

107
I
4.1-41

REFORMA CONSTITUCIONAL
CONCLUSIONES DE LA MESA DE TRABAJO DEL ICDT

Dra. Lucy Cruz de Quiñones

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
COORDINACION EJECUTIVA
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
CENTRO DE INFORMACION Y SISTEMAS - SIAC - 6

INFORME FINAL MESA DE TRABAJO

IDENTIFICACION

MESA NUMERO 1 1 0 0 1 6 0 2 7
NOMBRE DE LA MESA INSTITUTO COLOMBIANO DE
DERECHO TRIBUTARIO
FECHA DE ELABORACION Noviembre 26 de 1990
DEPARTAMENTO CUNDINAMARCA
MUNICIPIO BOGOTA

PROPUESTA No. 1

TIPO DE PROPUESTA: MODIFICACION Y ADICION
TITULO DE LA PROPUESTA MODIFICACION Y ADICION AL
ACTUAL ARTICULO 43 DE LA
CONSTITUCION

ARTICULO PROPUESTO:

Solo el Congreso podrá crear, modificar o suprimir tributos. Con todo, en tiempos de alteración del orden público y de emergencia económica, el Presidente de la República podrá ejercer la función legislativa en materia tributaria, únicamente para el restablecimiento del orden público o de la normalidad económica.

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Se persigue precisar la competencia legislativa solo en cabeza del Congreso, porque el artículo actual llama a confusión al mencionar las Corporaciones Públicas Territoriales-Asambleas y Concejos- cuando en realidad siempre se requiere de autorización legal para la creación de tributos. La soberanía Fiscal reside en la Nación y el órgano encargado de ejercerla debe ser el Congreso.

107

Se precisa además el término "Contribuciones" haciendolo extensivo a toda clase de tributos y dentro de este género se comprenden las especies; impuestos, tasas y contribuciones.

El Ejecutivo solo estará habilitado para dictar normas que establezcan o modifiquen impuestos en casos extremos de emergencia económica o alteración de orden público.

Se persigue definir la hoy confusa potestad de los artículos 121 y 122 en lo que hace a la materia tributaria, de manera tal que el gobierno pueda utilizar los instrumentos constitucionales, por excepción, y únicamente para el restablecimiento del orden quebrantado.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

La mesa de Trabajo del INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO defiende el principio de legalidad de los impuestos por encontrar en él uno de los elementos fundamentales sobre el cual descansa la democracia. La vieja regla del Bill of Rights de 1689 cobra fuerza actual "no habrá impuestos sin representación" limita los abusos del ejecutivo que podría encontrar en la creación y aumento de los impuestos un fácil camino para solucionar sus siempre apremiantes necesidades fiscales.

En materia de tributos, que es el género, debe predicarse el mismo principio de legalidad pues las distintas normas actuales se refieren a los términos "contribuciones" "rentas" e "impuestos" como sinónimos (Ver arts. 76-13, 202, 204, 206, 210, 211, 79, 38, 183, 187-7, 191, 197-2) y el 43 cuya ampliación se propone, utiliza el término contribuciones solo cuando la teoría hacendística le da un significado específico, es decir, se habla de aquellos tributos que nacen del beneficio directo que recibe un grupo de personas por una obra o actividad estatal de interés común pero de beneficio divisible, mientras que los impuestos son tributos a los que el contribuyente está obligado en virtud del poder soberano del Estado sin percibir por ello una contraprestación particular.

PROPUESTA No. 2

TIPO DE PROPUESTA:

ARTICULO NUEVO TITULO III

TITULO DE LA PROPUESTA

EXTENSION Y CONTENIDO DE
LA LEY TRIBUTARIA

ARTICULO PROPUESTO:

La Ley al establecer los impuestos nacionales deberá definir los sujetos, el hecho gravado, la base gravable y la tarifa.

En relación con las contribuciones deberá determinar el Sujeto Pasivo, el beneficio que dá lugar a ella y los factores para fijar su cuantía. La ley determinará los servicios públicos que habrán de sufragarse mediante tasas. Estas se fijarán con fundamento en los consumos.

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El actual artículo 43 resulta insuficiente para determinar la extensión de la ley tributaria porque nada menciona acerca de su contenido. Se busca precisar el contenido de la ley tributaria para que la reserva legal otorgada mediante el artículo anterior al Congreso abarque el establecimiento de los elementos de los tributos, incluidas las tarifas en el caso de los impuestos.

Proponemos una mayor flexibilidad cuando se trate de contribuciones en las cuales la ley pueda señalar los factores genéricos que deban consultarse para fijar la cuantía.

En el caso de las tasas, que son tributos cuyo hecho generador es la prestación efectiva de un servicio público individualizado en favor del usuario la ley solamente debe señalar cuales servicios son gratuitos y cuales son financiados mediante tasas y la Constitución debe precisar que cuando se sufraguen mediante tasas el factor preponderante, es el que consulta el consumo según las tarifas que unitariamente se hayan elaborado por la Administración al considerar los costos de funcionamiento y necesidades de expansión del servicio.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

Se justifica la inclusión del artículo propuesto porque las distintas especies de tributos deben tener un tratamiento diferente para su establecimiento.

Para satisfacer las exigencias del Estado de Derecho en los impuestos, donde la contraprestación es colectiva y no individual, la reserva legal debe ser más estricta, determinando los elementos esenciales de tal suerte que las competencias del ejecutivo se limiten a la administración, control y recaudo de los impuestos y al ejercicio de la potestad reglamentaria que le es inherente.

Pero para las contribuciones, pueden señalarse los parámetros o pautas que sirvan a la autoridad administrativa para el ejercicio de su función liquidadora de la contribución, pero el beneficio que la genera debe estar previamente determinado; por ejemplo:

La plusvalía que adquiere el bien raíz vecino de una obra de interés común que genera la contribución de valorización; la confianza y fé pública en el funcionamiento de las sociedades, que genera una contribución a la respectiva Superintendencia, etc. Actualmente a pesar de que la Constitución se refiere en el artículo 43 a las contribuciones, las autoridades administrativas en la práctica y sin respaldo constitucional vienen estableciendo las tarifas, las bases y hasta los hechos que generan las contribuciones frente a leyes de autorización sumamente amplias que trasladan toda la competencia normativa indiscriminadamente al ejecutivo.

PROPUESTA No. 5

TIPO DE PROPUESTA	ARTICULO NUEVO
TITULO DE LA PROPUESTA	G A R A N T I A S D E L O S C O N T R I B U Y E N T E S P R I N C I P I O D E C A P A C I D A D C O N T R I B U T I V A

ARTICULO PROPUESTO:

Los impuestos y contribuciones se fundamentarán en la capacidad contributiva.

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Se busca que se consulte la aptitud económica personal para soportar las cargas tributarias.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

El principio de capacidad de pago presenta un doble aspecto: de un lado, señala los criterios y los límites que deben regir en la fijación de las obligaciones tributarias y de otro lado, tiene puesta su mirada en la distribución interindividual, es decir, en las cargas tributarias comparativas.

Desde Adam Smith, se ha impuesto la idea de que la renta del contribuyente constituye si no la única, si la mejor expresión de la capacidad tributaria.

La capacidad de pago se asocia normalmente, con la riqueza bien sea que exista en manos de una persona o que se obtenga a través de la renta, ya sea esta ahorrada o gastada. En ambos casos existe una aptitud para contribuir con los costos del bienestar general.

Las desigualdades en las riquezas justifican tratamiento desigual en los impuestos, de suerte que se grave más al que mayor capacidad de pago posee.

En realidad, la renta es el indicador principal de la capacidad de pago, pero no el único. Junto a la renta, el patrimonio incrementa la capacidad de pago porque supone no solamente bienes capaces de producir renta, sino bienes de uso. En este sentido merece la pena citar a Weisbrod y Hausen (1), quienes consideran que la combinación adecuada entre la renta y patrimonio es el mejor módulo de bienestar, que la renta tradicional que es la que se suele utilizar en la mayoría de las ocasiones.

(1) BA Whiebrad y W Lec Hansen "an Income Net- Worth Approach To Measuring Economic Welfare".

112

PROPUESTA No. 6

TIPO DE PROPUESTA **ADICION AL ARTICULO 34**

ARTICULO PROPUESTO:

No se podrá imponer pena de confiscación, exigir tributos o sanciones tributarias que la conlleven, ni percibir los que resulten confiscatorios por razón de interpretaciones legales.

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Se persigue que los tributos expedidos legalmente y las sanciones de naturaleza tributaria no sean de tal magnitud que anulen el derecho de propiedad en su esencia o en cualquiera de sus atributos de tal manera que los conviertan en expoliatorios e injustos.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

En la mayoría de las constituciones que consagran una garantía de no confiscatoriedad, ésta se predica particularmente de los impuestos mediante reglas como esta: En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionales o injustos (artículo 20 Constitución Nacional de Chile) o se prohíben los impuestos confiscatorios, en cambio nuestra Constitución (artículo 34) refiere la garantía solamente a la pena de "confiscación" "no se podrá imponer pena de confiscación" lo que ha permitido a la Jurisprudencia de la Corte afirmar que la confiscación hace relación a una medida aflicta o sancionatoria.

Aunque se reconoce que el efecto del impuesto es trasladar de los particulares al Estado parte de su riqueza o de su renta, la Constitución no debe amparar un impuesto o una sanción tan exorbitante que abarque casi tanto como el valor del hecho gravado o que le limite de tal manera su propiedad que la dejase en completa improducción.

PROPUESTA No. 7

TIPO DE PROPUESTA **ARTICULO NUEVO**

TITULO DE LA PROPUESTA **IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY
TRIBUTARIA**

ARTICULO PROPUESTO:

No se podrán dictar leyes tributarias con efecto retroactivo; las que creen tributos o aumenten los existentes, solo comenzarán a regir en el año fiscal siguiente a su expedición, excepto las que se dicten en los casos de turbación del orden público y de emergencia económica.

113

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Se busca que la ley tributaria preexista al hecho generador del impuesto así este se realice mediante actos sucesivos en un determinado período.

Se excepcionan de la regla los casos extremos de turbación de orden público o económico.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

La retroactividad en materia tributaria atenta contra el principio de certeza del derecho, porque el ciudadano debe estar siempre en condiciones de prever las consecuencias impositivas de sus actos, para actuar en consecuencia. Por ejemplo, si fija el precio de un inmueble considerando el valor de los impuestos de ganancia ocasional que genera la transacción y luego le incrementan la tarifa sus cálculos se verán alterados de tal manera, que de haber conocido la tarifa nueva no hubiera vendido la propiedad.

En materia tributaria, el principio de la irretroactividad de la ley puede postularse así: Las nuevas disposiciones tributarias que deroguen o modifiquen las anteriores no se aplicarán a las relaciones nacidas antes de su entrada en vigor, cuando ya hayan producido sus efectos ni tampoco a las que están en curso, cuando para una de las partes exista una situación jurídica concreta en virtud de haberse cumplido los hechos de los cuales surge la obligación o la exención tributaria. Se trata en esta formulación, de aceptar la teoría de Roubier, partiendo del hecho adquisitivo del derecho. Para Roubier, las leyes relativas a la constitución o extinción de una situación jurídica, no pueden desconocer las ya creadas o extinguidas, porque tendrían efectos retroactivos. Por la misma razón no pueden tampoco desconocer los pasos ya dados para la constitución o extinción de estas situaciones (situaciones jurídicas de formación continua).

Ese problema de la entrada en vigor de las normas tributarias ha sido resuelto en el modelo del Código Tributario para América Latina, y en la mayoría de las constituciones modernas que exigen que la norma tributaria sea expedida antes del primer día del año en que se apliquen, a pesar de que se trate de impuestos de período, porque la tesis tradicional no era sino una forma oblicua de burlar la garantía de certeza y legalidad de los tributos.

La propuesta dice así:

"Las normas referentes a la existencia o cuantía de la obligación regirán desde el primer día del año calendario siguiente al de la promulgación cuando se trate de tributos que se determinen o liquiden por períodos anuales o mayores y desde el primer día del mes siguiente cuando se trate de períodos menores".

En el impuesto de renta, si bien el período concluye el 31 de diciembre, el hecho generador o la obtención misma de la renta requirió de sucesivos actos, gestiones, negocios y contratos, para llegar a un resultado final que se integra por un fluir continuo de los ingresos y de egresos, por ello, lo aconsejable es que el contribuyente conozca a ciencia cierta desde el primero de enero de cada anualidad, cuál es el impuesto aplicable, sobre qué hechos versa y cuál es la tarifa vigente.

114

PROPUESTA No. 8

TIPO DE PROPUESTA

ARTICULO NUEVO

TITULO DE LA PROPUESTA

PRINCIPIO DE LA EQUIDAD

ARTICULO PROPUESTO:

No se podrán dictar leyes que establezcan tratamientos desiguales entre sujetos pasivos que se encuentren en situación equivalente.

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Se busca que la carga tributaria que deban soportar los contribuyentes con el mismo ingreso real, es decir que se encuentren en similares circunstancias, sea la misma.

Se busca que no se establezcan privilegios o prerrogativas a personas o grupos de personas, a menos que estos estén relacionados con una peculiar situación que amerita el tratamiento desigual.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

Según este principio a todas las rentas que se hayan obtenido en similares circunstancias: Por ejemplo según su origen rentas de capital o de trabajo o en actividad riesgosa, o en situación geográfica de determinadas características debe ser tratada igualmente lo que hace que un sistema tributario pueda clasificarse equitativo.

Un sistema equitativo no descarta una política de incentivos, si se piensa estimular la inversión en determinadas áreas.

PROPUESTA No. 9

OBSERVACIONES

La Mesa de Trabajo presenta otras propuestas sobre las que hubo consenso a pesar de que no se presentaron los artículos respectivos; estas son:

- 1- Modificación del Artículo 182 actual.
Se reconoció la necesidad de adoptar otros criterios que racionalicen la distribución del situado fiscal con el objeto de procurar un mínimo de recursos y de bienestar a las regiones que no cuentan con fuentes de tributación propia y que carecen de los más elementales servicios.
- 2- Modificación del Artículo 183 actual.
La Mesa de Trabajo considera necesario armonizar la redacción del actual artículo 183 con las propuestas sobre las competencias normativas y de disposición de los tributos regionales, una redacción preliminar podría ser: "Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas. Con este propósito contarán con

115

tributos propios autorizados por la ley y con participaciones en los del Estado que les hayan sido cedidos parcialmente".

En relación con las exenciones sobre los tributos territoriales se considera apropiado reconocer autonomía a los titulares del crédito fiscal que son precisamente los entes territoriales. Se reconoció igualmente la necesidad de no disminuir los recursos de los departamentos y municipios, haciendo la salvedad para los casos de modificación de los planes generales de desarrollo o de reasignación de competencias en la prestación de servicios, lo que conduciría obviamente a un nuevo esquema de tributación local y de transferencias.

PECULADO, REPOTISMO Y RELOCUADOS EN EL INSTITUTO CARO Y CUERO

Trataremos ahora de la segunda parte de las obras de don Ignacio Chávez, actual director del Instituto Caro y Cuervo. Se llaman Peculado, Repotismo y Negociados.

Ese Instituto fue creado para la investigación de la lengua y la cultura. En 40 años organizó departamentos para la continuación del Diccionario de Cuervo, para hacer el Atlas Lingüístico de Colombia, estudiar la literatura y la cultura colombiana. Los doctores Rivas y Torres reunieron un grupo destacado de investigadores para realizar esas obras. Han bastado 4 años de mala administración del inepto director actual, ignorante de lo que es investigar, pues no sólo no terminó ninguna carrera universitaria, sino que nunca hizo investigación de ninguna clase en su vida, para que el Instituto muestre un retroceso de última. Han bastado esos pocos años para que se paralicen la investigación y los investigadores de ese Instituto: Los Departamentos de Dialectología, de Lengüas Indígenas, de Lengüas Clásicas, de Lingüística y de Literatura están haciendo nada desde hace 4 años y más.

Este desgaste y desperdicio de personal altamente calificado, reducido a la inproductividad por falta de quien los oriente y planifique, es obra de don Ignacio Chávez. Y ese desperdicio de capital intelectual es un delito público y se llama Peculado. Peculado Técnico. Lo denunciamos públicamente y buscamos que el Ministerio de Educación y la Contraloría General de la República tomen cartas en el asunto.

Negociado y no el único, pero sí el primero que denunciamos de Chávez y que constituye un atentado económico y ultraje social contra los empleados menos auditados del Instituto es su desafiliación a los servicios de Colsubsidio, entidad competente, seria y de larga experiencia, para obligarlos a afiliarse a Compensar, entidad en formación, carente de infraestructura suficiente.

Los motivos, a no dudarlos, fueron muy "Mamativos" y jugosos, pues entre las dos entidades no hay comparación, las insuficientes y pobrísimas instalaciones hoteleras, carencia de almacenes, carencia de clínicas propias, carencia de teatros y carencia de colegios en Compensar, no tiene comparación con la calidad y variedad de servicios ofrecidos por Colsubsidio. No ofrece Compensar estos servicios que sí tiene Colsubsidio: 2 clínicas infantiles - 2 centros pediátricos - oficina ocupacional - 3 colegios de donde nos vimos obligados a sacar nuestros hijos sin tener donde llevarlos - museo - pinacoteca - biblioteca - plan de viviendas - 14 supermercados donde nos cambiaban el cheque del sueldo - 3 cafeterías - 4 centros de recreación - pueden verse las páginas 416 y 425 del directorio telefónico para ver la gran diferencia entre Colsubsidio y Compensar y ver lo que perdimos.

La desafiliación del personal es un negocio inhumano hecho por el señor Chávez a beneficio no de los empleados de 6a. categoría que son los del Instituto, sino de su persona.

Solo con este abuso es suficiente para juzgar como nos trata el Director del Instituto sin interesarle el trabajador. Solo le interesa su bienestar y su puegto. Tercer asunto bochornoso es el Repotismo más aberrante que con solo ver la nómina del Instituto se puede comprobar. Altos funcionarios de la administración, empleados medios y grandes incondicionales tienen a sus hermanos, a sus hijos, y a sus esposas (y esposas) al "servicio" del Instituto. Más de doce casos dobles se pueden investigar entre los actuales empleados, aparte de los ya desaparecidos, en todas las dependencias.

Hasta cuando habrá que soportarse esta situación en manos de la ineptitud y la nulidad intelectual. No debe el país permitir más excepciones. Andamos muy pobres para tener lujos tan costosos. Millones, muchos millones anuales del presupuesto de Colombia se invierten allí y los resultados que necesita la educación y la cultura no se notan por los lados de ese Instituto. Alguna cosa debe estar fallando. La delicada y callada situación de violencia administrativa llega a límites inquantitables.

SERVIDORES DE LA INSTITUCION.

Bogotá D.E., Mayo 15 de 1.991

Señores
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Comisiones Segunda y Quinta.

Respetados Delegatarios:

El estudio, desarrollo y perfeccionamiento del sistema tributario del país, constituye la razón de ser del INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO, institución que ha dedicado sus 28 años de existencia a la formulación de propuestas constitucionales, legales y de manejo administrativo en la temática fiscal en general, y en particular, de los impuestos existentes.

Por esta razón resultan para nosotros de singular trascendencia las soluciones constitucionales que en materia de obligaciones tributarias se adopten por la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE y por ello hemos estudiado detenidamente todas las propuestas, los informes y ponencias publicados hasta la fecha sobre el tema.

Nuestras observaciones se concretan en los siguientes puntos:

1.- REPARTO DE PODERES Y COMPETENCIAS TRIBUTARIAS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

Debe mantenerse en el Congreso la soberanía fiscal como poder de crear o decretar tributos con sujeción solamente a los límites que la propia Constitución establezca.

Pero la graduación de este poder debe reflejarse en reglas claras que atribuyan poder tributario pleno al Congreso para regular los tributos nacionales, mientras que ese poder debe ser mas restringido cuando se trate de impuestos locales o regionales, en cuyo caso el legislador solo debe crear los elementos básicos de la obligación: materia imponible, hecho generador, base gravable, y tarifas máximas, dejando en poder de los cuerpos representativos territoriales la decisión de señalar los sujetos pasivos obligados al pago del tributo y las exenciones o no sujeciones, para lo cual se adoptarán criterios generales con miras al desarrollo territorial.

Creemos que el estímulo a la libre competencia de los municipios y/o departamentos por atraer inversionistas a su región puede

resultar el mejor motor de desarrollo.

La verdadera autonomía municipal, que no soberanía fiscal, se debe radicar en la posibilidad que tendrían concejos y asambleas para decidir si adoptan o no determinados impuestos de los autorizados por la ley orgánica de entidades territoriales.

Esas autorizaciones contendrán verdaderas opciones de tributación propia para cada una de las regiones.

En este aspecto se comparten los proyectos Nos. 61 y 87 de los Constituyentes GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA y EDUARDO VERANO que avanzan en la conformación y delimitación de unas potestades compartidas y originarias en cabeza del Congreso, y otras, derivadas pero con un gran ámbito autónomo en cabeza de los entes territoriales. No se comparten por no constituir ningún avance de las propuestas de los que mantienen en el Congreso la totalidad de las atribuciones tributarias y en los entes territoriales tan solo una competencia residual "en lo no reglamentado por la ley", así como tampoco se consideran adecuadas las propuestas que propenden por una soberanía fiscal para las regiones y municipios, porque se anarquizaría la estructura fiscal y se propiciarían dobles o múltiples tributaciones interregionales con los consiguientes conflictos entre los particulares y el Estado.

2.- SEPARACION DE FUENTES DE TRIBUTACION.

Diversas propuestas señalan los tributos que deben considerarse nacionales, los departamentales y los municipales, lo que teóricamente se ha denominado sistema de separación de fuentes o atribución exclusiva de cada uno de los ingresos tributarios.

Esta solución es importante porque descarta el conflicto de competencias normativas concurrentes que pueden surgir de frente a un determinado impuesto: la adjudicación de una fuente de imposición o de un tributo en particular a un nivel de gobierno, hace que solo ese nivel de gobierno pueda adoptar reglas de derecho en lo que toca con ese impuesto, excluyendo a los demás poderes, hecha la salvedad de los elementos esenciales del tributo que siempre serán de competencia del Congreso.

Es decir, el sistema de separación de fuentes hace relación no solamente al disfrute de los rendimientos sino que penetra en la perspectiva de la fijación de competencias normativas y de gestión que ya hemos mencionado en el numeral anterior.

Nuestra recomendación avala la separación de fuentes pero no en función de los impuestos de nuestro sistema tributario actual, cuya modificación o derogación debe dejarse a la ley, sino en función de las fuentes de tributación.

Nuestra propuesta sería la siguiente:

Son de propiedad de la Nación los impuestos que gravan la renta, el capital personal y de las empresas, y los impuestos generales al consumo (IVA), el comercio exterior y las sobretasas que se establezcan sobre tales impuestos.

Son de propiedad de los departamentos, los impuestos específicos a determinados consumos (licores, tabacos, cerveza y combustibles) y sobre los juegos de azar.

Son de propiedad de los municipios los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, sobre las actividades económicas territoriales, sobre las obligaciones documentales, y sobre la circulación vehicular.

Parágrafo: Las contribuciones por el beneficio directo a un particular, pueden establecerse en cualquiera de los anteriores niveles de gobierno, a quien corresponda la realización de la obra o la función generadora del beneficio.

La ventaja de una formulación genérica como la propuesta radica en que la ley orgánica de hacienda pública o la de entidades territoriales, debe encuadrar cada uno de los tributos existentes en un momento dado, dentro de la clasificación sin que se perpetúen impuestos anacrónicos que deben ser abolidos como el de registro y anotación. En su lugar se pueden establecer tasas o derechos regulados en el capítulo de los servicios públicos.

3.- TRANSFERENCIAS.

Estrechamente ligado a la decisión sobre la tributación propia de cada nivel de gobierno, se encuentra el tema de las transferencias, porque el ideal de la autofinanciación regional y municipal se cumplirá solamente en las regiones que cuenten con mayores recursos económicos, o por su especial ubicación dentro del contexto nacional, posean un elevado nivel de ingresos per cápita que les permitan recaudar tributos de los residentes o de los que habitualmente realicen actividades económicas en su jurisdicción. Pero no se correrá igual suerte en las regiones apartadas a las cuales es necesario compensar mediante mecanismos de asignación de recursos del sector central. Además de criterios poblacionales las transferencias deben tomar en consideración criterios como el de las necesidades básicas insatisfechas defendido en alguno de los proyectos con énfasis en el criterio del costo de la prestación de los servicios de salud y educación en cada municipio, si se va a mantener la destinación específica de las transferencias, pues al parecer, solo se aumenta la responsabilidad de las entidades territoriales al encargarles la prestación del servicio de educación primaria y secundaria.

Debe revisarse la idea de catalogar la cesión del IVA como una tranferencia de ingresos ordinarios de caracter tributario, de la Nación hacia los municipios, o si se piensa solo en mantener la cesión parcial del producto igual al régimen actual incrementando el porcentaje hasta el 85%, porque en ambos casos no existen competencias normativas, administrativas ni de gestión en los municipios, que solo serán receptores de la asignación. Si por el contrario se piensa establecer un impuesto compartido con alicuotas para cada uno de los participantes, ello conllevaría el establecimiento de competencias concurrentes, en la forma en que la ley lo determine, tal como se deduciría de la propuesta de los constituyentes MISAEEL PASTRANA, CARLOS RODADO Y HERNANDO YEPES.

4.- LA PROTECCION CONSTITUCIONAL A LOS PATRIMONIOS RENTAS E IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

Un asunto que ha llevado a la discusión teórica, es el de definir si de la asignación de impuestos propios territoriales y de transferencias, surge para el ente receptor un derecho patrimonial concreto que no pueda ser extinguido ni disminuido por el poder central. Como una respuesta a esta inquietud, surgió el actual artículo 183 de la actual Constitución. Pero su desafortunada redacción dejó por fuera de la protección constitucional a los impuestos propios, excepto en el punto de las exenciones, al tiempo que impide la disminución de las cesiones totales o parciales en ingresos nacionales. Tendría que eliminarse el concepto de impuestos cedidos y adecuarlo a lo que se disponga en el tema de las transferencias, las que gozarán de protección en la medida en que se establezca un porcentaje mínimo de participación en los ingresos ordinarios de la Nación, en la propia Constitución. Vale la pena resaltar sobre el tema la propuesta del Colegio de Altos Estudios Quirama.

5.- PRINCIPIOS DE TRIBUTACION.

Ciertamente el tópico que mayores propuestas habia suscitado en el ICDT era el de los principios orientadores de la tributación. En varios estudios se criticó la ausencia de tales principios frente a los poderes absolutos del legislador, e incluso del ejecutivo en los estados de excepción, lo que no pocas veces ha conducido a la legitimación de impuestos injustos, antitécnicos, que no consultan la capacidad económica de los contribuyentes o que se han pretendido aplicar con efectos retroactivos.

La formulación en varios proyectos de reforma constitucional de esos principios, soluciona este gravísimo vacío, siendo necesario adoptar los que mayor grado de aceptación tienen en la doctrina tributaria universal. Tales son: el de irretroactividad por el

12)

cual no se podran dictar leyes tributarias con efecto retroactivo; las que establezcan tributos o aumenten los existentes solo comenzarán a regir desde el primer dia del periodo gravable siguiente al de su expedición.

Principios como el de la capacidad económica, la equidad horizontal y vertical, deben primar sobre objetivos de neutralidad y simplicidad en el sistema tributario, con lo cual se armonizarían los proyectos de JESUS PÉREZ GONZALEZ (No.1), RAIMUNDO EMILIANI (NO.98), JUAN GOMEZ (No. 4), HORACIO SERPA, GUILLERMO PERRY y EDUARDO VERANO (No. 59, 61), ANTONIO NAVARRO (No. 50), FERNANDO CARRILLO (No. 125), ANTONIO GALAN (No.126), ALFREDO VASQUEZ y AIDA ABELLA (No. 113).

Igualmente debe incluirse un precepto que busque la coordinación tributaria entre los distintos gravámenes para evitar las múltiples tributaciones, cuyo texto podría ser: Sobre una misma materia imponible y en relación con el mismo sujeto pasivo, solo podrá recaer un impuesto, tasa o contribución, bien sea nacional, departamental o municipal.

6.- ESTADOS DE EXCEPCION.

Se admite que se puedan adoptar medidas tributarias en estado de emergencia económica. Pero tales medidas deben ser transitorias y directamente encaminadas a conjurar la crisis, con el fin de que no puedan realizarse reformas tributarias generales y permanentes por esta vía. Sin embargo en el informe ponencia del 19 de Abril, suscrito por OSCAR HOYOS, CARLOS LEMOS, RODRIGO LLOREDA, IGNACIO MOLINA, CARLOS OSA y ANTONIO YEPES, se señala que las disposiciones de caracter tributario dejarán de regir si no son ratificadas por ley dentro del año siguiente al de su expedición, idea que no compartimos porque el decreto legislativo en todos los casos señalará el periodo ocasional para el cual debe regir el tributo. Si ya se requiere de una cierta permanencia, en un lapso que supere la anualidad debería tramitarse una ley ordinaria que por definición tendría características diferentes a las de las medidas extraordinarias y urgentes de la emergencia económica. Proponemos suprimir la frase final del inciso segundo del artículo 122 propuesto en esa ponencia.

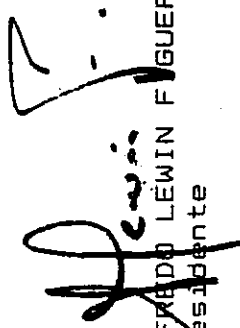
7.- FLEXIBILIDAD EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

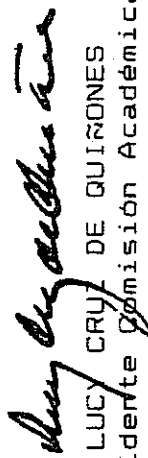
Queremos manifestar nuestra inconformidad con la propuesta de iniciativa gubernamental que fué recogida por varios proyectos, en el sentido de permitir que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos programados, el gobierno pueda proponer en el proyecto de presupuesto modificaciones en las tarifas de los impuestos y

122

contribuciones y, eliminación de los beneficios tributarios. Creemos que una disposición como la que se pretende consagrar a nivel constitucional, acabaría con la necesaria diferenciación entre la ley ordinaria de carácter tributario, que tiene una vocación de permanencia en el tiempo y la ley anual de presupuesto, de vigencia anual limitada a un año, y de contenido material precario. La mesura en la discusión de las leyes ordinarias hace falta en la formación de la ley anual de presupuesto, que tiene un trámite especialísimo, ágil, con discusión conjunta en las cámaras, lo que puede hacer que se aprueben sacrificios fiscales sin la debida ponderación de los factores que llevaron a consagrar el beneficio fiscal o el nivel tarifario anterior. Principios de seguridad jurídica para los contribuyentes e inversionistas reclaman una cierta permanencia de las leyes tributarias que consagran las tarifas y exenciones, mas allá de la simple anualidad de la vigencia fiscal, consideraciones que son suficientes par desaconsejar el artículo propuesto.

Atentamente,


ALEJANDRO LEWIN FIGUEROA
Presidente


LUCY CRUZ DE QUIRÓN
Presidente Comisión Académica.