
EDITORIAL

UNA NUEVA MANERA DE HACER LAS NORMAS TRIBUTARIAS

MAURICIO PIÑEROS PERDOMO

“ARTÍCULO 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de Impuesto Predial y Valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

PARÁGRAFO. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, los será el representante de la forma contractual.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos”.

Al margen de las discusiones que se han dado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el contenido y alcance del principio

INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

de legalidad en materia tributaria –y que dividen profundamente a quienes propugnan por una tesis rígida o estricta sobre la exigencia de la determinación de todos los elementos esenciales de los tributos por parte de la ley que los crea o los autoriza, de aquellos que son partidarios de una posición flexible, que admite un mayor grado de injerencia y autonomía de las entidades territoriales o del propio gobierno en la conformación y delimitación de los elementos esenciales de los tributos– es innegable que uno de los grandes males de nuestro Derecho Tributario es el de la falta de técnica en la elaboración de las normas de contenido tributario.

En efecto, los legisladores, el gobierno, nuestros jueces y en general todos los operadores del derecho pueden inscribirse en una u otra tesis sobre el contenido y alcance del principio de legalidad; sin embargo, ninguna de las posiciones que se adopte –la rígida o la flexible– pueden ni deben ser condescendientes con los cada vez más groseros errores de técnica legislativa que cometen el Congreso, los concejos y las asambleas departamentales al adoptar y regular los tributos, y el Gobierno Nacional al expedir los correspondientes reglamentos.

La falta de técnica legislativa y la adopción de regulaciones a espaldas o con el desconocimiento de las realidades económicas, empresariales y sociales, son fuente de innumerables vicios y problemas en la aplicación de la ley tributaria. En no pocas ocasiones los graves y cada vez más recurrentes vicios y defectos de la ley tributaria son, a su vez, fuente de algunos de los grandes males de nuestro sistema tributario, como la evasión, la elusión, la arbitrariedad y, en resumen, la injusticia.

Cada vez más la defectuosa regulación tributaria nos aleja de los grandes debates que debemos afrontar en torno al sistema tributario que deberíamos tener y a las reformas realmente estructurales que debemos acometer, y nos distrae en discusiones kafkianas sobre cuál debe ser el contenido de una certificación o la exigencia de un registro. Son muchas las horas que los operadores del Derecho Tributario gastan tratando de dilucidar el sentido las leyes y de encontrar una interpretación de los reglamentos que produzca efectos útiles y razonables.

Aunque puede parecer una exageración, los cada vez más intolerables defectos de las normas tributarias nos obligan a hacer un urgente llamado al correcto uso

del lenguaje y a la consulta cercana y permanente de la realidad de los negocios que pretenden regularse. El uso incorrecto del lenguaje y una regulación tributaria ajena casi por completo a los negocios y de la realidad económica que pretende regular son, tal vez, los dos errores más elementales y a la vez más graves que se cometen en el proceso de elaboración de las normas tributarias.

Lo anterior nos lleva a proponer una nueva manera de hacer las normas tributarias cuyo principal protagonista sea el Gobierno Nacional.

En primer lugar, el Gobierno Nacional debería contar con una oficina o dependencia, ajena e independiente por completo de la DIAN –similar a la Dirección de Regulación Financiera con la que cuenta el Gobierno en el ámbito de los sectores financiero, asegurador y bursátil– que se encargue de preparar la regulación tributaria; tanto los proyectos de ley como los reglamentos.

En segundo lugar, aunque somos conscientes de que tratándose de temas tributarios no siempre es posible, creemos que la práctica de publicar los proyectos de reglamentos, que recientemente ha sido adoptada por la DIAN, con el fin de recibir observaciones y comentarios antes de su adopción definitiva, debe generalizarse, ya que es de gran ayuda para el perfeccionamiento de la regulación. Aunque obviamente el Gobierno estará en libertad de acoger o desechar los comentarios que reciba, estamos seguros de que por la importancia que tienen los temas impositivos, la respuesta a la invitación de formular comentarios y observaciones a los reglamentos será muy nutrida y contribuirá al perfeccionamiento de dicha regulación, tanto por la posibilidad de reducir los errores de técnica, como por la posibilidad de ajustar los reglamentos a la realidad económica de sus destinatarios, de manera que tales reglamentos contribuyan realmente a la cumplida ejecución de la ley.

Un aspecto en el que debe observarse un gran celo es en el de la preparación de los proyectos de ley de reforma tributaria y en su trámite en el Congreso, pues aunque no desconocemos las vicisitudes que pueden presentarse en el desarrollo de los debates parlamentarios sobre los proyectos de reforma tributaria, tampoco pueden el Congreso y el Gobierno escudarse en tales vicisitudes para producir normas como la que sirve de epígrafe a este escrito.

EDITORIAL

El Gobierno y el Congreso deben ser especialmente estrictos en el uso correcto del lenguaje, en la precisión y en el empleo adecuado de los conceptos jurídicos y en la expresión completa y clara de los motivos que llevan a la adopción de cada disposición. Ello contribuirá, sin lugar a dudas, a la seguridad jurídica, a la lucha contra la evasión y a la justicia tributaria.

Cuando estos métodos de creación de las normas tributarias se hayan adoptado y se conviertan en hábito, tendremos un mejor Derecho Tributario y podremos dedicar nuestro tiempo a discusiones realmente importantes, como aquellas que se plantean en los artículos que aquí se publican. Los invitamos, entonces, a abandonar por algún tiempo las angustias cotidianas que producen las imperfectas creaciones del Congreso y el Gobierno y ocuparse sosegadamente de la lectura de estos escritos; seguramente las conclusiones que de ellos obtendrán serán herramientas para afrontar de mejor forma la lucha diaria en la aplicación del Derecho Tributario.