del año 2007. Diez años después, en el año 2017, no se registran modificaciones importantes al estatuto tributario del cono sur, pues se ha seguido considerando que “a la inmensa mayoría de la gente esta reforma no le impacta negativamente, y a una minoría le pide un esfuerzo sumamente razonable” (Astori, 2017).

Adicionalmente, según Arenas de Mesa (2016) la reforma tributaria estructural del Uruguay



es catalogada como pionera porque concentró el debate fiscal en la calidad de los ingresos tributarios. Su esfuerzo, de forma genuina, se puede considerar como estructural en tanto dejó atrás un sistema profundamente regresivo y que dista del esfuerzo colombiano, caracterizado, más bien, por una intensa actividad legislativa en materia de políticas impositivas.

Resaltamos el trabajo de Arenas de Mesa nuevamente puesto que ha estudiado cuatro reformas tributarias en Uruguay, Colombia y México en perspectiva comparada y ha encontrado diferencias en el tiempo que los Congresos invierten para su estudio. Por ejemplo:

la de Colombia de 2012 y la de México de 2013 se extendió por apenas alrededor de dos meses. El debate en el Congreso de la reforma tributaria chilena de 2014 duró poco más de cinco meses. Finalmente, la reforma tributaria del Uruguay (2006) tomó nueve meses. Esto confirma que las reformas tributarias estructurales tienen un debate acotado en el Parlamento, porque los cambios impositivos deben ser definidos en un período reducido para limitar los efectos de la incertidumbre en el mercado. (Arenas de Mesa, 2016).

A pesar de la advertencia evidente que remarca el autor, encontramos inadmisibles que en períodos tan cortos (2 meses) se aprueben este tipo de medidas, sin estudio suficiente, sin amplia participación y sin los consensos necesarios para evitar que, en materia impositiva, la clase media se convierta en perdedores permanentes.

Las experiencias de Chile y Uruguay muestran dos ejemplos contrapuestos. En el primer caso, exceso de reformas legislativas (ámbito tributario) que no necesariamente redundan en crecimiento económico equitativo. En el segundo, una reforma estructural auténtica y única que ha sido capaz de corregir errores del pasado y ofrecer un sistema impositivo considerado como más equitativo.