

Documento **TRIBUTAR-io**

Octubre 23 de 2019

Número 707

Redacción: J. Orlando Corredor Alejo

Síguenos en twitter: @ocorredoralejo

GOBIERNO PRESENTA PROYECTO DE LEY DE REFORMA TRIBUTARIA

Según se informa a través de la página del Ministerio de Hacienda¹, el día de ayer fue radicado el proyecto de ley por medio del cual “se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, 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”².

Según lo que se había previsto, el Gobierno se la juega presentando un proyecto de ley espejo, con algunos pequeños ajustes relacionados con temas que ya cumplieron su objetivo en el año 2019, como es el caso de la normalización tributaria (que no se revive para el año 2020) o la terminación por mutuo acuerdo y conciliación de procesos administrativos. En la exposición de motivos se lee:

“Las disposiciones que conforman el presente proyecto de ley ya fueron estudiadas, debatidas y aprobadas por el Congreso de la República durante el trámite de la 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”*, norma que desde su implementación ha contribuido positivamente al desempeño de la economía, mostrando efectos favorables sobre la inversión, la formalización y la creación empresarial, tal como se desarrolla en la presente exposición de motivos.

Ahora bien, la Ley 1943 de 2018 perderá su vigencia a partir del primero de enero de 2020 debido a que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional el pasado 16 de octubre. El Tribunal Constitucional adujo “vicios de procedimiento” en la formación de la ley, y señaló que el Congreso podrá ratificar, derogar o modificar su contenido.

En ese sentido, la presente propuesta normativa ratifica las disposiciones contenidas en la Ley 1943 de 2018, con los ajustes mínimos necesarios para eliminar o modificar aquellas disposiciones (i) que cumplieron con su objetivo en el año 2019, porque tenían una vigencia limitada a ese año y

¹ El contenido de la noticia puede consultarse en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SaladePrensa/pages_DetalleNoticia?documentId=WCC_CLUSTER-117276

² El articulado del proyecto puede ser consultado en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-117274//idcPrimaryFile&revision=latestreleased



no se consideró pertinente volver a establecerlas para el 2020 y siguientes, (ii) que establecían un plazo o transición para que los contribuyentes se ajustaran a las nuevas medidas, con el fin de eliminarlos para aquéllos casos en los que se estimó innecesario volver a otorgarlos por haber accedido a los mismos, (iii) que al hacer referencia al año 2019 naturalmente debían ser actualizadas al año 2020 o debía hacerse referencia explícita a la Ley 1943 de 2018 y, (iv) que fueron modificadas por la Ley 1955 de 2019 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"."*

De primera mano, observamos que, en efecto, el proyecto de ley mantiene los mismos beneficios y orientaciones contenidas en la Ley 1943, como, p.ej., régimen simple, economía naranja, rentas exentas por aportes en fondos de pensiones y ahorros en cuentas AFC, reducción gradual de la tarifa del impuesto a la renta de personas jurídicas, reducción de la renta presuntiva, INC en venta de inmuebles, impuesto al patrimonio, entre otros. En una palabra, se trata de una réplica de contenido que busca mantener vigentes las normas expedidas por la Ley 1943.

¿Qué observamos?

En primer lugar, que el proyecto de ley no incluye la derogatoria de la Ley 1943 de 2018, mismo que en este preciso momento y hasta diciembre 31 mantiene aplicación y vigor por haberse declarado su constitucionalidad temporal --que es lo mismo que la inexecutable diferida--.

En segundo lugar, quienes configuraron el proyecto decidieron pasar por alto algunos detalles jurídicamente relevantes, siendo destacables los siguientes:

(i) Por decisión de la Corte, la Ley 1943 mantiene vigencia hasta diciembre 31 de este año como quiera que la inexecutable está diferida hasta enero 1º de 2020. Ello significa que el proyecto de ley, cuando dice modificar un artículo determinado del ET, que a su vez fue modificado por la ley de financiamiento, está proponiendo modificar el artículo vigente y no la norma modificada por la ley de financiamiento. Ejemplo, el artículo 292-2 ET (en versión de la Ley 1943) creó el impuesto al patrimonio por los años 2019, 2020 y 2021. El proyecto de ley modifica este artículo para señalar que se crea el impuesto al patrimonio por los años 2020 y 2021, lo que es acertado y correcto porque el impuesto de 2019 ya causó efecto y se consolidó. En esto no se advertiría ningún problema, a no ser por la modificación que se propone enseguida sobre el artículo 294-2 ET para señalar el hecho generador, proponiendo que el mismo lo constituye la posesión de un patrimonio a enero 1º de 2019. Es claro que eso es lo que dice la Ley 1943 pero la manera como se está proponiendo la modificación resulta impropia y genera un vicio de inconstitucionalidad por aplicación de bases retroactivas. Si se crea un impuesto para el año 2020 y 2021, debe fijarse nuevamente el hecho generador y la base gravable.

Esa técnica jurídica no funciona para un proyecto espejo. Por ello, el Gobierno debería y el Congreso debe aprobar una nueva ley con contenidos idénticos a los



acogidos por la Ley 1943, de manera que en el ejemplo señalado bastará con decir que "se ratifiquen los contenidos de los artículos 292-1, 294-2... del ET".

Precisamente la Corte fijó esa directriz al resolver que el diferimiento de la inexecutable busca que el Congreso, dentro de su potestad de configuración, expida el régimen que **ratifique**, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943.

Si el Gobierno decide proponer una modificación, debe tener claro que estará proponiendo modificar los contenidos vigentes actualmente, es decir, los señalados en la ley de financiamiento.

(ii) Otro ejemplo lo encontramos con el impuesto al consumo de bienes inmuebles. El proyecto de ley dice adicionar el artículo 512-22 al ET; sin embargo, ese artículo fue adicionado ya por la Ley 1943 y en este momento está vigente. Por tanto, no se puede adicionar algo que ya está adicionado.

(iii) En general, la Ley 1943 hizo muchas adiciones al ET (régimen simple, mega inversiones, obras por impuestos, CHC...) y esas adiciones actualmente gozan de vigencia. Por ello, en conclusión, mal hace el proyecto de ley en proponer modificar esos mismos artículos, incorporando el mismo contenido.

Se impone, por tanto, ratificar contenidos más que modificar.

Este aspecto tiene fundamental importancia en términos de aplicación del principio de eficiencia y eficacia de la actividad estatal porque detrás de la Ley 1943 y de la nueva ley está la reglamentación. Cuando una ley se declara inexecutable, los reglamentos nacidos a su amparo decaen. En este sentido, todos los reglamentos que se han emitido a lo largo del presente año para regular aspectos nacidos de la ley de financiamiento decaerán a partir de enero 1º del año que viene, lo que obligará al Gobierno a tener que emitir nueva reglamentación para repetir los contenidos de los decretos que hoy gozan de vigencia. El Gobierno y el Congreso deben incluir dentro del proyecto una fórmula de validez y vigencia en el tiempo de esos reglamentos, para convalidar sus contenidos, en cuanto resulten afines al texto de la nueva ley, para evitar de esa forma su decaimiento y para dar celeridad al proceso reglamentario de la nueva ley.

En fin, lo cierto es que ya tenemos proyecto de ley y, por lo que se logra prever, salvo por los gazapos y el cabildeo natural que entrará a jugar papel, la expectativa es tener una réplica de ley de financiamiento, pero tramitada como una ley ordinaria con la urgencia manifiesta que se deriva del corto tiempo que falta para terminar el año.

TRIBUTAR ASESORES SAS, Empresa Colombiana líder en soluciones y servicios tributarios, autoriza reproducir, circular y/o publicar este documento excepto con fines comerciales. La autorización que se otorga, exige que se haga completa publicación tanto del contenido del documento como del logotipo, nombre y eslogan de la empresa que lo emite.

Lo que se escribe en este documento es de carácter eminentemente analítico e informativo. Por tanto, de manera alguna comporta un asesoramiento en casos particulares y concretos ni tampoco garantiza que las autoridades correspondientes compartan nuestros puntos de vista.