

# LA REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA



MAYI ALEXANDRA GIRALDO GUTIÉRREZ



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DERECHO  
ESPECIALIZACION DERECHO TRIBUTARIO  
VILLAVICENCIO  
2021

LA REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

MAYI ALEXANDRA GIRALDO GUTIÉRREZ

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en  
Derecho Tributario

Asesor

Mg. DIEGO ARMANDO GUERRERO GARCIA

Magister en Derecho

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
FACULTAD DERECHO  
ESPECILIZACION DERECHO TRIBUTARIO  
VILLAVICENCIO

2021

**Autoridades Académicas**

**Fray José Gabriel Mesa Ángulo, O. P**

Rector General

**Fray Eduardo González Gil, O. P**

Vicerrector Académico General

**Fray José Antonio Balaguera García, O. P.**

Rector Sede Villavicencio

**Fray Rodrigo García Jará, O. P**

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

**Julith Andrea Sierra Tobón**

Secretaria de División Sede Villavicencio

**Sonia Patricia Cortés Zambrano**

Decano Facultad de Derecho Villavicencio.

**Nota De Aceptación**

---

---

---

---

**Sonia Patricia Cortés Zambrano** Decano  
Facultad de Derecho Villavicencio

---

**Diego Armando Guerrero Garcia** Director  
Trabajo de Grado

## Contenido

Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción.....	8
Capítulo I. Fortalezas y debilidades que tuvo la propuesta de reforma tributaria presentada por el gobierno del presidente Iván Duque para aumentar la recaudación fiscal .....	10
Debilidades.....	13
Fortalezas.....	14
Capítulo II. Instrumentos que eventualmente puedan hacer de la reforma tributaria un elemento viable y amparado en los principios de justicia y equidad .....	16
Conclusiones.....	18
Referencias.....	19

## Resumen

La reciente Reforma Tributaria presentada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República se presentó con el fin de estabilizar la economía de Colombia, en palabras del presidente Iván Duque Márquez; lo cierto es que, con la eventual entrada en vigencia de la reforma tributaria que planteaba el Gobierno Nacional era claro el aumento en algunos de los impuestos para los colombianos, como por ejemplo la declaración de renta, por otro lado, el Gobierno defendía la propuesta tributaria mencionando aspectos como el riesgo probable que tendría Colombia en cuanto a la obtención de una deuda más costosa internacional, una posible depreciación del peso, y el impedimento para financiar algunos de los programas sociales existentes en Colombia.

**Palabras Clave:** Reforma tributaria, economía, política, impuestos, Covid-19, tributo.

### **Abstract**

The recent Tax Reform presented by the National Government to the Congress of the Republic was presented in order to stabilize the Colombian economy, in the words of President Iván Duque Márquez; The truth is that, with the eventual entry into force of the tax reform proposed by the National Government, the increase in some of the taxes for Colombians was clear, such as the income statement, on the other hand, the government defended the proposal mentioning aspects such as the probable risk that Colombia would have in terms of obtaining a more expensive international debt, a possible depreciation of the peso, and the impediment to financing some of the social programs existing in Colombia.

**Key Words:** Tax reform, economy, politics, taxes, covid-19, tribute.

## Introducción

La implementación de la reforma tributaria presentada por el Gobierno del Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez al Congreso ha resultado un tema sumamente controversial y polémico en el marco social y económico actual, producido por la pandemia del virus Covid-19, lo cual resultó en un acalorado debate entre los diferentes sectores políticos de Colombia y concluyó con un masivo paro nacional llevado a cabo en las diferentes ciudades del territorio nacional, razón por la cual la reforma tributaria fue retirada del Congreso de la República y proceder con un nuevo estudio.

Las razones y argumentos proporcionados por el gabinete del Gobierno Nacional van encaminados a cubrir una deuda internacional obtenida por Colombia años atrás, y diferentes programas sociales que otorgan subsidios a las clases menos favorecidas de Colombia, mejorar el recaudo de impuestos y la utilización de los mismos en una etapa posterior para beneficio de las comunidades, pese a ello, las principales asociaciones gremiales y sindicales junto con el conglomerado social en general no veían viable dicha propuesta, ya que en la literalidad de la misma se encontraban múltiples factores que desfavorecían económicamente a la clase media y baja de Colombia, factores que son explicados en el siguiente párrafo.

Una de las razones que hizo que la sociedad repudia la reforma tributaria presentada por Iván Duque fue la proyección hecha para el año 2023, las personas que tuvieran ingresos mensuales iguales o superiores a 1`600.000 pesos colombianos tendrían que pagar renta, es decir, pagar un impuesto adicional, además de ello, se pretendía la reducción de impuesto de renta general para las empresas, tenor que pone de presente un favorecimiento para las clases altas y una afectación para las clases media y baja, razón principal por la cual las masas sociales salieron a las calles a protestar pacíficamente, así mismo algunos otros casos como la propuesta para gravar con IVA (Impuesto al Valor Agregado) algunos productos básicos de la canasta familiar, lo cual supone una directa afectación al bolsillo de los colombianos.

En este trabajo se hizo necesario analizar los diferentes elementos jurídicos, políticos o económicos por los cuales se considera necesario implementar una reforma tributaria en Colombia. Lo anterior, mediante una revisión tipo documental.

Sumado a ello, se busca identificar las fortalezas y debilidades que tuvo la propuesta de reforma tributaria presentada por el Gobierno del Presidente Iván Duque para aumentar la recaudación fiscal y analizar los instrumentos que eventualmente puedan hacer parte de la reforma tributaria un elemento viable y amparado en los principios de justicia y equidad.

## **Capítulo I. Fortalezas y debilidades que tuvo la propuesta de reforma tributaria presentada por el gobierno del presidente Iván Duque para aumentar la recaudación fiscal**

Durante los últimos días, la Reforma tributaria en Colombia, ha sido un tema bastante controversial entre las distintas posturas políticas que se hacen presentes en el país.

La reforma tributaria planteada por el actual presidente de la Republica Iván Duque Márquez, ha sido planteada bajo la justificación de afrontar la crisis económica derivada de la pandemia del COVID 19. El Estado, ha tenido que asumir una serie de gastos adicionales a las obligaciones “básicas” como autoridad garante, puesto que están en juego derechos fundamentales como la vida y la integridad personal, en conexidad con la salud. El Estado se ha visto obligado a recurrir a la banca externa para solventar los gastos internos y externos; tales como las vacunas y los subsidios otorgados a las personas para su sostenimiento durante el confinamiento. “(...) el año pasado las obligaciones internas y externas del país ascendieron a 619,5 billones de pesos (180.507 millones de dólares). Como proporción del producto interno bruto (PIB), la deuda llegó a 61,4 por ciento, mientras que la del 2019 fue de 48,6 por ciento.”(Perilla, 2021).

“El país alcanzó un endeudamiento histórico, que vino dado por dos factores: un mayor gasto en salud (infraestructura, insumos y vacunas) y en programas como el Paef (subsidio a la nómina), Ingreso Solidario (que entrega 160.000 pesos mensuales a 3 millones de familias en pobreza extrema y vulnerabilidad) y devolución del IVA, para mitigar el impacto de la pandemia.” (Perilla, 2021).

El Presidente Iván Duque propuso la reforma tributaria ante el Congreso, con el fin de estabilizar la economía de Colombia, dado el antecedente de la pandemia que se presenta desde el año 2020, sin embargo, a pesar de que su finalidad es necesaria, dicho proyecto “no logró ni el apoyo político, ni el apoyo popular que pretendía conseguir, y terminó detonando un gigantesco estallido social.” (Barria, 2021), lo que obligó al

presidente a retirar el proyecto de reforma del congreso y plantear una nueva reforma más garantista y menos ambiciosa, ya que “si no hacemos una reforma, el riesgo es que tendremos una deuda más costosa, una posible depreciación del peso, y no se podrán financiar algunos de los programas sociales” (Barria, 2021).

Ahora bien, dado el descontento general por parte de los ciudadanos del país, y por las distintas clases sociales, se vio necesario el retiro inminente de la Reforma, con el fin de que se modifiquen ciertos puntos y se adecuen los tributos a la capacidad económica de los colombianos.

Hay quienes afirman que los paquetes de estímulo social, como por ejemplo, las ayudas económicas en forma de subsidio que ha otorgado el Gobierno, no van a durar para siempre, la pobreza y desigualdad no desaparecerán y hace necesario realizar un ajuste fiscal, pues una vez se normalice la situación del COVID-19 en Colombia, gran parte de dichos beneficios, los cuales fueron financiados con los préstamos internacionales que aumentaron drásticamente la deuda externa del país no estarán cobrando una factura traducida en más pobreza, desigualdad y menos recursos.

Teniendo en cuenta que, para el sector de la economía, el año 2020 fue un período catastrófico, y se dio el aumento de la deuda estatal, el Gobierno ha manifestado la “urgencia” de aumentar el recaudo fiscal, a través de los impuestos.

Así las cosas, el Gobierno tiene la responsabilidad de reescribir la reforma tributaria alineándose a las necesidades fiscales del Estado y a la realidad de nuestro país antes de que llegue la crisis que se acerca.” (Valencia, 2021), puesto que no solo debe estabilizar la economía del país, recaudar el dinero faltante, sino que debe estar adaptado a las necesidades sociales, económicas y políticas que se presentan actualmente el país.

Nuestro país necesita una nueva reforma tributaria para mejorar el recaudo de impuestos, disminuir la deuda externa y no perder el grado de inversión que ha logrado Colombia durante los últimos años.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la necesidad de una reforma tributaria no viene de ahora, pues dentro de los últimos 20 años, se han aprobado más de 10 reformas tributarias y leyes relacionadas, ninguna ha sido una reforma de fondo y estructural, el Gobierno Nacional se ha dedicado a generar impuestos en aquellos donde su recaudo no es muy efectivo y en los actuales una complejidad al momento de declararlos, tanto que podemos decir que la característica principal de los entes que coadyuvan con el recaudo se caracterizan más por implementar multas que por un eficiente recaudo y su falta de simplicidad en sus sistemas al momento de declarar.

Ya desde 2015, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad planteó como eje relevante la formulación de una reforma tributaria estructural en Colombia, la modificación del sistema de tributación de las personas; algunas de sus propuestas se han venido incorporando en el ordenamiento normativo y otras tantas han sido discutidas, más no aprobadas en las más recientes reformas.

Se evidencia, eso sí, que las más recientes reformas introdujeron de manera sistemática, normas que han incrementado la tributación para determinados grupos de personas naturales, bien sea a través de aumentos de tarifas nominales o a través de eliminación o disminución de beneficios tributarios. (Salas, 2021).

Reforma Tributaria de la Ley 1819 de 2016 del Gobierno de Juan Manuel Santos: “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalece los mecanismos para la lucha con la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” (DIAN, 2016). En dicha reforma se incrementó el impuesto del Iva, el cual pasó de una tarifa general del 16% a una tarifa única del 19%.

Ley de financiamiento diseñada por el presidente Iván Duque - 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” (Secretaría del Senado de la República, 2018). Esta ley reemplazó la anterior Reforma Tributaria de Juan Manuel Santos, su propósito radica en mejorar el crecimiento económico del país, impulsando

su competitividad con la simplificación de los trámites y la congelación de impuestos a sectores generadores de empleo.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, presentó su propio plan de reforma tributaria, que se considera un mayor aporte de las empresas a las finanzas públicas.

Entre lo establecido en la reforma tributaria retirada por el gobierno Duque, resaltan factores como:

### **Debilidades**

- Gravar con IVA (Impuesto al Valor Agregado) algunos productos de la canastafamiliar.
- Para el año 2023, quienes tuvieran ingresos mensuales iguales o superiores a\$1`600.000 tendrían que pagar renta.
- Menor pago de impuestos por parte de mega inversionistas “Economía naranja”. Reducción de impuesto de renta general para las empresas. (Observatorio fiscal, 2021).

Respecto a estos puntos, surge el inconformismo social, teniendo en cuenta que el propósito con el cual se justifica la reforma no se encuentra fundado en los “supuestos” gastos que afronta el Estado a causa de la Pandemia, puesto que;

“(…) con el propósito de hacer frente a la actual emergencia sanitaria y proporcionar alivios económicos a las entidades territoriales que reciben fondos del Presupuesto General de la Nación, el pasado 23 de marzo del 2020 el Gobierno nacional creó el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.<sup>1</sup>, No obstante, a la fecha, el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) ha recibido cerca de 25,5 billones de pesos, de los cuales solo ha gastado el 29% en los sectores salud, transferencia a programas sociales y subsidios a la nómina, entre otros.” (Observatorio fiscal, 2021).

El Gobierno Nacional requiere recursos para el año 2022 e identificar fuentes de ingresos permanente, dado el déficit a financiar y nuestra alta deuda externa que de no

realizar una reforma Tributaria, no habrá manera de generar sostenibilidad, equidad y justicia al sistema tributario causados en la actualidad por la pandemia, el paro, los bloqueos que aún no terminan y el mal manejo de los gobiernos de años anteriores, reforma que deberá ser integral, de cara y de frente con lo colectivo; lo tributario, pensional, laboral, salud, educación, justicia entre otros aspectos, que además debería tramitarse a más tardar, en Febrero de 2023, por quien le corresponda ser Presidente de la República, en el periodo constitucional 2022-2025.

## **Fortalezas**

Por otro lado, encontramos aquellos aspectos que eventualmente benefician a la población más necesitada del país, garantizando un equilibrio socioeconómico, entre

<sup>1</sup>Fondo estatal que proporciona liquidez a la Nación, al sector financiero, y a empresas privadas, públicas o mixtas durante la pandemia causada por la Covid-19, mediante el recaudo de recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), y el Presupuesto General de la Nación. (Observatorio fiscal – U. Javeriana, 2021).

Todas las esferas de la sociedad colombiana. Así pues, se consideran aspectos positivos:

La reducción de aportes de seguridad social en salud para pensionados: “Se pretende que el aporte sea del 8% del ingreso del pensionado en los años 2020 y 2021 y, a partir del año 2022, del 4%. Además, la medida cobijará a aquellas personas que reciben una pensión de 1 SMMLV.

Días sin IVA: Esta es una medida que se ha ido implementando durante el Gobierno del presidente Duque, y responde a la facilidad que propone el Estado para que las personas puedan comprar ciertos productos sin pagar este tributo, actualmente del 19%. Sin embargo, se debe tener claro que la capacidad económica de las personas, no permite que muchas familias accedan a este beneficio, teniendo en cuenta que sus ingresos solventan los gastos básicos de su hogar, por lo cual, este no sería un alivio para una parte considerable de la población.

Incentivos tributarios a las empresas que contraten personas menores de 28 años:

“La medida consiste en una deducción del 120% de los pagos que se realicen por salario de los empleados que sean menores de 28 años, con la condición de que sea el primer empleo de la persona. Reducir los pagos por impuestos a la nómina es una medida cuya efectividad para reducir el desempleo y la informalidad en Colombia se ha demostrado, y el espíritu de esta propuesta está bien encaminado.” (Observatorio fiscal, 2021).

Definitivamente, no es consecuente con la realidad nacional, el trámite de un proyecto de reforma tributaria sin estar de cara con lo colectivo y generar más crecimiento económico basado en el mejoramiento de los indicadores sociales del país.

## **Capítulo II. Instrumentos que eventualmente puedan hacer de la reforma tributaria un elemento viable y amparado en los principios de justicia y equidad**

Teniendo en cuenta que es absolutamente necesaria la implementación de una reforma tributaria, se ponen en consideración los siguientes puntos, objeto de análisis, para determinar si se adecuan a la capacidad económica que permea en la sociedad colombiana y si está o no amparada por los principios de justicia y equidad que debe garantizar un Estado Social de Derecho.

Ahora bien, en el entendido de que en este momento se debe procurar por la reactivación económica y la paulatina generación de empleo a los jóvenes y personas menos favorecidas, se considera que los instrumentos que podrían hacer más efectiva la implementación de una reforma tributaria son:

- Encontrar un balance entre los impuestos exigidos a las pequeñas y medianas empresas y las personas naturales.
- Determinar la transparencia del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), teniendo en cuenta que el dinero declarado por concepto de gastos, no corresponde a la inversión real que se ha hecho producto de la pandemia; poniendo de manifiesto actos de corrupción y desestabilización del presupuesto y la economía.
- La continuidad del impuesto 4x1000, el cual es un tributo que se ha venido implementando a las transacciones financieras durante varios años, dicha sugerencia realizada por Gonzalo Hernández, respecto al pronunciamiento de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (La República, 2021).
- Realizar un control efectivo sobre la tasa de evasión de impuestos, dada la informalidad por parte de personas naturales, en ese orden Rojas señala que:

De acuerdo con el director de La DIAN, la evasión de impuestos supera, el 20% en muchas áreas, aproximadamente unos 28 billones de pesos, por lo cual la DIAN ha enfocado esfuerzos para evitar o disminuir la evasión del IVA por cuenta de restaurantes, bares y otros establecimientos, pertenecientes al sector servicio, donde muchos de ellos no emiten factura, además de otros aspectos relacionados con el impuesto de renta. (Rojas T., 2018).

El proyecto de reforma tributaria en tiempo de pandemia que propuso obtener de los contribuyentes personas naturales una carga fiscal para los asalariados, la clase trabajadora, y el consumo de los hogares; sobre quiénes recae el 90% del inoportuno e inequitativo proyecto tributario que para nada propenden por la recuperación de la economía generando un descontento y desorden social.

## Conclusiones

Es necesaria la implementación de una nueva reforma tributaria en Colombia, para conservar la estabilidad financiera y buscar el restablecimiento del equilibrio económico perdido por la situación de pandemia mundial.

El planteamiento de la reforma tributaria propuesta por el presidente Duque no es garantista, teniendo en cuenta que favorece excesivamente a los sectores más privilegiados y no es garantista con los más pobres, aumentando la desigualdad.

La reforma tributaria responde a la obligación Estatal de realizar un ajuste fiscal, que se adapte a las necesidades de la población, aumentando el recaudo de impuestos a las personas más favorecidas.

La reforma tributaria reciente propuesta en abril del 2021 pretendía generar más cargas económicas a la clase media y baja de Colombia, lo cual trajo el malestar social en la comunidad del territorio nacional y desencadenó en protestas sociales pacíficas, y violentas en algunos casos.

## Referencias

- Barria, C. (2021). Protestas en Colombia: por qué es tan importante una nueva reforma tributaria en el país. BBC New. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57066479>
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1943 de 2018. Ley de financiamiento. Diario Oficial No. 50.820 [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1943\\_2018.html#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20expiden,DECRETA%3A&text=MECANISMO%20S%2](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20expiden,DECRETA%3A&text=MECANISMO%20S%2)
- Congreso de la República de Colombia. (29, diciembre, 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. Diario Oficial No. 50.101. <https://www.dian.gov.co/Prensa/HistoricoCentrales/Ley%201819%20del%2029%20de%20Diciembre%20de%202016.pdf>
- Diario El Portafolio. 2021. El 60% del recaudo de tributaria serían impuestos a personas. <https://www.portafolio.co/economia/el-mayor-porcentaje-de-recaudo-de-reforma-tributaria-seria-por-impuestos-a-personas-naturales-550331>
- Perilla, S. (2021). Las claves de la nueva reforma tributaria del gobierno Duque. Diario El Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/las-claves-de-la-nueva-reforma-tributaria-delgobierno-duque-550256>
- Rojas T. (2018). Casos grotescos de evasión deben pagarse con cárcel. Diario El Colombiano. [https://www.elcolombiano.com/historico/casos\\_grotescos\\_de\\_evasion\\_deben\\_pagarse\\_con\\_carcel-EAec\\_276525](https://www.elcolombiano.com/historico/casos_grotescos_de_evasion_deben_pagarse_con_carcel-EAec_276525).
- Salazar Sierra, C. (2021). Los pros y los contras de la próxima reforma tributaria del Gobierno de Iván Duque. Diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/los-pros-y-los-contras-de-la-proxima-reforma-tributaria-del-gobierno-de-ivan-duque-3145238>

Valencia, E. (2021). Repensando la reforma tributaria. Diario La República.  
<https://www.larepublica.co/analisis/esteban-valencia-3093211/repensando-la-reforma-tributaria-3158562>

Valora Analitik. (2021). ¿Por qué Colombia necesita una nueva reforma tributaria?  
<https://www.oecd.org/tax/colombia-necesita-una-reforma-tributaria-integral-para-impulsar-la-inversion-y-diversificar-la-economia.htm>