



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1180

Bogotá, D. C., lunes, 21 de julio de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA DE AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA DE
2025

(mayo 8)

**Convocada por la Mesa Directiva de la
Comisión Primera Constitucional Permanente
del Honorable Senado de la República**

**Salón Guillermo Valencia-Capitolio Nacional
y en Plataforma Virtual Zoom**

• **Proyecto de Ley número 412 de 2025**
*Senado, por medio de la cual se convoca a un
referendo constitucional de iniciativa popular y se
somete a consideración del pueblo un proyecto de
reforma constitucional.*

Siendo las 10:13 a. m. del día jueves 8 de mayo de 2025, la Presidencia ejercida por el honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte, da inicio a la Audiencia Pública Mixta, previamente convocada y con la presencia en el salón de la Comisión Primera de Senado salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional y en la plataforma virtual zoom de los Honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado.

La Presidencia Interviene para un Punto de Orden:

Muy buenos días, a las 10:13 minutos, damos inicio a la Audiencia Pública que ha sido convocada

en la Comisión Primera Constitucional a propósito de una iniciativa popular que se ha denominado “*Referéndum por las regiones*”. Agradecerles infinitamente a los participantes quienes previamente se han inscrito a esta Audiencia Pública, porque sin duda mi experiencia en el Congreso de la República me permite concluir que cualquier tipo de iniciativa, bien sea de origen gubernamental, del Congreso, iniciativa popular como esta, cuando se realizan estos espacios previos con participación ciudadana, participación de expertos, academia, técnicos y escuchar la voces de diferentes ideologías y visiones políticas, pues fortalecen enormemente los proyectos de ley y los proyectos de reforma constitucional.

Así que como miembro de esta Mesa directiva de la Comisión Primera, de nuevo les agradezco a quienes se han inscrito para participar de manera presencial, pero también los que están inscritos y van a hacerlo en forma virtual. Saludar también al equipo técnico de apoyo de la Comisión Primera, al equipo que me brinda apoyo en mi labor como legisladora, a la Secretaria de la Comisión y a los Senadores que veo algunos conectados en forma remota, veo a la Senadora Paloma Valencia, al Senador Barreto, al Senador Carlos Alberto Benavides. Secretaria, siguiente tema para proceder con esta Audiencia Pública.

El orden del día para la audiencia es el siguiente:

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA)

AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE:

la invitación. Saludo cordial a todos los presentes. Es muy bueno ver, como decía el expresidente López Pumarejo, tantas caras amigas conocidas aquí.

Para los que no me conocen, voy a hacer un poquito de memoria desde dónde hablo yo. Yo fui secretario de Hacienda del hoy Distrito de Cali en la época del alcalde Rodrigo Escobar Navia, nos tocó trabajar muchos temas comunes aquí con el amigo Vladimir Darío en temas de valorización, de Impuesto de Industria y Comercio, de Impuesto Predial y después en el Gobierno del Presidente Betancourt tuve el inmenso honor como Viceministro de Gobierno de coordinar a todos los Secretarios de Hacienda Departamentales y a los de las grandes ciudades, por razón del tiempo no pudimos invitar a todos, pero de las grandes ciudades para lo que fue la Ley 14 de 1983, que fue el primer gran esfuerzo fiscal de descentralización tributaria del siglo pasado, que todavía en muchos de sus rasgos sigue vigente.

En la Constituyente asumí un papel de descentralización y defensor de la autonomía, como anécdota, Vicepresidente, le comento que cuando la Comisión Redactora de Yerbabuena había sustraído del artículo 1° de la Constitución la autonomía de las entidades territoriales, con otros constituyentes nos tocó hacer en el segundo debate que nos ayudó mucho el Ministro de Hacienda, decano de todos y constituyente decano de la Asamblea, Alfonso Palacio Rudas, con la ayuda, hay que decirlo, de Guillermo Perry, en ese momento, la inclusión del concepto de autonomía de entidades territoriales, que la Comisión de Yerbabuena lo había sustraído. Esa es la historia, la pueden revisar en el Archivo Nacional y en la Luis Ángel Arango, porque todas las grabaciones de esos debates están allí en la preservación, custodia y depósito de la memoria constitucional de la Asamblea del 91.

Pero con la misma verdad de cariño, si quiero que en el escenario de la invitación del Congreso hacer unas reflexiones que el Senado y la Cámara tienen una tarea muy ardua que elaborar ¿Por qué? Porque voy a leer muy brevemente y después lo reparto el documentico de una página que he preparado dice así: “Intervención audiencia Comisión Primera del Senado. Para mí el tema del referendo debería llamarse impuesto de renta y patrimonio departamentales, porque esa es la nuez de la propuesta muy democrática de gobernadores, alcaldes y demás personas que han participado”.

Digo así: agradeciendo la invitación del Vicepresidente de la Comisión, Honorable Senador Carlos Fernando Mota, hago esta respetuosa sugerencia a esta casa de la democracia representativa. Uno, analizar la propuesta en el contexto de la situación geopolítica mundial actual frente a la internacionalización de la economía, en la cual somos actores muy limitados. Estuve mirando toda la documentación, de por ejemplo, la Unión Económica Europea reflejada en el tratado de Maastricht y lo que tratan es de llegar a un sistema tributario bastante uniforme. Pensemos en eso en

términos de integración latinoamericana y pensemos en eso en términos del momento que estamos de la guerra comercial de aranceles.

Segundo, analizar la propuesta en nuestro contexto macroeconómico actual, relacionándola con el Acto Legislativo 3 de 2024 de recursos y competencias, la Ley de pensiones y la eventual consulta sobre temas laborales en su relación sistémica. ¿Por qué lo digo? Porque de pasar el referendo, el Estado se quedaría básicamente con un IVA al que tiene que también hacerles participaciones a las entidades territoriales y con el impuesto aduanero en un mundo conmocionado y otros pequeños impuestos de timbre, etcétera. Entonces, obviamente el sistema de regalías que tenemos, entonces, allí hay que mirar eso sistémicamente.

Tercero, el sustento económico del documento que la soporta muy bien elaborado, debe contrastarse con el que presenten el Ministerio de Hacienda y la DIAN y las otras fuentes de pensamiento económico reconocidas con beneficio de inventario, pero hay que mirar qué dicen, por ejemplo, Fedesarrollo, ANIF, etcétera.

Cuarto, en el caso concreto de mi aporte como exconstituyente, sugiero muy respetuosamente revisar con cuidado la norma del artículo 170 de la Constitución, que en una ponderación de la Corte Constitucional puede limitar la viabilidad de los referendos en los temas tributarios y de tratados internacionales y coordinarla en el bloque de constitucionalidad con el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2025.

Voy a leerla muy rápidamente: “Solo pueden ser materia de iniciativa popular, legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. No se podrán presentar iniciativas populares legislativas, normativas o consultas ante el Congreso, las asambleas, los consejos, las juntas administradoras sobre las siguientes materias: las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, de los gobernadores o de los alcaldes, dos, presupuestos fiscales o tributarias, tres, relaciones internacionales, cuatro, concesión de amnistía su indulto, cinco, preservación y restablecimiento del orden público”.

Yo no tengo posición tomada sobre eso, solo estoy diciendo hay que estudiarla para sustentarla adecuadamente. Esto sí lo revisé, no créanme, no por Chat GPT, ni por inteligencia artificial, sino que como el Vicepresidente me puso la tarea, en dos días volví a leerme juiciosamente artículo por artículo de la Constitución. Esta parte impacta, lo voy a leer así: “Aparte de ello, la propuesta, como está redactada, impacta y modifica la interpretación actual relacionada con las normas de los siguientes artículos constitucionales: 1, 2, 48, 58, 60, 72, 93, 95 ordinal noveno, 103, 142, 150 numerales 12, 15 y 21, 151 literal d), 115 párrafo cuarto, la iniciativa de la Cámara de Representantes, 189 numeral 20, 209,

210, 212 a 216, 223, 224, 226, 227, 236, 238, 239 a 245, 268, 275, 287 en franja hasta al 331, 334, 338, 339 en franja hasta el 362, 377 en franja hasta el 379 y el Acto Legislativo 1 de 2009, artículo 14, que son todas las regiones del sistema ambiental.

La Comisión tiene un arduo trabajo en la defensa del nacimiento del régimen constitucional congresional. No hay impuesto sin representación ADN del constitucionalismo, con toda consideración". Gustavo Zafra Roldán, exconstituyente. Muy amable Vicepresidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Juan Manuel Charry Ureña, ex asesor de la Asamblea Constituyente - abogado especialista en Derecho Constitucional y docente universitario:

Muy buenos días, muchísimas gracias, Senador. Muchísimas gracias por la invitación de la Comisión a esta Audiencia Pública, que es una de las tantas expresiones de la participación ciudadana en un procedimiento de participación como es el referéndum de iniciativa popular para reforma constitucional.

Yo empezaría con reflexiones más de orden de conveniencia y de situación. Afirmar, desde mi punto de vista que somos un territorio que aún no ha terminado de colonizarse con un alto índice de concentración de la población urbana del orden del 75%, frente a un 25% rural y con una coyuntura muy delicada de influencia de grupos armados ilegales en muchos de los municipios de la periferia de Colombia.

Con eso lo que quiero es recurrir a una afirmación que se ha hecho históricamente en los últimos 50 años de que tenemos más territorio que Estado y estamos planteando una reforma para ahondar la autonomía territorial de un Estado que aún no tiene el dominio total del territorio y que además históricamente se ha debatido entre centralismo y federalismo, desde los inicios de la Independencia con guerras civiles en donde debatimos si debemos ser un estado centralista o federal con fórmulas drásticas como la Constitución de 1863, con fórmulas de conciliación como fue la Constitución de 1886, donde se acudió al centralismo político y a la descentralización administrativa y con la fórmula del Constituyente de 1991 de seguir por esa línea, pero tras dar un paso hacia un federalismo contemporáneo dinámico, estableciendo que hay autonomía de las entidades territoriales, una autonomía que no termina de encontrar un sitio en la Constitución y que se debate con otras muchas autonomías que trae la Constitución.

Pienso además que debe haber una reflexión sobre el tamaño del Estado desde dos puntos de vista. El tamaño del Estado en cuanto a costos financieros, que en mi opinión y lo dirán los economistas, ronda entre el 38 y 40% del PIB con un sector central que yo calculo que debe estar del orden del 30%. Ya nos dirán los expertos si estamos equivocados o no, pero que tiene que ver con la carga tributaria y con la

carga de la deuda del Estado en el sentido de que son organizaciones muy grandes que le cuestan mucho a la sociedad.

Ahora bien, si nos comparamos en el entorno internacional, los Estados en vías de desarrollo o detienen un costo aproximado de un 35% del producto interno bruto y los países desarrollados pueden tener costos superiores al 50% del producto interno bruto con una actividad, digamos, de protección social y de defensa de derechos de esa índole.

Por el otro lado, un tamaño del Estado que en mi opinión tiene que ver con su organización. A mí me gusta afirmar que los estados de territorios extensos tienen sistemas federales porque son los más eficientes para un territorio grande y los países de territorios pequeños son centralistas. El debate suele ocurrir en los países medianos como Colombia, que no somos lo suficientemente grandes para tener claridad de un sistema federal, pero tampoco somos suficientemente pequeños para que el centralismo sea efectivo. Y eso explicaría en alguna medida por qué nos hemos debatido entre federalismo, centralismo y fórmulas intermedias mirando casos como el de las autonomías del régimen español.

Lo cierto es que la propuesta pretende abordar estos temas desde el sistema tributario, es como entrar por otra puerta a debatir la autonomía territorial, modificando el sistema tributario, a mi juicio, drásticamente, desplazando buena parte de la competencia impositiva en el impuesto más importante de los ingresos de la nación, que es el impuesto de renta y el de patrimonio, que según algunos expertos debería suprimirse, desplazándolo a los departamentos y al Distrito Capital. Dicho en otras palabras, es garantizando un ingreso a las entidades territoriales, llamémoslas intermedias, que serían los departamentos y los municipios, y poniendo todo el énfasis, digamos, del peso del Estado en esa organización.

Lo que me suscita, digamos, puntos de atención, que es qué le pasa a la organización central y cómo es el tránsito para la reducción de la nación, persona jurídica que detenta los poderes centrales frente a ese traslado de recursos y de funciones a los departamentos y al distrito capital. Qué funciones debe tener la nación y qué funciones deben desplazarse más allá de la financiación a través de los ingresos del Estado.

Y por último, señalar algunas inquietudes. Si bien siempre he sido simpatizante de la descentralización e incluso de la federalización en un Estado como el colombiano, pienso que tenemos unas condiciones que tienen que considerarse antes de dar el paso. Primero, circunstancias de orden público, falta de dominio de la totalidad del territorio. Segundo, yo creo que somos un país que tiene propósitos muy cortos, propósitos de paz y no tiene propósitos nacionales que convoquen a la unidad y a tareas de largo plazo. Y entonces ir en el camino de la federalización sin tener, digamos, más fortaleza en

la unidad y en la equidad y en la paz puede ser un riesgo.

En ese orden de ideas, agradezco mucho el uso de la palabra y dejo las reflexiones sobre la mesa. Muchas gracias.

La Presidencia Interviene para un Punto de Orden:

Doctor Charry, gracias a usted por acompañarnos en esta Audiencia Pública, su conocimiento, su experiencia como ex asesor de la Constituyente del año 91, su experiencia docente, pues de verdad enaltece no solamente la realización de esta Audiencia Pública, sino que realza la importancia que la Comisión Primera le ha dado al tema que hoy nos ocupa.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Luis Fernando Mejía, ex director del Departamento de Planeación:

Muy buenos días, doctor Carlos Fernando Motoa, Vicepresidente de la Comisión Primera de Senado. Gracias por esta amable invitación. Un saludo muy especial a todos los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, a todos los invitados y a todas las personas conectadas a esta importante Audiencia.

Agradezco mucho la oportunidad de intervenir como director de Fedesarrollo ante esta Audiencia sobre el Proyecto de ley que propone un referendo constitucional para trasladar la propiedad del impuesto de renta y patrimonio a los departamentos y al Distrito Capital. Desde Fedesarrollo hemos seguido con atención esta iniciativa que aunque busca fortalecer la autonomía fiscal territorial, un objetivo que compartimos, presenta profundas implicaciones fiscales, institucionales y económicas que merecen un análisis riguroso. Nuestra posición está fundamentada en la evidencia técnica y en la preocupación por la sostenibilidad fiscal de la nación, que analizaré a continuación.

Colombia enfrenta actualmente un escenario fiscal extraordinariamente complejo. El Marco Fiscal de mediano plazo reciente refleja un déficit fiscal proyectado que supera el 5% del producto interno bruto, una deuda pública superior al 60% del tamaño de la economía y compromisos de gasto crecientes en diversos frentes como la salud, la educación, las pensiones y la atención a poblaciones vulnerables.

En este contexto, la regla fiscal ya ha sido flexibilizada en varias ocasiones y el país enfrenta el profundo desafío de consolidar sus finanzas públicas para mantener su calificación crediticia y la confianza de los mercados. Desde Fedesarrollo hemos señalado consistentemente que este panorama fiscal requiere prudencia en las decisiones que afectan tanto los ingresos como los gastos del Estado. El impuesto a la renta y patrimonio no es un tributo menor para las finanzas nacionales. Según las cifras del 2023 representa el 53% de los ingresos

tributarios de la nación, lo que equivale a cerca de 148 billones de pesos anuales.

Trasladar esta fuente crítica de ingresos a los departamentos, generaría, desde nuestra perspectiva, una crisis fiscal inmediata y estructural para el Gobierno central. Al perder su principal fuente de ingresos, el Gobierno nacional enfrentaría una situación de insolvencia que comprometería no solo el pago de la deuda pública, sino también el funcionamiento básico del Estado y las obligaciones constitucionales a su cargo. Vale la pena preguntarse ¿con qué recursos se financiarían responsabilidades nacionales como la defensa, la justicia, los programas sociales de escala nacional o el servicio de la deuda?

Problemas de estabilidad macroeconómica: Este cambio radical en la estructura fiscal generaría incertidumbre en los mercados con probables impactos negativos en las calificaciones crediticias del país, el costo de financiamiento y potencialmente la estabilidad cambiaria y monetaria. Interrupción del proceso gradual de ajuste fiscal: Colombia requiere indudablemente un ajuste fiscal progresivo y ordenado, no un cambio abrupto que genere inestabilidad institucional y económica, especialmente cuando el país está todavía en un proceso de recuperación pospandemia.

Asimetrías territoriales amplificadas: Sin mecanismos de compensación, esta reforma podría exacerbar las desigualdades entre departamentos ricos y pobres, siendo potencialmente regresiva en términos de equidad interterritorial. Un aspecto fundamental que no podemos ignorar es que recientemente se aprobó una reforma al Sistema General de Participaciones. Esta reforma, que todavía requiere una ley de competencias para su implementación efectiva, modifica sustancialmente las relaciones fiscales entre la nación y los territorios. Aprobar ahora un cambio tan radical en la distribución del impuesto de renta sin antes comprender a fondo e implementar adecuadamente la reforma al SGP ya aprobada, constituiría una superposición de transformaciones estructurales sin claridad sobre sus efectos combinados.

La política pública requiere coherencia y secuencialidad para ser efectiva. Este punto es crítico ¿Cómo podemos evaluar la necesidad y el impacto de una nueva reforma sin haber implementado y evaluado la anterior? La Ley de competencias pendiente del SGP debería ser la prioridad inmediata en materia de descentralización fiscal.

Nuestro análisis de la experiencia internacional muestra que prácticamente no existen casos de economías donde el impuesto a la renta sea predominantemente departamental o regional. En países desarrollados como Estados Unidos, Alemania o Canadá, el impuesto a la renta es principalmente nacional con mecanismos de coparticipación o con impuestos complementarios subnacionales, pero nunca con una sesión completa del tributo principal. En países en desarrollo con estructura descentralizada como Brasil o México,

también se mantiene el impuesto a la renta como un tributo fundamentalmente nacional. En países unitarios descentralizados como Colombia, el modelo predominante es mantener los grandes impuestos, renta e IVA a nivel nacional con sistemas de transferencias para garantizar recursos a los niveles subnacionales.

Esta uniformidad institucional no es casual, responde a fundamentos técnicos de eficiencia recaudatoria, estabilidad macroeconómica y equidad territorial. La administración del impuesto de renta no es un asunto trivial, requiere capacidades técnicas, tecnológicas y humanas sofisticadas que la DIAN ha desarrollado durante décadas. Esta propuesta podría generar ineficiencias recaudatorias. Se perderían economías de escala a la administración tributaria al fragmentar la responsabilidad entre múltiples entidades. La experiencia internacional muestra que la recaudación total podría disminuir significativamente durante la transición y probablemente de manera permanente.

También habría complejidades para las empresas nacionales. Las empresas con operaciones en múltiples departamentos enfrentarían sobre costos administrativos sustanciales y posible doble tributación, afectando la competitividad y la inversión. Desde Fedesarrollo reconocemos la necesidad de fortalecer la autonomía fiscal de los departamentos. Sin embargo, consideramos que existen alternativas más viables y menos disruptivas.

En primer lugar, la implementación efectiva de la reforma al SGP, ya aprobada, como lo mencioné anteriormente, es fundamental priorizar la expedición de la Ley de competencias necesaria para que esta reforma cumpla sus objetivos de fortalecer la capacidad fiscal territorial de manera ordenada y progresiva. En segundo lugar, se puede fortalecer los tributos departamentales ya existentes, una modernización y simplificación del sistema tributario territorial actual, mejorando la gestión de impuestos como el de vehículos, registro, licores y otros tributos departamentales, sería importante para mejorar el potencial de recaudo a nivel territorial.

También se puede pensar en sistemas de coparticipación perfeccionados con esquemas en donde se mantenga la administración nacional del impuesto, pero con porcentajes garantizados de destinación a los departamentos definidos constitucionalmente para dar estabilidad y previsibilidad.

Finalmente, desde una perspectiva institucional nos preocupa la utilización del mecanismo de referendo para una reforma de esta naturaleza. Cambios estructurales en el sistema fiscal requieren análisis técnicos detallados, evaluaciones de impacto y mecanismos de transición cuidadosamente diseñados. Un referendo, por su naturaleza de pregunta binaria no permite incorporar estos matices ni garantizar que se sopesen adecuadamente todas las implicaciones. La experiencia internacional muestra que las reformas fiscales exitosas se implementan

gradualmente y con amplio consenso técnico y político.

Cierro con conclusiones y recomendaciones. La propuesta de trasladar el impuesto de renta y patrimonio a los departamentos, aunque bien intencionada en su objetivo de fortalecer la autonomía territorial, presenta riesgos fiscales, económicos e institucionales que superan sustancialmente sus potenciales beneficios. En un momento donde Colombia enfrenta desafíos fiscales estructurales y ha aprobado recientemente una reforma al SGP que aún debe implementarse adecuadamente, consideramos que esta nueva reforma podría comprometer gravemente la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales sin garantizar una mejor situación para las regiones.

Desde Fedesarrollo recomendamos: primero, priorizar la implementación efectiva de la reforma al SGP ya aprobada expidiendo la Ley de competencias correspondientes. Segundo, evaluar integral y técnicamente cualquier reforma adicional al Sistema de Financiamiento Territorial con base en la evidencia y una comparación adecuada con el contexto internacional. Tercero, considerar alternativas menos disruptivas, como las mencionadas anteriormente, que puedan fortalecer progresivamente la autonomía fiscal territorial sin comprometer la estabilidad macroeconómica del país. Cuarto, establecer un diálogo nacional constructivo sobre descentralización fiscal que involucre a todos los niveles de Gobierno y expertos independientes para construir una hoja de ruta...

...Ya, voy a terminar. En cuarto lugar, establecer un diálogo nacional constructivo sobre descentralización fiscal que involucre a todos los niveles de gobierno y expertos independientes para construir una hoja de ruta consensuada y técnicamente sólida.

Agradezco su atención a estas consideraciones que esperamos contribuyan a un debate informado y responsable sobre el futuro de nuestro sistema fiscal territorial. Muchas gracias, señor Vicepresidente, es un placer haber estado con ustedes.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alfonso Portela, ex Registrador Delegado:

Gracias, honorable Senador. Buen día para todos. Muchas gracias por la invitación. Honrado de estar acá. Yo voy a mirar este, este asunto desde la óptica de mi conocimiento que tiene que ver es con el procedimiento, sí, yo creo que lo que ha dicho el doctor Charry, el doctor Zafra, el doctor Luis Fernando, pues tiene que ver con el impacto económico, con otro tipo de consideraciones.

Entonces, me voy a hacer un poco al lado de los procedimientos para poder identificar si efectivamente hasta donde ha llegado este referendo puede continuar su análisis y de pronto pues a llegar a consolidarse esta solicitud y que termine en las urnas y que los ciudadanos terminen decidiendo.

Entonces, la primera consideración que yo creo que es importante tener en cuenta es lo que ha definido la Corte a lo largo de los análisis de los diferentes referendos surtidos en nuestro país. y encuentra una definición y dice la Corte que “la Asamblea Nacional Constituyente al promulgar la Constitución Política estableció un marco jurídico, democrático y participativo. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como social de derecho, reconstituyéndolo bajo la forma de República Democrática participativa y pluralista. Su carácter democrático tiene varios efectos, entre otras cosas, implica que el pueblo es poder supremo o soberano y en consecuencia es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar que el pueblo a través de sus representantes o directamente crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, que el pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público mediante actos electivos y que el pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula intervienen en el ejercicio y control del poder público a través de sus representantes o directamente”.

Más adelante, la misma Corte Constitucional al referirse a las reglas del referendo constitucional establece: “las principales reglas aplicables a este tipo de referéndum. Así, en primer lugar, el artículo 378 prevé las condiciones de promoción del mecanismo prescribiendo que la iniciativa puede ser del Gobierno o de un grupo de ciudadanos que según lo señalado en el artículo 155 de la Carta debe ser igual o superior al 5% del censo electoral”, situación que ya se cumplió y que por eso estamos en esta Audiencia, honorable Senador.

La segunda regla señala en la misma disposición demanda la intervención del Congreso exigiendo que mediante la aprobación de una ley por mayoría absoluta de ambas cámaras se decida someter al referendo la iniciativa presentada. En tercer lugar, también el artículo 378 ordena que el cuestionario planteado a los electores se presente de forma tal que puedan elegir libremente en el articulado aquello que votan positiva positivamente y aquello que votan negativamente.

En cuarto lugar, el artículo 241 numeral 2 señala que antes del pronunciamiento del pueblo, esta corporación, o sea, la Corte, examina la constitucionalidad de la convocatoria únicamente por vicio de procedimiento. En quinto lugar, la aprobación de la reforma constitucional exige la participación de más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral y la votación afirmativa de más de la mitad de los sufragantes.

Y en sexto lugar, las materias objeto de referendo constitucional no se encuentran limitadas y las únicas restricciones que le imponen son las que corresponden a los vicios de procedimiento en su formación. Más adelante, en esa Sentencia C-150, Honorable Senador, se refiere al artículo

170 de la Constitución y dice: “Las restricciones temáticas establecidas en el artículo 170 de la Constitución y que comprenden leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto y leyes relativas a materias fiscales o tributarias, no se aplican a los referendos constitucionales aprobatorios, dado que el supuesto que regula esa disposición es el correspondiente a los referendos legales derogatorios de origen popular”.

En este orden de ideas, si nos remitimos al artículo 155, a la Ley 1757 de 2015, vemos que en ese artículo 18 la referencia que hace esta ley estatutaria se refiere a otras restricciones, menos a las restricciones que pueda tener el referendo constitucional aprobatorio, habla de aspectos de referendos derogatorios. Pero no, en ningún momento tiene que ver con el referendo aprobatorio. Hay unas limitantes que las menciona la misma Sentencia C-150 y otros pronunciamientos que tiene que ver con la sustitución de la Constitución, que tiene que ver con el cambio sentido de la Carta.

Pero si esto no está o no se ve reflejado en esta modificación, podría decir que en materia de procedimiento el referendo es completamente viable. Gracias, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alejandro Torres, Representante de la universidad EAFIT:

Honorable senador, muy buenos días. Muchísimas gracias por permitirme intervenir en esta importante discusión. A todos los que asisten, muy buenos días. En el día de hoy yo quiero hacerles una presentación, donde quiero plantear algunos resultados y algunas reflexiones alrededor de lo que propone este Proyecto de Ley número 412 de 2025, que lo que busca es convocar a un referendo denominado referendo por la autonomía territorial, que lo que busca fundamentalmente es que los impuestos de renta y patrimonio pasen a ser propiedad de los departamentos y del Distrito Capital.

Los resultados que les voy a presentar aquí son producto de diversos ejercicios de modelación que hemos hecho desde el Centro de Valor Público de la Universidad de EAFIT y que lo que buscan fundamentalmente, más allá de discutir, como lo obviamente no es mi experticia, los temas legales, lo que busca es evaluar cuáles pueden ser las consecuencias macroeconómicas para el país y para las regiones derivadas de la eventual aprobación e implementación de este referéndum.

Quiero dejar cuatro mensajes principales. La siguiente, por favor. El primer mensaje tiene que ver con la motivación de esta convocatoria y es la necesidad de la descentralización en Colombia y de profundizar la descentralización en Colombia, que no solamente es interés de esta convocatoria referendo, sino que además es una de las convicciones que plantea la Constitución de 1991.

Y el primer mensaje es que en Colombia definitivamente necesitamos profundizar los

procesos de descentralización, no solamente los procesos de descentralización administrativa y política, sino además también los procesos de descentralización fiscal, como lo propone esta, como lo hace esta propuesta. En la siguiente, por favor. En términos teóricos, la literatura es abundante desde el punto de vista económico en reconocer cuáles pueden ser las ventajas asociadas a la mayor descentralización en términos administrativos y en términos económicos.

Diciéndolo de manera muy rápida, si me colaboran con la siguiente diapositiva, por favor. Lo que permite la descentralización es aumentar la eficiencia y la productividad en el uso del gasto público, porque fundamentalmente lo que estamos haciendo es acercar los recursos disponibles del Estado a las necesidades de los habitantes de los territorios, acortar esa distancia, usar mejor los recursos que están disponibles, usarlos de manera más eficiente, se transforma en un potencial enorme de productividad y de crecimiento a nivel regional que obviamente no se ve favorecido cuando los recursos están cada vez más lejos de los habitantes a los que quiere beneficiar.

Si bien esta es la concepción teórica, en la siguiente diapositiva, por favor, y esto solamente a modo de motivación, lo que les quiero presentar aquí es la relación que hay entre el nivel de ingreso *per capita* de distintos países en el mundo y su nivel de descentralización, utilizando alguna de las muchas medidas que puede haber de descentralización, que es el índice de autoridad regional.

Y con esto quiero dejar dos mensajes. El primero de ellos es que Colombia, que es quien aparece punteado en rojo, todavía se encuentra en un nivel muy bajo, no solamente de ingreso, sino además de descentralización. Incluso estamos en niveles de descentralización inferiores a los de países vecinos como puede ser Brasil, México o Argentina. Ese mensaje lo que dice entonces es que definitivamente debemos buscar la profundización de la descentralización.

Pero además de eso, lo que vemos también es que hay una consistencia en los países que tienen un mayor nivel de ingreso *per capita* y un nivel mayor nivel de desarrollo con un mayor nivel de descentralización. Esto obviamente no es causal, pero definitivamente sugiere que hay un círculo virtuoso entre crecimiento económico, ingreso y descentralización.

En la siguiente, por favor, hablando ya específicamente de los temas de autonomía fiscal, lo que les presentamos aquí es cómo se encuentran diferentes países en términos del porcentaje del recaudo total de impuestos respecto a los distintos entes, nacional o central, estatal o local. Y hay dos elementos que quiero destacar en esta en este cuadro. El primero de ellos es que Colombia, en Colombia el 84, el 82% de los recursos se quedan en el Gobierno nacional. Mientras que si nos comparamos con otros países mucho más descentralizados como

Estados Unidos, España, Canadá o Alemania, esos porcentajes son muy inferiores a este valor. Lo que quiere decir que definitivamente hay un proceso importante de concentración en términos fiscales.

Pero el segundo es incluso más interesante y es que Colombia desde lo que hemos alcanzado a estudiar es casi que el único país en el mundo donde los entes estatales, que para el caso nuestro serían los departamentales, obtienen unos ingresos menores a los que obtienen los entes locales, que en nuestro caso serían los municipios. Eso es algo bien particular que tenemos en el país y de lo que habla es de una especie de desarticulación en el ejercicio de movernos desde el gobierno central hacia los gobiernos departamentales y municipales.

En la siguiente, por favor, quiero hablar ya de un segundo punto que es importante y es cómo está avanzando la descentralización. Y es que nosotros no solamente con el actual Sistema General de Participación lo que tenemos es que el SGP cada vez tiene una participación menor en los ingresos totales de la nación, sino que además tenemos departamentos cada vez más dependientes de esos recursos, debido a la incapacidad de generar sus propios recursos.

En el siguiente cuadro, en la siguiente diapositiva, por favor, solamente les quiero presentar algunos casos que no son los casos que siempre traemos a la cabeza, donde casi que más, casi que el 80% o más del total de los ingresos que tienen los entes territoriales, llámense departamentos y municipios, provienen del SGP. Eso es una alta dependencia en términos de la capacidad de ejecución y en términos de la autonomía fiscal por parte de los entes territoriales asociados al actual esquema de descentralización fiscal regido por el Sistema General de Participaciones.

En la siguiente diapositiva, por favor, quiero hablar ahora de un segundo elemento que es bien importante dentro de esta propuesta y es la apropiación por parte de los entes territoriales de los impuestos de renta y patrimonio. En general, lo que nosotros vemos es que en los territorios y en los países más descentralizados es una práctica común que parte de los impuestos de renta sean apropiados en proporción entre los entes centrales y los entes territoriales.

En la siguiente diapositiva, por favor. Esto son solamente algunos ejemplos de los países de la OCDE donde vemos que en los casos como Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, los impuestos de renta son impuestos federales y estatales o provinciales. Los que sí son fundamentalmente nacionales es el impuesto al valor agregado, donde casi sin excepción es un impuesto nacional. Lo que quiere decir lo que propone el referéndum es algo que ya existe en otros países y que hace parte del proceso de descentralización.

Lo que sí es común es que la apropiación sea total de estos impuestos. Lo que nosotros vemos y es una de las primeras recomendaciones que queremos

hacer a esta plenaria es evaluar cómo podemos redistribuir estos impuestos de renta para que su apropiación permita o garantice que un componente importante de aquellos gastos que son deseables realice el Gobierno nacional y que debe realizar el Gobierno nacional por su naturaleza como los gastos de defensa, los gastos de justicia, los gastos de pago de deuda y demás, efectivamente puedan ser financiados a través de una participación de el recaudo del impuesto de renta.

En la siguiente diapositiva, por favor, solamente quiero mostrarles, como lo mencionaba el doctor Mejía de Fedesarrollo, en este momento cerca de 150 de los 250 billones de pesos que se recaudan por parte del Gobierno nacional provienen del impuesto de renta. Sustraer completamente estos recursos de las arcas del Gobierno nacional comprometería de manera significativa la estabilidad macroeconómica del país.

En la siguiente diapositiva quiero dar el tercer mensaje de esta presentación y es que, ¿qué pasaría con la implementación en términos de crecimiento económico y de convergencia regional? Lo que vemos nosotros es que la implementación de esta propuesta permitiría en primer lugar aumentar efectivamente los ingresos de los entes territoriales y desde esa perspectiva su autonomía. Pero no solamente...

...Gracias, Senador. El aumento en la eficiencia en el uso de esos recursos tendría efectos favorables en términos de crecimiento económico. En la siguiente diapositiva, por favor. En el ejercicio que hacemos nosotros vemos que para el año 2035 lo que podríamos ver es un aumento en los ingresos de los entes territoriales de cerca del 30% comparado con los ingresos que se obtendrían si mantuviésemos el actual Sistema General de Participación.

Sin embargo, a nivel de distribución por departamentos, y aquí hay otra consideración importante desde nuestra perspectiva, es fundamental que exista un mecanismo de compensación y de solidaridad entre los entes territoriales. Si los entes territoriales no apropian de manera debida estos recursos y no se distribuyen de manera adecuada, lo que podemos tener es incluso que hay entes territoriales que podrían terminar con menos ingresos de los que tienen con el actual Sistema General de Participación.

En la siguiente diapositiva evaluamos cuáles son los efectos macroeconómicos asociados a la implementación del referendo y lo que vemos es que podríamos tener aumentos en las tasas de crecimiento del PIB *per capita* a nivel nacional entre 0.3 y 0.5 porcentuales, desde el año 2025 hasta el año 2035 donde nosotros hacemos simulaciones. Pero además de eso, disminuciones en la tasa global de desempleo de cerca de entre 0.5 y 1 punto porcentual.

Sin embargo, y con este último mensaje termino, si esta propuesta de referendo traslada recursos, pero no traslada competencias, no solamente vamos a poner en calzas prietas la estabilidad fiscal del

Gobierno nacional, sino que además vamos a dar al traste con los efectos macroeconómicos favorables, porque la inestabilidad fiscal terminaría generando efectos negativos en términos de inversión, crecimiento en el país.

Solamente para presentar algunos números, las dos diapositivas siguientes, por favor, para terminar. En la siguiente, la siguiente. Si no se hace un traslado coherente de ingresos y de competencias, el país podría entrar en una senda de déficit fiscal sostenido del 3% anual en su déficit primario y eso definitivamente daría al traste con la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de la regla fiscal.

Por lo tanto, la última consideración aquí es, se debe ser coherente entre el traslado eventual de los ingresos y un traslado de competencias que permita que los beneficios de la mayor disponibilidad de recursos se transformen en estabilidad fiscal, crecimiento económico regional y convergencia. Muchísimas gracias por el tiempo.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Eugenio Enrique Prieto Soto, Equipo Promotor:

Muchas gracias, Presidente y compañero de curul en el Senado de la República, doctor Moota, muchísimas gracias. Creo que esta convocatoria de esta Audiencia es supremamente valiosa. La importancia de que tengamos acá personalidades con la representatividad que se tiene hoy acá nos llena de alegría y creo que comienza muy bien este debate en esta Comisión Primera del Senado de la República

Yo quiero comenzar, pasemos por favor con lo que terminó acá el doctor Torres en lo que venía diciendo. Yo creo que es la otra, la otra presentación, Mónica, si la tienes ahí, por favor. Yo la abrevié. Fundamentalmente hablar de esa dependencia, de ese Sistema General de Participación es muy importante. Voy a tomar esa ese punto de partida porque después de que se expidió la Constitución del 91, cuando la Constitución dijo que debían de entregarse el 46.5% de los ingresos corrientes de la nación a los departamentos y a los municipios en lo que antes era el situado fiscal y las transferencias del IVA y después quedó con el acto legislativo el SGP.

Ese primer Acto Legislativo, el 01 del 2001, disminuyó en el 30% esa decisión de la, de la Constitución y luego el Acto Legislativo 04 del 2007 disminuyó a lo que tenemos hoy, que es más o menos un 20, 21% de ese Sistema General de Participación en los departamentos y los municipios estamos asumiendo de recursos propios ese déficit que se tiene hoy para cubrir los temas de saneamiento potable, de agua, de salud, etcétera.

Y cuando calculamos cuánto se ha dejado de recibir o de transferir a los departamentos y a los municipios por este por este tema, señor Presidente, son más o menos 500 billones de pesos, es decir, que después de expedida la Constitución del 91, lo que ha habido es un ejercicio de centralización (no

es audible) la Constitución y quiero hacer énfasis ahí, porque ese acto legislativo, esa perdón, esa decisión de la Constitución del 91, pasemos, esa es la dependencia de SGP, pasemos por favor esa diapositiva. Esa muestra muy bien lo que decía el doctor Torres, de que cómo se han quedado los tributos en este país. El 85% de los tributos vía IVA, vía impuesto de renta se está quedando en el gobierno central y vía impuesto predial, que fue lo que le entregó el 317 a los municipios y distritos, el ICA y otros el 11, el 12%. vía rentas cedida, los departamentos tienen el 4%.

Cuando miramos eso desde el producto interno bruto, estamos diciendo que los tributos de la nación representan 17 puntos del producto interno bruto, distritos y municipios representan el 2.4 y los departamentos el 0.7%, ni siquiera alcanzan a tener todos los departamentos juntos el 1% de ese producto interno bruto y departamentos, distritos y municipios el 3%.

Eso es lo que se ha venido dando, no ha habido un momento. Me gusta mucho que se vea este gráfico, que es un gráfico que sacamos de los datos del Banco de la República y cómo a partir de 1930 que comienzan a tenerse estos datos, a partir de que llegó la misión Kemmerer, que se comenzaron a sacar estas cifras, si había un equilibrio entre esas rentas entre los departamentos, distritos y municipios y el gobierno central.

Pero a partir de que comienza esa tendencia incremental de los ingresos corrientes de la nación, nunca más se volvió a cerrar la brecha, no hay una recuperación para distritos, departamentos y municipios. Observen ustedes el gráfico abajo, que lo único que hay allí es unos recursos de los departamentos que inicialmente eran superiores a los recursos de los distritos y de los municipios y posteriormente ya con la Constitución del 91 lo que hizo fue cruzarse con el 317, con el impuesto predial que incrementa esos recursos válidamente, obviamente, para los distritos y los municipios.

Pero no hay un momento, pasemos por favor la gráfica, no hay un momento en que se haya podido lograr, ahí está el gráfico que les explicaba del Sistema General de Participaciones con los dos actos legislativos y la brecha cada vez es mayor. Pasemos, por favor.

Y cuando uno mira ya los ingresos corrientes de la nación y compara ese ingreso que es el del impuesto de renta como una renta dinámica con ese Sistema General de Participaciones, la brecha cada vez va a ser mayor de esas rentas dinámicas y cada vez que haya un problema en las rentas nacionales, lo asumimos los departamentos y los municipios porque esa renta del SGP es casi que estática, pero adicionalmente cuando se aplicaron las normas fiscales subnacionales, que pues obviamente tuvo validez todo el ajuste fiscal y financiero, departamentos, distritos y municipios, bajamos los gastos, mejoramos el perfil de la deuda, mejoramos el perfil de los ingresos, pero el Gobierno nacional

no hizo absolutamente nada para también tener una mejor estabilidad macroeconómica y esas normas fiscales subnacionales que han sido valiosas, reitero, pero ya nos dejaron abogados, no hay movilidad para los departamentos, los distritos y los municipios.

Y lo que está haciendo esto es atrofiar el desarrollo territorial, el centralismo absurdo de este país que no lo pudo ni modificar la Constitución del 91, se está tragando la posibilidad, obviamente, de que nosotros tengamos un desarrollo más autónomo. Y ahí voy a lo que estaban planteando acá al principio, lo que dice esa Constitución de 1991, señor Presidente, desde ese artículo 1°, es que el gran acuerdo parte del Estado unitario con la autonomía de las entidades territoriales, el gran acuerdo de equilibrio de este país. Pero yo le preguntaba aquí ahora al doctor Alejandro, ¿cuántas reformas tributarias ha tenido Colombia? Creo que vamos después de la Constitución por 22 o 23 reformas tributarias.

Es decir, que tenemos una reforma tributaria en promedio cada 15 meses en este país. Y eso les pregunto yo, dentro de esas reformas tributarias, ¿cuántas han sido territoriales? Que ahora lo decía el director de Fedesarrollo, ni una. No hemos tenido una sola reforma tributaria territorial, hay un problema estructural de la forma como estamos legislando en el país y de la forma como estamos mirando las finanzas públicas y como estamos logrando ese equilibrio que planteó la Constitución.

Entonces, pasemos, por favor. Nosotros hemos venido planteando y también se lo quiero decir a quienes nos antecedieron en el uso de la palabra, sobre todo al doctor Luis Fernando Mejía. Hay que mirar bien la propuesta de la del referendo, porque el referendo tiene una propuesta también en la distribución de los recursos clara que reequilibra los recursos de los departamentos, de los distritos y de los municipios. Y ahí está una propuesta de distribución.

Nosotros no estamos proponiendo solo traernos el impuesto de renta y patrimonio, estamos diciendo, entréguele como renta dinámica a los departamentos el impuesto de renta y patrimonio, pero que los departamentos asuman de participaciones, es decir, que ese sistema general de participaciones se vuelva territorial. Y al asumirlo me parece muy importante que el doctor Luis Fernando haga el cálculo de esos 140 billones, se vienen más o menos 78 billones que asumen los departamentos, los distritos y los municipios.

Y ahí nos queda otro rango que lo estamos proponiendo en el tema de los criterios de distribución. Hay que tomar los criterios de la misión de descentralización. Que en otras cosas, señor Presidente, estamos esperando que lo saquen del DNP. Dejaron la misión de descentralización engavetada y hay que entrar a discutir unos temas que son valiosos y que están allí. Y en ese tema de la misión de descentralización hay unos principios valiosos o unos criterios valiosos de distribución, el tema de igualación fiscal, el tema que tiene que ver

con la parte ambiental, étnica, el tema de desarrollo económico, 1.000 municipios en Colombia son categoría sexta y categoría quinta, 952 son categoría sexta y 48 categoría quinta. Dicen que Antioquia es muy rico, pero 96 municipios son categoría sexta y 10 municipios son categoría quinta de 125 municipios.

Entonces es importante que miremos ese planteamiento para decir que hay un equilibrio, momento fiscal no lo va a ver. No va a haber un momento fiscal en que digamos o no tenemos un déficit menor del 5% o el 4. Yo quiero pasar a esa diapositiva, pasemos por favor, entre esos criterios de distribución, después los profundizará el doctor Alejandro, espero. Sigamos, por favor. Ahí, ahí están los criterios, sigamos para poder llegar al impacto fiscal. Ahí es donde quiero llegar. Yo quiero llegar a ese impacto. Pasemos a la otra diapositiva.

Ahí, cuando ya aplicamos esos criterios de distribución, observen ustedes cómo hay un equilibrio entre los departamentos de este país y los municipios de Colombia, que comienzan a recibir unos mejores ingresos y pueden destinar esos recursos con más criterio y con más autonomía, porque aquí también hay un tema en juego, Presidente, dentro de esas decisiones que tomó la Constitución de Colombia. Hoy hay 2.900 funciones que realizamos el Estado central, los departamentos y los municipios y los distritos. Y el 60% están transpoladas, el 60% muestra la ineficiencia de lo público en los tres niveles del Estado.

Por eso, pasemos, por favor, para llegar a al tema del impacto fiscal e ir concluyendo, Presidente, agradeciéndolo por el tiempo. Miren ahí cómo si nosotros calculáramos lo que hemos dicho del referéndum, cómo todas las regiones de Colombia incrementan su ingreso vía SGP, pero con unos criterios de distribución que verdaderamente permitan una movilidad territorial, si así lo queremos llamar, y que podemos hablar de que hay una solución a las necesidades básicas insatisfechas y a prioridades que tienen los territorios. Porque hoy los departamentos y los municipios con el SGP somos pagadores del gobierno central y no hay real autonomía.

Aquí hemos confundido en este país la descentralización con la autonomía. La descentralización es el instrumento para llegar al objetivo que trazaron ustedes en la Constitución y que tiene que ver precisamente con la autonomía. Pasemos a la última diapositiva y con esa cierro, señor Presidente, en ese orden de ideas, nosotros qué venimos proponiendo? Qué pena que no se ve muy bien el tema, pero lo que está ahí es el marco fiscal de mediano plazo.

Cuando cogemos ese marco fiscal de mediano plazo, y otra de los temas que tocó el doctor Luis Fernando Mejía, tocó el tema de la Dian. Nosotros hemos venido proponiendo que los recursos de ese impuesto de renta sean de los departamentos en su conjunto y que ese recaudo lo haga la Dian,

que ha venido haciendo un buen ejercicio en este país, la Dian hoy está territorializada, la Dian hoy funciona por regiones, pero si lo hace en tema de que esos recursos sean de todos los departamentos en su conjunto y hagamos esa redistribución como la tenemos planteada y que será la discusión de ese proyecto de ley que establece también y sirve también para el sistema para el acto legislativo del Sistema General de Participaciones va a ser útil para el uno y va a ser útil para el otro.

Yo, con todo el respeto de la superposición que plantea el doctor Luis Fernando Mejía, yo lo que creo es que son complementarios y que este es un momento histórico que nos permitirá que por fin los departamentos y los municipios asuman autonomía fiscal para hablar realmente de descentralización política y administrativa y de autonomía territorial.

Observen entonces que cuando bajamos ese impuesto de renta y traemos también el Sistema General de Participación y si lo asumimos los departamentos y dejamos un 5% para remunerar a la Dian y para que el DNP se vuelva territorial, avanzando y acompañando de esa forma territorial en fortalecimiento, estamos hablando de una descentralización asimétrica como lo ha venido planteando la OCDE y es de lo que eso se trata.

Pero adicionalmente estamos dejando más o menos un 20% de los recursos para que haya una transición en ese gobierno central mientras se ajusta, pero ese gobierno central tendrá que disminuir esa estructura burocrática que hoy tiene, que es lo que nos está carcomiendo y no nos está dejando avanzar en poder asumir todas las funciones.

Dejar ese traspolamiento de ese 60% entre esas 2,900 funciones implica que hagamos bien la labor ahora de la Ley de competencias y de recursos que estamos trabajando y acompañando. Acompañamos, señor Presidente, y sé que usted tiene algunas diferencias con ese tema, a la discusión del del SGP, porque creemos que va por la línea autonomista, pero no nos gusta que el SGP siga quedándose en el gobierno central. Eso es parte del problema, si no, ya nosotros hubiésemos tenido un camino diferente. Agradezco, señor Presidente, esta este espacio porque sin duda alguna es supremamente valioso.

Pero el llamado y la reflexión final, señor Presidente, este es un mandato también de la ciudadanía. Aquí hay más de 3 millones de colombianos que están solicitándole a este Congreso de la República que saque esta Ley de la República para que ellos en las urnas, como lo acaban de decir acá, que me parece extraordinario el planteamiento del doctor Portela, quede ve claro que este referendo es completamente viable y nos unimos en ese planteamiento para que ustedes comprendan que allí hay una ciudadanía que quiere por fin el equilibrio y la autonomía territorial con obviamente el Estado unitario.

Nosotros aquí no estamos hablando ni de federalización ni nada de ese tema, si eso sea otro estadio posterior de la República. Aquí estamos

hablando de mantener el Estado unitario en concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, pero fundamentalmente dándole autonomía a las entidades territoriales que fue el mandato de la Constitución del 91. Muchísimas gracias, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Karen mariana Martínez, Abogada:

Bueno, de antemano agradecer la invitación y extender el saludo cordial a todos los asistentes a esta interesante discusión. Como bien sabemos, la distribución de los recursos recaudados por los impuestos en Colombia actualmente se realiza bajo el esquema de Sistema General de Participaciones, el cual tiene como objetivo principal centralizar los recursos y redistribuirlos entre entidades territoriales.

Se supone que este modelo busca proveer a las entidades territoriales los fondos necesarios para prestar los servicios básicos y potencializar su autonomía en virtud de que estas entidades son completamente descentralizadas. A pesar de que esta descentralización es apoyada por la Constitución Política de Colombia del 91, con el pasar del tiempo se ha venido reduciendo las transferencias fiscales a las entidades territoriales.

Por eso, este Proyecto propone una reforma significativa al sistema actual y también propone que los impuestos de renta y de patrimonio estén en cabeza de las entidades territoriales. Esto con el fin de proveer a dichas entidades de los recursos necesarios con el fin de que cumplan pues sus objetivos.

En este punto quiero manifestar el por qué estoy de acuerdo con esta reforma, no sin antes hacer énfasis en que es importante que las autoridades tributarias territoriales tengan un límite establecido en la creación e imposición de tributos y sanciones. Esto teniendo en cuenta el principio de legalidad, porque pues es importante que impidamos que se impongan cargas desproporcionadas a los contribuyentes.

Inicialmente, una de las razones por las cuales estoy de acuerdo con este Proyecto es porque realmente el porcentaje repartido desde el nivel central a las entidades territoriales no alcanza a suplir la totalidad de las necesidades que tienen los territorios. Esto teniendo en cuenta que el porcentaje en algunas ocasiones, el porcentaje habitantes es mucho mayor al que puede suplir los porcentajes repartidos por el nivel central.

Es claro que la participación y capacidad de recaudo desde el nivel central es mucho mayor al que a la que tienen los entes territoriales. Esto teniendo en cuenta que pues a nivel nacional se recauda por la totalidad de los habitantes del país, lo que conlleva a que cada uno de los entes territoriales tenga baja capacidad fiscal para suplir las necesidades básicas de los habitantes, lo que implica que el costo de vida sea más costoso también.

Esto es algo positivo del Proyecto porque además los tributos que recaudan los municipios, de los cuales pues obtienen la mayoría de los ingresos, están destinados a cosas específicas, están muy limitados. Esto implica que se limite la discrecionalidad del gasto y se encarezca la contratación pública en virtud de que no se encuentran con ingresos corrientes de libre destinación, lo cual hace que no tengan margen fiscal para ejecutar y planificar sus territorios.

Este Proyecto también es positivo en cuanto disminuye la dependencia de la distribución de los recursos de la nación, disminuyendo la probabilidad también de corrupción en virtud de que brindan más transparencia fiscal. Esta reforma también tiene varios beneficios en cuanto a las actividades que se desarrollan desde los territorios, pues porque si realmente se saben ejecutar las labores necesarias para llevar a cabo este Proyecto, puede llevarnos a traer múltiples beneficios, entre los cuales destaco: calidad educativa, desarrollos de empleo, inclusión social, infraestructura productiva, ejecución de los planes territoriales y en general tener más capacidad de respuesta a condiciones económicas en los diferentes entes territoriales.

Esta reforma también tiene un impacto positivo en la economía del país y proyecta también una atracción poblacional a los territorios, pues a la hora de ser un territorio desarrollado en su infraestructura, que brinda oportunidades, calidad de vida, excelencia en la prestación del, de los servicios básicos, a mí, en lo personal me darían ganas de quedarme en un territorio que me brinde estas oportunidades, lo que resulta beneficioso tanto para la persona como para el departamento, municipio o distrito. Y también esto resulta también muy beneficioso para los municipios pues más pobres del país.

También por otro lado, habría una disminución de la sobrepoblación en las principales ciudades del país, en virtud de que se abre la posibilidad de mirar y buscar oportunidades en otros territorios del país, porque en línea con lo anterior al momento de fomentar ese bienestar social, generar oportunidades, pues se atrae todo tipo de personas que van a que van a contribuir a la construcción del territorio como emprendedores, comerciantes, constructoras y personas del común que simplemente se amañen en el territorio por los beneficios y comodidades que este va a brindar.

Desde el punto de vista de los contribuyentes, esta reforma también puede tener varios beneficios por cuánto se estarían manejando todos los tributos desde un único ente territorial. En resumen, manejar todos los tributos desde un único ente territorial ofrece múltiples beneficios para los contribuyentes, incluyendo la simplificación administrativa, la reducción de costos, incentivos para la formalización, mayor eficiencia en el recaudo y acceso a beneficios fiscales, mitigando la evasión fiscal. Estos aspectos no solo facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sino que también contribuyen al

desarrollo económico y social de las entidades territoriales.

Ahora, aquí en este punto quiero tocar lo que inicialmente había mencionado y es sobre los límites que deben tener las autoridades tributarias frente a la creación de tributos e imposición de sanciones. Esto en conexión con el principio de legalidad tributaria en Colombia, el cual establece que todo tributo requiere una ley previa que lo establezca y que sea expedida por el Congreso de la República, lo que impide que la Autoridad Tributaria Municipal cree tributos o imponga sanciones de manera desproporcional, sin tener en cuenta lo establecido en una norma superior, tal como le establece el artículo 66 de la Ley 383 del 97.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia con radicado número C-517 del 11 de julio del 2007 establece que en materia impositiva estos no cuentan con una soberanía tributaria para los efectos de creación de impuestos, lo cual tiene su explicación en que las competencias asignadas a los entes territoriales deben armonizar con las condiciones que imponen las normas superiores constitucionales.

En tal sentido, el artículo 338 de la Constitución Política ha de interpretarse en forma íntima en relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento que confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Vladimir González, Representante de Asointermedias:

Muchas gracias. Buenos días, un saludo muy especial del doctor Ospina, nuestro director ejecutivo de Asointermedias, asociación que asocia a 60 ciudades portuarias, pluviales, aeroportuarias, que son importantes en el producto interno bruto, logístico y de competitividad del país.

Yo quisiera en esta intervención no repetir las excelentes intervenciones anteriores, sino que compartimos el referendo, pero desde una perspectiva que el doctor Jaime Bonet, actual gerente del Banco de la República en Cartagena y tal vez el mejor historiador en Colombia en los 100 años, de cuál ha sido el impacto de nuestro modelo territorial y regional. Primero, el ciclo del café y segundo, el ciclo minero-energético que ya entra a su agotamiento. En lugar de crear convergencia que resolviera el problema de las desigualdades y brechas sociales, económicas, territoriales e institucionales, con evidencia demuestra que fuimos hacia divergencia regional.

Entonces de qué modelo territorial de descentralización con beneficios si en un siglo lo que encontramos ¿qué es? Un *per capita* de 6.000 dólares, un ingreso *per capita* de 6.000 dólares, por Dios, esa es la calidad de vida de los colombianos. Segundo, las desigualdades territoriales, los

demuestra el doctor Bonet con evidencias. Pero, ¿qué propone? Propone competitividad, ir hacia los puertos, ir hacia el Atlántico y el Pacífico, exportar.

¿Quién paga los impuestos? Pues el sector privado, los empresarios. Entonces, el doctor Bonet dice: “Colombia necesita dinamizar los puertos, nuestras cortas y una economía exportadora” y pone una condición: la educación. Es que nosotros con este sistema educativo que no es especializado no somos competitivos y más ahora.

Entonces, desde la perspectiva de la competitividad de nuestras ciudades portuarias, fluviales, marítimas y de que es el empresario, mire, nada menos hoy creo, o ayer, salía que nuestras ciudades portuarias pagan 2 billones de pesos al Estado y ahora quieren estatizar la administración portuaria, el actual Gobierno quiere estatizar la administración de los puertos sabiendo que es la Dian la que maneja la parte tributaria y no la administración portuaria. Imagínese en Colombia colapsando en la logística portuaria hoy en la geopolítica del *nearshoring*.

Segundo, doctor Eugenio, tiene toda la razón, la misión de descentralización lo evidencia. La recentralización del SGP es 25%, del Sistema de Regalías 25%. En los últimos 5 años la misión dice son 54 billones que se ha recentralizado por la nación de ejecutar competencias locales, un promedio de 12 billones al año. ¿Cómo así que haciendo vías terciarias, plazas de mercado y urbanismo?

Tercero, Fedesarrollo, Fedesarrollo acaba de realizar el mejor estudio con evidencia empírica. Ahora sí me voy al gasto, a la calidad del gasto del gobierno central. ¿Sabes qué dice Fe desarrollo? El 60% de los subsidios en Colombia benefician a la clase media y a la clase alta. Para eso son los impuestos en Colombia, para que tengamos un nivel de informalidad del 60%, no hay pensionados. ¿Cómo le parece? Fedesarrollo dice: “Hay que acabar la estratificación social ya como parámetro de la focalización del gasto social que en Colombia no tiene calidad”.

Ha sido un éxito macroeconómico, pero ha sido una tragedia social el gasto público en Colombia que no por eso estamos ahora con esto de la consulta popular, pensional, de salud, tiene toda la razón Fedesarrollo, acabemos ya la estratificación y ese 60% mal focalizado del gasto con los impuestos de los colombianos los vamos a redistribuir.

Pero, ¿cómo les parece, ANIF, el doctor Sergio Clavijo, tal vez la mayor autoridad en materia pensional macroeconómica, lean la última columna de *La República*. Se debe crear el IVA social territorial con destinación específica. ¿Cómo se va acercando la ortodoxia macroeconómica colombiana con la propuesta del gobernador? Es que debemos participar en las rentas elásticas, cómo nos quedamos con las rentas coloniales y que se llaman cedidas. Razón tiene el gobernador de Antioquia cuando dice

“Quiero bajar todas las tarifas de mis impuestos para que aumente el recado, como la curva del AFE”.

Y sabe qué, él no puede. Una ordenanza no puede porque toda la base gravable, las tarifas, el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, lo define la Ley. Entonces, ¿de qué autonomía estamos hablando? Es que, doctor Eugenio, ya el tema no es de descentralización, es de autonomía. Y es de autonomía fiscal, como usted bien lo dice, pero eso sí, dentro de un marco de responsabilidad fiscal sostenible.

O sea, en nombre de Asointermedias, muchas gracias. Esta es desde una perspectiva que el doctor Jaime Bonet, les recomiendo lean todos los estudios e investigaciones y recomienda que son los puertos, son las costas, es la exportación, es el empresariado que paga impuestos y la educación. Nosotros con este sistema educativo no vamos a ser competitivos, no va a haber quién nos pague impuestos porque se van a ir de Colombia los empresarios.

Y por último, Fedesarrollo nos enmarca en una reforma tributaria de dos pilares de la OCDE, que es la tributación global de la OCDE, que fija unos mínimos a las multinacionales que están en sede de paraísos fiscales. Leamos el excelente estudio que hizo Fedesarrollo sobre la tributación global de la OCDE. Un saludo al doctor Luis Fernando. Doctor Luis Fernando, qué bueno hubiera sido hoy que nos hubiera complementado su presentación con sus propuestas de la mala calidad en que gasta el Estado Central los impuestos de los colombianos. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Hilduara Barliza, Abogada y Líder Wayú:

Muy buenos días, señor Presidente de la Comisión Primera y todas las personas que acá nos escuchan. Eugenio, un gran abrazo. Yo sí pretendo hacer en mi condición de mujer indígena que nació, creció y vive en el departamento de La Guajira, una intervención más social desde todo lo técnico que hemos escuchado aquí.

Y desafortunadamente tengo que empezar por decirles que nosotros consideramos que el centralismo es y ha venido siendo asfixiante para regiones como la nuestra, donde paradójicamente somos ricos, en riquezas naturales y en todo lo que le estamos aportando al producto interno bruto del país, pero eso no es equitativo con la condición, la calidad y la dignidad de vida que tienen sus habitantes.

Y solo para un ejemplo estadístico, tengo que decirles que para el año 2024 causó producto del impuesto de renta y patrimonio por concepto de lo que la mina del Cerrejón aporta a nuestro departamento la suma de 10.6 billones de pesos que los recibe el Ministerio de Hacienda y cuánto se le devuelve al departamento de La Guajira según esa redistribución, el 0.4%. Eso es inequitativo, eso es

injusto, eso es degradante para una población, para una ciudadanía sumamente necesitada.

A eso le apuntamos cuando nos involucramos en todo este proceso para defender y sacar adelante el referendo por la autonomía fiscal ¿Qué más motivos necesitábamos? Con todo ese recurso que hoy no está ingresando a nuestro departamento que pongo como ejemplo, perfectamente pudiéramos mejorar en obras e inversión social, pudiésemos tener los tan anhelados hospitales, pudiésemos tener mejoramiento en la educación, incluyendo la calidad que se presta.

Hoy tenemos los índices más bajos, ya llegando a lo vergonzoso en cuanto a educación se refiere, en cuanto a atención se refiere. Y ya no somos pobres, ahora somos indignos, indigentes, aun haciendo un gran aporte al producto interno bruto del país con nuestras riquezas naturales. Producto de qué, de que la descentralización no existe para nosotros.

Entonces, claro que estamos de acuerdo con salir a las calles a pedirle a la ciudadanía que nos apoyara con sus firmas y hoy en representación de más de 3 millones de firmas queremos y le pedimos a esta Comisión que siga dándole el curso que este Proyecto de ley necesita para que los ciudadanos puedan pronunciarse mediante un referéndum. Es una necesidad sentida. Nosotros no podemos seguir acolitando tanta inequidad e injusticia. No solamente es mi departamento, aquí hay muchísimos departamentos y territorios que podrían mejorar porque dentro del Proyecto de ley está contemplado el tema de la subsidiaridad, de la solidaridad, de la concurrencia y de un manejo transparente a través de un fondo a donde podamos de verdad tener participación en justicia y en equidad los ciudadanos que hoy no lo tenemos.

En ese aspecto, señor Presidente, de verdad que solicitamos nuevamente que sean escuchadas las voces y el clamor de la ciudadanía ante este centralismo asfixiante que nos tiene condenados a ser cada día más pobres y más miserables. En ese aspecto le doy gracias, porque nos han permitido ser escuchados en este momento y estamos en una situación de tragedia social que tiene en sus manos esta Comisión de intentar mejorar con todos los aspectos técnicos que no me voy a referir a ellos, precisamente porque aquí también tenemos que involucrar la parte humana de lo que está ocurriendo en nuestro país en este momento.

Y vuelvo y reitero la importancia de hacerlo como mujer indígena de una región que aporta al a la nación y que no está siendo bien remunerada de acuerdo a sus necesidades. Muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alejandro Gómez, Abogado Constitucionalista y Docente:

Bien, muchísimas gracias, Senador Motoa, un saludo para todos y para todas. Yo quiero aprovechar estos minutos para dar algunos argumentos

adicionales sobre la constitucionalidad de este Proyecto, que realmente coincide que es uno de los asuntos trascendentales que tiene que abordar esta Comisión para darle trámite.

Quiero dejar tres ideas centrales. La primera de ellas es dónde se ubica esta reforma constitucional que se propone. La segunda es ir un poco más en detalle en el contenido, que creo que en el contenido de la reforma se circunscriben muchos de los puntos que ya han salido en esta mañana. Y finalmente intentar responder al doctor Zafra sobre esa inquietud que tenía sobre el tema de la iniciativa y de si existen o no materias vedadas para el referendo, que coincide con la posición del doctor Portela.

Entonces, comienzo brevemente con el primer punto señalando que este es un referendo que busca materializar una finalidad constitucional y es otorgar autonomía a las entidades territoriales, que fue una promesa que dio la Constitución del 91, pero que como ya hemos expuesto esta mañana, pues se quedó corta, incluso en dirección contraria con las reformas constitucionales que le siguieron. De esa manera, la misma Constitución preveía ya en el artículo 287 que las entidades territoriales deberían gozar de esa autonomía fiscal, es decir, tener derecho de las rentas nacionales, pero también tener impuestos propios.

Cuando vamos a ver qué desarrollo tuvo esta idea en la Asamblea Nacional Constituyente, vemos que, por ejemplo, para los de, para los municipios, perdón, se desarrolló de forma completa y en el artículo 317 efectivamente se le otorgó una renta protegida a los municipios que fue la propiedad de inmueble, lo que ha permitido entonces que hoy en día recaude impuestos como predial, como ICA, entre otros.

Pero cuando vemos si esta realidad se hizo o no para los departamentos, encontramos un gran vacío. Un gran vacío que se puede explicar incluso por las restricciones de tiempo, como lo hemos hablado con algunos constituyentes de la misma Asamblea y que incluso tiene sentido cuando leemos el texto constitucional completo y encontramos normas que, por ejemplo, hablan de impuestos departamentales, pero que en el contenido como tal no encontramos esa protección, a pesar, reitero, de que fue una discusión que se tuvo en la Asamblea Nacional Constituyente.

¿Qué busca entonces este Proyecto? Pues al dar precisamente ese vacío constitucional que existe introduciendo dos párrafos cortos en el artículo 287 que determina cuál es el 298, perdón, que determina cuál es la función de los departamentos y lo hace incluso con una redacción muy similar al 317, siguiendo el desarrollo constitucional que ya la Corte ha hecho del mismo. Señala entonces, además, que estos dos impuestos sobre renta y patrimonio serán de propiedad de los departamentos y del Distrito Capital, dejando de ser rentas nacionales.

Pero un punto muy importante que sé que no se nos puede olvidar es que a renglón seguido señala que esos recursos serán de los departamentos en su conjunto. Es decir, esto no es una propuesta egoísta como se ha pretendido mostrar. Esto no es una propuesta solo para departamentos ricos que busquen apropiarse de sus recursos y lo que recauden de estos dos impuestos, sino que serán en su conjunto.

Y continúo con el texto. Será, señor Senador Motoa, el Congreso al que le corresponde abordar las decisiones técnicas de cómo distribuir este impuesto. Es decir, será nuevamente objeto de estudio con todos los elementos técnicos que hemos discutido esta mañana, donde se aborden, por ejemplo, cómo se regulan esos impuestos, estableciéndose límites, por ejemplo, en las tasas a cobrar, como hoy incluso ya se hace para el predial. Discutir, por ejemplo, si todos los recursos se van a entregar o si la nación se puede quedar con fondos de convergencia, hablar de la estabilidad macroeconómica para que se garanticen los servicios con los que estamos de acuerdo se mantengan en el Gobierno nacional como defensa, justicia, entre otras. Esas serán discusiones posteriores que el Congreso deberá dar a la luz de la Ley de distribución que se deberá discutir y donde todos esos aspectos técnicos tendrán lugar para abordarlo.

Lo que sí hace el texto que se propone es ya señalar unos principios claves que no se pueden olvidar por el legislador cuando haga esta tarea, ¿cuáles son esos? Concurrencia, subsidiariedad, coordinación y aquí vienen los temas novedosos: equidad territorial, solidaridad territorial y eficiencia. Es decir, al menos eso se les dará contenido y todos los demás que considere el legislador se incluirán allí.

Por lo tanto, se garantiza el principio de legalidad tributaria, será el Congreso quien deberá abordar esas nuevas condiciones del impuesto de renta y patrimonio, podrá regular incluso límites para hacerlo, podrá definir quién lo debe recaudar, en qué condiciones y sobre todo tendrá que abordar cómo se distribuye para que realmente sea redistributivo, progresista, equitativo y genere equidad, que no lo ha logrado el SGP a los presentes.

Yo creo que las cifras que nos han dado de que la gran mayoría de municipios del país sigan siendo de sexta categoría, nos muestra que el modelo no funcionó, no generó movilidad dentro de los municipios y realmente los departamentos que constitucionalmente son los encargados de generalidad esa movilidad, pues se quedaron sin los recursos. Las cifras son evidentes, solamente el 5% de los impuestos tributarios del país van a los departamentos, lo que muestra un gran desbalance de los niveles territoriales intermedios.

Obviamente, entonces lo que plantea esta propuesta es que implica unos pequeños cambios a la Constitución, solo dos incisos en un artículo constitucional, pero genera grandes implicaciones

a todo el andamiaje jurídico del Estado. Por eso es que en el párrafo transitorio que dispone esta propuesta señalan 2 años para que se hagan todas las modificaciones correspondientes, incluir, por ejemplo, el SGP territorial del que nos hablaban anteriormente, incluir las reformas tributarias que correspondan, hablar de la distribución, todo eso tendrá que discutirse, pero ya bajo la aprobación del referendo, que además por disposición legal tendría especial estabilidad constitucional al menos por 2 años. Y ahí sería la gran discusión de cómo materializar entonces la real autonomía de esa promesa incumplida que hemos tenido.

Paso al tercer y último tema sobre las dudas que podríamos tener sobre la materia que estamos discutiendo. Luego de hacer un estudio como sosegado y tranquilo del asunto, encuentro que el punto de partida que tenemos que entender es que si nos tomamos en serio la soberanía popular, pues realmente la iniciativa ciudadana es un derecho constitucional, como está en el artículo 40 constitucional numeral 5. Y eso supone entonces que las restricciones las tenemos que leer con especial importancia, con especial taxatividad, porque estamos restringiendo un derecho fundamental de un número significativo de ciudadanos.

Segundo punto importante, el artículo 170, como bien lo señalaba el doctor Portela, no aplica referendos constitucionales aprobatorios, así lo ha dicho de forma pacífica la Corte Constitucional en todas las ocasiones en las que se ha referido a referendos constitucionales aprobatorios, porque el argumento es muy claro y es que esa restricción solo opera a referendos derogatorios de carácter legal.

Cuando proseguimos en el análisis encontramos que en la Ley 1757 hay unas restricciones para ciertos mecanismos de participación ciudadana, pero curiosamente en el que incluye las materias no se incluye el referéndum y eso se sigue con la interpretación que estamos teniendo. Lo que sí se dice es que se tienen que adelantar iniciativas que sean de competencia de la entidad, es decir, del Congreso de la República.

Y aquí viene el cuarto tema ¿Es competente el Congreso de la República, en particular mediante a través de actos legislativos para introducir modificaciones en carácter tributario, fiscal y en general de Ley de Presupuesto? Pues claramente lo ha hecho, lo acaba de hacer con el SGP y esa duda no está por ningún lado. Por lo tanto, el argumento se cae por su propio peso porque el Congreso es competente para hacerlo, tramitaría la Ley que invitaría a los ciudadanos para que lo decida, por lo tanto, no habría ningún vicio por ese argumento.

Finalmente, lo que habría que sustentar y lo decía bien el doctor Portela, si estamos ante un riesgo de sustitución constitucional ¿qué ha dicho la Corte al respecto? Si se cambia un eje central o definitorio del texto, pues me devuelvo al principio de la presentación. Estamos haciendo es exactamente lo

contrario, desarrollando lo que la Constitución dice y que realmente por las reformas posteriores se ha ido en contravía.

Y termino con un argumento por si nos quedáramos cortos en ello y es el artículo 379 de la Constitución que reza textualmente que “las convocatorias a referendos constitucionales solo podrán declararse inconstitucionales por requisitos que consten en ese título constitucional”. Y cuando vamos a hacer una lectura literal de la misma, no encontramos restricción temática alguna ¿Por qué? Y yo quiero ir al sentido incluso sustancial de esta reforma. Y es que esa disposición se puso en la Constitución precisamente por lo complejo que supuso la reforma a la Constitución del 86.

Y quiero mostrarles al contrario, miren lo complejo que sería el que digamos que los ciudadanos sí podrían decidir sobre estos asuntos, pero no tener iniciativa sobre los mismos. Es casi que incluir en una contradicción. Y segundo riesgo relevante sería casi que petrificar la Constitución del 91, cuando realmente lo que pretendía la Constitución era abrir esas tres vías y dejar el referendo constitucional como una posible para precisamente introducirle estas modificaciones.

Y cierro con esta idea, ya veíamos anteriormente las implicaciones de esta reforma y es que el Gobierno nacional pierda unas rentas importantes y eso implicaría las reformas que nos hablaba el doctor Charry de preguntarnos por el tamaño del Estado, que sin lugar a dudas esos son los temas que se vienen ¿Realmente podemos pretender que el Gobierno nacional presente una iniciativa de este carácter y él mismo decida quitarse cerca del 50% de sus recursos? o ¿realmente tendremos que ser los ciudadanos en las regiones, pero también en la centralidad, las que decidamos hacer realidad la promesa incumplida que está en la Constitución del 91?

Ese es precisamente, señor Senador Mota, yo creo que a lo que estamos llamados hoy y es a permitir a que los ciudadanos tomen la decisión final sobre un punto esencial sobre su subsistencia y es dónde se quedan los impuestos que ellos mismos pagan. Muchas gracias, Senador.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Édgar Valdeleón Pabón, Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre:

Muy buenos días. Mi nombre es Édgar Valdeleón, soy coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre y en calidad de vengo a presentar algunas consideraciones sobre la competencia y sobre la materialidad del Proyecto de referendo que convoca, Proyecto de ley que convoca un referendo constitucional.

Quisiera empezar por la competencia del Congreso de la República, como algunos intervinientes lo han

dicho, parece que existe una posible incompetencia por parte del Congreso de la República. Sin embargo, concuerdo con los anteriores intervinientes en que el Congreso de la República tiene toda la competencia en la medida en que las restricciones respecto a proyectos de ley tributaria solamente están referidos a referendos derogatorios y no aprobatorios como en el que estamos debatiendo en este caso. Y lo mismo se puede interpretar de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política en concordancia con el título 13 de la Constitución, el referendo también está sometido a una valoración por parte de la sustitución de la Constitución. De hecho, la teoría de la sustitución de la Constitución nace a partir del estudio de un referendo constitucional de la Sentencia C-551 del año 2003. Entonces, no solamente son los vicios que están establecidos en el artículo, en el título 13 de la Constitución Política, sino también los que encuentre la Corte Constitucional respecto a una sustitución por un eje axial de la Constitución Política.

Respecto a la materialidad del Proyecto de ley, nadie va o no encuentro que exista un argumento en contra de la autonomía territorial, todo mundo, en lo que nos hemos antecedido en las intervenciones, hemos desarrollado el principio de autonomía territorial, está en la Constitución Política y el Proyecto de ley lo que hace es profundizarlo. Bien, entonces, sin embargo, quisiera también dar unas consideraciones respecto a lo que defiende el punto respecto a la posibilidad de que este impuesto sea de carácter nacional.

El impuesto a la renta tiene una finalidad de que sea de carácter nacional en la medida en que está soportado a partir de al menos dos principios constitucionales también, por una parte el principio de igualdad y por una segunda parte el principio de solidaridad territorial, que también se encuentra en el Proyecto de ley que nos convoca en este momento. Que la nación tenga el 53% de ingreso por parte del recaudo de este impuesto, es decir, 148 billones de pesos, no es simplemente para que la nación se quede con ellos y no los redistribuya. La naturaleza del impuesto a la renta tiene la finalidad de que al momento de que se redistribuya este impuesto se haga con base en un principio de eficiencia y con base en un principio de igualdad.

Bien, eso significa que no es gratuito que este impuesto se cobre, digamos, se recaude a nivel nacional y que no solamente tenga o esté justificado en un principio de identidad unitaria de la nación, este recaudo está dirigido también a partir de estos dos principios constitucionales. Eso conlleva una idea fundamental y es que el Proyecto de ley que nos convoca acá en referendo lo que se sustenta es a partir de las distintas formas en cómo el Gobierno nacional se ha equivocado en la distribución del ingreso.

Sin embargo, la salida jurídica para lograr equilibrar un déficit, digamos de participación por parte de las regiones en este impuesto, no conlleva entender que sea los municipios o los departamentos quienes lo recauden. Es decir, la medida no es lógica en la medida en que en virtud de que se equivoca el Gobierno nacional, automáticamente los territorios tengan la posibilidad de gestionar tributariamente el recaudo de este impuesto.

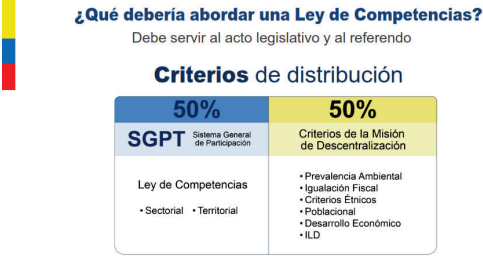
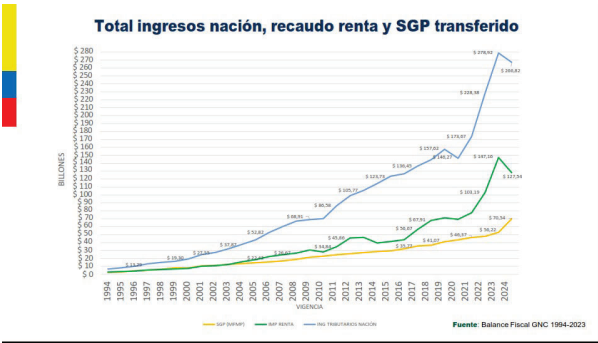
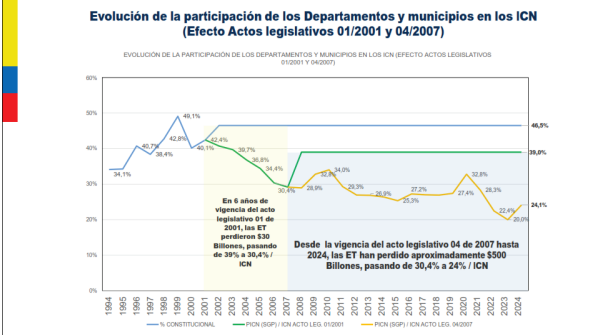
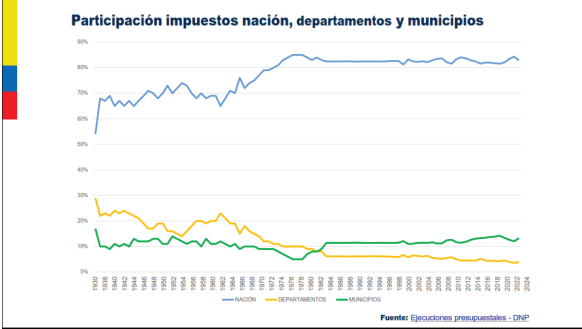
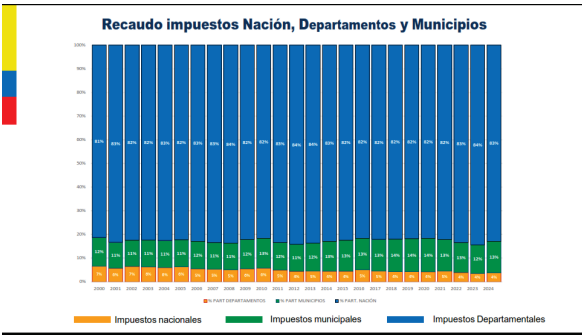
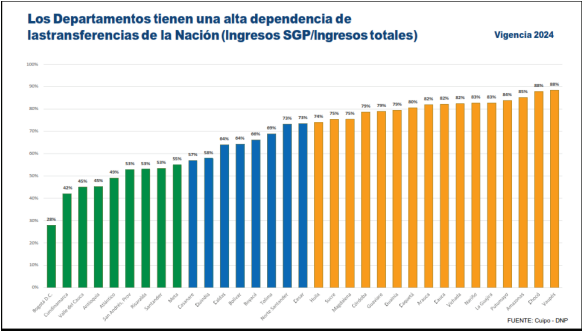
En esa medida, desde el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional consideramos que puede existir distintas medidas que también son conducentes para fortalecer el principio de autonomía territorial. sin desconocer la capacidad tributaria de la nación a nivel nacional. Por ejemplo, la posibilidad de que se fortalezca administrativamente el recaudo municipal.

Segundo, la posibilidad de que catastralmente se determinen, digamos con base en la realidad, cuáles son los elementos que se encuentran dentro del territorio que tengan la posibilidad de tributar. Y tercero, que es uno de los problemas que todos los que hemos estado acá hemos notado y es que existe una desactualización en los estatutos tributarios territoriales, estos distintos problemas que tienen como consecuencia impedir que los departamentos y los municipios tengan una gestión tributaria de manera correcta, que potencie la autonomía territorial, no necesariamente, digamos se sustentan o se fortalece con el Proyecto de ley de convocatoria referendo constitucional.

Y una última cosa, un último punto a desarrollar y es el margen de configuración legislativa que tiene el Congreso de la República en el trámite del Proyecto de ley. Debido a que se trata de un referendo constitucional de iniciativa popular, el margen de configuración es más limitado que cualquier otro tipo de proyecto de ley. En esa medida todas las discusiones que se pretendan incorporar y que de las preocupaciones que nos ha centrado acá en este debate debe revisarse con mucho cuidado en la medida en que puede ser inconstitucional cualquier otra modificación que desconozca el núcleo de la propuesta establecida en el Proyecto de ley que nos somete a consideración.

Con eso agradezco de parte de la Universidad Libre y con posterioridad nosotros haremos llegar el escrito donde se sustentan ya con cifras reales las preocupaciones por las cuales presentamos acá en el Proyecto de ley.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, la Presidencia informa que se publican los documentos enviados al correo de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, comisión. primera@senado.gov.co y los radicados en el trascurso de la audiencia y se envían los documentos a los honorable senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.



Principios y criterios propuestos para la distribución de recursos

- Principios:**

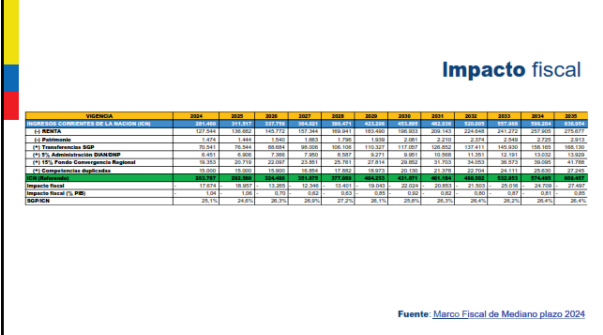
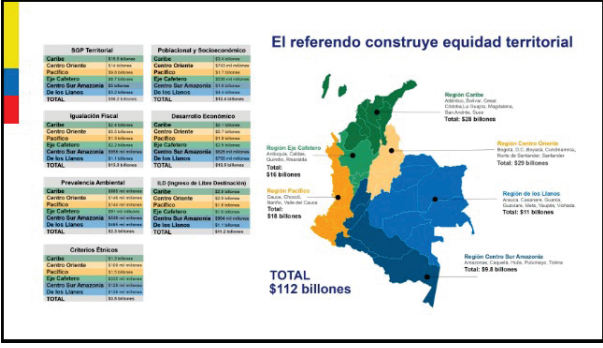
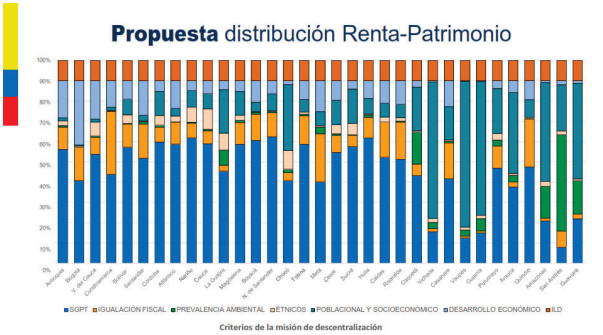
 - Coordinación
 - Concurrencia
 - Subsidiariedad
 - Equidad social
 - Solidaridad territorial
 - Eficiencia
- Criterios:**

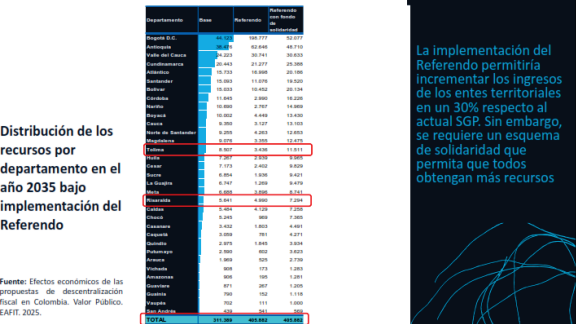
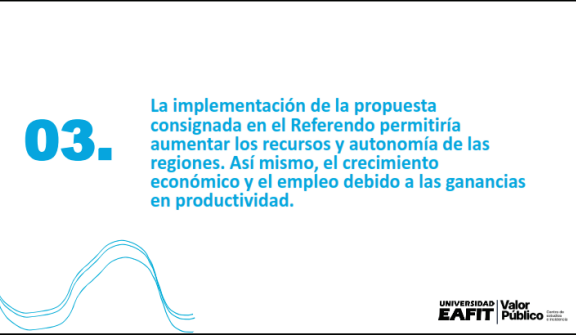
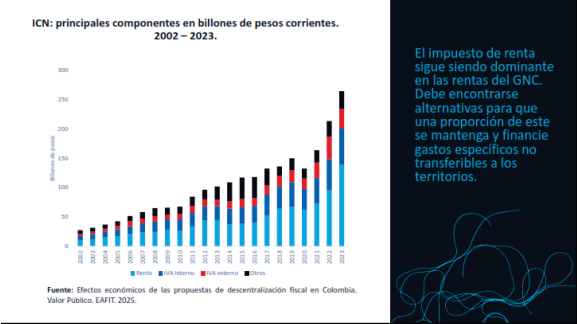
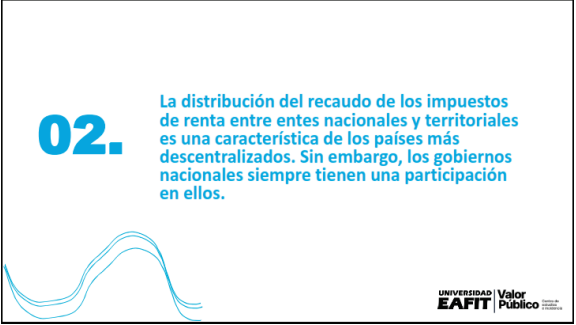
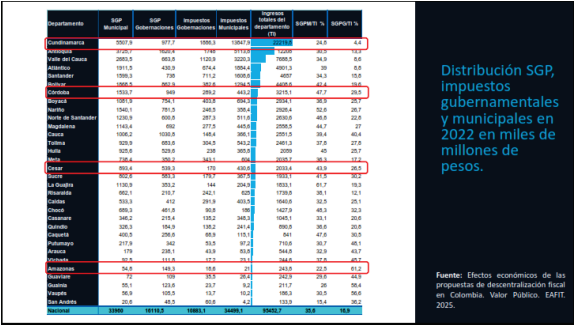
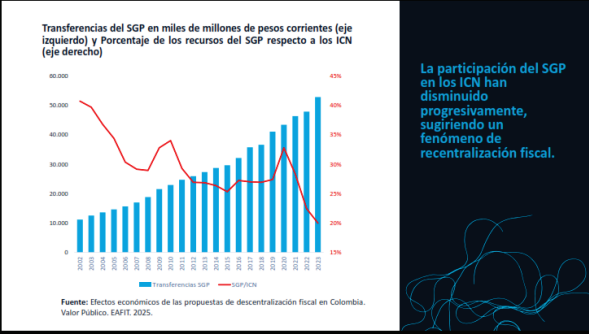
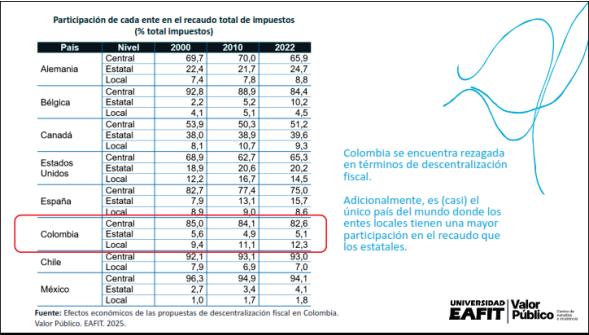
 - Prevalencia ambiental
 - Poblacional y socioeconómicos
 - Desarrollo económico
 - Criterios étnicos
 - Igualación fiscal

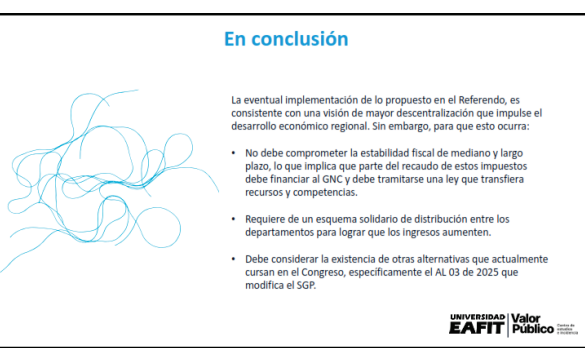
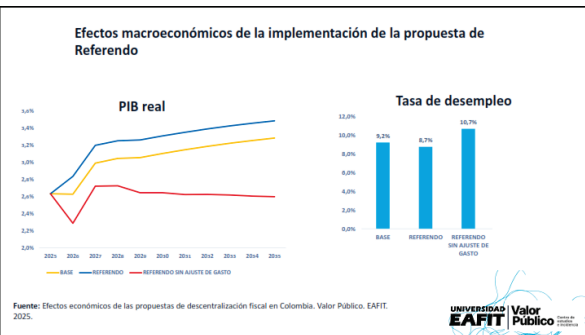
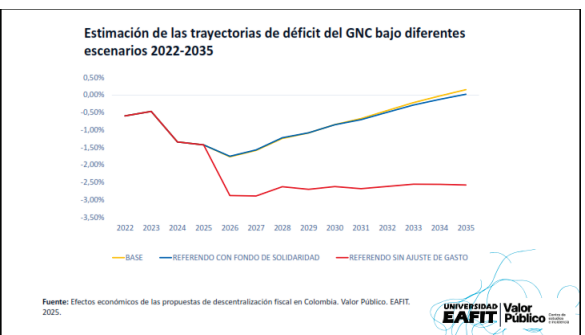
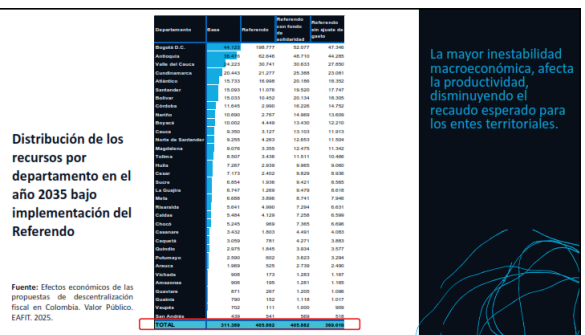
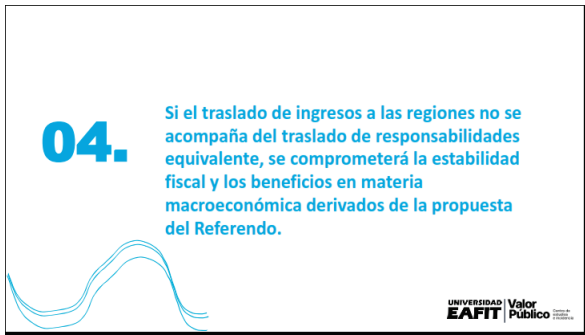
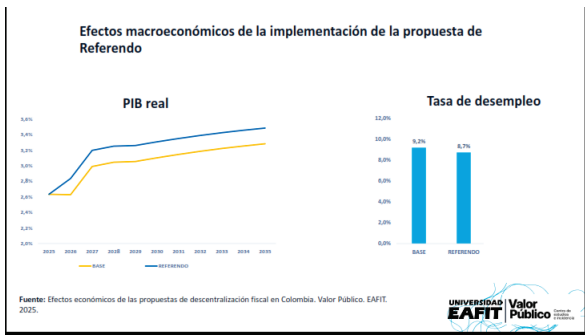
Criterios de distribución

Nuevos criterios de distribución:

- Variables propuestas que reconozcan la heterogeneidad territorial, a partir de atributos especiales: **Poblacional; Socioeconómico; competitividad y desarrollo económico.**
- Criterio de **igualación fiscal**. Lo reciben todos los municipios y se distribuye según el inverso de su tributación per cápita.
- Criterio de **densidad étnica**. Lo reciben aquellos municipios que pertenezcan a la categoría de 'densidad étnica' o que más del 33% de su población esté en reconocimiento étnico.
- Criterio **ambiental**. Lo reciben aquellos municipios que pertenezcan a la categoría de 'prevalencia ambiental' o que tengan más del 60% de su territorio en el RUNAP o en el REAA.







Boletín 121421018/2025

INTERVENCIÓN AUDIENCIA COMISIÓN 1 DEL SENADO. TEMA REFERENDO
IMPUESTOS RENTA Y PATRIMONIO DEPARTAMENTALES.

Agradeciendo la invitación del Vicepresidente de la Comisión Senador Carlos Fernando Mota hago esta respetuosa sugerencia a esta casa de la democracia representativa:

1. Analizar la propuesta en el contexto de la situación geopolítica mundial actual frente a la internacionalización de la economía en la cual somos actores muy limitados.
2. Analizar la propuesta en nuestro contexto macroeconómico actual, relacionándola con el Acto legislativo 3 de 2024 de recursos y competencias, la ley de pensiones y la eventual consulta sobre temas laborales, en su relación sistémica.
3. El sustento económico del documento que la soporta debe contrastarse con el que presenten el Ministerio de hacienda y la Dian, y las otras fuentes de pensamiento económico reconocidas.
4. En el caso concreto de mi aporte como exconstituyente, sugiero revisar con cuidado la norma del artículo 170 de la Constitución que en una ponderación de la Corte Constitucional puede limitar la viabilidad de los referendos en los temas tributarios y de tratados internacionales.

Aparte de ello la propuesta como está redactada impacta y modifica la interpretación actual relacionada con las normas de los siguientes artículos constitucionales: 1, 2, 48, 58, 60, 72, 93, 95 ordinal 9, 103, 142, 150 numerales,12,15,21, 151 literal d, 115 párrafo 4 la iniciativa de la Cámara de Representantes, 189 numeral 20, 209, 210, 212 a 216, 223, 224, 226, 227, 236, 238, 239 a 245, 268, 275, 287 a 331, 334, 338, 339 a 362,377 a 379 y el Acto Legislativo 1 de 2009 artículo 14.

La Comisión tiene un arduo trabajo en la defensa del nacimiento del régimen congresional. No taxation without representation adn del constitucionalismo.

Con toda consideración.



Gustavo Zárra Roldán
Ex constituyente.

Siendo las 12:07 p. m. la Presidencia da por finalizada la audiencia pública.

- Presidente,

H.S. ARIEL FERNANDO AVILA MARTINEZ
- Vicepresidente,

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
- Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES