

ideas verdes

Número 11
Octubre 2018

ANÁLISIS POLÍTICO

Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano

Un caso de estudio

Luis Álvaro Pardo B.





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género así como la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actores en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Índice

2	Siglas
3	Resumen
4	Introducción
7	Capítulo I. Poderes fácticos y política pública
8	Estado y Constitución en Colombia
10	Estrategia y recursos de los poderes fácticos para capturar/cooptar el Estado
12	La trazabilidad de las solicitudes empresariales a las decisiones del poder público
14	Las cuestionables justificaciones de las exigencias empresariales
15	Principios tributarios en la Constitución Nacional
19	Capítulo II. Impuestos, beneficios y realidad fiscal de las empresas extractivas
20	Incentivos, beneficios tributarios y política económica
20	Beneficios tributarios y otras deducciones
21	Distorsiones y consecuencias de los beneficios tributarios
22	Cálculo del costo fiscal de los beneficios tributarios integrales
22	Proceso de depuración del impuesto de renta
23	Monto de los beneficios tributarios integrales
23	Beneficios tributarios del sector extractivo
29	Conclusiones
30	Referencias bibliográficas

Siglas

ACP	Asociación Colombiana del Petróleo
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CERT	Certificados de Reembolso Tributario
CGN	Consejo Gremial Nacional
DCAF	Inversión en Activos Fijos Productivos
DIAF	Inversión en Activos Fijos Productivos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DT	Descuentos Tributarios
INCR	Ingresos No Constitutivos de Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
RE	Rentas Exentas
Reficar	Refinería de Cartagena
TLC	Tratado o Tratados de Libre Comercio
Zomac	Zonas Más Afectadas por el Conflicto

Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano

Un caso de estudio

Luis Álvaro Pardo B.

Resumen

Poderosos grupos fácticos de la economía han capturado/cooptado al Estado colombiano y en consecuencia, el fin esencial de este último se ha orientado a la defensa de un modelo eminentemente empresarial y de intereses particulares. Con ello, se han ido socavando principios y mandatos de la Constitución Política de Colombia, entre ellos, la prevalencia del interés general, el deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía y los principios básicos de la tributación.

La suplantación de los intereses más altos de la sociedad por intereses privados y egoístas (des) orientaron el papel del Estado, especialmente tras la aprobación de la Carta Política en 1991 y llevaron a que la defensa del libre mercado, el exceso de garantías proempresariales, la seguridad inversionista y la maximización del lucro se convirtieran en el motor de la economía.

En consecuencia, en Colombia, la ciudadanía está marginada de las decisiones públicas y de la riqueza, participa como proveedora de mano de obra, es contribuyente de un inequitativo sistema tributario y usuaria o cliente esclavizada de los sistemas financiero, de educación, salud y pensión, entre otros, y

asiste a un modelo económico en el que la codicia, el enriquecimiento contractual público-privado, la competencia desleal, la cartelización y conformación de oligopolios están al orden del día.

Los grupos fácticos de los sectores financiero, de minas e hidrocarburos y manufacturero lograron capturar el Estado con mucho éxito y ponerlo al servicio de sus intereses. Una clara demostración de la captura de los órganos regulatorios y de cargos decisivos en los más altos niveles de los poderes públicos la brinda el análisis de la trazabilidad de sus propuestas, de sus exigencias en el tiempo y de su incorporación en las políticas públicas.

Las entidades y empresas que explotan los recursos naturales no renovables, propiedad del Estado, han logrado, con la aquiescencia de diversas autoridades, conformar un privilegiado marco normativo. Su reducido aporte al fisco nacional por concepto del impuesto de renta, además de explicar el déficit fiscal recurrente, la desinversión social y conflictividad territorial, cuestiona gravemente los principios de la tributación y la decisión del Estado de condicionar el presente y futuro de la economía y la sociedad a la naturaleza de un sector que, además de cíclico, no aporta sostenibilidad en ninguna de sus facetas.

Introducción

La transformación del Estado, desde su concepción clásica en el siglo XVIII, al actual, cooptado por intereses particulares, permitió en Colombia consolidar una nación que privilegia la iniciativa empresarial sobre aspectos axiales de la Constitución Política del país (1991), entre ellos, los fines esenciales del Estado, los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios básicos de la tributación.

Dicho de otra manera, por esa mutación a la que asistimos, se instaló un Estado cooptado por los intereses de los grandes conglomerados empresariales, nacionales y extranjeros y se suplantaron los intereses más altruistas y nobles de la sociedad, por los materiales del capital: la maximización de su renta. La Constitución se interpreta, las leyes se aprueban y la institucionalidad se conforma en función de blindar con las mayores garantías al capital y de maximizar la renta de las grandes empresas.

«Lo que es bueno para los empresarios, es bueno para el Estado», dijeron los mercantilistas en los albores del Estado moderno (Galbraith, 1989). De esa manera, impulsaron postulados que siglos después habrían de utilizar la escuela económica neoclásica y el programa político neoliberal para sustentar un modelo económico basado en los mismos pilares:

- todo ser humano es, por naturaleza, un ser racional y egoísta, que siempre está buscando maximizar sus utilidades y,
- el mercado es el medio en el que el individuo puede desarrollar todas sus capacidades, cuando goce de libertad económica (Escalante, 2017).

En el mercado, dicen, los individuos pueden organizar su vida de acuerdo con sus propios intereses y ese es el mecanismo más eficiente para generar bienestar social. Por tanto, señala la escuela económica neoclásica, el propósito del Estado es el sostenimiento y la expansión del mercado, que avanza actualmente firme y sin pausa en su fase de globalización.

En ese propósito confluyen los intereses de facciones del Estado cooptado y del sector privado, aparentemente distanciados para que el primero no se deslegitime y pueda mantener su aparente «soberanía e independencia» frente a los demás actores de la sociedad. Pero, en la intimidad, el sector privado

impone el orden y verifica que ese órgano supremo ejecute las tareas que el programa político neoliberal le asigne.

El poderoso sector privado puede tolerar que el Estado sea derrochador, burocrático y corrupto¹, pero no dejará en sus manos la dirección general de la economía y la regulación, función que la Constitución le asigna. Aún más, interviene drásticamente cuando la democracia participativa amenaza con hacer que se impongan medidas para la redistribución de la riqueza o restricciones a los excesos de la libertad económica.

Este es un fenómeno recurrente en naciones donde los poderes fácticos empresariales, amenazados con decisiones sociales mayoritarias, arremeten para imponer a un hombre de sus entrañas, para que «maneje el país como maneja sus negocios» (Juez, 2016).

La nueva Carta Política, consagrada en 1991, dio paso a la apertura de la economía colombiana en el gobierno Cesar Gaviria (1990-1994), junto con las reformas legales e institucionales con las que un nuevo modelo económico y el programa neoliberal de gobierno, cerraba las puertas a un Estado que intervenía fuertemente en la economía.

El Estado se presenta desde entonces como un órgano encargado de la dirección general de la economía y de expedir la regulación. Se trataba de una concepción que colocaba a la Carta Política en lugares de avanzada frente a otras constituciones, pero al acecho estaban los poderes facticos para capturar desde su nacimiento uno de los aspectos más importantes de un Estado Social de Derecho: garantizar el interés general, la inclusión social, los derechos fundamentales de las mayorías y minorías, los deberes de la ciudadanía y el usufructo de las libertades enmarcadas en un consenso supremo y la responsabilidad social y sin privilegios.

Las modalidades y grado de captura/cooptación por parte del sector privado en el ámbito de las funciones del Estado se han transformado para alcanzar con más facilidad y eficiencia sus objetivos. Observamos, al menos, las siguientes:

¹ Incluso, el sector privado se lucra también de la corrupción del Estado. Dos casos recientes dan prueba de ello: el de la Refinería de Cartagena (Reficar) y el de la empresa brasilera Odebrecht.

- Presión mediática e incidencia directa de los empresarios o de sus gremios sobre la política sectorial y los órganos regulatorios.
- Presiones y amenazas del colectivo gremial/empresarial para imponer sus intereses, mediante la clásica advertencia de «nosotros aportamos al crecimiento, al desarrollo, a la riqueza, a las exportaciones y a la generación de empleo. Sin nosotros, no hay futuro» o «el sector privado tienen enormes recursos para invertir, pero necesitamos reglas claras, que garanticen la inversión, y estabilidad jurídica», etc.
- La práctica del *lobby* o cabildeo, que cumple décadas sin la expedición de normas que la reglamenten.
- La puerta giratoria entre gobierno, agencias especializadas de la regulación y ejecución de las políticas y los gremios y empresas privadas.
- Prácticas abiertamente corruptas y más refinadas, como las empleadas en los casos de la Refinería de Cartagena (Reficar) y Odebrecht. El objeto de los contratos es lo de menos: lo importante es ganar el contrato, subcontratar, corromper para lograr adiciones y buscar rentas extraordinarias y de largo alcance.
- La captura directa de las distintas ramas del poder público mediante la elección presidencial y la conformación del gabinete ministerial.

Gracias a estas modalidades de cooptación, la dirección del Estado y los objetivos de la política económica se orientan primordialmente a crear privilegios que satisfacen intereses privados. De esa manera, se neutralizan los principios axiales de la Constitución Política (1991): la prevalencia del interés general (artículo primero), los fines esenciales del Estado (artículo 2), los derechos fundamentales (título II) y los principios de la tributación (artículo 363).

Con el argumento de que el sector privado es el protagonista del crecimiento económico, el desarrollo social, la financiación de la paz, la generación de empleo y el futuro de la sociedad, logran privilegiar la confianza inversionista, las expectativas de los empresarios y la seguridad jurídica, en detrimento de los derechos y garantías de la ciudadanía.

Desde luego, acá no se cuestiona el importante papel que desempeña el sector privado en la economía,

ni generaliza estos hechos a todos los empresarios, pero sí objeta el uso y abuso de los que, constituidos como poderes fácticos, utilizan el Estado para su provecho egoísta e interesado. Decir esto implica que, incluso pequeños y medianos empresarios colombianos son también víctimas de la cooptación del Estado por parte de los grandes conglomerados empresariales.

Uno de los sectores de la economía que, en el contexto descrito, ha logrado la cooptación del Estado mediante una exitosa estrategia es el sector de minas y petróleo. Las grandes empresas privadas del sector, en su mayoría multinacionales, han logrado la conformación de un marco tributario privilegiado, que les ha permitido obtener ganancias extraordinarias en las épocas de altos precios de los productos básicos y mantener esa rentabilidad en las épocas de bajos precios, por la vía de aprovechar al máximo los beneficios tributarios y las otras deducciones, para pagar lo menos posible.

Los *beneficios tributarios*, los *ingresos no constitutivos de renta* y las *otras deducciones* a las empresas de minas e hidrocarburos que operan en Colombia sumaron en promedio durante los últimos años 3.300 millones de dólares, suma fabulosa para un país con enormes problemas de pobreza e inequidad.

Debe aclararse que algunas de estas categorías pueden contener deducciones válidas desde una perspectiva empresarial: el componente financiero del arrendamiento operativo, intereses pagados al sistema financiero, interés por préstamos de terceros, la diferencia de cambio, intereses por acciones preferenciales y otras. Sin embargo, existen grandes dudas sobre: a) repetición de deducciones como beneficio tributario y las llamadas Otras Deducciones, b) la capacidad de la autoridad tributaria para hacer seguimiento y fiscalización de cada una de ellas y c) la veracidad de las mismas.

La política deliberada de privilegios y subsidios al sector extractivo se materializa en la existencia de 229 beneficios que subsisten en el Estatuto Tributario² desde hace varias décadas, sin periodos de vigencia,

2 Los beneficios tributarios se han ido incorporando en cada una de las 19 reformas tributarias aprobadas en los últimos 26 años. Uno de los primeros se incluyó en el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962).

sin su respectivo análisis costo/beneficio, o sin una evaluación para determinar el cumplimiento de los objetivos.

Organismos multilaterales, empresas nacionales y extranjeras y sus respectivos gremios económicos, con el apoyo de actores gubernamentales que legitiman los beneficios por medio de leyes, decretos y conceptos, han logrado generar una favorable y muy funcional política pública, en línea con las agendas e intereses privados.

En esa dinámica, trasladan sus obligaciones tributarias a sectores sin capacidad de incidir en la definición de la política impositiva, en tanto alimentan el

desequilibrio fiscal y la desigualdad e inequidad por la vía del recorte de la inversión social.

Estados y gobiernos que ceden la defensa del interés general ante la custodia de los intereses particulares, esclavizan a las sociedades en las redes de los intereses empresariales y las fuerzan a contribuir con sus metas de lucro. Entre tanto, monopolizan los recursos y los mercantilizan, en una competencia empresarial que conduce a la concentración de la riqueza y obligan a las sociedades a abandonar y sacrificar sus anhelos y planes de vida inspirados en sociedades más justas, equitativas y con igualdad de derechos y oportunidades.

Capítulo I. Poderes fácticos y política pública

La cooptación del Estado colombiano por parte de uno de los sectores fácticos más poderosos del país, el sector minero-petrolero, tiene una dimensión internacional, que específicamente, se expresa en las «recomendaciones» de los organismos multilaterales.

El Banco Mundial (BM) hizo público en 1997 el documento *Estrategia minera para América Latina y El Caribe*, en el que señala lo siguiente:

El desarrollo de la minería quedó a la zaga en los países latinoamericanos y caribeños en las décadas de 1960 y 1970, cuando muchos países adoptaron un enfoque estatista y nacionalizaron las operaciones extranjeras, restringieron el acceso del sector privado a la tierra para fines de prospección y explotación mineral y subvencionaron al sector público en detrimento del inversionista privado. Se han producido importantes cambios en el sector de la minería. Chile, que comenzó su reforma diez años antes que los demás países, se ha colocado a la cabeza de este movimiento y ha atraído varios miles de millones de dólares en inversión extranjera (1997, viii).

Además, aclara que el documento,

ha sido preparado para evaluar la situación actual de la industria minera en la región, identificar y analizar las limitaciones a su crecimiento, proponer métodos para establecer el marco necesario y extraer lecciones

de las reformas en curso que se pueden aplicar en América Latina y el Caribe (BM, 1997, viii).

En seguida, el BM propuso modificaciones constitucionales, legales e institucionales con el objetivo de proveer un marco legal claro y eficaz, necesario para desarrollar el sector de minas y proteger los intereses de los Estados y de los inversionistas. Específicamente, en el tema tributario que nos ocupa, dijo lo siguiente:

Todos los marcos satisfactorios contienen (...) [u]n régimen impositivo estable y equitativo. Los inversionistas necesitan la seguridad de que los impuestos en que han basado su evaluación económica no cambiarán significativamente durante la vida útil del proyecto y que estos serán semejantes a los que se aplican en países comparables. Idealmente, eso requiere una tributación basada en el ingreso, con regalías nulas o mínimas, impuestos nulos o bajos sobre la importación de equipo de minería, disposiciones para contrarrestar los impuestos sobre los activos y la participación obligatoria en las utilidades, cuando estos se apliquen, y un mecanismo adecuado para obtener el reembolso del IVA pagado sobre los insumos (BM, 1997, xvi).

El BM señaló entonces los derroteros de lo que vendría a ser después el cuerpo de privilegios que se fue materializando gradualmente para los sectores de minas e hidrocarburos. Privilegios que, además de abarcar las

normas legales aplicables a los sectores, fueron acogidos en los regímenes de comercio exterior, cambiario, en el estatuto de inversión extranjera y en los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Sin embargo, el proceso de adopción de las recomendaciones del Banco Mundial no fue tan transparente como se hubiera esperado: en materia normativa, fue clara la participación de abogados que, al mismo tiempo que laboraban o representaban los intereses de las grandes compañías de minas, elaboraron los borradores de los códigos de minas presentados al Congreso de la República durante los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y de Andrés Pastrana (1998-2002). De hecho, la ley 685 de 2001 (Código de Minas), aprobada por este último, se mantiene vigente con algunas modificaciones.

Paradójicamente, años después, cuando el BM empezó a denunciar los problemas de corrupción entre los países afiliados, definió la captura del Estado (*state capture*) como una de las modalidades la corrupción. Así lo expresó:

[la captura del Estado es] la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos (BM, 2000, xv)³.

En otras palabras, las recomendaciones del BM para acelerar el desarrollo del sector minero en Colombia se materializaron por vías *non sanctas* y contaron también con el apoyo financiero de varias empresas mineras canadienses.

Si bien el borrador del Código de Minas elaborado por abogados mineros y avalado por el Ministerio de Minas y Energía fue objeto de debate en el Congreso de la República, es claro que, también en esta instancia, el proyecto se «mejoró» a favor de las grandes compañías mineras.

En el Código subyacen claramente postulados de origen neoliberal del Banco Mundial, artículos con destinatario propio, artículos de orden tributario⁴ que concretaban las recomendaciones de este organismo multilateral y otros que se aprobaron desconociendo expresamente la Constitución Política: es el caso del artículo 37, declarado inexecutable por la Corte Constitucional (sentencia C-273 de 2016).

Nos encontramos pues ante un fenómeno que va más allá de la simple corrupción. No se trata solo de la influencia o presión ilícita de un grupo de abogados, gremios o empresas sobre el órgano regulador, sino de la cooptación de la institucionalidad del Estado por parte de grupos fácticos para lograr un marco de privilegios, direccionando por sus propios medios una política pública a su favor y funcional a la maximización de la renta o al lucro del capital.

Se trata entonces de un proceso tendiente a modificar el régimen desde el interior del régimen mismo, como señala Luis Jorge Garay:

El concepto Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) será definido progresivamente (...). Por ahora, es necesario señalar que el concepto de cooptación se ha utilizado en diferentes áreas del conocimiento, con algunas variaciones conceptuales. En el caso colombiano, por ejemplo, Revéz (1989: XIV) entiende por cooptación un «sistema de pactos ad-hoc o mesocontratos entre grupos de interés, regiones y fracciones del Estado» (...). (...) al hablar de Reconfiguración Cooptada del Estado, se entiende la «cooptación» como aquel proceso tendiente a modificar el régimen desde el interior del régimen mismo» (2018).

Estado y Constitución en Colombia

El Estado social de derecho surge a mediados del siglo pasado en respuesta a fenómenos políticos (el Tercer Reich en Alemania y la dictadura del proletariado en la Unión Soviética) y entre sus avances se cuenta haber llevado los derechos fundamentales al

3 «State capture refers to the actions of individuals, groups, or firms both in the public and private sectors to influence the formation of laws, regulations, decrees, and other government policies to their own advantage as a result of the illicit and non-transparent provision of private benefits to public officials.»

4 Estabilidad de las regalías (artículo 228); prohibición de impuestos locales (artículo 231); Exclusión de renta presuntiva (artículo 233); acreditación de exportaciones mineras como productos verdes (artículo 235), sistema de amortización (artículo 236), entre otros.

rango constitucional, a construir nuevos sistemas de control y el equilibrio de poderes, como un medio para evitar abusos y como garantía de los derechos ciudadanos.

Desde entonces, las nuevas constituciones incluyen los derechos sociales y, entre ellos, el derecho de la ciudadanía a recibir una prestación positiva por parte del Estado, que actúa como redistribuidor de la riqueza mediante el sistema impositivo y de políticas sociales (García, 1981).

El primer artículo de la Carta Política postula tres elementos que son fundamentales en este documento: a) Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo, b) el Estado se funda, entre otros, en la prevalencia del interés general, y c) los fines esenciales del Estado incluyen el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En ese orden de ideas, un Estado social de derecho, como el definido por la Constitución colombiana, se deslegitima a sí mismo cuando renuncia a sus postulados básicos por efecto de la cooptación consentidas de poderes fácticos que se resisten y logran, por ejemplo, pagar impuestos a tasas efectivas que se aproximan a cero.

Cuando eso sucede, el Estado termina impulsando políticas generadoras de inequidad social y programas sociales de bajo impacto que de ninguna manera reflejan su fin esencial, ni el interés general de una ciudadanía que exige la vigencia de sus derechos, el bienestar social, una vida digna y la igualdad de oportunidades.

Se habla también de un Estado democrático, es decir, de la elección de altos miembros del gobierno mediante el voto formal. Sin embargo, en la realidad, derechos fundamentales como el de votar o el de la participación popular, elementos de equilibrio y de control social, se limitan por prácticas corruptas, como la compra de votos, que permiten que representantes de intereses particulares accedan a las altas instancias del poder.

Restringir las consultas populares, por ejemplo, como ocurre en el país, es una decisión que marca la regresividad de los derechos en una democracia, pero es una decisión institucional que cae *como anillo al dedo* a las compañías de minas e hidrocarburos que perciben la participación ciudadana como un obstáculo a sus intereses particulares, al libre mercado, a

la seguridad jurídica, al derecho a la propiedad y, en última instancia, a la libertad económica y a la maximización del lucro.

El derecho francés define el *interés general* como una expresión de la voluntad popular. En este punto, la pregunta es: ¿coartar los derechos de la ciudadanía refleja la voluntad de las mayorías en nuestro país? (*El Espectador*, 2018). La respuesta es *no*, de modo que nos encontramos ante intereses particulares que, mediante la cooptación/captura del Estado, buscan por cualquier medio restringir/limitar los derechos ciudadanos.

El sector extractivista acusó a la anterior Corte Constitucional de colegislar y de ampliar de manera exorbitante los derechos a la participación ciudadana (Redacción El Tiempo, 2016). Luego, por periodos cumplidos, se fue reemplazando a los magistrados «autores de ese crimen», por otros que claramente defienden intereses empresariales (Redacción Mundo Minero, 2017). Estos tienen ahora tienen el encargo de revisar y revertir los avances del derecho a la participación ciudadana y de mantener la prevalencia de los intereses privados, sobre el interés general.

Se dice también que el interés general es la base de la regulación económica. El derecho francés entiende que la tarea del «Estado arbitro» es «fomentar el desarrollo económico de [manera] complementaria con la protección de los derechos de los ciudadanos» (Rodríguez, 2012) y que, sí existen fallos de mercado, deben corregirse sopesando el derecho de los actores económicos, con los derechos de los demás actores de la sociedad.

¿Pero, qué pasa cuando un Estado cooptado por intereses particulares rompe ese principio y prioriza estos intereses sobre el interés general? Que la orientación general de la economía se enfoca a la creación de entornos que facilitan la maximización del lucro de esos intereses particulares, mientras que los fines sociales del Estado se pervierten esclavizando a los ciudadanos en un mercado en el que solo actúan como consumidores, aportantes de mano de obra e impuestos, clientes o, cuando mucho, usuarios con derechos banalizados.

El artículo 2 de la Constitución Política señala:

son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución

Nacional; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (1991).

Es claro que el Estado actual no ha hecho el mejor esfuerzo en el cumplimiento de los mandatos de la Carta Política, especialmente, en lo que tiene que ver con promover la prosperidad económica (Colombia es el tercer país de América Latina con un mayor grado de inequidad y el séptimo en el mundo), en garantizar la efectividad de los derechos de la ciudadanía (la preservación del derecho a la vida es uno de los más limitados, especialmente, en el caso de los líderes sociales), en facilitar la participación ciudadana (hablan muy mal de la gestión del Estado en esta materia la asfixia económica de las consultas populares, el desconocimiento de su carácter vinculante y la reforma que busca limitar su alcance en la Corte Constitucional) y en materia de la vigencia del orden justo (muchas iniciativas favorables al sector privado hacen curso rápido y efectivo en las instancias del poder, mientras las reivindicaciones sociales yacen en los anaqueles del Congreso).

En resumen, la captura o cooptación del Estado por parte de un poder fáctico empresarial envilece la democracia, los principios y mandatos de la Carta Política, (des)orienta al Estado en sus funciones axiales y obliga a que una sociedad conformada por más de 49 millones de ciudadanos se aparte de sus intereses legítimos para que los grandes conglomerados económicos puedan concretar sus intereses particulares y egoístas.

Estrategia y recursos de los poderes fácticos para capturar/cooptar el Estado

¿En qué consiste la estrategia utilizada de las compañías de minas e hidrocarburos para capturar/cooptar al Estado? En esta sección se presentarán elementos que contribuyen a responder esa pregunta y a descubrir los recursos y medios utilizados en su objetivo de generar un marco tributario preciso y ampliamente favorable para maximizar su renta.

Como se dijo, las recomendaciones del Banco Mundial (BM) de 1997 sentaron las bases del desarrollo del sector extractivo de la economía y se apoyaron en su diagnóstico de que, en América Latina, el sector permanecía sepultado por programas nacionalistas de Estados con graves problemas fiscales, bajas tasas de crecimiento económico y altos niveles de desempleo, pobreza y endeudamiento.

Ante ese panorama, la explotación de minerales e hidrocarburos se presentó como el salvavidas de países subdesarrollados o en desarrollo que merecían crecer más y desarrollarse mejor, con más altas tasas de empleo y atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de su ciudadanía. Para ello, dijo el BM, debían crearse condiciones para que los inversionistas nacionales y extranjeros confiaran en las instituciones y en las normas para ejecutar proyectos que contribuyeran con objetivos que, aparentemente, respondían al interés general.

La estrategia en primera instancia para legitimar el sector fue presentarlo como artífice del interés de las mayorías. Es decir, lograr que la gente de común «comprara» esa actividad sin reparar en sus consecuencias ambientales, sociales y económicas y que volviera suyos los intereses de inversionistas nacionales y extranjeros, cuya finalidad es explotar los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado.

¿Quién estaría hoy en contra de una economía que genere, además de crecimiento, desarrollo social? ¿Quién estaría en contra de una sociedad con igualdad de oportunidades y una mejor calidad de vida para la ciudadanía? ¿Quién se manifestaría en contra de una economía con mayores niveles de riqueza distribuida equitativamente, con más altas tasas de empleo y bienestar social? Nadie. El asunto está en que los intereses particulares se mimetizan entre los objetivos superiores de la sociedad y en la manera como lo hacen.

¿Cómo se mimetizan los intereses particulares entre los objetivos superiores de la sociedad? Expresándose mediante las diversas formas del interés general. Al hacerse de esa manera, se transmite la idea de que los problemas de los empresarios son los de la sociedad y, en consecuencia, la sociedad toda debe ser solidaria y comprometida con ellos, pues son su única fuente de empleo, riqueza y futuro.

El poder fáctico empresarial lo ha sabido hacer y con mucho éxito. El fantasma de la pérdida de autosuficiencia

petrolera a la vuelta de cinco a seis años preocupa a amplios sectores de la economía, pero nadie se pregunta por qué el expresidente Juan Manuel Santos le restó recursos a la exploración de Ecopetrol, o por qué vamos tan lento en la transición hacia las energías limpias.

Los otros ejes de esa estrategia tienen que ver con la forma de incidencia en el Estado, de los empresarios de la minería y los hidrocarburos. Al sector lo socorren sus voceros gremiales, al tiempo que actúa en red con otros actores económicos: el sector financiero, industria, exportadores, servicios, etc., y de la sociedad: universidades, medios masivos de comunicación empresarial, columnistas, centros de pensamiento (*think-tank* neoliberales), fundaciones y organizaciones sociales no gubernamentales (ONG) proempresariales.

Los medios masivos de comunicación empresarial, sus analistas y columnistas, son pieza fundamental en esta estrategia. Gracias a ellos, los poderes fácticos venden la idea de que su interés particular es sinónimo del interés general y de que los valores y principios del mundo moderno, los cimientos de la democracia, la libertad y el confort de la ciudadanía están en riesgo cuando disidentes del pensamiento predominante se pronuncian contra el mercado y la propiedad privada.

Universidades y los centros de estudios cooptados se encargan de darle el soporte «técnico» o «científico» a la ruta neoliberal y de abusar de las matemáticas y la estadística para validar la defensa de las libertades y el mercado (Basu, 2013).

Con una cierta validación social y una espuria legitimación, los gobiernos proceden a impulsar la ruta indicada por los poderes fácticos por medio de interpretaciones de la Carta Política, la doctrina jurisprudencial, la expedición de leyes y decretos, reformas a la institucionalidad o simples resoluciones ministeriales.

El Estado y el sector privado tienen, cada uno, sus espacios para transmitir que son independientes el uno del otro y que el Estado es soberano. Pero es claro que también tienen espacios de interrelación que les permiten ir ajustando una política pública armónica y funcional a los intereses del sector privado.

Ahora bien, la cooptación o la captura del Estado no son acciones impuestas por la fuerza. Se facilitan y se logran porque hay una comunión de ideas entre la cúpula del poder público y los empresarios acerca del papel del sector privado en el crecimiento económico de los países, que tiene su sustento en la escuela neoliberal, exacerbada a partir del Consenso de Washington.

Hay un ideal, una ideología y unos intereses compartidos entre un Estado cooptado y el sector privado. Por tanto, no importa si los miembros del alto gobierno son políticos de carrera o técnicos, o si los mandatarios provienen de las entrañas del sector privado, como han sido los casos de Donald Trump (Estados Unidos), Enrique Peña Nieto (México), Sebastián Piñera (Chile), Mauricio Macri (Argentina), Michel Temer (Brasil), Pedro Pablo Kuczynski (Perú) o Ricardo Martinelli (Panamá) y otros.

Cuando los gobernantes son políticos de carrera o técnicos, autónomos o medianamente independientes, el sector privado se obliga a ser mucho más recursivo y creativo para cooptar/capturar al Estado. Es distinto cuando ellos provienen de las entrañas empresariales, su desgaste es menor y los medios son bien conocidos:

- Aporte de las empresas a las campañas políticas presidenciales. En muchos casos, esos aportes llevan compromisos implícitos en caso de victoria y son deducibles del impuesto de renta, para evitar el colapso de las ganancias.
- Acuerdos para designar funcionarios en el gabinete ministerial que faciliten una toma de decisiones favorable, en especial, a los grandes grupos empresariales.
- La puerta giratoria, como un medio para transitar entre las esferas del sector público y las empresas y sus gremios, es un recurso utilizado cada vez con mayor intensidad, sin recato alguno o asomo de ética. Seis de los trece ministros del nuevo gabinete del presidente Iván Duque provienen directamente de los gremios económicos (Lewin, 2018).
- Presentación de un pliego empresarial de peticiones o reivindicaciones para mejorar las tasas de crecimiento económico, la competitividad, productividad y el empleo.
- Elaboración de planes de desarrollo con clara orientación proempresarial y asignaciones

presupuestales para la ejecución de proyectos que, si bien podrían traer beneficios generales al país, sus principales beneficiarios son las empresas que transportan sus mercancías por las vías 4G y exportan utilizando puertos construidos, en buena parte, con recursos públicos.

- Congresos y cumbres gremiales con candidatos presidenciales. Estos eventos se han convertido en los mejores escenarios para hacer públicas las solicitudes de los empresarios y las respuestas del presidente o de los ministros del ramo anunciando, por lo general, políticas que responden a las reivindicaciones empresariales.
- Los empresarios se esconden en estos debates y dejan que sean sus voceros gremiales los que libren públicamente las «batallas» por la supervivencia de la civilización, sus grandes aportes a la humanidad y la vigencia de libertad, el respeto y la dignidad.

La estrategia se combina con una campaña de presión mediática en la que se resaltan las medidas que los gobiernos deben acoger para que el sector privado continúe trayendo inversión, riqueza, empleo y bienestar social.

Esa campaña incluye a los grandes medios masivos empresariales. Utilizando sendas entrevistas a empresarios y a líderes gremiales, hacen públicas sus reivindicaciones y lo que las justifica, y siempre lanzan mensajes que «endulzan» el oído de la ciudadanía, como la lucha contra la corrupción, el desempleo y la inseguridad en las calles. Complementa la red de los poderes fácticos, uno que otro columnista, experto o editorialista.

La trazabilidad de las solicitudes empresariales al poder público

Uno de los mejores ejemplos del conocido proceso de incidencia/cooptación se dio en materia de impuestos en las últimas elecciones presidenciales: ¿cómo se manejaron en esta coyuntura las solicitudes empresariales al respecto?:

- Cada gremio económico inició una campaña utilizando los medios de comunicación masivos empresariales y en ella destacó el importante

aporte de su sector a la economía, la exigencia de nuevos beneficios y una reducción de las tasas de impuestos (Portafolio, 2017). Se dijo que estas últimas son las más altas del mundo, que atentan contra la competitividad y la formalización de la economía, que generan desempleo y que millonarias inversiones se encuentran estancadas o definiendo otros destinos de inversión hasta que el gobierno tome una decisión.

- El debate sobre el monto de los impuestos a las compañías de minas y petróleos ha sido intenso en los últimos años y los actores de esta estrategia reiteran con frecuencia que la suma supera el 70%. Este porcentaje es la suma de los impuestos nominales del orden nacional, departamental y municipal, pero lo que no se dice es que las tasas a las que efectivamente las empresas pagan impuestos en el país es sustancialmente inferior a la nominal, como veremos en la segunda parte de este trabajo.
- Editoriales y columnistas, asesores jurídicos de las grandes empresas, replicaron en sus escritos las exigencias de los gremios y agregaron datos que legitiman las reivindicaciones de sus clientes, estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de los países vecinos, etc.
- En cada asamblea gremial se repitió el sainete y se aseguró que las declaraciones del dirigente gremial o de algún empresario tuvieran una buena acogida en los medios masivos empresariales. En Colombia, los grandes medios empresariales pertenecen a los mayores conglomerados económicos.
- Igual que en otros periodos electorales, el más reciente fue una buena oportunidad para hacer donaciones a las campañas y para reunirse con los candidatos con el ánimo de intercambiar opiniones, especialmente sobre el riesgo para la economía que se deriva de las altas tasas impositivas. Se pusieron ejemplos de países que redujeron las tasas y lograron un mayor crecimiento. Los candidatos a la presidencia saben que la cuota inicial de su aspiración es el favor y la confianza de los empresarios.
- Una vez se conoció el nombre del nuevo presidente, los gremios, reunidos todos en el Consejo Gremial Nacional (CGN), expusieron su pliego de reivindicaciones conjuntas.

Los 21 gremios más grandes del país presentaron el documento *Reactivación económica 2018 – 2022* (los mismos años del periodo presidencial de Iván Duque), que empieza mencionando que los sectores que representan aportan el 59% del PIB, el 72,9% de la generación de empleo, el 83,7% de las exportaciones totales y el 99,1% de la Inversión Extranjera Directa. Luego, expone un programa empresarial y las respectivas propuestas y justificaciones para que el nuevo gobierno tome las medidas correspondientes.

Los gremios reclaman medidas para aumentar la productividad y la competitividad, corregir el déficit fiscal y reformas a los sistemas laborales y de pensiones; aplauden las buenas prácticas de la OCDE y los objetivos del desarrollo sostenible, exigen el respeto a la propiedad privada y al libre mercado, lamentan la situación de Venezuela y reiteran la necesidad de vías, la defensa de la tierra y sus usos, la seguridad jurídica, la eliminación de requisitos que traban el comercio y de los excesos regulatorios y, por supuesto, también abordan el tema de los impuestos;

La carga tributaria se concentra en el sector empresarial formal. En Colombia, el 83 % del recaudo por concepto de impuestos directos proviene de las empresas, en comparación con el 64% en América Latina y el 28 % en los países de la OCDE. (...) Se propone que la tarifa unificada establecida en 2016 se reduzca del 33 % (40 % al incluir la sobretasa), al 28 %. Esta reducción tendría que ser compensada en alguna medida con mayor recaudo de personas naturales y fundamentalmente cambiando la base gravable de las empresas, de la renta neta de exenciones a las utilidades contables (...). Bajo este esquema, mejoraría la equidad y se acomodarían tasas más bajas y predecibles (CGN, 2018, 22 y 23).

Redondean su lista de exigencias con propuestas para eliminar el impuesto a las transacciones financieras o permitir su deducción total del impuesto de renta; establecer un tiempo menor para que las declaraciones de renta queden en firme y definir claramente los beneficios a los que están sujetas las empresas que han suscrito contratos de estabilidad jurídica.

- Pese a que el presidente Duque había aclarado en diversos foros que en su mandato no elevaría impuestos (Semana, 2018), aunque sí estaba dispuesto a revisar la carga impositiva de las empresas, dos semanas después de su posesión, resolvió la ambigüedad de sus declaraciones durante el Congreso de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el más importante conglomerado gremial del país. Él y su ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla (La Silla Vacía, 2018), economista mencionado en el escándalo de los Panamá Papers y protagonista de los bonos del agua, hicieron públicas las bases de una nueva reforma tributaria, que reduce los impuestos a las empresas y eleva la carga a las personas naturales.

Duque señaló que las empresas no pueden ser tratadas como vacas lecheras, lo que provocó un estallido de júbilo entre centenares de empresarios reunidos en la asamblea de la ANDI, en cuyo escenario, poco antes, el ministro Carrasquilla había expuesto los planes fiscales del nuevo gobierno (Portafolio, 2018).

Una simple comparación de los argumentos expuestos por el CGN, con los ahora expuestos por el presidente Duque y su ministro Carrasquilla señala que la propuesta de reducir los impuestos a las empresas se basa en argumentos similares a los de las empresas: «aumentar la competitividad, el empleo formal e impulsar el emprendimiento y la reactivación de la economía» (Semana, 2018).

¿Inició la propuesta gremial en la propuesta tributaria del nuevo gobierno? ¿Estaba ya acordada la agenda tributaria y se procedió solo a un acto simbólico en la antesala de una nueva reforma tributaria?

La coincidencia de objetivos y enfoques es la base de los acuerdos entre el gobierno y el sector privado, lo que termina socavando la supremacía del interés general y privilegiando a un sector de la sociedad. Las propuestas surgen del sector privado, son asumidas por los gobiernos y se materializan en las políticas públicas.

¿Tienen las reivindicaciones sociales el mismo trámite y se resuelven con la misma eficiencia pública? Aunque no se desconoce que el gobierno tiene otras iniciativas de carácter social o ambiental y algunos programas sociales que autónomamente desarrolla, el indicador de eficiencia debe expresarse en los resultados

y el resultado es que Colombia continúa siendo uno de los países con mayores niveles de inequidad y desigualdad del mundo.

La trazabilidad de las propuestas es la clave para verificar el grado de incidencia y cooptación del Estado. Basta con mirar primero de dónde salieron las propuestas para agilizar el trámite de licenciamiento ambiental (licencia ambiental exprés), para reglamentar las consultas populares y consultas previas y para crear nuevos incentivos de la inversión extractiva, como el programa Obras por impuestos y los Certificados de Reembolso Tributario (CERT), y, después, verificar en los actos administrativos del Estado el curso que siguieron.

Las cuestionables justificaciones de las exigencias empresariales

Un análisis más detallado de las justificaciones empleadas por los empresarios y sus gremios de minas e hidrocarburos señala que son, en su mayoría, cuestionables, tanto desde una perspectiva académica, como en sus resultados. Francisco Lloreda, presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP), dijo recientemente:

El escenario que le proponemos al país es el de aprovechar esta industria para apalancar los programas del nuevo gobierno, impulsar la transformación productiva, garantizar la sostenibilidad fiscal, continuar promoviendo el desarrollo regional, en armonía con el medio ambiente, y asegurar el abastecimiento de combustibles líquidos y de gas natural (Lloreda, 2018).

Lloreda supedita esas propuestas y promesas, sobre las que difícilmente se estaría en desacuerdo, a la seguridad jurídica y a un régimen fiscal competitivo, que no son otra cosa que una reducción de los impuestos a las empresas de su sector, que de hecho ya cuenta con un marco privilegiado por beneficios tributarios, arancelarios, cambiarios y los TLC.

El asunto de fondo es que esas exigencias se repiten año tras año, como la de reducir los impuestos empresariales, pero las condiciones sociales del país no se han modificado sustancialmente en las últimas décadas: los niveles de desempleo, los índices de necesidades básicas insatisfechas y el comportamiento de la tasa GINI no respaldan la promesa de que, a menores impuestos para las empresas, habrá mayor

crecimiento económico, más empleo, mejores salarios, mayor producción y exportaciones.

También Santiago Ángel Urdinola, presidente de la asociación Colombiana de Minería (ACM), aprovecha todas las opciones mediáticas para destacar las cifras de impuestos, regalías e impuestos que paga el sector y para ratificar que, por la inseguridad jurídica y las consultas populares, «están congelados entre 1.000 y 1.500 millones de dólares en nuevos proyectos mineros». El representante gremial suma los pagos de impuestos y regalías de los últimos años para esconder la pronunciada caída de los aportes mineros al «desarrollo» del país.

Colombia atravesó recién por un *boom* del sector extractivo, como consecuencia de los altos precios de los minerales e hidrocarburos en el mercado internacional. Sin embargo, esa bonanza condujo a un mayor desequilibrio fiscal y externo, a una abultada deuda externa, al estancamiento de sectores reales de la economía, como la industria y la agricultura, víctimas de la enfermedad holandesa, y a una creciente conflictividad social y ambiental.

De otra parte, poco se dice acerca la discusión académica relacionada con los efectos de un incremento de impuestos sobre la demanda agregada de la economía y el nivel de vida de las familias de menores ingresos. Destinar una mayor proporción de los ingresos de las familias a pagar impuestos directos o indirectos significa reducir el consumo, con consecuencias graves sobre la demanda y el nivel de vida de las familias más pobres.

Finalmente, las propuestas del Lloreda y Ángel se complementan con los análisis de medios de comunicación especializados que validan y adornan las pretensiones gremiales con objetivos de política pública, los que, difícilmente, alguien puede poner en tela de juicio.

Uno de estos medios hace eco de lo que sostuvo el presidente Iván Duque: «[e]l país, hoy, debe hacer una reingeniería a las exenciones tributarias, pero debe mantener incentivos a la inversión que se traduzcan en generación de empleos permanentes» (*El Tiempo*, 2018). Es decir, agrega el periódico, «considera que el sector de minas y energía es fundamental para el desarrollo del país y para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social y reconoce la necesidad de seguir impulsándolo desde su gobierno» (*El Tiempo*, 2018): aumentando las reservas para cumplir con las metas fiscales, explorando costa afuera, haciendo cambios rápidos a la ley de regalías.

Principios tributarios en la Constitución Nacional

El punto de partida de la regulación constitucional en materia de tributos es el deber general de todas las personas de concurrir en los gastos del Estado, mediante los aportes establecidos por el Congreso de la República (sentencia C-837 de 2013). La Carta Política señala que entre los deberes «de la persona y del ciudadano» está el de «contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de los principios de justicia y equidad» (Constitución Política, 1991, artículo 95.9).

Como se analizará más adelante, en relación con lo que debería tributar, es mínimo el aporte efectivo del sector de minas y petróleos por concepto del impuesto de renta al fisco nacional. Eso sucede por efecto principalmente de los beneficios tributarios. Los principios de justicia y equidad no parecen importantes, ni para la autoridad tributaria, ni para las empresas del sector.

En la Carta Política y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se establecen y desarrollan los principios y el marco del sistema impositivo colombiano. La Corte señala lo siguiente:

En un Estado Constitucional, «los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional» (...). En tal medida, el legislador tiene la facultad de crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones, siempre que se ejerza dentro de los parámetros del ordenamiento superior (...).

Así como el legislador tiene la facultad para establecer tributos dentro de los límites impuestos por la Constitución, también está autorizado para instituir exclusiones, exenciones, deducciones, descuentos y beneficios tributarios por razones de política económica, social, ambiental, fiscal o para realizar la igualdad real y efectiva, claro, bajo las restricciones impuestas por la Constitución de 1991 (...). La misma Constitución señala

como límite a la potestad impositiva del Estado, el principio de legalidad (art. 338); la efectividad de los derechos fundamentales (art. 2); los principios de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario, además de prohibir la retroactividad (art. 363); la garantía de los principios de justicia y equidad en la distribución de las cargas públicas (art 95.9), entre otros (sentencia C-422 de 2016).

El artículo 338 de la Constitución Política desarrolla el *principio de legalidad*, que determina en qué momento (tiempo de paz) y qué instancias (Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales) podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. También señala la inclusión, de manera directa en las normas correspondientes, de los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

El artículo 363 de la Constitución señala que «[e]l sistema tributario se funda en *los principios de equidad, eficiencia y progresividad*». Sin embargo, antes de definirlos, la Corte Constitucional sostuvo que estos principios deben observarse en sintonía con lo previsto en el artículo segundo de la Carta Política: «Fines esenciales del Estado», en particular, en la efectividad de los derechos fundamentales:

ESTADO SOCIAL DE DERECHO **Principios tributarios**

La función de las autoridades es no sólo proclamar los derechos fundamentales sino, y tal vez, sobre todo, hacer efectivos esos derechos en la vida cotidiana de las personas. Sólo de esa manera se puede lograr que la igualdad entre las personas sea real y efectiva (sentencia C-445 de 1995).

Visto así, el principio de equidad no se limita a que el sistema tributario incluya criterios de equidad horizontal y vertical. Según ese principio, el Estado debe orientar los recursos recaudados de manera tal que corrija/mitigue la desigualdad social. Los Estados deben garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía y corregir las desigualdades y la grave inequidad que afecta a nuestro país, uno de los más inequitativos del mundo (Narváez, 2017).

Recaudo y distribución están gobernados por principios, de manera que ninguna autoridad podrá tomar decisiones que lesionen los intereses de los contribuyentes y los beneficiarios.

Estos principios tributarios consagran el límite impuesto al Estado en relación con la actuación tributaria, que se encuentra relacionada con la obligación de quien tributa y de los derechos que le asisten frente al Estado y de los compromisos que debe cumplir. El Estado debe velar porque todos los obligados cumplan sus compromisos, pero también que esos fondos sean repartidos equitativamente a toda la población (Romero-Molina y otros, 2013).

Con respecto al *principio de equidad* en el sistema tributario, la Corte dice:

es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión (sentencia C-734 de 2002).

La Corte Constitucional define también el *principio de progresividad*:

[el principio de progresividad] hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva. En este orden de ideas, es neutro el sistema que conserva las diferencias relativas entre los aportantes de mayor y menor capacidad contributiva; es progresivo el que las reduce; y es regresivo el que las aumenta (sentencia C-173 de 2010).

Con respecto al *principio de igualdad tributaria*, Mario Augusto Saccone hace un interesante comentario:

no se trata de establecer una igualdad aritmética. La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterio de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional (2002).

Difícilmente se entiende que compañías con ingresos millonarios por concepto de la explotación y comercialización de minerales e hidrocarburos, aun en periodos de bajos precios internacionales, tributen sumas pírricas y que lo hagan gracias a la multitud de beneficios tributarios y otras deducciones aprobadas por un Estado capturado por ellas mismas.

Igualmente, difícil es entender cómo, en ese contexto, se despliegan los principios de igualdad, equidad y progresividad tributaria, definidos antes por la propia Corte Constitucional, por lo que estaríamos, en materia de tributación, frente a un estado de cosas inconstitucionales.

El Estado desconoce de manera sistemática su obligación de sintonizar la tributación con los derechos fundamentales, de manera que genera un grave problema social: quienes deberían pagar más, pagan menos, y es la persona del común la que debe salir a respaldar las obligaciones fiscales de los gobiernos, siendo ella la de menores recursos gravables. La literatura tributaria reconoce que, por ejemplo, los impuestos indirectos son los más inequitativos y, sin embargo, las últimas reformas tributarias lograron equilibrar los impuestos directos e indirectos y fueron cubriendo cada vez más con IVA los bienes y servicios de la canasta básica de los colombianos.

Definidos los principios de la tributación en Colombia, ahora la discusión se concentra en los llamados beneficios tributarios. La Corte señala: «a través de las exenciones tributarias, el legislador impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal» (sentencia C-837 de 2013), pero agrega que dicha exclusión

tributaria debe atender criterios razonables de equidad fiscal, así como los principios de generalidad y homogeneidad.

En apariencia, los 229 beneficios tributarios reconocidos así por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, s. f.) cumplen con los criterios y principios señalados por la Corte. Pero, en la realidad, ocurre lo contrario:

- No todos los beneficios tributarios son aplicables a todos los sectores de la economía, pues, por ejemplo, existen exenciones aplicables solo al sector turístico, o a las industrias pesadas (minas, petróleo y siderúrgicas). Se rompen los principios de equidad y generalidad.
- Algunos beneficios tributarios aplican solo a grandes empresas. Por ejemplo, la deducción del IVA por importaciones o cero arancel favorece obviamente a empresas que importan bienes y servicios, pero no a las empresas pequeñas o medianas del mismo sector de la economía que adquieren sus bienes y servicios en el mercado local.
- Utilizar regímenes especiales, como las zonas francas, acceder al Plan Vallejo o suscribir convenios de estabilidad jurídica⁵, no son beneficios generales pues establecen una restricción de entrada para pequeñas y medianas empresas del mismo sector que no tienen capacidad económica para comprometer montos de producción o inversión requerida.
- El costo fiscal de los beneficios tributarios supera en mucho lo que las empresas de minas y petróleo pagan al fisco nacional, situación que rompe con la obligación de todas las personas y la ciudadanía de aportar o contribuir con los gastos del Estado.

Se trata entonces de distinciones injustificadas que ponen en duda la aplicación de los principios de la tributación y que cuestionan los beneficios tributarios. Pero, además, ha dicho la Corte Constitucional, los beneficios deben evaluarse para verificar que sí cumplen con la finalidad esencial del Estado en la economía.

Basta con observar que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad social del mundo, para

concluir lo siguiente: si el sistema tributario se entiende como un instrumento para superar la desigualdad (Rodríguez, 2017) y mejorar la redistribución de la riqueza, el Estado no ha sido diligente en su tarea de promover la prosperidad general, garantizar los derechos de los ciudadanos y asegurar la vigencia de un orden justo.

Un reciente artículo de prensa señala: «[n]uestras estimaciones, que son conservadoras, sugieren que el 1 % más rico de Colombia concentra por lo menos el 40,6 % de la riqueza del país. Esto nos hace el segundo país más inequitativo en términos de riqueza, después de los Estados Unidos (Londoño, 2018).

La reiterada exigencia de las empresas de minas e hidrocarburos para que se reduzcan sus impuestos a cargo y la eficacia del Estado para proceder en esa dirección indican que bien podríamos estar frente a un proceso de vulneración de los principios que sustentan el régimen tributario del país.

Reducir los impuestos simplemente porque se alega que en otros países la carga tributaria es inferior y amenazar con que la inversión buscará otros destinos son actuaciones que hacen trizas los principios de equidad, progresividad e igualdad tributaria.

Disminuir la tasa nominal de impuestos a las empresas en general y generar exclusiones al sector extractivo en particular, sin tener en cuenta su capacidad de pago, es ilegítimo e inequitativo pues coloca a sectores que están en igualdad de condiciones con cargas tributarias diferentes.

Los beneficios que surgen de presiones indebidas, como se verá en la segunda parte de este trabajo, reducen el pago de impuestos de las empresas del sector extractivo, de manera que se genera inequidad tributaria con otros sectores de la economía. Y también se alimenta la inequidad social, pues, con menos ingresos fiscales, nada puede hacer el Estado para ejecutar programas que contribuyan a reducir la inequidad, otro de los objetivos de la tributación.

Los 229 beneficios tributarios vigentes esconden la realidad de la tributación efectiva de las empresas en Colombia. Por un lado, la baja tributación genera el déficit fiscal y un marco de privilegios que rompe con los principios mencionados. Por otro, se permite que las empresas mejoren el retorno de sus inversiones y obliga a aumentar la carga tributaria a otros contribuyentes con menor capacidad contributiva.

Difícilmente, una realidad que deslegitima el sistema tributario colombiano podría ser obra de actores

5 Derogados por la ley 1607 de 2012 o Reforma Tributaria.

carentes de poder; ese marco de privilegios es obra de un poder fáctico que se impone y coopta un Estado y que utiliza las diferentes ramas del poder público para sus intereses particulares. Curiosamente, en Perú, las empresas extractivistas lograron desde la pasada década del noventa conformar un poder económico con capacidad para lograr un entorno impositivo favorable, similar al colombiano:

En la década fujimorista, se fueron formando centros de poder económico en las ciudades, en torno a conglomerados industriales-financieros, y en el campo, en las actividades extractivo-exportadoras mineras, gasíferas, petroleras y agrarias. De ahí en adelante, los distintos gobiernos elegidos democráticamente mantuvieron esa alianza Estado-grandes empresarios, coincidiendo todos en «profundizar» el modelo (...) (Durand, 2016).

En resumen, la agenda empresarial en materia de impuestos se refleja después de un tiempo en el Estatuto Tributario. De esa manera, se crea un entorno privilegiado que vulnera los principios básicos de la Constitución Nacional y explica el déficit fiscal estructural de la Nación, lo que contribuye a la reducción de los servicios públicos del Estado y perpetúa los niveles de igualdad e inequidad de la sociedad.

En consecuencia, antes de proponer nuevas reformas tributarias para agregar cargas adicionales a las personas naturales, como propone Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda, lo que procede es redefinir los objetivos tributarios en un marco de justicia, equidad y progresividad; ello implicaría, entre otras acciones, una inmediata revisión de los beneficios tributarios u otras deducciones que vulneran los principios de la tributación y la eliminación de privilegios que explican el déficit fiscal, la reducción de la inversión social y los índices de desigualdad social.

Capítulo II. Empresas extractivas: impuestos, beneficios y realidad fiscal

Un análisis de las estadísticas más recientes publicadas por la DIAN sobre el impuesto de renta de las empresas que operan en Colombia permite desmentir afirmaciones que se reiteran sin soporte en la realidad. Dos de ellas son que la tasa nacional de tributación está entre las más altas del mundo y que el colapso de los precios del petróleo es el responsable de la crisis fiscal.

El ejercicio que sigue y que utiliza estadísticas oficiales muestra que la tarifa efectiva del impuesto de renta y complementarios es ostensiblemente inferior a la tasa nominal, es decir, que la contribución real de los contribuyentes (personas jurídicas) es mínima en comparación con su potencial de recaudo.

Tampoco es preciso atribuir el descalabro fiscal a la disminución de los precios del petróleo ocurrida desde 2014. Si bien es una de las causas, el desmesurado crecimiento del monto de los beneficios tributarios y de las llamadas *Otras Deducciones* aplicadas a los contribuyentes, en general, y a las empresas del sector extractivo, en particular, explican en mucho la crisis de las finanzas públicas, asociada al modelo primario exportador.

Tendríamos más bien que decir que la política tributaria se orienta en general a reducir la carga impositiva a las empresas y que esa política se materializa por la vía de la reducción de las tarifas nominales y manteniendo una larga lista de deducciones que permiten a las empresas reducir la base gravable y el impuesto a pagar.

Para «consentir a los inversionistas», los últimos gobiernos aprobaron más de 229 beneficios tributarios sin haberlos evaluado por sus objetivos y sin estimar su beneficio/costo; además, la mayoría de estos

beneficios se aprobaron sin periodos de vigencia, de modo que yacen a perpetuidad en el Estatuto Tributario (Pardo, 2018).

La complejidad del Estatuto Tributario, que es regresivo, y la larga lista de beneficios tributarios facilitan la evasión y la elusión tributaria. Así, el desequilibrio fiscal del gobierno central se explica no solo por un manejo laxo del gasto público o la caída de los precios del petróleo, sino porque coloca a disposición de los interesados los instrumentos legales para reducir sus impuestos a cargo.

Un menor recaudo fiscal implica para el Estado recortar su oferta de servicios públicos y sociales; la reducción de la inversión social perpetúa las condiciones de pobreza e inequidad, cuyos índices locales sobresalen negativamente en los indicadores de organizaciones internacionales. La alternativa que ofrece el Estado para mantener su modelo de desarrollo consiste en endeudar aún más el país, continuar enajenando los activos de la nación y aumentar los impuestos a la ciudadanía en general.

La DIAN suministró estadísticas agregadas de los años comprendidos entre 2010 y 2016 (DIAN, s. f. a). Al analizarlas considerando, además de los beneficios tributarios, los Ingresos no Constitutivos de Renta (INCR) y las Otras Deducciones (OD) que reducen la base gravable del conjunto de empresas nacionales y extranjeras que operan en Colombia, se encuentra que tasas nominales de recaudo del 25 %, pueden reducirse a tasas efectivas del 5 %.

Desde 2014, el sector de minas e hidrocarburos multiplicó el monto de sus beneficios y de otras deducciones para contrarrestar el impacto de la caída de los precios del carbón y el petróleo en el retorno de su inversión. Con las estadísticas de la DIAN fue posible determinar que el costo fiscal de todos los beneficios y deducciones del sector supera los 3.300 millones de dólares anuales promedio en el periodo 2010-2016.

Incentivos, beneficios tributarios y política económica

Los beneficios tributarios son instrumentos de la política económica que permiten incentivar, mediante el manejo diferencial y favorable de los impuestos y aranceles, sectores que, de acuerdo con los planes de desarrollo de los gobiernos de turno, se quieren impulsar por sus impactos jalonadores del crecimiento económico, de la diversificación de las exportaciones, de la sustitución de las importaciones y de la generación de valor agregado, empleo y riqueza.

Por lo tanto, no se trata de deslegitimar los incentivos como instrumento de política, sino de llamar la atención sobre su uso generalizado e injustificado, sin verificar el cumplimiento de sus objetivos, su beneficio-coste, ni el impacto fiscal, pese a que algunos de ellos datan de los años sesenta del siglo pasado.

La DIAN reportó la existencia de 229 beneficios tributarios vigentes al 2015 (DIAN, s. f.). Se trata de 229 instrumentos que son aprovechados por los contribuyentes para reducir la base gravable de sus impuestos y por esa vía disminuir el pago del impuesto de renta en el país.

Los gobiernos tienen obligaciones que derivan de sus fines establecidos en la Constitución Nacional (artículo 2) y que se traducen en gastos de funcionamiento, inversión y pago de la deuda. Un menor recaudo de impuestos implica una reducción en los gastos en funcionamiento e inversión (infraestructura, gasto social), pero no del pago de sus obligaciones crediticias que son crecientes e inflexivas, es decir, las obligaciones pactadas se activan independientemente de la voluntad del deudor.

La tendencia general de las últimas reformas tributarias tiene dos rasgos: a) crecen las cargas tributarias entre las personas naturales, al tiempo que se

suavizan entre empresas, y 2) se elevan los impuestos indirectos (IVA al consumo), considerados impuestos regresivos en la medida que castigan a todos los consumidores sin consideración de sus ingresos.

Los beneficios tributarios y otras deducciones

Los beneficios DIAN se encuentran en los formularios de declaración de los impuestos nacionales (110) e incluyen las deducciones (reglón 54), exenciones (reglón 62) y descuentos tributarios (renglón 70); pero existe otro tipo de deducciones que de la misma manera contribuyen a reducir la base gravable y el monto del impuesto de renta a pagar por los contribuyentes, entre ellos, los INCR (renglón 47), y las OD (renglón 55).

Entre las deducciones, la DIAN autoriza solo la deducción por Inversión en Activos Fijos Productivos (DCAF) (renglón 54) y no considera en este renglón las demás deducciones aprobadas en el Estatuto Tributario, que son llevadas por los contribuyentes a las llamadas OD (renglón 55).

En suma, los beneficios DIAN, los INCR y las OD conforman un conjunto de categorías que son responsables de la reducción del pago del impuesto de renta. Para efectos de este trabajo, los llamaremos a todos *Beneficios tributarios y otras deducciones*.

Una aclaración muy importante que debe hacerse de entrada es que en las categorías de INCR⁶ y OD existen partidas que son legítimas y que, por tanto, deben incluirse y mantenerse. El diario *El Espectador* presentó a la DIAN un derecho de petición el 13 de junio de 2018. En él, preguntó: «¿a qué tipo de actividades se refieren las empresas en el renglón Otras Deducciones en sus declaraciones de renta?» La DIAN respondió:

Se deben incluir aquí (OD) los conceptos relacionados con transferencias, subvenciones y ayudas gubernamentales y deducciones fiscales. Igualmente, se incluye en este concepto el costo fiscal de los activos fijos poseídos por menos de dos años, así como las deducciones

5 Derogados por la ley 1607 de 2012 o Reforma Tributaria.

6 Los INCR corresponden a todos los ingresos que no se derivan del desarrollo del objeto social de las empresas, como indemnizaciones o pagos de seguros; pero ¿puede la autoridad tributaria corroborar la certeza de ingresos que no tributan?

por inversiones en activos fijos productivos, para [los que], con anterioridad al 1° de noviembre de 2010 hubieren suscrito contrato de estabilidad jurídica vigente a 2017.

Las preguntas que surgen son: ¿por qué las empresas siguen deduciendo las regalías, si un fallo del Consejo de Estado lo prohibió en el 2017? ¿Dónde se incluyen otras partidas como las deducciones por donaciones de las compañías de minas y petróleos a sus fundaciones, las donaciones a los partidos políticos, los gastos del personal directivo de las empresas por vivienda, transporte y educación para sus hijos, entre otros? Sería muy importante ver cómo estas deducciones cumplen con las exigencias de ley (artículo 107 del Estatuto Tributario), para que puedan calificarse así. Estas erogaciones deberían pagarse con recursos de las empresas y no deducirse de los impuestos.

Otra información pendiente y que debería calcular la DIAN es el costo de los contratos de estabilidad jurídica suscritos por el gobierno del expresidente Álvaro Uribe con las empresas del sector. Sobre ello, poco se habla, pero, dadas las variaciones en las tarifas impositivas, por ejemplo, la reducción del impuesto de renta del 33 % al 25 %, muy seguramente las empresas quedarán, por el principio de favorabilidad, pagando renta al 25 %, pese a que la ley 1819 de 2016 subió la tasa nuevamente al 33 %.

El objeto de este segundo capítulo es profundizar, en el caso específico de la tributación de los sectores de minas y petróleos, en un hecho relevante de cooptación del Estado y cuestionar la manera en que esos privilegios afectan gravemente las finanzas del país, la oferta de servicios públicos del Estado y fomentan la desigualdad social.

Se pone en entredicho el enorme portafolio de beneficios tributarios y las partidas que se incluyen en las llamadas Otras Deducciones, así como el papel de vigilancia y fiscalización de la autoridad tributaria.

Distorsiones y consecuencias de los beneficios tributarios

Diversos estudios sobre estos aspectos de la tributación concluyen que se generan graves distorsiones en la economía con la aprobación exacerbada de

beneficios tributarios, fruto de la presión/cooptación empresarial y de su utilización también extrema por parte de las personas jurídicas para reducir el impuesto de renta, el más importante tributo de las empresas al fisco nacional.

Por ejemplo:

- La reducción del recaudo tributario lleva a una menor oferta de bienes y servicios públicos y sociales por parte del Estado, especialmente, de la inversión social. Eso mantiene o propicia mayores niveles de pobreza e inequidad, así como el desfinanciamiento de áreas fundamentales del desarrollo, como la ciencia y la tecnología.
- Los beneficios tributarios generan inequidad horizontal, es decir, beneficia a unos sectores de la economía y a otros no, así tengan los mismos niveles de ingresos, y fomenta la competencia desleal.
- Los beneficios tributarios generan también inequidad vertical, pues permite a sectores de mayores ingresos disminuir su impuesto de renta, mientras que otros contribuyentes, con menores ingresos, no tienen ningún tipo de beneficios.
- El «ahorro» en el pago de impuestos mejora la rentabilidad del capital y permite a los accionistas o dueños de compañías pagar tasas privilegiadas por sus ingresos (dividendos), con graves consecuencias sobre la concentración de la riqueza y la desigualdad social.
- Los empresarios, buscando asegurar mayores ingresos por la vía de reducir sus obligaciones tributarias, pierden interés en mejorar su competitividad.
- La ausencia de análisis y verificación de los objetivos de los beneficios tributarios conduce, por ejemplo, a que el Estado subsidie sin justificación a las empresas extractivas. El más importante incentivo de la inversión en los sectores de minas e hidrocarburos es el precio internacional de los *commodities* y no tanto lo incentivos tributarios que el Estado, en cuantías que superan los 3.300 millones de dólares anuales, les regala para atraer la inversión y mejorar su rentabilidad.
- El menor recaudo por impuesto de renta obliga a los gobiernos a buscar nuevos recursos por la vía del endeudamiento público (interno o externo); a promover reformas tributarias para elevar la carga a otros contribuyentes, o a enajenar activos del Estado (Isagen y el remanente estatal en Ecopetrol).

- La Comisión Económica para la América Latina y El Caribe (Cepal) señala que «al promover menores contribuciones a través de los beneficios tributarios, se facilitan la elusión y la evasión. Cuando el sistema de complejiza, ganan las empresas con la optimización tributaria» (Cepal, 2017).
- Agrega la Cepal que los tratamientos especiales (exenciones, deducciones y descuentos) facilitan la evasión y generan desigualdades injustas, en sentido vertical y horizontalmente. (Cepal, 2017).
- Cuando se evade, las empresas obtienen una ventaja competitiva y las personas, un mayor ingreso disponible.

En suma, los propios gobiernos provocan la difícil situación fiscal que atraviesa la nación, porque, además de mantener ritmos irresponsables de gasto público, fomentan la evasión y la elusión tributaria por la vía de los beneficios tributarios no justificados.

Cálculo del costo fiscal de los beneficios tributarios integrales

Es desarrollo de su actividad, todas las empresas incurren en costos y gastos administrativos y de ventas para la producción de bienes y servicios que hacen parte de su objeto social. El cálculo del impacto fiscal de los beneficios tributarios integrales se realiza después de que los empresarios restan los costos y gastos de los ingresos brutos operacionales.

Definimos como *beneficios tributarios y otras deducciones* todas las deducciones, exenciones, descuentos tributarios, INCR y OD que aportan para que los contribuyentes, personas jurídicas, reduzcan su pago de impuestos a la nación.

La DIAN reconoce solamente como beneficios tributarios la deducción por Inversión en Activos Fijos Productivos (DIAF), las rentas exentas (RE) y los descuentos tributarios (DT). No incluye en ellos los INCR, ni las llamadas OD, que son, hoy por hoy, el boquete tributario que más desangra el recaudo fiscal.

Proceso de depuración del impuesto de renta

En el proceso de depuración de la renta gravable, los contribuyentes (personas jurídicas), inician su declaración de renta (formulario 110 de la DIAN) es-

tableciendo el total de costos y gastos de nómina; su patrimonio y los ingresos. Luego, diligencian la declaración para calcular su impuesto de renta a pagar.

Declaración de renta y complementarios (formulario 110)

	CONCEPTO	RENGLÓN	Total (=) Restas (-)
Ingresos	Ingresos brutos operacionales	42	=
	Total Ingresos Brutos	45	=
	Ingreso no Constitutivo de Renta	47	(-)
Costos	Costos de venta y de prestación de servicios	40	(-)
	Otros Costos		(-)
	Total Costos	51	=
Deducciones	Gastos operacionales de administración	52	(-)
	Gastos operacionales en ventas	53	(-)
	Inversión en Activos Fijos	54	(-)
	Otras Deducciones	55	(-)
	Total Deducciones	56	=
Renta	Renta líquida ordinaria del ejercicio	57	=
	Renta Exenta	62	(-)
Liquidación privada	Renta líquida Gravable	64	=
	Impuesto sobre la renta líquida gravable	69	=
	Descuentos Tributarios	70	(-)
	Impuesto neto de renta	71	=
	Total Impuesto a Cargo	74	=
	Anticipos	75	(-)
	Autorretenciones y otras	77-78	(-)
	Total retenciones	79	=
	Saldo a pagar por impuesto	81	=
	Total saldo a favor	84	=

Para efectos de determinar el impuesto a pagar, los contribuyentes restan los costos totales del total de los ingresos de la empresa. Luego, restan los gastos operacionales en administración y ventas, la inversión en activos fijos y otras deducciones, para obtener la renta líquida ordinaria del ejercicio. En verde, se pueden observar los demás conceptos que reducen o minimizan la renta gravable.

A la renta líquida se le restan las rentas exentas y se obtiene la renta líquida gravable, a la que aplican la tarifa del impuesto de renta. Al resultado, se le restan los descuentos tributarios y se obtiene el impuesto neto de renta.

Al total del impuesto a cargo, los contribuyentes restan los anticipos hechos para el pago de impuestos de ese año, los saldos que no se hubiesen solicitado de los años anteriores, las autorretenciones y retenciones del periodo, para determinar el total a pagar o los saldos a favor.

La autoridad tributaria publica cada año el monto de cada uno de los ítems agregados que conforman la declaración de renta de los contribuyentes. Recientemente, la DIAN publicó las cifras a 2016 y sobre esas cifras se elaboró el presente trabajo.

Inicialmente, se calcula el monto de los *beneficios tributarios y otras deducciones* reportados por los contribuyentes en el ámbito nacional y, luego, por las empresas del sector extractivo; a partir del monto, se calcula el costo fiscal de los beneficios tributarios integrales, en tres escenarios, que se explicarán más adelante. Por último, presentamos las tasas efectivas de tributación de los sectores que más se favorecen con los beneficios tributarios integrales.

Monto de los beneficios tributarios integrales

El monto de los beneficios tributarios integrales es la suma que los contribuyentes registran en sus declaraciones de renta para cada uno de los beneficios señalados con rojo en la tabla anterior.

Señalamos antes que la DIAN reconoce como beneficios tributarios la deducción por inversión en activos fijos (renglón 47), las rentas exentas (renglón 62) y los descuentos tributarios (renglón 70). Sin embargo, un análisis más a fondo revela que las llamadas Otras Deducciones (renglón 56) y los INCR (renglón 47) son factores que reducen la renta líquida gravable de los contribuyentes y los impuestos a cargo.

Las fórmulas utilizadas permiten determinar el monto de los beneficios y el costo fiscal de los beneficios, en tres escenarios:

- Escenario 1. Costo fiscal de los beneficios DIAN: DIAF + RE + DT⁷
- Escenario 2. Beneficios DIAN + INCR
- Escenario 3. Beneficios DIAN + INCR + OD

Beneficios tributarios del sector extractivo

El sector extractivo ha estado en el centro de la política encaminada a estimular la inversión extranjera y a preservar la seguridad para el inversionista; con esmero, los gobiernos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos, que cubrieron 16 años (entre 2002 y 2018), han generado una institucionalidad y un marco legal de extremo favorecimiento, para evitar que con la movilización social se descarrile la «locomotora minera».

El *boom* de precios de los años comprendidos entre 2003 y 2014 generó una dinámica extraordinaria de la actividad, con mayores tasas de producción de minerales e hidrocarburos y mayores ingresos para la nación por concepto de impuestos y regalías. Una parte de esos ingresos se despilfarró o se perdió en corrupción y el resto no se equiparan con los impactos ambientales, sociales y demás perjuicios sobre la economía (enfermedad holandesa), de los que el país aún no se recupera.

Como toda economía dependiente de un modelo extractivista, el desplome de los precios del carbón (2012) y del petróleo (2014) ahondó la crisis fiscal del país. El gobierno nacional, las empresas extractas y sus gremios salieron presurosos a afirmar que la crisis era consecuencia del menor aporte del sector, afectado por la caída de los precios.

Sin embargo, el análisis de las estadísticas de la DIAN revela que el menor recaudo se explica no tanto por la caída de los precios del carbón y del petróleo, como por el crecimiento desmesurado de los beneficios tributarios integrales, sobre todo, de las Otras Deducciones.

7 Los descuentos tributarios se aplican a impuestos pagados en el exterior, aportes parafiscales en la generación de nuevo empleo, inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente, inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación, donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial.

Cuadro 1. Monto y costo fiscal de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector extractivo. 2010-2016. (*Billones de pesos*)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deducciones	4,40	0,07	0,09	0,10	0,09	0,02	0,01
RE	0,22	0,18	0,21	0,01	0,01	0,01	0,02
DT	0,12	0,19	0,19	0,23	0,18	0,14	0,04
INCR	0,19	2,20	0,36	0,15	2,10	5,00	5,30
OD	7,00	12,60	11,0	11,10	17,00	57,20	71,90
Total	12,00	15,00	11,80	11,60	19,50	62,40	77,30
Costo fiscal	3,90	4,90	3,90	2,90	4,80	15,60	19,30

Fuente: DIAN y cálculos propios.

- El monto de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector extractivista pasó de 12 billones de pesos en 2010, a 77,3 billones en 2016, lo que evidencia el crecimiento desmesurado e incontrolable de los mismos durante ese periodo.
- Dicho comportamiento demuestra que la crisis fiscal no solo es consecuencia de la caída de los precios, sino del uso intensivo de los beneficios tributarios integrales, que se multiplicaron por más de seis en ese periodo.
- El crecimiento desmesurado de estas deducciones, especialmente, en los mismos periodos de bajos precios a partir del 2014, lleva a una pregunta: ¿elevar las deducciones hace parte de una estrategia de optimización tributaria de las empresas para compensar los menores ingresos por la caída de los precios?
- Muy grave, porque sobre esa estrategia, Colombia y la autoridad tributaria no tienen ningún margen de maniobra para controlar las compuertas del boquete fiscal.
- Demuestran también las cifras de la DIAN que son las llamadas Otras Deducciones la fuente del mayor desangre de las finanzas públicas y el aspecto que con mayor urgencia deben revisar las autoridades del sector.
- La enorme condescendencia del Estado con sectores que acumulan tantos privilegios es en extremo preocupante, en la medida en que se ponen en riesgo la situación fiscal de la nación, la sana competencia entre sectores de la economía y la sostenibilidad ambiental y social del país. No se detiene la feria de unos bienes que son públicos y que no se renuevan, pese a los reclamos de la sociedad para modificar el norte de la política minero-energética del país.

Cuadro 2. Impuesto de renta y costo fiscal de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector extractivo. 2010-2016. (*Billones de pesos*)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impuesto de renta	5,5	11,7	10,4	8,0	5,6	1,8	1,8
Costo fiscal	3,9	4,9	3,9	2,9	4,8	15,6	19,3

Fuente: DIAN y cálculos propios.

- El Estado recaudó 45 billones de pesos por concepto de impuesto de renta en el periodo 2010-2016, pero el costo fiscal de los beneficios tributarios integrales al sector extractivo ascendió a 55 billones de pesos.
- El recaudo potencial del impuesto de renta, si no existieran los beneficios tributarios y las otras deducciones, sería de 100 billones de pesos, de los que se reparten 45 billones para la nación y 55 billones, que quedan en manos de las compañías del sector.

Cuadro 3. Costo fiscal de los beneficios tributarios al sector extractivo. 2010-2016. (Millones de dólares)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costo fiscal	2.093	2.695	2.179	1.556	2.436	5.683	6.447

- El costo fiscal de los beneficios tributarios es creciente en el periodo: pasó de 2.093 millones de dólares en 2010, a 6.447 millones de dólares en 2016.
- En promedio, el costo fiscal de los beneficios aprobados para las empresas mineras y de petróleo que operan en el país, asciende a 3.300 millones de dólares anuales.

Cuadro 4. Tasas nominales y efectivas de tributación del sector extractivo.

Escenario 1: Beneficios DIAN. 2010-2016. (Billones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasa nominal	33,0	33,0	33,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Tasas efectivas							
Minería	26,6	30,6	30,1	19,7	21,4	23,3	24,3
Hidrocarburos	25,4	32,5	32,5	24,7	24,5	23,1	24,0
Servicios	20,3	29,7	27,5	19,8	21,3	22,9	22,8
Total sector	25,3	32,2	32,1	24,2	24,1	23,1	24,3
Nacional	24,1	28,4	28,0	20,7	20,3	19,8	19,9

Fuente: DIAN y cálculos propios.

Cuadro 5. Tasas nominales y efectivas de tributación del sector extractivo.

Escenario 2: beneficios DIAN + INCR. 2010-2016. (Billones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasa nominal	33,0	33,0	33,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Tasas efectivas							
Minería	26,3	30,0	29,5	19,6	18,6	21,6	20,8
Hidrocarburos	25,2	30,4	32,2	24,6	22,4	11,9	12,2
Servicios	20,2	29,3	26,8	19,6	21,2	22,6	21,9
Total sector	25,1	30,3	31,7	24,1	22,1	14,2	14,4
Nacional	19,1	21,8	20,9	16,6	16,0	15,0	15,0

Fuente: DIAN y cálculos propios.

Cuadro 6. Tasas nominales y efectivas de tributación del sector extractivo.

Escenario 3: beneficios DIAN + INCR + OD. 2010-2016. (Billones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasa nominal	33,0	33,0	33,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Tasas efectivas							
Minería	20,4	25,1	24,0	8,3	9,2	6,9	13,2
Hidrocarburos	19,0	22,9	24,1	19,6	13,5	1,9	1,5
Servicios	14,8	19,7	16,7	14,7	14,4	12,3	11,6
Total sector	19,0	23,0	23,8	18,1	13,2	2,6	2,2
Nacional	10,1	13,6	12,2	10,3	7,7	4,95	4,9

Fuente: DIAN y cálculos propios.

- Las tasas nominales de tributación descienden durante el periodo de estudio, pero mucho más rápido descienden y se alejan las tasas efectivas de tributación para el total de las empresas del país (4,9 % en 2016) y de las firmas del sector de minas, petróleo y de servicios del sector.
 - La tasa efectiva de tributación del sector extractivo desciende en los tres escenarios y se ubica en 2,2 % en 2016, frente a una tasa nominal del 25,0. La tasa, aunque mantiene una tendencia a
- decrecer en el periodo de estudio, cae abruptamente a partir de 2015, de manera simultánea con la caída de los precios del crudo en el mercado internacional y los beneficios tributarios y otras deducciones.
- ¿Casualidad o planeación tributaria estratégica?
 - Son las empresas del sector de hidrocarburos las que más se favorecen durante el periodo de los beneficios tributarios y por tanto las que mayor responsabilidad tienen en el colapso fiscal de la nación.

Cuadro 7. Impuesto de renta a personas jurídicas versus impuesto de renta al sector extractivo. 2010-2016. (Billones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impuesto de renta nacional (a)	18,6	28,5	28,7	23,3	23,0	21,0	22,1
Impuestos al sector extractivo (b)	5,5	11,7	10,4	8,0	5,6	1,8	1,8
b/a * 100 (%)	29 %	41 %	36 %	34 %	24 %	8 %	8 %

Fuente: DIAN y cálculos propios.

- Solamente en 2011, cuando los precios del carbón y del petróleo llegaron a sus cotizaciones más altas en el mercado internacional, el aporte por impuesto de renta de las empresas al total del recaudo nacional, superó el 41 %.
 - Luego, el aporte registra una tendencia decreciente y llega a mínimos en 2015-2016, cuando
- la participación en el impuesto de renta de las empresas del sector de minas y petróleo apenas llegó al 8 % del total nacional.
- Reafirman estas estadísticas que los menores aportes no se explican solo por la caída de los precios, sino como se demostró antes, por el uso desmesurado de los beneficios tributarios y de las llamadas otras deducciones.

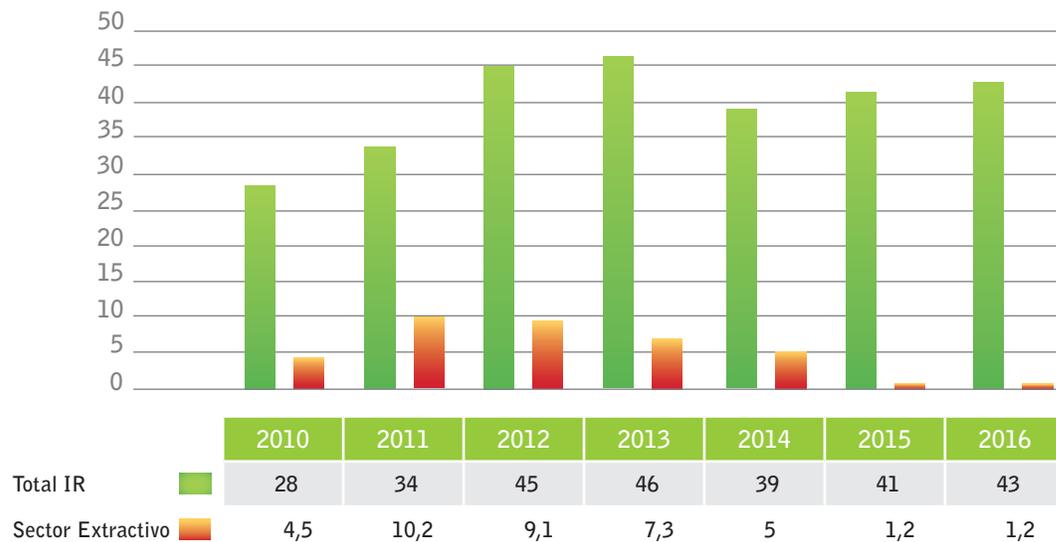
Cuadro 8. Impuesto de renta por subsectores extractivos. 2010-2016. (Miles de millones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Minerales	800	1.240	1.055	463	288	359	552
Hidrocarburos	4.523	10.208	9.154	7.362	5.055	1.206	1.206
Servicios	196	285	275	206	299	297	132
Total sector	5.520	11.733	10.485	8.032	5.644	1.863	1.891

Fuente: DIAN y cálculos propios.

- En general, se observa una drástica caída en el pago del impuesto de renta a partir de 2011.
- Durante los siete años de estudio (2010-2016), el sector minero aportó 4,7 billones de pesos al erario por concepto de impuesto de renta, es decir, 680 mil millones de pesos anuales en promedio. El sector de hidrocarburos aportó durante el mismo periodo 38,7 billones de pesos, es decir, 5,5 billones anuales en promedio.
- Las empresas petroleras, por su parte, aportaron el 85 % promedio anual del impuesto de renta del sector extractivo durante el periodo 2010-2016 y el 23,3 % del total nacional del impuesto de renta de las personas jurídicas.
- Es evidente la mayor participación del sector de hidrocarburos en el recaudo del impuesto de renta, pero debe aclararse que este sector incluye a la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), empresa estatal que hace un importante aporte a las finanzas públicas.
- El cuadro también permite observar la destorcida del sector minero a partir de 2012 y del sector petrolero desde 2014. Destorcida que se explica por la caída de los precios del carbón y luego del petróleo, y por las billonarias deducciones que permitieron a las empresas reducir el pago del impuesto de renta a la nación.
- Es más que evidente también, que una economía basada en la extracción de sus recursos naturales, con precios volátiles y un régimen tributario que fomenta la elusión y la evasión, jamás será sostenible.
- Pero es más evidente todavía que difícilmente el sector de minas y petróleos habría logrado tantos beneficios sin su poder de cooptación del Estado colombiano. Este sector, también afectado por el ciclo de los precios de los productos primarios, logra tasas extraordinarias de remuneración al capital pagando impuestos reducidos en épocas de bajos precios.
- Los ingresos del sector de minas e hidrocarburos se garantizan a costa de los demás contribuyentes del país y de un Estado que no responde a sus fines y obligaciones constitucionales con respecto a sus millones de habitantes.
- No obstante esta situación, las estadísticas tributarias no reflejan todavía la incidencia de nuevos beneficios aprobados en 2017 para las empresas de minas y petróleos, entre ellos, los Certificados de Reembolso Tributario (CERT) y devolución de IVA para exploración costa afuera, ni los beneficios que tiene para las compañías por operar en zonas de conflicto y el programa llamado Obras por Impuestos, que les permite utilizar hasta el 50 % de su impuestos de renta a cargo en inversiones en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (Zomac).

Gráfica 1. Aporte del sector extractivo en el recaudo total del impuesto de renta (IR). 2010-2016. (Billones de pesos)



Fuente: DIAN.

En el gráfico se observa con mayor claridad el aporte del sector extractivo al total del recaudo por impuesto de renta. Solamente en 2011, el aporte, en términos porcentuales, superó el 30 % del total, pero su contribución muestra un rápido descenso a partir de 2012, al punto de que apenas representó el 2,8 % en 2016.

En promedio, el aporte de las compañías de minas y petróleos durante el periodo estudiado fue de 14,4 %, un porcentaje importante, pero:

- El aporte está lejos de ser significativo como para señalar que ha sido crucial en las finanzas públicas del país; y,
- si la queja de las compañías es que las últimas reformas tributarias aumentaron su carga, ¿por qué este hecho no se refleja en un mayor pago de impuestos en el país?

Conclusiones

La cooptación/captura del Estado colombiano por parte de poderes fácticos empresariales vulnera principios axiales de la Constitución nacional, en especial, la prevalencia del interés general, las funciones esenciales del Estado, derechos fundamentales y los principios básicos de la tributación.

Suplantar el interés general de una Sociedad por los intereses particulares de los grupos fácticos conlleva a que el Estado se (des)oriente a la defensa del mercado, la libertad económica, la seguridad jurídica de los inversionistas y la maximización del lucro, mientras los intereses nobles de los ciudadanos, como sus derechos fundamentales, el desarrollo sostenible, una economía justa, elevados niveles de bienestar, equidad y oportunidades para todos, pasan a ser elementos accesorios que adornan una democracia fallida.

La captura del Estado por poderosos grupos empresariales incrementa la desigualdad económica y social a favor de sectores privilegiados de la población y los grupos facticos, y convierte al grueso de la población en esclavos del mercado, proveedores de mano de obra e impuestos, usuarios o clientes de un sistema gobernado por las fuerzas ciegas de la oferta y la demanda en un mundo cada vez más globalizado.

La Constitución Nacional, que expresa los principios y mandatos de un Estado Social de Derecho, fue a su vez el detonante de diversas formas de captura del Estado colombiano, desde la incidencia en los órganos reguladores, la presión a los gobiernos para la expedición de normas favorables a los poderosos grupos empresariales, la puerta giratoria, el *lobby* o cabildeo, hasta la toma directa de cargos decisorios en las diferentes ramas del poder público.

Aunque en Colombia no se ha llegado al extremo de colocar personajes de las entrañas del empresariado en el cargo de mayor jerarquía del Estado, como en Estados Unidos (Donald Trump), Enrique Peña Nieto (México), Sebastián Piñera (Chile), Mauricio Macri (Argentina), Michel Temer (Brasil), Pedro Pablo Kuczynski (Perú) o Ricardo Martinelli (Panamá), entre otros, seis de los miembros del gabinete de Iván Duque provienen de los principales gremios de la producción.

Uno de esos poderes fácticos que en Colombia ha logrado construir una red para alcanzar marcos regulatorios privilegiados mediante la captura o cooptación

del Estado, es el sector de minas e hidrocarburos. Observar que sus propuestas o exigencias a los gobiernos se convierten años más tarde en normas oficiales, es el resultado de la infiltración deliberada de los órganos decisorios en la presidencia, los ministerios y otras agencias estatales.

Este sector logró con el paso de los años la aprobación de la licencia ambiental exprés, de las normas que aceleran la expropiación de predios para la ejecución de proyectos de interés nacional, colocar a su favor todo el poder del Estado para el desarrollo de proyectos Pines, atravesarse, neutralizar y lograr que la nueva Corte Constitucional revise las consultas populares, pero dónde han contado con «más suerte», es en lograr un marco económico absolutamente favorable a sus intereses económicos, que va de normas cambiarias, de comercio exterior, de inversión extranjera y Tratados de Libre Comercio, al Estatuto Tributario.

La existencia de 229 beneficios tributarios y otras deducciones explican que las empresas mineras y de hidrocarburos se encuentren entre las que menos contribuyen al fisco nacional por concepto del impuesto de renta. En el año 2016, estas empresas pagaron \$1,8 billones de pesos, pero el costo fiscal de sus beneficios tributarios y otras deducciones ascendió a \$19,3 billones de pesos. La tasa efectiva de tributación del sector fue de 2,2 % versus una tasa nominal del 25%, y su aporte al recaudo total del impuesto de renta fue apenas del 2,8 % en 2016.

Estas cifras, que provienen directamente de la información de la DIAN, señalan que se han vulnerado los principios básicos de la tributación, expresado en la Carta Política, equidad, eficiencia y progresividad, y desconocido el deber de todas las personas, naturales y jurídicas, de aportar a los gastos del Estado según sus niveles de ingresos y patrimonio.

Los beneficios tributarios legalizan fenómenos de evasión y elusión tributaria y contribuyen a garantizar la maximización de la renta minera y petrolera a favor de las empresas inversionistas, pero menoscaba el recaudo fiscal, sobrecarga de impuestos a los demás contribuyentes – personas naturales, reduce la inversión social, la oferta de servicios públicos y mantienen al país en el ranking de los de mayor desigualdad social en el mundo.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (1997, junio). *Estrategia Minera para América Latina y El Caribe*. Documento Técnico del Banco Mundial. WTP 345. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/622921468048529218/pdf/WTP3450SPANISH0Box126223B00PUBLICO.pdf>
- Banco Mundial. (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf>
- Banco Mundial. (2013, 19 de diciembre). *La corrupción es el «enemigo público número uno» de los países en desarrollo, afirmó Jim Yong Kim, presidente del Grupo del Banco Mundial*. Comunicado de prensa. Consultado el 17 de septiembre de 2018 en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>
- Basu, Kaushik. (2013). *Más allá de la mano invisible*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Cepal. (2017). *Tributación en Colombia, reformas, evasión y equidad*. Bogotá: Cepal.
- Consejo Gremial Nacional, CGN. (s. f.). *Reactivación económica 2018-2022. Propuestas del CGN para el presidente Duque y su equipo*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://www.cgn.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PROPUESTAS.pdf>
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Última actualización: 26 de agosto de 2018. Consultado el 17 de septiembre de 2018 en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. (s. f.). *Beneficios tributarios y aduaneros*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Paginas/Beneficios-Tributarios.aspx>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. (s. f.). *Inventario y marco jurídico*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Documents/20160616_Inventarios_beneficios_tributario_Renta_CREE_IVA.xlsx
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. (s. f. a). *Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/TributosDIAN.aspx>
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura al Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam.
- El Espectador-Redacción judicial. (2018, 18 de julio). Ponencia en la Corte Constitucional pide que consultas mineras sean la última opción. *El Espectador*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ponencia-en-la-corte-constitucional-pide-que-consultas-mineras-sean-la-ultima-opcion-articulo-801020>

- El Tiempo-Redacción Economía y Negocios. (2018, 12 de junio). El petróleo y la minería en el próximo gobierno / En blanco y negro. *El Tiempo*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/los-planteamientos-en-energia-de-petroy-duque-229630>
- Galbraith, J. (1989). *Historia de la economía*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Garay, L; Salcedo-Albarán, E.; De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008, septiembre). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Primera Edición. Consultado el 17 de septiembre de 2018 en https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf
- García, R., compilador. (1981). *Introducción a la teoría del Estado*. Barcelona: Editorial Teide.
- Escalante, F. (2017). *Historia mínima del neoliberalismo*. Madrid: Editorial Turner.
- Juez, B. (2016, 30 de diciembre). Donald Trump, empresario. *El Mundo*. Consultado el 17 de septiembre de 2018 en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/12/30/58627652ca4741d9678b45e2.html>
- La Silla Vacía. (2018, 7 de agosto). Alberto Carrasquilla Barrera. *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alberto-carrasquilla-barrera>
- Lewin, J. (2018, 27 de julio). El gabinete de Duque visto con lupa. *La Silla Vacía*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://lasillavacia.com/el-gabinete-de-duque-visto-con-lupa-67213>
- Lloreda, F. (2018, 18 de julio). Industria petrolera, aliada de la transformación productiva. *Portafolio*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/industria-petrolera-aliada-de-la-transformacion-productiva-analisis-519205>
- Londoño, J. (2018, 25 de agosto). A propósito de la reforma tributaria en ciernes. Por un impuesto progresivo a la riqueza. *El Espectador*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/economia/por-un-impuesto-progresivo-la-riqueza-articulo-808189>
- Narvárez, G. (2017, 29 de octubre). La desigualdad social de Colombia. *HSB noticias.com*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://hsbnoticias.com/noticias/opinion/la-desigualdad-social-de-colombia-363560>
- Pardo, A. (2018, 8 de mayo). Radiografía de los beneficios onerosos en el estatuto tributario 2017. *Justicia Tributaria en Colombia*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://justiciatributaria.co/radiografia-de-los-beneficios-onerosos-en-el-estatuto-tributario-2017/>
- Portafolio. (2017, 26 de septiembre). «Aportamos más de \$ 1,55 billones en regalías en 2016». *Portafolio*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://www.portafolio.co/economia/entrevista-presidente-de-acm-sobre-regalias-510095>
- Portafolio. (2018, 12 de agosto). Minhacienda destapó las cartas y planes fiscales del nuevo Gobierno. *Portafolio*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/minhacienda-destapo-las-cartas-y-planes-fiscales-del-nuevo-gobierno-519987>

- Redacción El Tiempo. (2016, 11 de octubre). Gremio minero rechaza fallo que permite a municipios prohibir la minería. *El Tiempo*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/gremio-minero-habla-sobre-fallo-para-prohibir-mineria-30163>
- Redacción Mundo Minero. (2017, 12 de junio). ¡La Corte responde! *Mundo Minero*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <http://mundominero.com.co/la-corte-responde/>
- Rodríguez, J. (2012). *El interés general en el derecho administrativo*. México: Unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rodríguez, M. (2017, 21 de diciembre). La pobreza en América Latina afecta a más del 30 % de la población. *Al Navío. Noticias de ida y vuelta*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://alnavio.com/noticia/12346/delared/la-pobreza-en-america-latina-afecta-a-mas-del-30-de-la-poblacion.htm>
- Romero-Molina, César Augusto; Yenny Cristina Grass-Suárez & Ximena Cristina GarcíaCaicedo. (2013, junio). *Principios constitucionales que rigen el sistema tributario*. dixi. At. 67. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/640-1349-2-PB.pdf>
- Saccone, M. (2002). *Manual de Derecho Tributario*. Argentina: La Ley.
- Semana. (2018, 18 de agosto). ¿Incumplirá Duque su promesa de no subir impuestos? *Revista Semana*. Consultado el 18 de septiembre de 2018 en <https://www.semana.com/economia/articulo/incumplira-duque-su-promesa-de-no-subir-impuestos/580032>

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.boell.org

Contacto:

co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:



Número 7.
Febrero 2018



Número 8
Junio 2018



Número 9
Julio 2018



Número 10
Agosto 2018



Número 11
Octubre 2018

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá
Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Octubre 2018
Ciudad de publicación	Bogotá D.C.
Responsables	Florian Huber y Laura Villamizar
Contenido	Luis Álvaro Pardo B. <i>Economista especializado en Derecho Minero-Energético y Derecho Constitucional.</i>
Colaboración	Ángela Valenzuela Bohórquez
Revisión de textos	Luisa María Navas Camacho
Diseño gráfico	Rosy Botero
ISSN	2590-499X

Las opiniones vertidas en este paper son del autor y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia. Todos los artículos y fotografías se publican bajo la Licencia de Creative Commons: CC BY-NC-ND 3.0

