

Revista Digital de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario

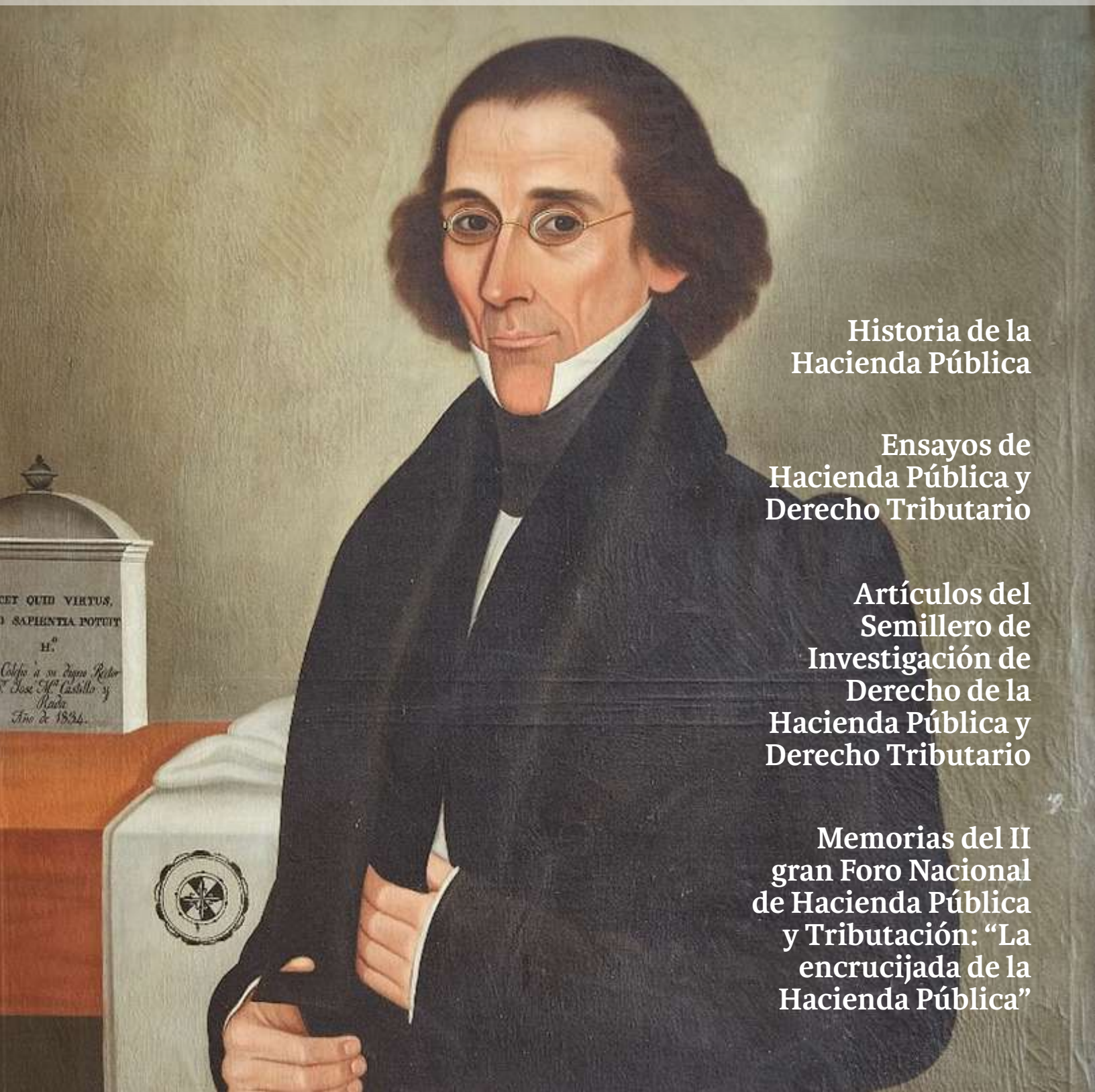
José María del Castillo y Rada



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

BOGOTÁ - COLOMBIA - NO. 01 - AÑO 2026



Historia de la
Hacienda Pública

Ensayos de
Hacienda Pública y
Derecho Tributario

Artículos del
Semillero de
Investigación de
Derecho de la
Hacienda Pública y
Derecho Tributario

Memorias del II
gran Foro Nacional
de Hacienda Pública
y Tributación: “La
encrucijada de la
Hacienda Pública”

**Revista Digital de Derecho
de la Hacienda Pública
y Derecho Tributario**
José María del Castillo y Rada



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

Universidad del Rosario
Junio 2026

Rectora
Ana Isabel Gómez Córdoba

Vicerrectora Académica
Rocío Araújo Oñate

Síndico
Miguel Diago Arbeláez

Secretario General
Germán Villegas González

Consiliarios
Claudia Margarita Cortés García
José Roberto Herrera Vergara
Gabriel Montoya Benavides
Ricardo Rivero Ortega
Giovanni Stella

Decano Facultad de Jurisprudencia
Erick Rincón Cárdenas

Comité Editorial
Henry Amorocho Moreno
Diego Alejandro Hernández Rivera
Mauricio A. Plazas Vega

**Revista Digital de Derecho
de la Hacienda Pública
y Derecho Tributario**
José María del Castillo y Rada

Directores
Henry Amorocho Moreno
Diego Alejandro Hernández Rivera

Coordinación Editorial
Mara Brugés Polo

Universidad del Rosario
DOI:

Ilustración Contraportada
Silvana Rodríguez Mora

Autores
Nicolás de Brigard Garnica
Brandon Espinel Laverde
Oswaldo Andrés González Barrera
Diego Alejandro Hernández Rivera
Paola Andrea Mesa Galindo
Clara Viviana Plazas Gómez
Mauricio A. Plazas Vega
Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez
Grenfieth de J. Sierra Cadena
Angie Marcela Toro Molina

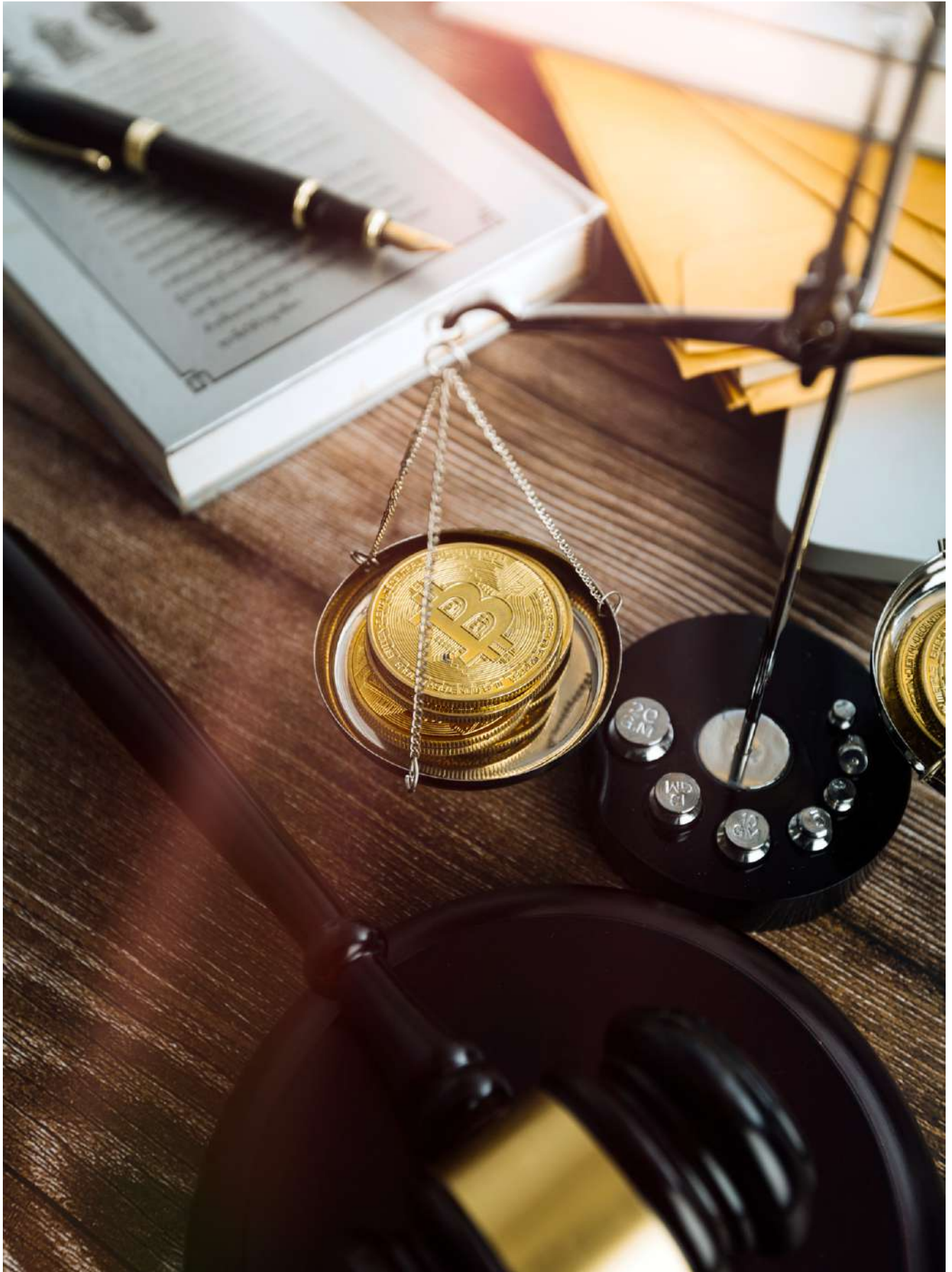
Corrección de Estilo
En el proceso de revisión de estilo de esta revista se utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo a la labor editorial.

Fotografía
Archivo Universidad del Rosario
Freepik.es

Diseño y Diagramación
Juan Carlos Ramírez

Imagen de Cubierta
José María del Castillo y Rada | Autor: Taller de los Figueroa, siglo XIX (atribuido)

Universidad del Rosario
Calle 12C No. 6-25
Teléfono (57-601) 2970200
www.urosario.edu.co



Revista Digital de Derecho de la Hacienda Pública y Tributación

José María del Castillo y Rada

Edición 01 - junio 2026

7 Editorial

Una apuesta académica para los nuevos desafíos del Derecho de la Hacienda Pública y el Derecho Tributario

9 Historia de la Hacienda Pública

- 9 Orígenes y desarrollo de la cátedra de Hacienda Pública en la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
Por Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez

35 Ensayos de Hacienda Pública y Derecho Tributario

- 35 Una propuesta viable: la exención digital focalizada del IVA.
Por Mauricio A. Plazas Vega
- 58 Garantía de mecanismos efectivos de protección para los contribuyentes frente a vulneraciones de la confidencialidad en los tratados tributarios internacionales.
Por Diego Alejandro Hernández Rivera

85 Artículos del Semillero de Investigación de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario

- 85 El sistema tributario colombiano como herramienta para combatir la violencia económica contra las mujeres.
Por Angie Marcela Toro Molina

100 Memorias del II Gran Foro Nacional de Hacienda Pública y Tributación: “La encrucijada de la Hacienda Pública”

- 100 Gran Foro Nacional de Hacienda Pública y Tributación.
Por Grenfieth de J. Sierra Cadena
- 104 Estado actual de la macroeconomía colombiana: tensiones fiscales, política monetaria y sostenibilidad del modelo de crecimiento.
Por Oswaldo Andrés González Barrera



- 108 Situación y horizontes de la de Hacienda pública en Colombia.
Por Nicolás de Brigard Garnica
- 114 Memorias académicas del Panel 4 sobre la situación de Colombia en materia
de comercio internacional y competitividad del Segundo Gran Foro de Hacienda
Pública y Tributación: “La encrucijada de la Hacienda Pública”.
Por Paola Andrea Mesa Galindo
- 120 Regla fiscal: importancia y perspectivas en Colombia.
Por Diego Alejandro Hernández Rivera
- 126 Presencia económica significativa en Colombia y tributación de la economía
digital: memoria analítica de un panel académico.
Por Brandon Espinel Laverde
- 134 El impuesto sobre la renta para las sociedades en Colombia.
Por Clara Viviana Plazas Gómez
- 140 Noticias y Actividad del Observatorio de Hacienda Pública y Derecho
Tributario de la Universidad del Rosario**
- 140 Una iniciativa académica dedicada a comprender, analizar e interpretar
las dinámicas fiscales y tributarias que moldean el desarrollo del país.

Una apuesta académica para los nuevos desafíos del Derecho de la Hacienda Pública y el Derecho Tributario

El Derecho de la Hacienda Pública y el Derecho Tributario atraviesan, en Colombia, un momento de particular efervescencia. Los desafíos de las finanzas públicas, las propuestas de reforma estructural que se han sucedido en los últimos años y el papel cada vez más protagonista de la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa exigen de la academia una respuesta a la altura del desafío. Con ese convencimiento, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario ha apostado por una transformación profunda del área de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, que, bajo el liderazgo del doctor Mauricio A. Plazas Vega, ha consolidado en los últimos dos años una serie de iniciativas que hoy nos enorgullece presentar a nuestros lectores.

El primer frente de esta renovación ha sido el más arduo y, quizás por ello, el más necesario: el área se honra en presentar la primera edición de la revista digital de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario *José María del Castillo y Rada*, inspirada en el jurista rosarista y cartagenero que, desde los albores de la República, sentó las bases del ordenamiento hacendístico nacional. Con esta publicación, el área no solo rinde tributo a quien fuera pionero en pensar la organización fiscal del Estado colombiano, sino que se dota de un canal propio, ágil y de profundo nivel científico, para la difusión rigurosa de la producción académica en Hacienda Pública y Derecho Tributario.

En este primer número se recopilan las intervenciones de los panelistas que participaron en el II Foro Nacional de Hacienda Pública y Tributación. Durante este espacio se abordaron temas de especial relevancia para la actualidad de la Hacienda Pública colombiana, entre ellos el estado de la macroeconomía colombiana, las tensiones fiscales, la política monetaria y la sostenibilidad del modelo de crecimiento; la situación y las perspectivas de la Hacienda Pública en Colombia; el papel del país en el comercio internacional y los desafíos de la competitividad; la importancia y las perspectivas de la regla fiscal; el tratamiento del impuesto sobre la renta de las sociedades y de la relación sociedad-socio; así como la presencia económica significativa y los retos de la tributación de la economía digital.

Asimismo, esta primera edición cuenta con tres artículos académicos escritos por cuatro profesores del área de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Universidad del Rosario. El primer artículo, «La exención digital focalizada del IVA», del profesor Mauricio A. Plazas Vega, propone un sistema de tarifa cero con focalización del beneficio mediante códigos biométricos para favorecer a la población que afronta situaciones de pobreza o vulnerabilidad.

El segundo, «Garantía de los mecanismos efectivos de protección para los contribuyentes frente a vulneraciones de la confidencialidad en los tratados tributarios internacionales», del profesor Diego Alejandro Hernández Rivera, propone una cláusula de arbitraje sui generis como solución a los problemas relacionados con las violaciones de la confidencialidad en el contexto de intercambio de información previsto en tratados tributarios internacionales.

El tercero, «Orígenes y desarrollo de la cátedra de Hacienda Pública en la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario», del profesor Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez, detalla el contexto que dio lugar al surgimiento y evolución de la cátedra de Hacienda Pública en la Universidad del Rosario y sus antecedentes históricos como una materia independiente.

Es objetivo fundamental de la revista continuar con la historia de la temática en las siguientes ediciones, siempre de la mano del profesor Rodríguez.

Esta edición incluye también una breve descripción de las actividades desarrolladas por el Observatorio Fiscal de la Universidad del Rosario. Entre ellas se destacan el estudio y análisis del Presupuesto General de la Nación, así como la participación en el foro “Beneficios tributarios: ¿incentivos o privilegios?”, organizado por la Pontificia Universidad Javeriana. Asimismo, este número incorpora un artículo elaborado por integrantes del Semillero de Hacienda Pública y Tributación, como reflejo del compromiso de la revista con la formación investigativa y la participación académica estudiantil.

Esta publicación es, a su vez, expresión de una renovación más amplia del área. El cuerpo docente ha adelantado una revisión integral de los contenidos de las materias de Hacienda Pública y Derecho Tributario, que ha dado paso a una unificación curricular con ejes temáticos y criterios de evaluación estandarizados, así como una revisión de las materias electivas, para que el estudiante encuentre un itinerario coherente de profundización en diálogo con las discusiones de frontera de la disciplina. A ello se suma una integración deliberada con el posgrado en Derecho Tributario, que tiende puentes entre el pregrado y los estudios avanzados y permite que investigación, docencia y formación de especialistas se retroalimenten en un solo proyecto académico.

Ese mismo impulso, que nace en las aulas, encuentra una proyección hacia el entorno académico y profesional en el Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario, que articula la investigación, la actualización permanente y la participación del área en las discusiones fiscales más relevantes del país. En esa misma línea, la realización de foros nacionales anuales y la organización de otros espacios de discusión sobre las grandes problemáticas del área —la sostenibilidad fiscal, la justicia tributaria, los retos de la litigiosidad ante la jurisdicción contenciosa, entre tantas otras— ocupará, sin duda, las páginas de los números venideros de esta revista.

Estos avances no son un punto de llegada, sino la plataforma desde la cual el área de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario se proyecta hacia los años que vienen. Invitamos a nuestros lectores —estudiantes, profesores, profesionales y público en general— a acompañarnos en este recorrido, y a que encuentren en estas páginas un reflejo fiel del rigor, la pluralidad y el compromiso con el debate público que han animado esta renovación.

Finalmente, tanto los directores de la Revista Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario “José María del Castillo y Rada”, como los miembros del Área de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, con nuestra mediación, manifestamos expresamente una profunda gratitud con la Vicerrectora Académica del Colegio Mayor, Dra. Rocío Araújo Oñate; la hoy exdecano de la Facultad de Jurisprudencia, Dra. Cristina Pardo Schlesinger; la Coordinadora de Divulgación Científica, Mara Brugés Polo; los ilustres conferencistas y panelistas que participaron en el *II Gran Foro Nacional de Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, sobre el que da cuenta esta edición de la revista, y, en general, todas las personas que tan amablemente nos han colaborado en todas las labores del Área.

Henry Amorocho Moreno
Diego Alejandro Hernández Rivera
Directores de la Revista de Hacienda Pública y Derecho Tributario
José María del Castillo y Rada
Junio de 2026

Orígenes y desarrollo de la cátedra de Hacienda Pública en la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Origins and development of the Public Finance class at the Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez

Profesor, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Resumen: resultados de investigación que establecen el origen y desarrollo de la cátedra suprema de Hacienda Pública en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en 1920, bajo el patrocinio de la Gobernación de Cundinamarca, por medio de la Ordenanza 36 de 1918, siendo su primer catedrático Esteban Jaramillo.

Palabras clave: Educación – Hacienda Pública – Universidad del Rosario – Colombia

Praemonitio. Es reflexión constante en el Claustro el tema de los orígenes y desarrollo de sus cátedras. Ejemplos notorios se encuentran de modo general en el universo de sus estudiantes (Gaitán Bohórquez, 2002; Quinche Ramirez, 2004 y Guillén de Iriarte, 2008), o particulares, como en los aportes sobre de la cátedra de Medicina (Duque Naranjo, 2003); de matemática (Messia de la Cerda, 1762), de teología (Pinilla Monroy, 2010), de metafísica (Osorio, 1945) o de ciencia administrativa (Malagón Pinzón, 2019).

El presente documento contiene los resultados de investigación que buscan determinar el inicio de la cátedra de Hacienda Pública en la Facultad de Jurisprudencia, fijando fechas de inicio, personalidades presentes —en el entorno político, administrativo y académico— y bibliografías al momento*.

Contexto. De los tiempos anteriores a la fundación de la cátedra. La catastrófica separación de Panamá continuaba resonando en los corazones de los colombianos, cuando llegaron los terremotos de 1917 que, así como habían lacerado la ciudad, también habían marcado profundamente al Claustro. Toda Bogotá sintió la fuerza de la tierra en la noche del miércoles 29 y la

* Especial reconocimiento (sin mención individual, buscando no dejar de mencionar a ninguno) para todos aquellos que me colaboraron en lograr el presente artículo; a quienes leyeron los primeros borradores y me enriquecieron con sus valiosos comentarios; a mis maestros que soportan estoicamente mi desorden, inexactitud y atrevimientos; a los miembros de los archivos históricos y bibliotecas visitadas por tolerar pacientemente mis torpezas y limitaciones; a quienes sintieron mi ausencia en momentos especiales mientras se construyó línea por línea este texto, a todos y cada uno muchas gracias porque sin su concurso y ayuda no hubiera sido posible este resultado.

mañana del viernes 31 de agosto. Las fuertes réplicas se siguieron sintiendo hasta la segunda semana de septiembre; doce vidas se cobraron en total. Grandes afectaciones se presentaron tanto en la periferia como en la propia ciudad. Chapinero, Usme, Usaquén y Suba —que no hacían parte del casco propio de la ciudad por aquel entonces— reportaron daños, así como el barrio La Catedral y Liévano, la iglesia de Guadalupe se vino al suelo completa. La ciudadanía en general sufrió un agudo pánico; en las jornadas siguientes se pasaban las gélidas noches y madrugadas en las plazas y calles en oración, implorando la misericordia divina; días después un gran incendio se elevó por las faldas del cerro de Monserrate, lo que hizo creer que se trataba de un volcán y que se avenía su inminente erupción (Iriarte, 1988, p. 205).

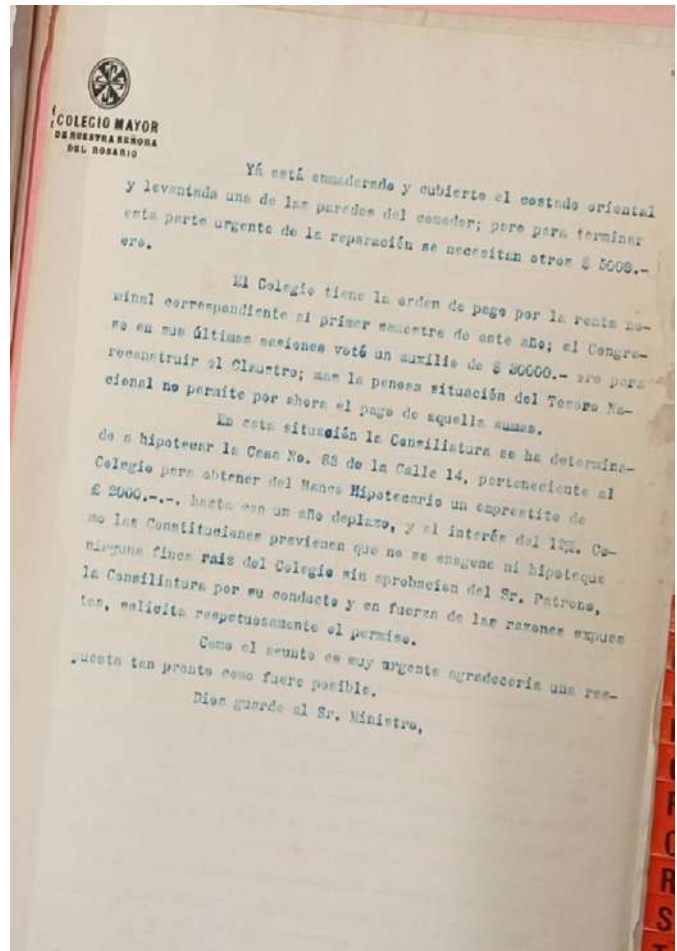
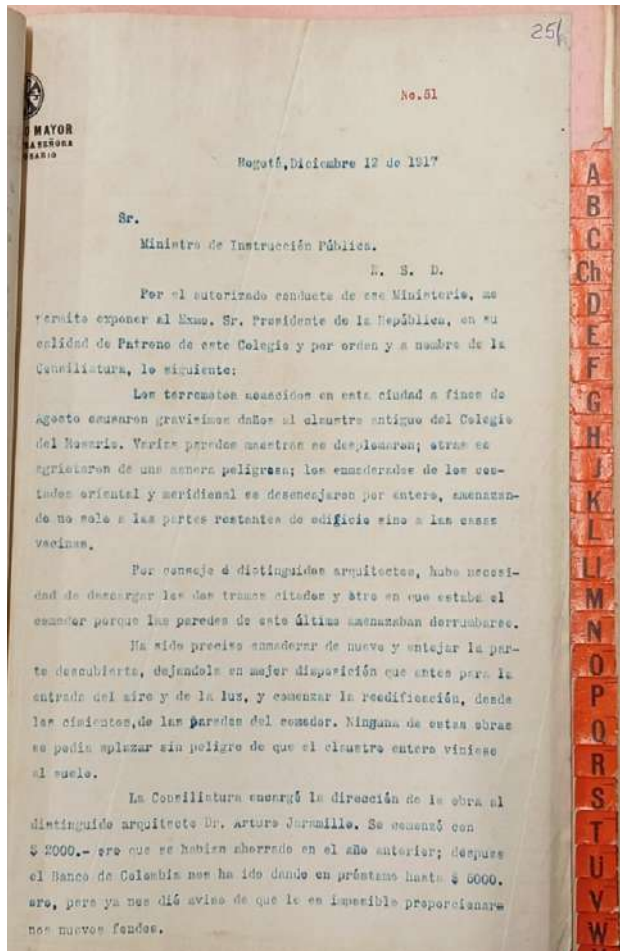
Nunca se dejó de dictar clase ni un solo día, la Consiliatura -conformada en aquel entonces por Pomponio Guzmán, Liborio Zerda y Carlos Ucróz (Sindicatura, 1917¹), se vio en la necesidad de interrumpir el internado y destinar aquellos aposentos -que hoy podríamos identificar como el ala sur adyacente a la Capilla-, a la labor diaria, ya que fueron los únicos que quedaron intactos y se prestaban así para la celebración de las clases (J.B.R., 1917 p. 575); las actas de la Consiliatura de octubre, noviembre, diciembre de 1917 y enero de 1918 contienen todo el plan estratégico que se llevó a cabo para el manejo de la emergencia (AHUR Vol. 137 Folios 61-75).



Recreación digital del despacho rectoral en la Consiliatura de 1918, formada a partir de imágenes de los recreados que se encuentran en los mosaicos de 1905; 1909; 1920 y 1929 del Archivo Histórico de la Universidad del Rosario (AHUR) disponibles en línea en: <https://urosario.edu.co/proximas-exposiciones/mosaicos> por medio de inteligencia artificial (IA). Sentados de izquierda a derecha Carlos Ucróz; Liborio Zerda; Monseñor Carrasquilla y Pomponio Guzmán. De pie y tomando nota, el recién nombrado secretario académico, colegial Antonio Rocha Alvira. Creación y desarrollo Silvana Rodríguez Mora.

1 La Consiliatura es el máximo órgano de gobierno del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario establecida en las constituciones fundacionales dictadas por el mismo fundador Fray Cristóbal de Torres en 1654. Constitución IX y siguientes. Más información disponible en: <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2022-11/regimen-constitucional-constituciones-reformas-normas-complementari.pdf> -Consulta realizada el 15 de febrero de 2026.

Los daños totales se calcularon en la cifra de treinta y dos mil pesos, lo que urgíó a las autoridades del colegio solicitar un auxilio expedito y colaboración para emprender, a la brevedad, la reconstrucción del Claustro; tanto la recolección del dinero -que incluyó, en un primer momento, la hipoteca de la casa contigua a la rectoral al Banco Hipotecario- como la ejecución de las obras no estuvieron exentas de penurias ni contratiempos (N.N., 2017b; Ortega Ricaurte, 1919).



Informe al ministro de Instrucción Pública. Diciembre de 1917. AHUR Libro 313 folios 251 y 252.

Así, en atención al llamado del Claustro, desde el Congreso de la República y muchos otros se participó con rentas continuas en las vigencias siguientes para el restablecimiento de las instalaciones y la normalización de la situación, labor que se tardó varios años en terminar; la gobernación del Tolima -entre otras, como la del Magdalena, Huila y Cundinamarca- se hizo presente con una contribución de dos mil pesos al alma mater de tantos de sus ilustres hijos que se educaron en sus aulas (Lozano T., 1919 , p. 273).

Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez

Regotá, mayo 17 de 1919.

Señor

Ministro de Instrucción Pública

E.S.D.

Cábelo la honra de informar a ese Despacho sobre la marcha del Colegio del Rosario de un año a esta parte.

Como lo dije en el anterior informe, la suma de \$30.000 que el Congreso de 1917 apropió para la restauración del edificio resultó insuficiente por haberse hecho el pago al Colegio en vales de Tesorería que fue preciso vender con descuento considerable. Me dirigí el año pasado nuevamente al Cuerpo Legislativo de la Nación para solicitar otro auxilio, que ambas Cámaras decretaron con generosidad y patriotismo por medio de la ley 13 de 6 de septiembre de 1918. Este auxilio alcanzó a la suma de \$25.000 y se cobró en vales de Tesorería, de los cuales se han vendido \$15.000 con un descuento promedio del 23% lo cual produjo \$11.570 moneda corriente. Los \$10.000 restantes respaldados en parte créditos por \$17.000 que se abrieron para proseguir los trabajos, y ^{que} no se han podido cubrir. No ha parecido oportuno vender los vales al precio a que se hallan actualmente. El costo total de la reparación del edificio fue de \$75.000, se hasta el 30 de abril último. Con dicha suma se terminó la reconstrucción del Claustro, con excepción de la capilla y, en el presente año se abrió nuevamente el internado en espléndidas condiciones de salubridad, higiene y hermosura.

A fines del año anterior fue asotada esta capital por una epidemia de gripe que hizo millares de víctimas. Con tal motivo era imposible concurrir a todos los alumnos como lo disponen el reglamento del Colegio y los decretos del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo no era justo ni conveniente prescindir en absoluto de calificar el aprovechamiento de los alumnos. Para obviar estas dificultades, el Rector, con aprobación de la Consultatura y de ese Ministerio, dictó el Decreto número 5 de 29 de octubre. En él se dispuso que los alumnos presentados en las clases fueran calificándose sin examen con el número 5; que los estudiantes que no habían tenido faltas de asistencia a las clases lo fueran con el número 4, y que los demás cursantes presentaran exámenes en noviembre, si estaban ausentes, y en marzo del presente año, si se hallaban enfermos. Con estas disposiciones se conservaron la seriedad de los estudios y la buena marcha del Colegio.

Durante el año de 1918 se graduaron dos doctores en jurisprudencia, un doctor en filosofía y letras y treinta y tres bachilleres. Comparando este número con los de los años anteriores, se advierte que ha disminuido y ello hay que atribuir-

lo a que -en cumplimiento de la promesa que a ese Ministerio hice en 1917- se han tomado últimamente medidas y dictado disposiciones tendientes a hacer más serios los estudios, más severos los exámenes y más extenso el plan, a fin de mejorar la calidad a expensas de la cantidad de los bachilleres, graduados en este Colegio Mayor.

En el presente año se han matriculado 232 alumnos que se distribuyen así: quince colegiales de adorno, diez oficiales, sesenta convictos y ciento treinta y siete externos. Queda reducido pues a menos de la mitad el acostumbrado personal del Rosario en épocas anteriores, lo cual se ha observado también en otros colegios de la capital. Atribuyo esta disminución a la difícil situación económica por que está pasando la República con motivo de la guerra europea y a que el decreto sobre revisión de cursos para obtener el bachillerato retrase a muchos estudiantes aducidos de matricularse en el Rosario.

La conducta de los alumnos en el presente año ha sido intachable, hasta el punto de que no ha habido necesidad de imponer ningún castigo. La disminución del personal facilita la vigilancia y permite a los superiores ejercer acción inmediata sobre cada uno de los discípulos.

El señor don José Joaquín Acosta, quien venía desempeñando a satisfacción del Colegio el cargo de Médico, renunció por motivos particulares, a principios de este año, y la Consultatura lo reemplazó -con aprobación del Excelentísimo Señor Patrono, por el señor doctor don Roberto Cortázar, colegial y católico de nuestro Instituto, quien prestó la fianza hipotecaria prescrita por las Constituciones. Tanto el señor Acosta como el doctor Cortázar han presentado mensualmente sus cuentas, pero aún no han sido examinadas ni foncadas en segunda y definitiva instancia las correspondientes al año pasado, remitidas en oportunidad a la Corte del Banco.

Por la sentida muerte del doctor José María Cordero Novara, Consultor del Colegio, fue nombrado para ese puesto, previa la vista del Excelentísimo Sr. Patrono, el colegial de número señor don Ponciano Sarmiento.

En reemplazo del doctor don Antonio E. Barriga Villalba, quien renunció la Secretaría del Colegio por consagrarse más de lleno a las tareas del profesorado, fue nombrado Secretario a principios de este año, el señor colegial don Pedro Ramírez Toro.

En el cuerpo de profesores se han verificado tres mudanzas: en reemplazo del ilustre doctor Elbio Zúñiga, quien por su avanzada edad hubo de retirarse de las cátedras que venía desempeñando hacía más de cincuenta años, se confiaron las aulas de física y química, significamente provistas de gabinete y la-

-3-

boratorio, al señor doctor Barriga Villalba, y la clase de Historia Natural, al colegial don Luis Benigno Patiño, adelantado estudiante de la facultad de medicina. El señor Presbítero don Luis Gónzalo Córdova renunció la clase de Religión, con motivo de su viaje a Europa, y lo sustituyó el señor colegial doctor don Jorge Arturo Bolgado.

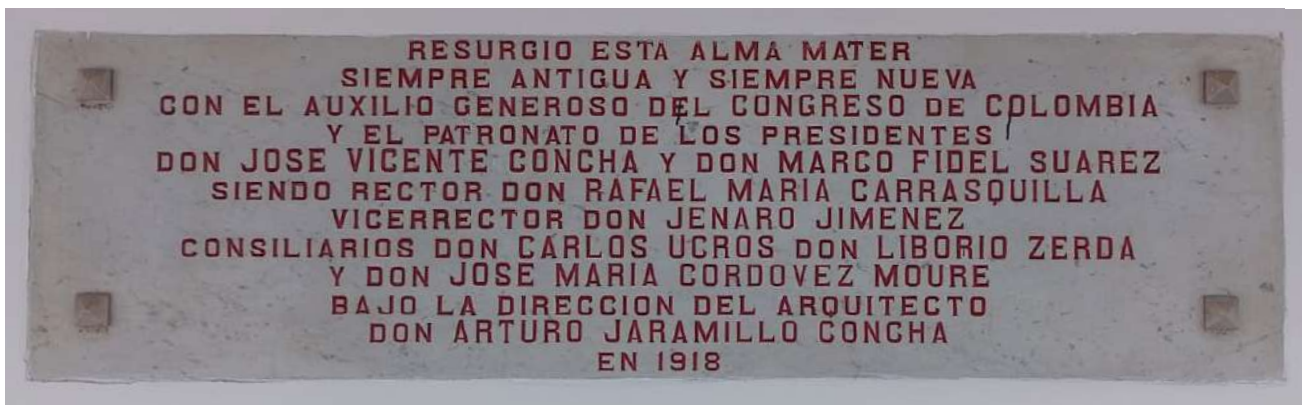
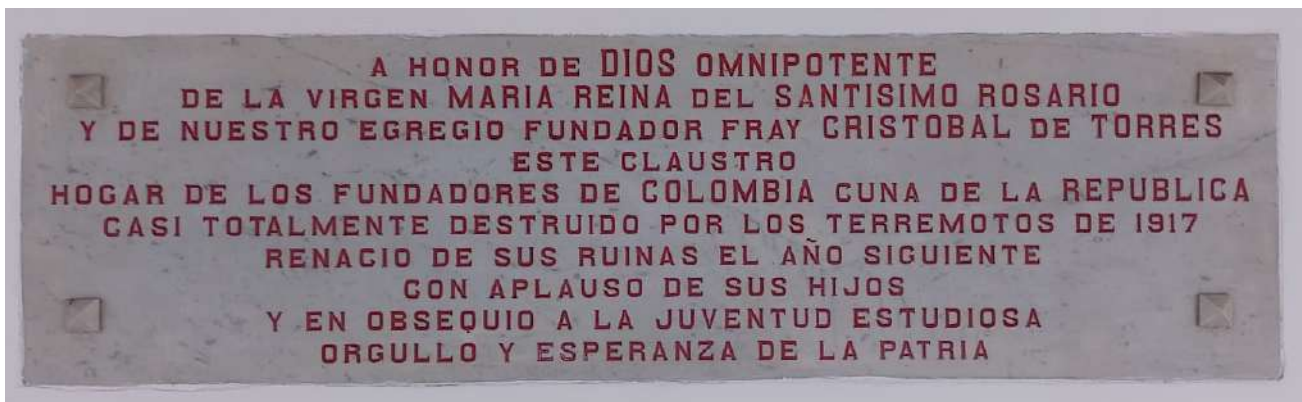
Las Asambleas departamentales del Magdalena, Tolima y Cundinamarca, con patriótica largueza digna de todo elogio, apropiaron en sus sesiones del presente año fondos auxiliares para terminar la reparación del Claustro, pues, como al principio se dijo, falta la principal de él, que es la capilla.

Dios guarde al señor Ministro,

R. M. Carrasquilla

En el plano internacional, se presentaba la compra de Estados Unidos al Reino de Dinamarca de las Islas Vírgenes por la suma de veinticinco millones de dólares, con el compromiso de reconocer y respetar el control del Reino de Dinamarca sobre Groenlandia (Bjerg, 2021; Olmo, 2026).

Al momento del establecimiento de la cátedra de Hacienda Pública. Para los años de 1919 y 1920 los trabajos de reconstrucción del Claustro, que hábilmente dirigió el ingeniero Arturo Jaramillo, recién habían cesado, el Claustro había ganado luz, mejores condiciones de higiene, ventilación, hermosura y comodidad sin perder su fisionomía propia, aun cuando, muchas de las intervenciones se realizaron desde los propios cimientos. El Claustro ya actualizado se encontraba así a la vanguardia de las construcciones de aquel entonces; dichos trabajos se realizaron con estricta economía, aprovechando en todo lo posible los materiales no comprometidos en su esencia, entre los cuales se advertía como gran parte de los techos seguían cubiertos con tejas del tiempo de Fray Cristóbal (Carrasquilla, 1919 p.14-16). Hoy día pueden observarse en el corredor bajo, en los costados oriental y occidental, frente a frente, placas conmemorativas (Nieto Arango, 2018).



Fotografías Claustro. Archivo personal

Si bien, para los habitantes de aquella pequeña Bogotá, de apenas 600 manzanas, cuyos límites seguían siendo muy parecidos a los de los tiempos de la colonia^[2], se acusaba su todavía persistente característica de alta densificación, falta de acción de la luz solar que le daba un aspecto lúgubre y de espacios libres que no guardaban relación con su tamaño —ya que sólo había 16 hectáreas de parques y jardines— (Posada Callejas, 191), había lastres propios de su origen como ciudad colonial, en estructura de damero y voluminosa monumentalidad religiosa,

que proyectaban directamente en el pausado actuar y estricta moral cristiana de los ciudadanos (Mejía,² 2000 p. 22).

La fría ciudad, con su característico aire de las antiguas ciudades españolas que, poco a poco, cambiaba su semblante a la modernidad (Posada Callejas, 1918, pág. 345), se encontraba en su primer tránsito de crecimiento poblacional, ya que, según el censo de 1905, apenas superaba los noventa mil, pero al terminar la década de los treinta serían menos de doscientos cincuenta mil — cuando Buenos Aires ya tenía casi dos millones; São Paulo, más de un millón y medio; y Nueva York ya superaba los cinco millones y medio de habitantes — (Iriarte, 1988, pp. 169-170).

Sus calles —no todas adoquinadas— estaban dominadas por carruajes tirados por mulas o caballos, en número superior a 200 y, si bien los motores a combustión no eran desconocidos, pues ya habían llegado antes los primeros carros, estos no superaban el medio centenar (Posada Callejas, 1918, p. 347). Entre los años de 1917 y 1918 la ciudad estaba en la adquisición de los tranvías eléctricos —recientemente la ciudad había adquirido la empresa del tranvía y, en muy corto tiempo, adquirirá la de energía—, que llegarían para 1920 con un tendido total de nueve kilómetros. El panorama normal de las calles bogotanas entonces era ver caballos y mulas halando carros y carretillas, con su ruido y hedor, donde la mayoría de los viajes a Usme, Suba, Usaquén o Chapinero se hacían en ellos (Iriarte, 1988, p. 203; Posada Callejas, 1918, p. 347).

Los textos de la época señalan una activa vida social, de tertulias en sus característicos cafés y suntuosos bailes; gran hospitalidad al forastero; dos teatros y cuatro “buenos” cinematógrafos; una refinada cultura y lujo en las élites. Los lugares de estadía más prestigiosos eran los hoteles Atlántico, Blume, Hispania y la Massion Doree, en los cuales anunciaban a disposición baño caliente y alumbrado eléctrico; eran en estos los sitios donde normalmente se desarrollaban las galas y eventos más dilectos. Se contaba con tres plazas de mercado, la Concepción que siempre estaba abierta; las Nieves que abría los martes y las Cruces los jueves; el tráfico de la ciudad se movía en su mayoría por las carreras principales, Real y del Florián, en donde se situaban los bancos, grandes almacenes, boticas, dentisterías y en general, donde se daba el movimiento (Ramiro. Pacheco, 2025; Posada Callejas, 1918).

Desde el año de 1835, ante la prohibición de entierros en las iglesias, en los extramuros de la ciudad se encontraba el cementerio central en la ruta del camino a Fontibón, destino final de la élite capitalina. A sus espaldas el reconocido por aquel entonces, cementerio de pobres, potrerros pantanosos, última morada de personas que se dedicaban a oficios varios como jornaleros, cigarreras, comadronas, escribientes, buhoneros, mendigos y locos, en últimas todos aquellos sin lugar al otro lado de la tapia, que para comienzos de la década de 1910 ya hacía evidente su sobre cupo y nula capacidad de expansión; en los periodos de lluvia las crecientes provocaban el flote de mortajas avanzadas, razón que explica el Acuerdo 24 de octubre 14 de 1913 del concejo de Bogotá, ordenando así la construcción del cementerio de Chapinero que empezaría a prestar servicio el 27 de octubre de 1918 recibiendo los restos mortales de Barbara Ardila (Rodríguez, 2006 p.231).

En los años veinte se dio una de las pandemias más temidas en la ciudad, la gripe española, que se ensañó con los menos favorecidos; un incremento aterrador en la mortandad sobrevino, vinculado a la proliferación de olas epidémicas —viruela, tifus, tuberculosis y enfermedades gastrointestinales—, lo que hacía de la muerte, especialmente de los niños, muchos de ellos desamparados, una escena cotidiana para los habitantes de la ciudad, que sentían muy próxima la muerte, pues era escena común los cadáveres en la vía pública, que eran recogidos y apilados en

2 Por el norte la calle 25 en la fábrica de cerveza Bavaria; por el sur la calle 1ª; por el oriente el paseo Bolívar, o lo que podemos hoy identificar como la avenida Circunvalar a la altura de la iglesia de Egipto; y por el occidente la carrera 19 en la Estación de la Sabana (Cuéllar Sánchez & Mejía Pavony, 2007).

el lugar dispuesto para ello en el hospital San Juan de Dios (Lamilla Guerrero & Ortiz Cassiani, 2023 , p. 92; Mora del Río, 2022).



Fotografía tomada de Mora del Río, 2022. La fiebre española en Bogotá.

La plaza de Bolívar era entonces un gran parque simétrico con la característica estatua del Libertador en el centro de la misma—sobrepuesta en 1846 y que reemplazó al mono de la pila, que se conserva en la actualidad en el museo colonial—, ya enrejada en alforja de hierro sobre un pequeño muro de piedra amarilla, y en cuyos ángulos se encontraban cuatro faroles a gas. Tenía la entrada por el costado sur y, para 1919, todo el jardín se encontraba en lamentable estado, lo que contribuyó al final a su posterior retiro en 1921, que llevaría a la inauguración ya remodelado en 1929 (Cendales Paredes, 2020).

El acceso a la ciudad era ya normal en ferrocarril por la estación de la sabana -límite occidental de la ciudad- que prestaba un continuo servicio por el norte y suroccidente desde el año de 1894 (Mejía, 2000). Para 1919 se dio el primer vuelo que entregaba correo aéreo entre Barranquilla y Puerto Colombia y, posteriormente, el aterrizaje del primer avión en Bogotá por los alemanes que fundarían la SCADTA (Iriarte, 1987).

Si bien gran parte del actual edificio del Capitolio Nacional —propuesto por el general Francisco de Paula Santander desde los albores de la libertad, pero resuelto e iniciado por el general Mosquera en 1848, y en cuyo diseño inicial debía albergar a las tres ramas del poder público, por lo que su estructura constaba de tres grandes bloques— ya había sido dispuesto parcialmente desde 1918 para la Cámara de Representantes y el Senado de la República; para 1920 se avizoraba, por fin, su terminado (G. Eljach, Pacheco, 2023, p. 168).

Muy relevante también por esos días fue la masacre de los artesanos, que causó un profundo dolor en la ciudadanía. Diez fallecidos, una veintena de heridos y más de trescientos detenidos

fueron los resultados de una protesta de confeccionistas por la orden de servicios al exterior de un gran lote de uniformes, cuando, según ellos, podía ser elaborado aquí mismo (Lamilla Guerrero & Ortiz Cassiani, 2023). Este gremio tan representativo de la ciudad por entonces, tuvo su origen en la transformación estética, que pretendía dejar atrás la uniforme imagen rural de ruana y alpargatas. Para ello se despliega todo un movimiento educacional, con la dotación de talleres de costura, imponiendo paños y cortes europeos, ello es lo que hace de la Bogotá de entonces una pasarela “bien vestida”, aunque no debe entenderse que se hubieran cortado de un tajo las viejas costumbres (Rojas Varela, 2024; Triana Moreno, 2012).

Fueron tiempos en los que se presentó una mentalidad innovadora, más propia del modernismo, en la cual se desplegaron capacitaciones técnicas y profesionales como no se habían visto. Confluyen aquí personajes como López Pumarejo, Nemesio Camacho, Laureano Gómez, Jorge Bejarano, Eduardo Santos, Luis Samper, entre muchos otros. Es cuando comienzan a llegar las primeras misiones extranjeras especializadas de alto nivel y calidad, que promoverían la renovación y el progreso: la alemana que impulsó la reforma educativa; la italiana que modificó el sistema penal; la suiza en el campo militar; y la francesa y suiza que le darían vida a la fuerza aérea colombiana. Posteriormente será la Kemmerer, en la cual Esteban Jaramillo será de vital importancia, ya que los miembros de la comisión contaban con muy poca información y detalles de la realidad colombiana (Iriarte, 1988).

La creación de la cátedra de Hacienda Pública. En medio de esta transformación social y en el curso del gran despliegue de colaboraciones, desde el nivel nacional por parte del congreso con el aporte de la ley 58 de 1917 y la ley 13 de 1918, hasta el nivel local, por parte del concejo de la ciudad con la exención en el pago del tributo de andamios (N.N., 1917 folio 510), en la sesión de la asamblea del departamento de Cundinamarca del miércoles tres de abril de 1918, uno de sus integrantes, el asambleísta Nicasio Anzola ³ radica y propone un proyecto de ordenanza por la cual se funda una *cátedra suprema* ⁴ en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

El proyecto de ordenanza consideró “...que es un grande honor para el departamento que en su territorio funcione el ilustre Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, que tanta gloria ha dado a la República y que ha sido considerado por la Universidad de Lovaina como uno de los mejores de Sur América...” y “...que es un deber del departamento rendir a tan importante colegio un homenaje útil que estimule lo más eficazmente posible los estudios de ciencias y de humanidades...”. En su articulado ordenaba al gobernador celebrar con el rector del Claustro,

3 Elegido por la circunscripción de Cáqueza en varias oportunidades, y por aquel entonces ya consabido profesor de la Facultad de Jurisprudencia en el Rosario en Derecho Civil y Comercial, de las cuales se publicaron las correspondientes obras. Nacido en La Palma, Cundinamarca, en 1872. Abogado de la Universidad Nacional. Realizó una notable carrera en la rama jurisdiccional donde inició como Juez Civil del Circuito de Villavicencio y en Facativá; Fiscal del Circuito y Juez cuarto de Bogotá; Juez Superior de Cundinamarca y Fiscal Superior; Magistrado del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Regentó varias cátedras a lo largo de su vida en diversos planteles; desde normales hasta universidades. Publicó variadas obras en diversos temas. Fue también congresista y consejero de Estado. (Ospina, 1937). Por regentar durante más de veinte años las cátedras de Derecho Civil y Comercial, la Consiliatura unánimemente lo distinguió como Colegial Honorario (Archivo Histórico Universidad del Rosario Vol. 137 - Actas de Consiliatura 1917- p.78). Su fallecimiento se dio en Bogotá en 1965 (Diario El Tiempo, noviembre 4 de 1965 p.5).

4 El sistema pedagógico de los jesuitas, la *RATIO STUDIORUM*, disponía una graduación de los estudios de Gramática en tres niveles: clase ínfima, media y suprema, iniciando por los rudimentos hasta alcanzar el mayor grado de complejidad, al tiempo que la dificultad de los autores latinos empleados incrementaba en la misma proporción. A partir de la anterior reflexión podemos concluir válidamente que la *cátedra suprema* podría hacer relación a lecturas “avanzadas”, donde se leían y comparaban autores clásicos e importantes, lo que supone entonces que no se trataba de clases de introducción o iniciales, sino todo lo contrario, espacios académicos de profunda reflexión. Construcción realizada a partir de una valiosa contribución de un apreciado corresponsal cuya voluntad expresa es la reserva de su nombre.

respetando su autonomía y constituciones, un contrato para fundar una cátedra "suprema", ya en jurisprudencia, ya en filosofía, ya en letras, según lo determine el colegio, dotada por el departamento con cuarenta pesos mensuales que deberán ser incluidos en el presupuesto de gastos de las próximas vigencias, y con la obligación al profesor que designe libremente el colegio de publicar sus lecciones.

Gaceta de Cundinamarca	
ORGANO OFICIAL DEL DEPARTAMENTO (SEGUNDA ÉPOCA)	
AÑO XXII República de Colombia—Bogotá, abril 21 de 1918 N.º 2604	
CONTENIDO	Págs.
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL	
Acta de la sesión del miércoles 3 de abril de 1918.	9415
Proyecto de Ordenanza por la cual se funda una Cátedra Suprema en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.	9417
Proyecto de Ordenanza sobre división escolar del Departamento.	9418
Proyecto de Ordenanza por la cual se reforma la número 26 de 1916.	9418
Proyecto de Ordenanza sobre fundación de la revista Agro-Pecuaría.	9418
Informes de Comisiones.	9419
Avisos.	9420
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL	
ACTA DE LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 3 DE ABRIL DE 1918	
(Presidencia del H. D. Melo)	
I.—Llamóse a lista, y dejaron de concurrir, con legítima excusa, los HH. DD. Anzola, Barbosa, Coradine, Forero Vargas, Maldonado y Samper Sordo, y sin ella, los HH. DD. Campuzano Márquez, Hernández Rodríguez y Martínez (Ausentes).	
Como hubiese el quorum reglamentario, el señor Presidente declaró abierta la sesión a las tres menos diez p. m., y leída el acta del día anterior, fue aprobada sin modificaciones.	
Dióse cuenta del orden del día y de los siguientes negocios sustanciados por la Presidencia:	
a) Un memorial de los Sres. Angel Torres G. y Bernardino Londoño, del Puerto de Bogotá, en que solicitan se revise la actual tarifa de pesajes, a fin de que se elimine el gravamen por el tránsito de la producción;	
b) Un memorial del Sr. Gilberto Mora, en que solicita el pago de la suma que se le ha dejado de cubrir, como alumno becado de la Escuela Nacional de Bellas Artes, por haber suprimido el señor Gobernador de Cundinamarca, en el Presupuesto respectivo, la partida necesaria para darle cumplimiento a una Ordenanza;	
c) Un memorial del Sr. Benjamín Ferreira, en que emite su parecer relacionado con la proyectada prolongación del Ferrocarril de la Sabana;	
d) Un memorial de la Hermana Eladis, de La Mesa, en solicitud de un auxilio para el Colegio de la Presentación de esa ciudad;	
e) Un memorial del Presidente de la Junta Directiva del Monumento a la Virgen Inmaculada de Guadalupe, en que pide el concurso de esta Honorable Asamblea para aquella obra;	
f) Un oficio del Presidente del Concejo Municipal de La Vega, en que solicita que a la escuela urbana de varones se le nombre un Subdirector, o que se divida esa escuela, como se hizo con la de niñas;	
g) Telegramas de las Honorables Asambleas del Atlántico, Tolima, Boyacá, Cauca y Antioquia comunicando la elección de nuevos dignatarios;	
h) Un telegrama del señor Presidente de la Asamblea del Cauca, en que transcribe una proposición de ese Honorable Cuerpo, por medio de la cual se insinúa a las demás Asambleas que en sus respectivos Presupuestos voten la partida necesaria para pagar la venida del médico cubano Angel García al Lazareto de Agua de Dios; y	
i) Un telegrama de los Sres. Duarte, Camacho, Prieto, Alvarez, Villamizar y Salguero, de Pueblo Viejo, en que manifiestan que están abandonando las vías de comunicación, y suplican a esta Honorable Asamblea que obvie los inconvenientes que se oponen al progreso.	
II.—Leyóse el informe de la Comisión que estudió una petición del Concejo Municipal de Fusagasugá. Como no viniese en la forma reglamentaria, la Presidencia ordenó que fuera devuelto, y en el curso de la sesión el H. D. Afanador volvió a presentar el informe mencionado, ya de acuerdo con las prescripciones reglamentarias.	
Dióse lectura al informe de la Comisión que estudió un memorial del señor Cura Párroco de Las Nieves, en relación con la reconstrucción de la iglesia. Se aprobó la proposición con que termina, y en consecuencia, se puso en discusión el proyecto de Ordenanza «por la cual se concede un auxilio a la Parroquia de Las Nieves.»	
En este momento los HH. DD. Cuervo Márquez, Grillo y Vélez Calvo sentaron la siguiente proposición, que fue aprobada:	
«Altérese el orden del día y dése primer debate al proyecto de Ordenanza por la cual se dispone la manera como Cundinamarca debe asociarse a la celebración del Centenario de la Batalla de Boyacá.»	
Dióse lectura en seguida al informe referente a un oficio de la Academia Nacional de Historia sobre este Centenario, y aprobada la proposición con que termina, el H. D. Cuervo Márquez, miembro de la Comisión informante, manifestó que el brillante informe que se acababa de leer era debido a la pluma del H. D. Grillo. Puesto en discusión el proyecto de Ordenanza «sobre la celebración del Centenario de la Batalla de Boyacá», a que se ha venido haciendo referencia, fue aprobado en primer debate, y pasó en comisión a los HH. DD. Riaño, Sáenz y Santos, con cinco días de término.	

Artículo. Para el puente mandado construir por la Ordenanza número 39 de 1916, se destina hasta la cantidad de mil pesos (\$ 1.000) que se tomarán de los fondos comunes de la Junta de Caminos de Ubaté.

Artículo. Para los gastos de que trata el artículo 36 del presente Presupuesto en lo relativo a la construcción del edificio de San Francisco, queda autorizada la Gobernación a invertir en ella hasta la suma de treinta mil pesos (\$ 30.000) de las economías que haga sin perjudicar el servicio público en las partidas de los artículos 39, 42 y 49.

A continuación, por no tener más artículos la parte dispositiva del proyecto, el señor Presidente ordena que se pase al orden del día.

X.—Leyóse el informe de la Comisión que estudió por segundo debate el proyecto de Ordenanza sobre fijación de viáticos, y la Asamblea negó la proposición con que concluye, que dispuso se le diera segundo debate por haber quedado incluída en el Presupuesto de Rentas y Gastos la disposición a que se refiere el proyecto mencionado.

Leído el informe de la Comisión que estudió para segundo debate el proyecto de Ordenanza reformativa de la anterior 2 de 1916, fue aprobado la proposición con que termina, y en consecuencia el señor Presidente abrió el segundo debate. Consideróse el artículo único modificando por la Comisión, y en votación secreta, fue aprobado por 16 balotes blancos contra 6 negros, de que dieron cuenta los HH. DD. Vargas y Sáenz, nombrados escrutadores. En seguida fue adoptado.

Se aprobó el inciso original del artículo único del proyecto.

Incidentalmente, el H. D. Vargas propuso este artículo:

Artículo nuevo. Para pagar el sueldo de un escribiente supernumerario en 40 días de las presentes sesiones ordinarias \$ 60-00.

Sometido a discusión el anterior artículo, el H. D. Grillo preguntó en este momento por qué siendo dos los escribientes figuraban trece. El señor Presidente manifestó en respuesta que había que subsanar ese error, para lo cual pedíase votar la partida necesaria para pagar el crédito, puesto que se había prestado el servicio. Légo el artículo fue aprobado en votación secreta por 16 balotes blancos contra 6 negros de que dieron cuenta los escrutadores HH. DD. Sáenz y Romero.

El mismo H. D. Vargas propuso el siguiente artículo nuevo, que fue también aprobado en votación secreta por 14 balotes blancos contra 7 negros, según informaron los escrutadores HH. DD. Jiménez y Ferreira:

Artículo nuevo. Para completar el sueldo del Oficial Mayor de Instrucción Pública del Departamento, en cuatro meses, a \$ 20 mensuales \$ 80-00.

Cerróse en seguida el debate sobre la parte dispositiva, y en discusión el título, el mismo H. D. Vargas lo modificó en la forma que sigue, y así fue aprobado y adoptado:

Proyecto de Ordenanza por la cual se reformató la número 2 de 1916 y se votan dos créditos adicionales al Presupuesto de Gastos de la vigencia en curso.

Se cerró en segundo debate en votación secreta, por 17 balotes blancos contra 4 negros, según lo informaron los escrutadores HH. DD. Vargas y Grillo. La Asamblea dispuso que pasara a tercero.

XI.—Leyóse el informe de la Comisión que estudió por segundo debate el proyecto de Ordenanza por la cual se concede una autorización, y aprobó la proposición con que termina. Se abrió el segundo debate y fue aprobada, y adoptada la modificación propuesta por la Comisión al artículo único.

Se cerró el debate sobre la parte dispositiva, y se negó el preámbulo, a moción del H. D. Beltrán. Fue aprobado el título, incidentalmente el H. D. Grillo señaló la siguiente proposición, que fue aprobada:

Revócase la impropiedad dada al preámbulo del proyecto de Ordenanza que se discute, y reconócese.

Sometido a discusión nuevamente el preámbulo, fue aprobado.

Cerrado el segundo debate, este proyecto pasó a tercero por 13 balotes blancos contra 5 negros, de que dieron cuenta los escrutadores HH. DD. Grillo y Sáenz.

A las seis y cinco minutos se levantó la sesión.

XII.—Fuero presentado los siguientes proyectos:

El H. D. Afanador, en asocio de los HH. DD. Copete y Manabí, el de Ordenanza por la cual se asigna a la reparación y conservación de un archivo.

El H. D. Delgado, en nombre del H. D. Cuervo Márquez, el de Ordenanza por la cual se adiciona la 37 de 1916.

El H. D. Afanador devolvió, en nombre de los HH. DD. Vélez Calvo y Cuervo Márquez, con el respectivo informe, un memorial de algunas rectificaciones de La Paz.

El Presidente, ROBERTO MELO

El Secretario, Antonio Romero Torres

PROYECTO DE ORDENANZA

por la cual se funda una Cátedra Suprema en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

La Asamblea de Cundinamarca

CONSIDERANDO:

1º Que es un grande honor para el Departamento que en su territorio funcione el ilustre Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, que tanta gloria ha dado a la República y que ha sido considerado por la Universidad de Lovaina como uno de los mejores de Sur América;

2º Que es un deber del Departamento rendir a un importante Colegio un homenaje útil que estimule lo más eficazmente posible los estudios de ciencias y de humanidades;

ORDENA:

Artículo 1º El Gobernador procederá a celebrar con el Rector del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, respetando la autonomía de éste y de conformidad con sus Constituciones, un contrato o arreglo para fundar una Cátedra Suprema, ya en Jurisprudencia, ya en Filosofía, ya en Letras, según lo determine el Colegio, dotada por el Departamento con cuarenta pesos mensuales, y con la obligación al profesor que el Colegio libremente nombre de publicar sus lecciones.

Artículo 2º El Gobernador comunicará la presente Ordenanza a otros Departamentos y solicitará que, en lo posible, sea imitada.

Artículo 3º Esta Ordenanza regirá desde su sanción.

Artículo 4º Los gastos que esta Ordenanza ocasiona, se incluirán en el Presupuesto de gastos de la próxima vigencia.

Dada, etc.
Presentado a la Honorable Asamblea departamental de Cundinamarca por el infrascripto Diputado por la Circunscripción de Caqueza.

Nicasio Anzola

República de Colombia—Departamento de Cundinamarca—Asamblea—Secretaría—Bogotá, abril 13 de 1918

En la sesión de esta fecha fue aprobado en primer debate el proyecto anterior, y pasó en comisión, con tres días de término, a los HH. DD. Sáenz, Forero Vargas y Grillo.

Regístrese, cópiése y publíquese.

Romero Torres

PROYECTO DE ORDENANZA

sobre división escolar del Departamento

La Asamblea de Cundinamarca

ORDENA:

Artículo 1º Divídase el Departamento en diez Provincias escolares, así:

Provincia de Chocontá, capital Chocontá—Municipios: Maná, Macché, Nemocón, Sesquilé, Sueca, Tibritá y Villapinzón.

Provincia de Guaduas, capital Guaduas—Municipios: Beltrán, Bitúma, Capatrapí, Chaguaní, Guayabal de Siquima, Pailí, Quebradanegra, San Juan, Uica, Yacaré y Villota.

Provincia del Guavio, capital Gachetá—Municipios: Gachalá, Gama, Gusaca, Guatavita, Junín, Sopó y Ubalá.

Provincia de Facatativá, capital Facatativá—Municipios: Albán, Apolainá, Bojacá, Engativá, Fontibón, Funza, La Vega, Madrid, Mosquera, San Francisco, Sasaima, Subachoque y Zipacón.

Provincia del Norte, capital Ubaté—Municipios: Cachupe, Chonquí, Fomeque, Fosca, Gutiérrez, Quetame, Ubaque, Upe, Usme y Corregimientos de Nazaret y Pasquilla.

Provincia de Riosucio, capital Pachó—Municipios: El Peñón, La Palma, La Peña, Nimaína, Nocaima, Palma, San Cayetano, Supatá, Vergara y Yacopí.

Provincia de Sumapaz, capital Fosagangú—Municipios: Arbeláez, Boss, Nilo, Pandí, Pasca, Soacha, Tibacuy y Viotá.

Provincia de Tequendama, capital La Mesa—Municipios: Anapoima, El Colegio, Girardot, Guataquí, Jerusalén, Nariño, Oipile, Ricaurte, San Antonio, Tená y Tocaima.

Provincia de Zipaquirá, capital Zipaquirá—Municipios: Calicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, La Calera, Suba, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Usaquén.

Artículo 2º Para los efectos de las visitas escolares, hacen parte de cada Municipio las escuelas rurales municipales o departamentales que funcionen dentro del territorio del respectivo Distrito.

Artículo 3º El Municipio de Bogotá continúa formando una sola unidad escolar.

Artículo 4º Queda en estos términos modificado el artículo 2º de la Ordenanza número 25 de 1913.

Dada, etc.

Presentado a la Honorable Asamblea en sus sesiones de 1918, por los suscritos Director General de Instrucción Pública y Diputados.

R. Cortázar—Glorio Forero Vargas—Diputado Delegado—Antonio García C.—José Manabí—Ruperto Melo.

República de Colombia—Departamento de Cundinamarca—Asamblea—Secretaría—Bogotá, abril 13 de 1918

En la sesión de esta fecha fue aprobado el proyecto de Ordenanza anterior, y pasado en comisión a los HH. DD. Barbosa, Alvarado y Ferreira, con cinco días de término.

Regístrese, cópiése y publíquese.

Romero Torres

PROYECTO DE ORDENANZA

por la cual se reforma la número 26 de 1916

La Asamblea de Cundinamarca

ORDENA:

Artículo 1º A las exposiciones pecuarias y agrícolas que tengan lugar de conformidad con la Ordenanza número 26 de 1916, podrán ingresar expositores de otros Departamentos que hayan organizado concursos periódicos semejantes, en los cuales se dé entrada a productos de Cundinamarca.

Artículo 2º Los premios que se adjudiquen consistirán de medallas de oro o de plata, diplomas de honor, o dinero, a juicio de la Gobernación en cada caso.

Artículo 3º Los semovientes que hayan obtenido el primer premio en una exposición de Cundinamarca no podrán ser presentados en otras del mismo Departamento, y serán declarados fuera de concurso.

Artículo 4º La Gobernación remitirá anualmente a la Junta de Ferias de Honda hasta seis premios, que se adjudicarán a nombre de Cundinamarca en el concurso periódico que allí tiene lugar.

Artículo 5º Facilitase a la Gobernación para reglamentar las exposiciones, fijar el número de ellas y los sitios en que deben celebrarse, y llenar los vacíos que la práctica haga notar en la Ordenanza número 26 de 1916 y en la presente.

Artículo 6º Esta Ordenanza regirá desde su sanción.

Dada, etc.

Propuesto a la consideración de la Honorable Asamblea en su sesión del 13 de abril de 1918 por los suscritos Diputados.

I. Samper Sordo—Carlos J. Vargas—Alberto Coradine.

República de Colombia—Departamento de Cundinamarca—Asamblea—Secretaría—Bogotá, abril 15 de 1918.

En la sesión de hoy fue aprobado este proyecto en primer debate, y pasó en comisión, con cuatro días de término a los HH. DD. Riaño y Afanador.

Regístrese, cópiése y publíquese.

Romero Torres

PROYECTO DE ORDENANZA

sobre fundación de la revista Agro-Pecuaría

La Asamblea de Cundinamarca

ORDENA:

Artículo 1º La Revista Agro-Pecuaría de Cundinamarca será órgano del Departamento, encaminado a difundir las enseñanzas agronómicas y pecuarias en él.

Artículo 2º Autorízase al Gobierno Departamental para hacer editar dicha Revista en la Imprenta del Departamento.

Artículo 3º La Revista saldrá una vez en el mes. Su edición será de quinientos (500) ejemplares, constando cada uno de 32 páginas en cuarto menor.

Artículo 4º La Dirección, Redacción y Administración de la Revista estará a cargo de la Academia Agronómica, sin que ésta derive por ello

República de Colombia. Gaceta Departamental Gobernación de Cundinamarca. 21 de abril de 1918. No. 2604.

Es así como, luego de cumplidas todas las formalidades previstas en el reglamento — ser aprobado en primer debate, pasar y ser aprobada en comisión, y luego nuevamente aprobada por la plenaria —, la Asamblea del Departamento de Cundinamarca dicta la ordenanza 36 de 1918 “...por la cual se funda una cátedra suprema en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario...” que ordena, en sus cuatro artículos, la celebración de un contrato con el rector del Claustro — para aquel entonces Rafael María Carrasquilla —, de conformidad con sus constituciones, para fundar la cátedra suprema de Hacienda Pública o de Derecho Administrativo, dotada por el departamento con cincuenta pesos mensuales y con obligación al profesor que el colegio libremente nombre de publicar sus lecciones. El presidente de la Asamblea que suscribe la ordenanza es Ruperto Melo⁵; Antonio Romero Torres, el Secretario; Rafael Escallón⁶, Gobernador; y Ricardo Cortázar, Director General de Instrucción Pública.

5 Personaje relevante en el decenio de 1920-1930, de los principales protagonistas del escándalo conocido como “la rosca manzanillista” para más información ver: https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/r_rendon/id/405/ y https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/r_rendon/id/404/.

6 Hijo de Manuel Agustín Escallón y María Raimunda Miranda, nació en el Socorro el 27 de noviembre de 1881. Las primeras letras las recibió de la institutriz Carmen Medina para luego matricularse en el Colegio San Bartolomé, de donde se graduó como bachiller en 1897 para continuar estudios de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional, que culminaría

Gaceta de Cundinamarca	
ORGANO OFICIAL DEL DEPARTAMENTO (SEGUNDA ÉPOCA)	
AÑO XXII República de Colombia—Bogotá, mayo 7 de 1918 N.º 2618	
CONTENIDO	
	Págs.
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL	
Ordenanza número 36, por la cual se funda una Cátedra Suprema en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	9549
Ordenanza número 37, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre la Compañía del Ferrocarril de la Sabana	9549
Ordenanza número 38, por la cual se determina la organización e inversión de un potrero y la reparación de una vía	9550
Acta de la sesión del lunes 15 de abril de 1918	9550
Informe	9551
Proyecto de Ordenanza por la cual se concede un auxilio a los leprosos cundinamarqueses de Agua de Dios	9552
Informe del Ingeniero, Sr. Justo Moscosó, sobre la prolongación del Ferrocarril de la Sabana al Bajo Magdalena (continuación)	9553
SECRETARÍA DE GOBIERNO	
Decreto número 71, por el cual se nombra un Comisario del Cuerpo de Guardias	9534
Decreto número 72, por el cual se provee una vacante de Cabo en el Cuerpo de Guardias	9534
Decreto número 73, por el cual se nombran Alcaldes de Bolívar, Fosca, Gachetá, Gama, Pachó, Quetame, Subachoque, Sutatausa y Tuma	9534
Decreto número 74, por el cual se nombra Registrador principal del Circuito de Arbeláez	9534
Decreto número 76, por el cual se nombran miembros de la Junta Seccional del censo	9534
Avisos	9534
Asamblea Departamental	
ORDENANZA NÚMERO 36 DE 1918 (Abril 29)	
por la cual se funda una Cátedra suprema en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	
La Asamblea de Cundinamarca	
ORDENA:	
Artículo 1.º El Gobernador procederá a celebrar un contrato con el Rector del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, de conformidad con sus Constituciones, para fundar una Cátedra suprema de Hacienda pública o de Derecho administrativo, dotada por el Departamento con cincuenta pesos (\$ 50) mensuales, y con obligación el Profesor, que el Colegio libremente nombre, de publicar sus lecciones.	
Artículo 2.º El Gobernador comunicará la presente Ordenanza a otros Departamentos y solicitará que, en lo posible, sea imitada.	
Artículo 3.º Esta Ordenanza regirá desde el 1.º de julio próximo.	
Artículo 4.º Los gastos que esta Ordenanza ocasione se incluirán en el Presupuesto de Gastos de la próxima vigencia.	
Dada en Bogotá, a veinticinco de abril de mil novecientos diez y ocho.	
El Presidente,	ROBERTO MELO
El Secretario,	Antonio Romero Torres
Gobernación de Cundinamarca—Bogotá, abril 29 de 1918—Publíquese y ejecútese.	
(L. S.)	RAFAEL ESCALLÓN
El Director General de Instrucción Pública,	
	Roberto Cortázar
ORDENANZA NÚMERO 37 DE 1918 (Abril 30)	
por la cual se dictan algunas disposiciones sobre la Compañía del Ferrocarril de la Sabana	
La Asamblea de Cundinamarca	
CONSIDERANDO:	
1.º Que por sentencia de fecha 15 de junio de 1916 la Corte Suprema de Justicia declaró resuelto, por falta de cumplimiento de la Nación, el contrato número ciento setenta y tres de 26 de abril de 1898, por el cual el Departamento vendió a la República seis mil acciones de la Compañía del Ferrocarril de la Sabana y dispuso que, como consecuencia de la resolución del contrato, volvieran las cosas al estado que tenían antes de celebrada la negociación; y	
2.º Que el Decreto Ejecutivo número 1.105 de 1916, por el cual se ordenó dar cumplimiento a dicho fallo, dispuso en su artículo 2.º que la administración del Ferrocarril pasara a la Junta Directiva que debería constituirse de conformidad con los Estatutos,	
ORDENA:	
Artículo único. Tan pronto como sea sancionada la presente Ordenanza, el Gobernador, en su carácter de representante de los derechos del Departamento en la Empresa del Ferrocarril de la Sabana, promoverá el restablecimiento de los Estatutos de la Compañía, en todas sus partes, para reorganizarse de conformidad con ellos y con los Reglamentos vigentes.	
Dada en Bogotá, a veintiséis de abril de mil novecientos diez y ocho.	
El Presidente,	ROBERTO MELO
El Secretario,	Antonio Romero Torres
Gobernación de Cundinamarca—Bogotá, abril 30 de 1918—Publíquese y ejecútese.	
(L. S.)	RAFAEL ESCALLÓN
El Secretario de Hacienda,	
	Juan M. Aguado

República de Colombia. Gaceta Departamental Gobernación de Cundinamarca. 7 de mayo de 1918. No. 2618.

El antes de la creación de la cátedra de Hacienda Pública en la facultad. En lo absoluto es novedoso para comienzos del siglo XX el tema de las finanzas públicas en el Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario. El Claustro, así como todo el sistema de universidades de Colombia,

con todo éxito en 1912. Seguidamente fue nombrado en la Delegación Diplomática en Roma, ciudad en la cual inició estudios en Ciencias Penales en la Real Universidad de Roma con el profesor Ferri. Al recibir su doctorado volvería al país en el año 1916 a desenvolverse en el ámbito de la práctica profesional; sin embargo, al poco tiempo el Presidente de la República, José Vicente Concha, lo designa como encargado de la Gobernación de Cundinamarca en 1917, ante la urgencia que se presentaba al momento -previamente habían sido designados en el mismo cargo y con brevedad incluso de días Eduardo Briceño Díaz; Jorge González García y Eduardo Restrepo Sáenz-, puesto al que renunció irrevocablemente a comienzos de 1918 debido a profundos desacuerdos con los procederes políticos y administrativos. Es a él a quien se le debe la propuesta e inicio, de la aún hoy en pie, construcción del edificio de la Gobernación -primeramente, llamado Palacio de Cundinamarca y luego Palacio de San Francisco en alusión a los terrenos sobre los cuales se erigió que contenían el Convento Máximo de la Orden de Frailes Menores, ubicado en la avenida Jiménez con carrera séptima, justamente al lado de la iglesia más antigua de la ciudad, el templo de San Francisco-. Dictó la asignatura de derecho penal en la Universidad Nacional por muchos años y participó activamente en la Sociedad de Embellecimiento. Falleció en Bogotá el 21 de marzo de 1951. No hay memorias de su paso por la Gobernación, ni del año 1917 ni del año 1918, disponibles sí las de 1919 en el Archivo General de la Nación. (Ferneche, s/f; Lombana, 1924).

formado en ocasión de la reforma educativa de Santander de 1826⁷ (N.N., 2017a), que implicaba todo un plan de estudios tanto para Jurisprudencia como para Filosofía, Matemáticas y Medicina, fue pionero en la introducción de la asignatura de Ciencia Política que, para 1827, la dictaba Don Miguel Tobar, y que en su currículum incluía “...la teoría de las rentas y los impuestos..., ...los presupuestos anuales de gastos...” (Gaitán Bohórquez, 2002 p. 96-98 y 101-103; Malagón Pinzón, 2019). Por lo cual adquiere todo el sentido el establecimiento de una cátedra suprema, en el entendido de que las materias no le eran extrañas a los alumnos.

Así también la asignatura de Economía Política que ya para 1836 se dictaba por parte de Juan Nepomuceno Gómez (Caja 91 Folio 452 AHUR) y regentada por muchos años en la voz de Don Justiniano Cañón (1906), posteriormente por José Vicente Combariza, que se dictaba desde mucho antes en la facultad y que continuaría con posterioridad al establecimiento de la de Hacienda Pública, para el año de 1921 por Carlos Lozano y Lozano, en 1923 por Arturo Posada, en 1927 por Eduardo Sáenz, en 1929 por Pomponio Guzmán, en 1933 Francisco de Paula Pérez y Mariano Ospina Pérez, en 1951 por Rafael Unda Ferrero y Francisco Puyana, 1954 Jorge Echeverri, en 1959 la detentaba Rodrigo Llorente. Muy parecido sucedió con la asignatura de Derecho Real, que se dictaba desde antes de la Independencia y para el año de 1809 era dictada por Gallardo y Guerrero, en 1906 se seguía dictando con la denominación de Derecho Español, regentada por Julián Restrepo Hernández, luego por Alberto Suarez Murillo en 1912; para 1919 dictada por el profesor Santiago Rizo; en 1921 por Guillermo Amaya, en 1929 por Alberto Suárez Murillo, en 1951 por José María Ots Capdequí; en 1954 por Manuel Barrera Parra y en 1959 por José María Marsal y Marcé.

Aún antes, otro rosarista, Pedro Fermín de Vargas, ya había publicado cartas, informes y memorias⁸ con variado contenido que permite identificar, en un inicio, a un entusiasta reformista funcionario de la corona —que podríamos hoy identificar con la ciencia de la policía—, preocupado por mejorar y mantener las condiciones de vida de los habitantes, sustentado en el agro; superar el atraso técnico; incentivar el comercio y generalizar la propiedad de la tierra—, que también incluyó notables observaciones económicas y que hace el tránsito al movimiento independentista. Lamentablemente, no hay certezas de todos los documentos que se le atribuyen, así como de otros sueltos con sistemática estructura; su vertiginosa vida, con el uso de múltiples pseudónimos en tantos lugares, no permite generar conclusiones determinantes sobre el particular. Lo cierto es que su obra —manuscrita en un principio y luego publicada— causó un gran impacto en los territorios virreinales que, en todo caso, le sobrevivió, aunque no logró materializarse del todo y conserva luces de plena vigencia hoy día (De Vargas, 2016, p. 10-16; Restrepo Salazar, 2022, p. 153-158).

Oportuno advertir así una obviedad: la Hacienda Pública no siempre se entendió tal y como la reconocemos hoy día. La evolución del tema—sin dejar de anotar que toda gran civilización ha dejado rastro financiero de su existencia, ya sea en forma de registros o incluso monumentos, desde los sumerios, griegos, egipcios, romanos, hasta los mayas e incas—pasa por entender su ubicación, en la visión romanogermánica: primeramente en el derecho civil, dentro del patrimonio particular de quien detentaba el poder; luego en el derecho público—cuando se despersonaliza ese patrimonio y se le da una connotación de público y ya no *personal*—, contando con su medio de acción a través del derecho administrativo—evolución conceptual del derecho de policía y la ciencia de la administración—; y, una vez se tenga la madurez doctrinaria,

7 Hasta 1853 el Rosario obtendrá de nuevo su autonomía por Decreto del 10 de marzo.

8 La expresión memoria no es una novedad del republicanismo, por el contrario, se encuentra presente en todo el devenir del periodo colonial, y es bastante probable que cuente con antecedentes romanos, muy común encontrarla en escenarios de las expediciones, así por ejemplo La Botánica (1783 – 1814), en las cuales se consignaba y reportaba al superior los avances y descubrimientos que se presentaban.

su autonomía como rama del derecho (Asorey et al., 2008). De allí que no sean necesariamente tan extrañas las afirmaciones que sostenían que el tema era puro derecho administrativo (Rodríguez-Gutiérrez, 2009, p. 36 y 37 y pp. 74).

Normalmente se suele identificar a José María del Castillo y Rada (1776-1835) —con justas razones— como pionero y precursor de la materia, por haber sido tantas veces ministro de Hacienda; sin embargo, anterior a él, otro prócer de la patria, Alejandro Osorio Uribe (1790-1863), había ejercido funciones hoy identificables con el ordenamiento de gastos e ingresos, y otro contemporáneo, Pedro José Gual Escandón (1783-1862), que también ejerció como ministro de Hacienda. Así se conforma una tríada que los reunirá en momentos clave de los inicios y desarrollo de la nueva república.

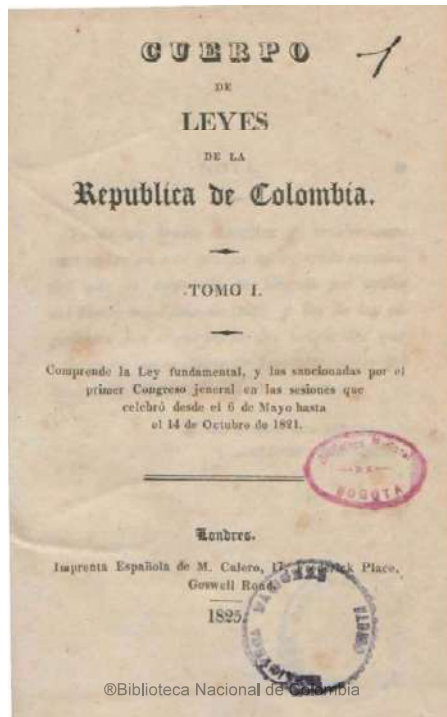
Osorio Uribe, bachiller y abogado del Colegio Mayor de San Bartolomé, fue un prócer de la patria con un perfil⁹ bastante interesante. Contemporáneo de Del Castillo y Rada, y así también, fue primero purificado por consejo de guerra y luego condenado por la Real Audiencia en el periodo del terror de Morillo, aunque de modo diferente de aquel, y si bien detentaba no pocos méritos en contra de la corona —suficientes para ser fusilado y luego colgado, tal como sucedió con muchos otros, que incluso sirvieron menos a la causa libertadora¹⁰—, su defensa ante el mismo fue suficiente para que se le perdonara la vida, debiendo revalidar su título y competencias ante las autoridades españolas y cumplir una sentencia de cuatro años siendo abogado de pobres —sin poder recibir estipendio alguno por sus gestiones—, lo que paradójicamente le hizo ganarse el aprecio de la gente que lo llamaba *El Abogado*, y que puede explicar cómo, cuando las autoridades reales y sus simpatizantes abandonan Santa Fe al conocerse la

9 Fue, entre muchas otras dignaturas, el primer secretario de hacienda y de guerra una vez depuesta la Corona española bajo el gobierno del vicepresidente Francisco de Paula Santander y autorizado por el propio Libertador, del cual fue secretario personal -de hecho, es él quien figura como secretario en el nombramiento del general Santander como vicepresidente a autoridad del Libertador-. Así también uno de los cincuenta y siete diputados del Congreso General de Cúcuta; Constituyente de 1821; secretario de Gobierno; ministro del Interior (1830); delegado del poder legislativo; senador por la provincia de Bogotá; miembro de la Academia de Derecho Práctico y consejero de Estado. En el marco de su designación, como secretario —1826, Folio 43—, de la por entonces llamada Universidad Central de la República -y que posteriormente sería la del primer distrito-, fundada sobre los hombros de las instituciones educativas existentes en la época en todo el territorio anteriormente virreinal, intentando así una especie de centralización educativa -que incluyó a los colegios de San Bartolomé y del Rosario, entre muchos otros-, que pretendía honrar los valores de la independencia en una democratización de la enseñanza, proyecto que Osorio Uribe atestiguó en primera persona desde su propia creación, toda vez que fue él mismo quien tomó dictado del decreto del Libertador (Documentos Alejandro Osorio Uribe Secretario Interino de Bolívar p. 89-91) primeramente de lo que fue una serie de colegios para los huérfanos de los héroes de la patria, y posteriormente de la Universidad Central por parte de Santander (Ley 1826), estos antecedentes son señalados y reconocidos como el origen de la actual Universidad Nacional y de la educación pública entre nosotros.

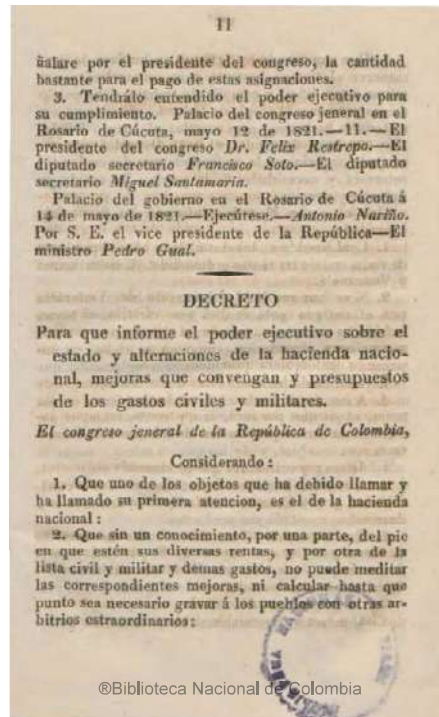
10 Combatiente en la campaña del Sur y sobreviviente de la batalla de Calibío (decisiva derrota que sufrió el ejército realista, y que a la postre, le costaría el mando al general Sámano); Auditor de Guerra del General Antonio Nariño en la campaña del sur (1813-1814); miembro del Tribunal de Vigilancia contra los españoles; segundo secretario de actas del Congreso de Cundinamarca (1815); miembro del Tribunal de Justicia de Cundinamarca y último secretario del Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada en 1816. Almanaque Nacional o guía de forasteros para 1837. Bogotá: Cualla, 1837. p. 86, 96 y 130. *Bibliografía adicional de este personaje*: Gómez Picón, Alirio. En el centenario del prócer Alejandro Osorio Uribe. Boletín de Historia y antigüedades Academia Colombiana de Historia Vol. L No. 582, 583 y 584; Boletín de Historia y Antigüedades Academia Colombiana de Historia No. 812 de 2001; (Díaz, 1963); (Marroquín, 1915); Osorio Racines, Felipe. Escritos primarios del Doctor Alejandro Osorio Uribe sobre la independencia y la República de Colombia. Bogotá: Guadalupe, 2002; Un manuscrito inédito, del propio Osorio Uribe, se encuentra en la Biblioteca Luis Ángel Arango redactado en primera persona y con reveladores detalles de aquellos días (Osorio Uribe, 1817) (MSS 675), así como también todo un fondo con correspondencia y documentos oficiales. En la Biblioteca Nacional de Colombia también numerosos documentos oficiales que dan registro detallado de una larga carrera burocrática al servicio de la Nación.

noticia de la derrota sufrida en el puente de Boyacá, lo aclaman y nombran alcalde de la ciudad, en cuya dignidad recibe las delegaciones posteriores y al propio Ejército Libertador.

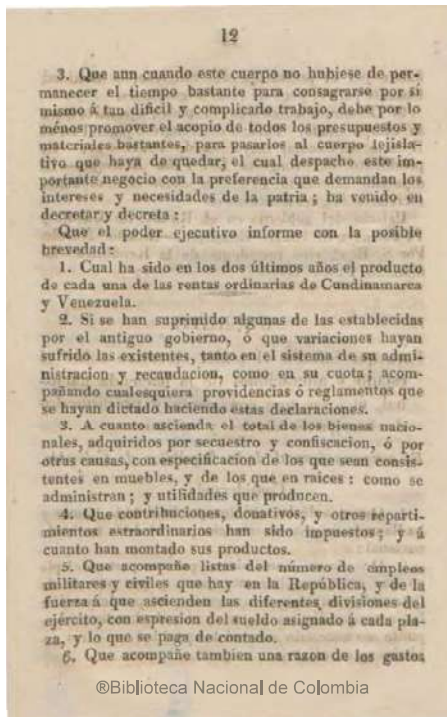
Oportuno recordar aquí el lugar común que implica la paradoja de nuestra libertad, en ese sentido que, si bien se logró la independencia de la corona española —a costa de la sangre derramada y enormes sacrificios—, ello no implicó directamente la derogación de sus tributos y, por el contrario, uno de los primeros actos del libertador fue mantenerlos en firme.



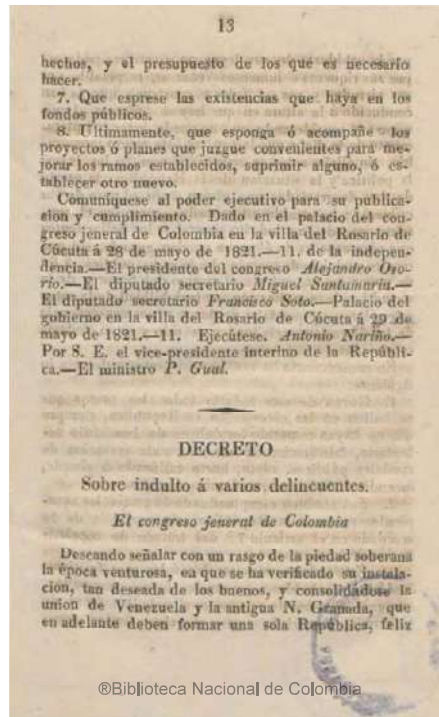
©Biblioteca Nacional de Colombia



©Biblioteca Nacional de Colombia

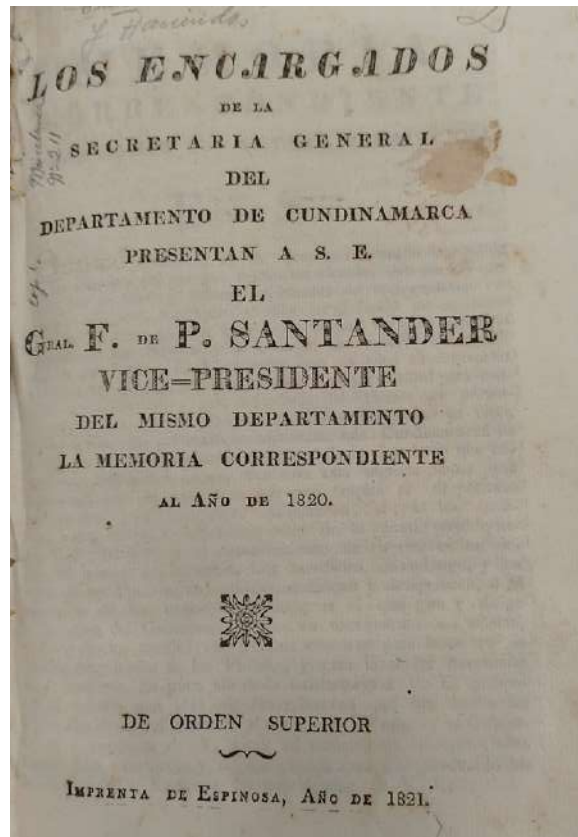


©Biblioteca Nacional de Colombia



©Biblioteca Nacional de Colombia

Las primeras memorias de hacienda, anteriores a las de Del Castillo y Rada, se le deben a Osorio Uribe, firmadas el 31 de diciembre de 1820, y en ellas —que, si bien son bastante diferentes a las que reconocemos hoy día por su nivel de tecnificación y detalle—, al fragor de los tiempos que se vivían, transmiten una aureola de optimismo y grandeza por la causa libertadora que no dejan inmune al lector. En ellas da parte al vicepresidente general Francisco de Paula Santander de lo laborioso que ha sido recomponer “...los escombros en el importante ramo de la Hacienda Pública...” que “...No es lo mismo arreglar muchos ramos de la Hacienda Pública en una Nación constituida, tranquila, en donde todos los negocios llevan su curso más o menos arreglados, que organizarlos todos simultáneamente en la transformación absoluta de un gobierno y en medio de las atenciones de la guerra...” y así también, “...El ramo de los secuestros canal extraordinario del tesoro público, espantosamente desordenado en los primeros días, se ha arreglado en lo posible, previniéndose el modo y términos de practicarse los arriendos de los bienes embargados, y encargando a los Ministros del tesoro la cobranza y recaudación de los réditos. El decreto de SE el Libertador, en materia, ha sido cumplido con puntualidad: Ninguna familia de emigrado ha quedado sumida en la indigencia; los bienes dotales se han devuelto, las deudas justificadas se han pagado, y los herederos forzosos no han sido privados de la parte que pudiera corresponderles. Así, el erario y las familias han disfrutado de lo que la Ley les había señalado...”, no deja de ser tangible su preocupación por la reactivación de los sectores productivos y su advertencia del poco éxito en el remate de la renta de alcabala¹¹.



República de Colombia. Secretaría General del Departamento de Cundinamarca. Memorias de Hacienda, 1820

11 Memorias de Hacienda. Alejandro, Osorio Uribe. En: Los encargados de la Secretaría General del departamento de Cundinamarca presentan a S.E. el general F. de P. Santander vicepresidente del mismo departamento la memoria correspondiente al año de 1820. De orden superior. Imprenta de Espinosa, año de 1821. p. 24-27.

Es de resaltar como, en aquellos tiempos de la recién nacida república no se encontraba, a diferencia de la actualidad, el deber constitucional del ministro de rendir informe al Congreso al inicio de la legislatura¹², lo que permite observar que se trata de otra institución típicamente castrense -rendir informe al superior- que muta a la institucionalidad del republicanismo¹³ y que se establecería con vigor en los ordenamientos posteriores de la república, tanto en el decreto de mayo 28 de 1821

Osorio, Del Castillo y Gual coincidieron en el primer Congreso General de la República de Colombia, el 6 de mayo de 1821¹⁴. Osorio Uribe y Gual Escandón firman el acta de instalación¹⁵. En ese mismo congreso Gual Escandón firma siete actos como ministro de Hacienda¹⁶ y veintitrés como solo ministro —sin determinar de qué cartera¹⁷—. Del Castillo y Rada —designado como vicepresidente interino ante la renuncia de Nariño, mientras Santander toma posesión del cargo (Restrepo Salazar, 2002, p. 228)— igualmente firma veintitrés actos¹⁸ y sólo cuatro como secretario de Hacienda¹⁹. Mientras que Osorio Uribe, además del acta de instalación, solamente firma la *Ley sobre el establecimiento de escuelas de primeras letras para los niños de ambos sexos*²⁰.

Es en esta compilación de primeras leyes de la república donde se encuentra la *Ley sobre contribución directa* (p. 118-126), documento en el cual aparecen juntas las firmas de Del Castillo y Rada—como vicepresidente—y de Gual Escandón—como ministro—, primer antecedente de lo que podríamos entender hoy como impuesto a la renta entre nosotros. Institución bastante criticada entre nosotros por su corta vigencia, pero es necesario advertir que no sólo sucedió así por estas latitudes. La misma suerte corrió el tributo en el Reino Unido, donde primeramente se estableció a iniciativa del ministro Pitt en enero de 1798 como respuesta a la urgente situación fiscal que se enfrentaba por la guerra contra la Francia revolucionaria, y estuvo vigente hasta la firma del fin del conflicto en 1802, en el tratado de Amiens, para ser restablecido al año siguiente y otra vez abolido en 1816, para nuevamente ser establecido en 1842; Estados Unidos lo incorporó en 1862, igualmente para sufragar las contingencias de una guerra, en este caso la Guerra Civil, y sólo logró permanencia hasta 1913 al darse el escenario de la primera Guerra Mundial, evento por el cual Francia lo terminó incorporando, pero sólo hasta 1914 (López Alcañiz, 2022; Navarro, 2024). Entre nosotros, para el año 1827, en la comunicación del ejecutivo a la Cámara de Representantes

12 República de Colombia. Constitución Nacional. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991. Título VII. De la rama ejecutiva. Capítulo 4. De Los ministros y directores de los Departamentos Administrativos. Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquéllas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros. Los ministros y los directores de departamentos administrativos *presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes*. Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros, las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público. Texto disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

13 Otros ejemplos de instituciones castrenses en instituciones republicanas en: (Rodríguez-Gutiérrez, 2016).

14 Recurso disponible en línea: https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/74971/o Originales -si bien no disponibles en línea-, pueden ser consultados en la Biblioteca del Senado de la República.

15 En esta edición, disponible en línea de la Biblioteca Nacional, página 9. (Congreso General de la República, 1821a).

16 Ibid. páginas 18, 21, 66, 82, 105, 108 y 114.

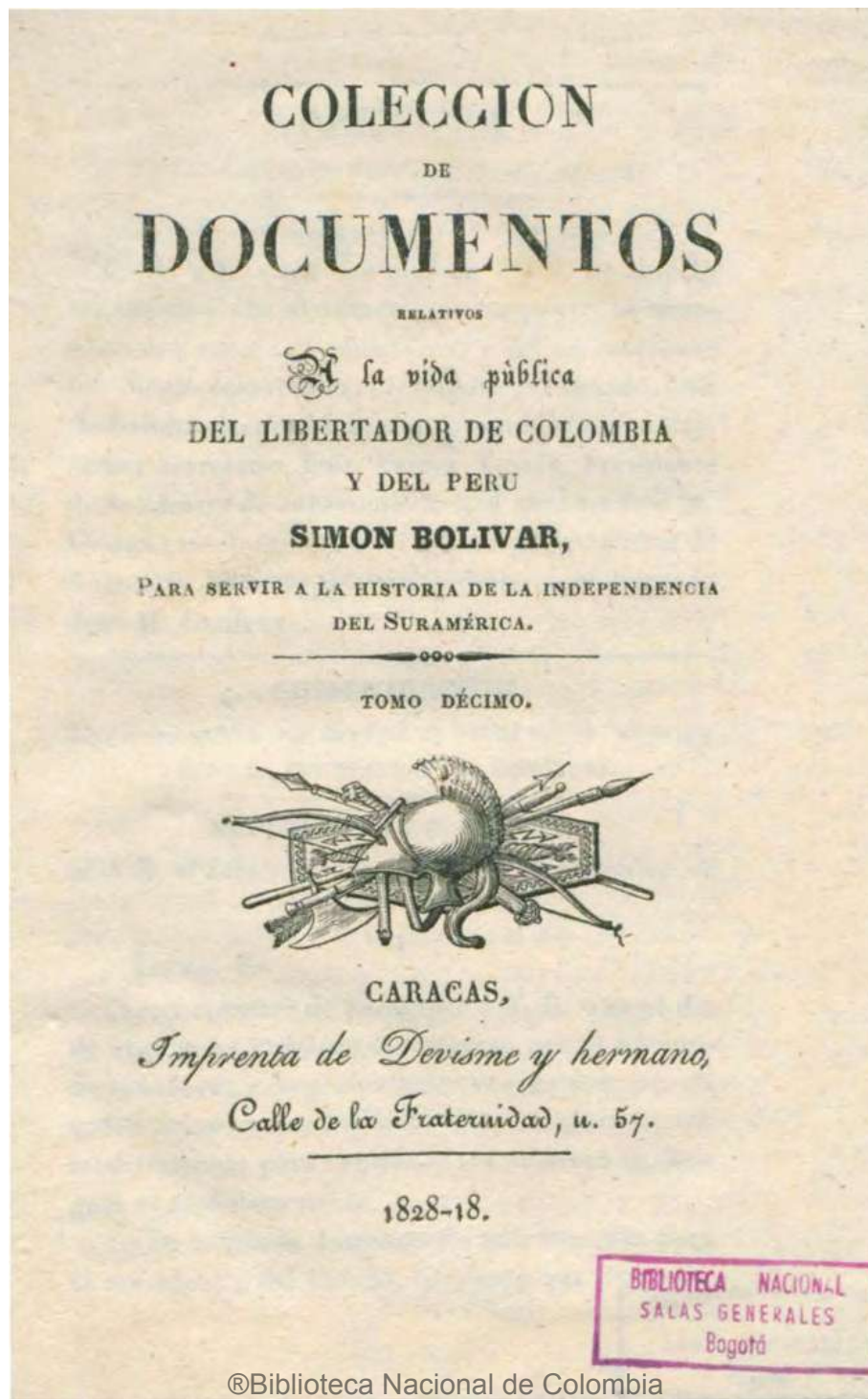
17 Ibid. páginas 11, 13, 92, 97, 98, 99, 102, 112, 117, 126, 136, 137, 157, 170, 173, 186, 191, 195, 199, 205, 208, 211, 244.

18 Ibid. páginas 29, 32, 34, 39, 47, 49, 55, 62, 66, 67, 81, 82, 85, 92, 97, 105, 108, 109, 112, 114, 126, 136 y 137.

19 Ibid. páginas 202, 249, 250 y 251.

20 Ibid. página 47.

se advierte que nunca se recibió pago alguno por concepto de la contribución directa. Y será sólo hasta la administración de Marco Fidel Suárez, con Pomponio Gúzman de ministro de Hacienda, casi un siglo después, que se establecerá de nuevo con la Ley 56 de 1918²¹.



²¹ República de Colombia. Rama Legislativa. Diario Oficial. Año LIV. N. 16555. 30, Noviembre, 1918. Texto completo disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019421>

congreso se verá obligado á adoptarlo, embarazado tambien con aquella misma duda. El tiempo pasa rápidamente, el Libertador está á muy larga distancia, y los males de la república poco disminuyen. He de prometerme con muy justo motivo que el congreso meditará profundamente esta indicacion y resolverá lo que hallare mas conforme al bien general.

COMUNICACION

DEL PODER EJECUTIVO, A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Francisco de P. SANTANDER, etc., etc.

Palacio del gobierno en Bogotá á 22 de mayo de 1827-17.

Al Sr. presidente de la cámara de representantes.

Voy á hablar hoy de la hacienda nacional, punto de una importancia extraordinaria, que insensiblemente nos va conduciendo á la ruina y á la disolucion. Ruego á la honorable cámara que acoja esta exposicion con todo el interes que corresponde á su comision y deberes. Sin las perturbaciones empezadas en Valencia, hoy nuestra hacienda estaria en un pie ventajoso, ó por lo menos en el estado de sufragar á las principales erogaciones de la república. Compruébese esta verdad con los estados de ingresos y egresos del tesoro nacional, y el presupuesto de gastos calculado para el presente año de 1827. Las rentas hasta 30 de junio de 1826 (dos meses despues de la insurreccion de Valencia) produjeron

©Biblioteca Nacional de Colombia

mayor cantidad que en el año anterior de 1825, y los gastos se disminuyeron en la misma razon. Fácil habia sido con este resultado nivelar el ingreso con el egreso, de manera que sin recargar al pueblo de contribuciones, habriamos cubierto los gastos de la administracion interior y satisfecho los intereses de la deuda extranjera. Es preciso que la honorable cámara, al considerar este resultado, tenga presente que el ha ocurrido en el curso del año económico hasta 30 de junio 1826, cuando empesaba á sonar el clarin de la discordia, cuando el Libertador presidente aun permanecia en el Perú, cuando no habia verificado las reformas financieras que hizo en noviembre de 1826, cuando las leyes en fin no habian sido atacadas y eludidas tan generalmente. Permitaseme el desahogo de atribuir el resultado benéfico que presentan los estados de ingreso y egreso á las decisiones y medidas del cuerpo legislativo y á la cooperacion del poder ejecutivo. Pero! que diferencia presenta la hacienda nacional desde julio de 1826 hasta hoy! No han valido para sacarla del caos en que se halla ni las reformas del Libertador ni el zelo con que el ejecutivo ha propendido á economizar los gastos, y á encargar á todos sus agentes la mas escrupulosa vigilancia y exactitud en el cumplimiento de las leyes de hacienda. Asi es que los departamentos gimen en la mas terrible miseria, y los empleados civiles y militares de la capital sufren la privacion de sus sueldos de tres y cuatro meses á esta parte, dando

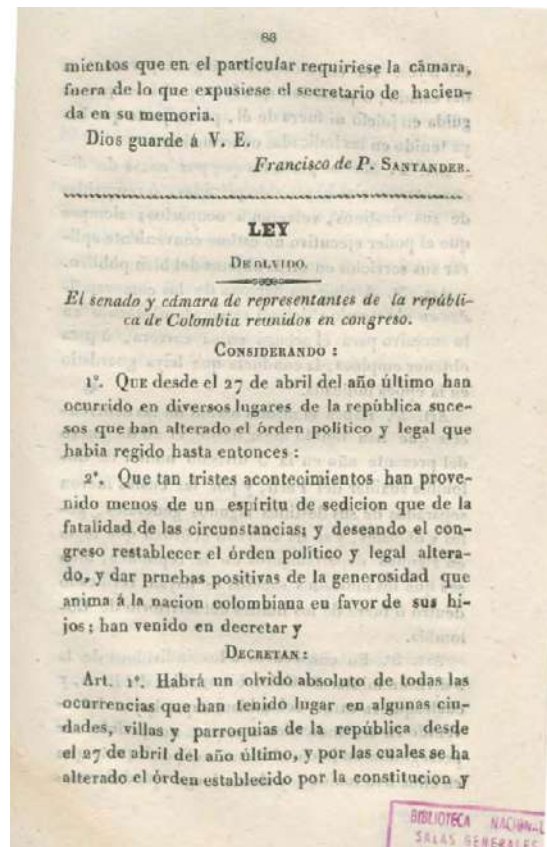
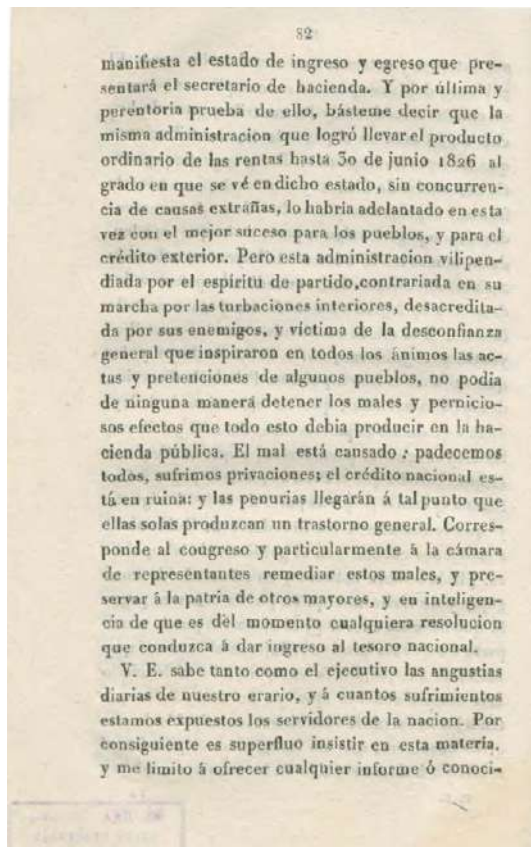
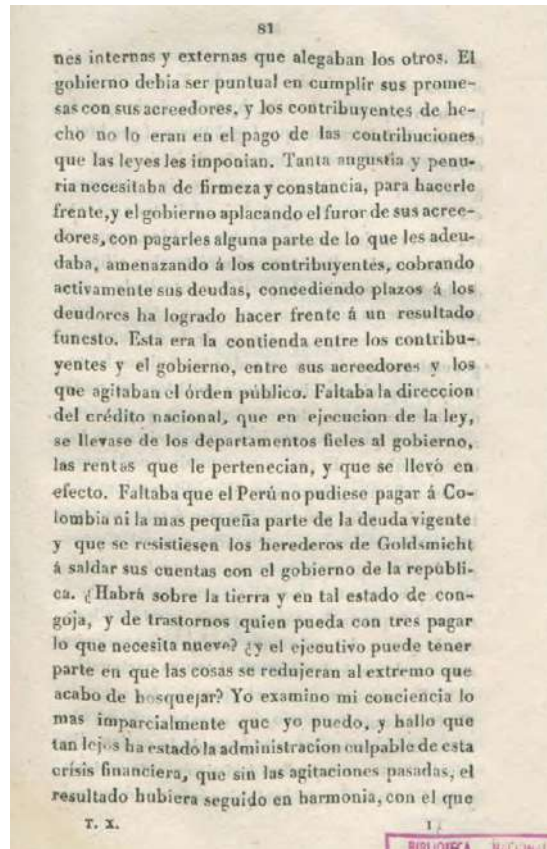
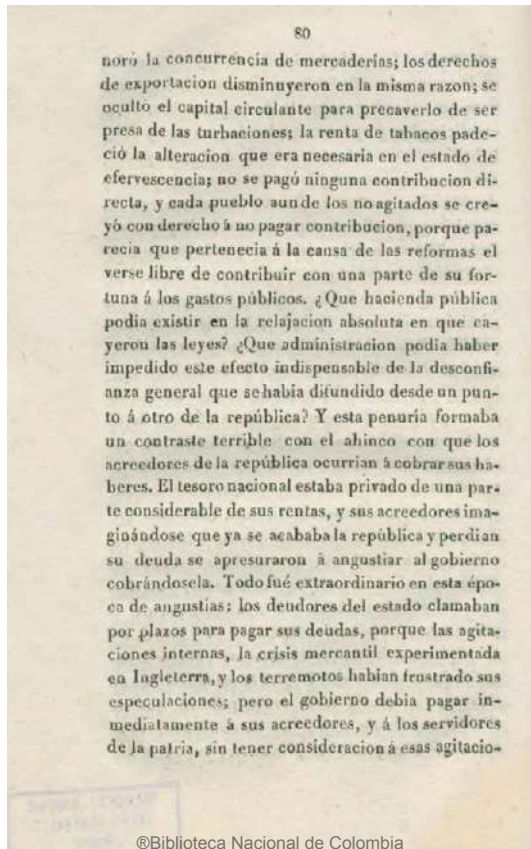
©Biblioteca Nacional de Colombia

el ejemplo de sufrimiento el que suscriba, hasta el punto de que en el presente año en que van corridos cinco meses no ha recibido ni un solo peso de la asignacion que la ley le ha señalado. La honorable cámara debe haberlo oido porque se ha dicho públicamente y se ha denunciado en los impresos de los que pretenden un cambio político sobre el descrédito de nuestras leyes y del gobierno constitucional, que las penurias y desórdenes de la hacienda pública provienen de la administracion ejecutiva. Me sirve de satisfaccion tener hoy la ocasion de refutar semejante imputacion de un modo que solo resistirán á ello los que conserven tanta parcialidad y prevencion que cierran los ojos á la luz. Llamo la atencion de la honorable cámara á lo que voy á decirle y que despues publicaré por la imprenta. Sabe muy bien la honorable cámara que en la sesion del año de 26 se adicionó y mejoró el sistema de hacienda en la parte legislativa, creando nuevas rentas, suprimiendo ó alterando las anteriores y llevando las contribuciones al punto que el congreso creyó que los productos serian suficientes para cubrir los gastos interiores y satisfacer los intereses de la deuda. Sabe tambien que á este producto debia agregarse la cantidad que el Perú adeuda á la tesoreria de Colombia por los auxilios que le prestó el gobierno y que algo podia recaudarse de la casa de Goldsmicht, que hasta hoy solo aparece, no como quebrada sino como que ha suspendido sus pagos. Pero tampoco debe olvidar

©Biblioteca Nacional de Colombia

que muchas leyes de hacienda, de las sancionadas en la sesion de 26 debian empezar á ejecutarse unas en setiembre como la de importacion, otras en diciembre ó enero como las de patentes y contribucion territorial, otras cuando de Europa pudieran concurrir á su cumplimiento como la de puertos de depósito, y otras en fin cuando se llenarían los requisitos que ellas suponian como la de papel sellado. Ni menos debe olvidarse que la ley de crédito público quitó al gobierno una parte de las rentas con que antes habia ocurrido á los gastos de la administracion y las apropió á la caja del crédito público. Esto sabido, debemos trasladarnos nuevamente á los dias aciagos del 30 de abril en adelante en que varios departamentos empezaron á suitar opiniones divergentes y amenazadoras de un trastorno político, sucesos, Sr. presidente, en que el ejecutivo se vé tan inocente, como lo es de los trastornos y agitaciones que actualmente estan afligiendo á otros estados americanos. Cada acta que iba apareciendo en oposicion directa ó indirecta al régimen constitucional, derramaba la desconfianza en los colombianos y en los extranjeros, y atacaba inmediatamente la hacienda nacional, porque la primera base sobre que ella descansa, y uno de los principios que hacen productivas las rentas es la seguridad y confianza que inspira la estabilidad de un sistema, y el consiguiente orden público, que de ella emana. Desde que hubo desconfianza, las aduanas disminuyeron sus productos, porque se mi-

BIBLIOTECA NACIONAL



Comunicación del ejecutivo a la CR 1826 p.6

La obra de Osorio Uribe no fue dejada al olvido; el concejo de Bogotá designó una plazoleta en su nombre, ubicada entre la carrera Sexta y Séptima y la calle 54, y, aunque hoy se conoce con el nombre de Parque Bosque Calderón, sigue en pie el busto y la placa erigidos en su nombre. En algún momento la ciudad se interesó por el legado de tan ilustre personaje e intentó hacerse con la casa donde nació, pero el desarrollo urbano pudo más, y el inmueble fue adquirido por el Banco de Comercio, donde había una placa que daba aviso, pero la misma fue removida –y hoy desaparecida– al darse la demolición de este para darle paso al actual complejo Tequendama (Gómez Picón, 1963).

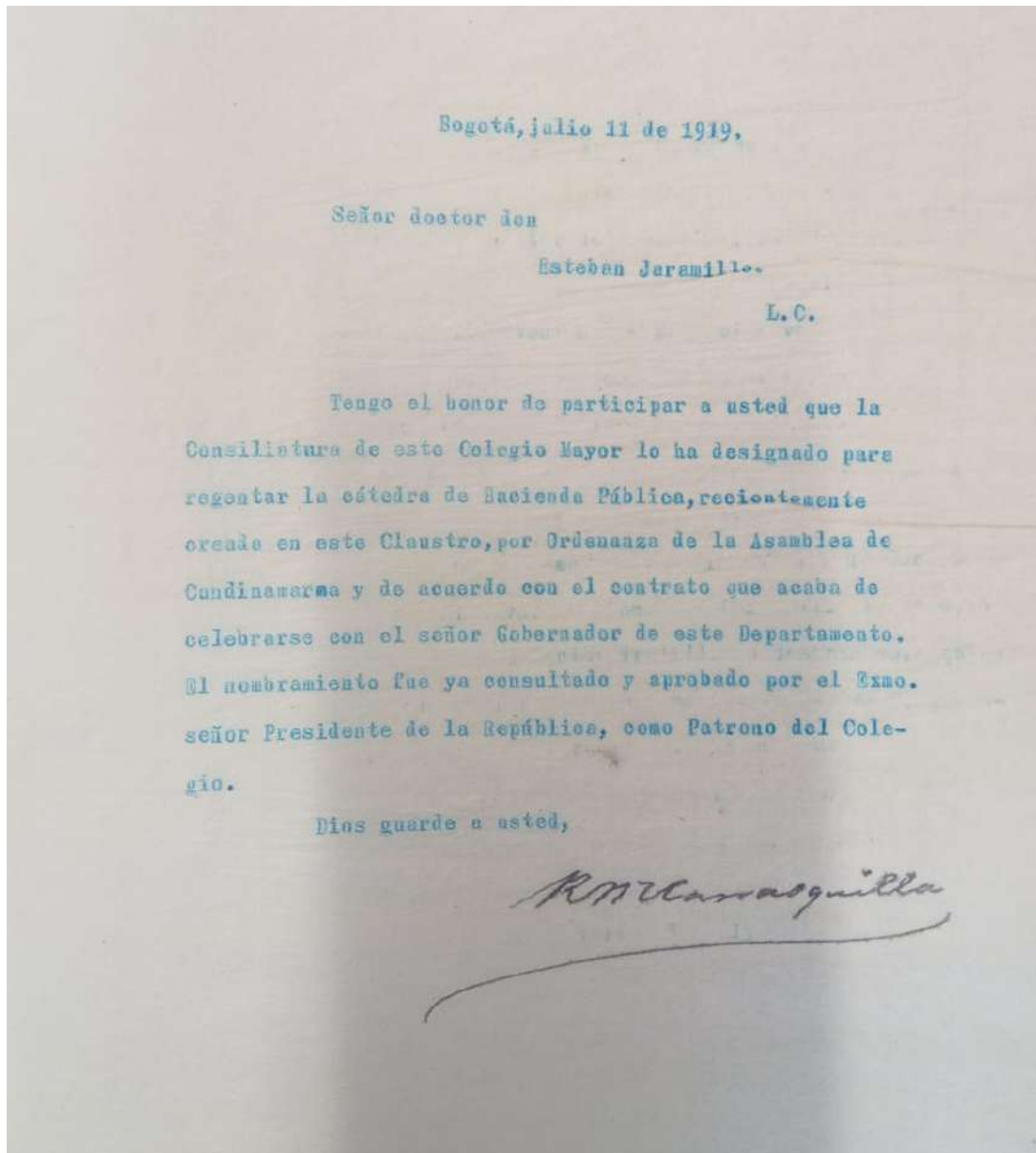
Mucho más desarrollada y detallada es la memoria de Don José María del Castillo y Rada, que cuenta con una extensa bibliografía²² y con sendos reconocimientos²³. Son célebres sus memorias de hacienda, que dan cuenta de todo un contexto a partir del cual los investigadores han podido conformar un paisaje de las finanzas públicas de comienzos de la República.

Del Castillo y Rada no solo fue un destacado estudiante, colegial y hasta rector; de hecho, ejerció también como catedrático durante gran parte de su actividad en el Rosario, pero en Derecho Civil (AHUR Caja 16, folios 270-294), lo cual era lo normal, ya que, para los siglos XVII y XVIII, la gran mayoría de estudiantes se graduaban con defensas en Derecho Civil y en Derecho Canónico (Guillén de Iriarte, 2008).

El titular de la cátedra suprema de Hacienda Pública. En esa aura de resurrección y dinamismo (Ortega Ricaurte, 1919; Zuleta Ángel, 1919), con el acompañamiento de la gobernación de Cundinamarca y, una vez oída la Consiliatura, el señor rector José María Carrasquilla informa al por entonces ministro de Hacienda, Esteban Jaramillo (EJ), su designación como catedrático de la novísima cátedra de Hacienda Pública en el Claustro, según acuerdo conciliar 3 de 1919 (AHUR Volumen 137, folio 101 y Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Vol. 14 # 137, p. 411).

22 Bibliografía sobre Del Castillo y Rada. Castillo y Rada: Hacendista y hombre de Estado de Abel Cruz Santos, 1969; Castillo y Rada: El grancolombiano de Lecompte Luna, 1977; Cinco hombres en la historia de Colombia de Abel Cruz Santos, 1982; Don José María del Castillo y Rada de Hernández de Alba, 1935; La vida de Castillo y Rada de Rodríguez Piñeres, 1949; El costo de ser independiente de Óscar J. Barrera, 2010; Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830): El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada de Pérez Herrero, 2012; José María Del Castillo y Rada (1776 – 1835) – El hacendista de la Colombia emancipada – Un hombre de contrastes de Plazas Vega, 2022 (en cuatro entregas); En homenaje al primer centenario de su muerte, 1935 Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; (N.N., 1935) ; José María del Castillo y Rada o la ilusión de un liberal en los comienzos de la República de Bell Lemus, 1985 y Doscientos años de Castillo y Rada de Muñoz Bustamante, 1976.

23 Un aula del Claustro lleva su nombre y sus restos reposan en la Capilla de la Bordadita al lado del propio fundador Fray Cristóbal de Torres y del sabio José Celestino Mutis; así también la biblioteca pública del Ministerio de Hacienda lleva su nombre; en la Biblioteca Nacional hay todo un fondo con su nombre como así también se custodian originales en el Archivo Histórico del Rosario; retratos suyos y artículos personales se exponen en el Museo Nacional, en el Museo Colonial y en la Pinacoteca del Ministerio de Hacienda; hasta una estampilla circuló en su honor (<https://touchstamps.com/Stamp/Details/831902/j-m-del-castillo-y-rada-timbre-nacional>).



Carta. Designación de EJ como catedrático. AHUR Vol. 315, folio 45.

Al igual que Don José María del Castillo y Rada, Esteban Jaramillo cuenta con una extensa literatura que, antes de malograrla, es preferible reseñar: *Esteban Jaramillo, Forjador de las finanzas públicas en Colombia*, de Restrepo Salazar, 2022; *Esteban Jaramillo: Indicador de la economía colombiana*, de Mario Jaramillo, 2006; *Esteban Jaramillo, perfil biográfico*, de Luis Fernando Molina, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, 1994; *Las memorias de hacienda de Esteban Jaramillo*, prólogo de Restrepo Salazar, 1990; *Esteban Jaramillo. Estudios y antología*, de Orlando Jaramillo, 1988; *Un oráculo de la economía*, de Álvarez Restrepo, 1985; *Esteban Jaramillo*, de Carlos Lleras Restrepo, 1983; *Esteban Jaramillo: su vida y obra*, de Joaquín Emilio Jaramillo, 1952. Tanto la Biblioteca Nacional como el Archivo General de la Nación tienen impresionantes fondos relativos a este notable personaje, y en el Archivo Histórico del Rosario se conservan todos sus discursos; así como Del Castillo y Rada también fue homenajeado con una estampilla postal²⁴.

²⁴ <https://touchstamps.com/Stamp/Details/833473/esteban-jaramillo-timbre-nacional>

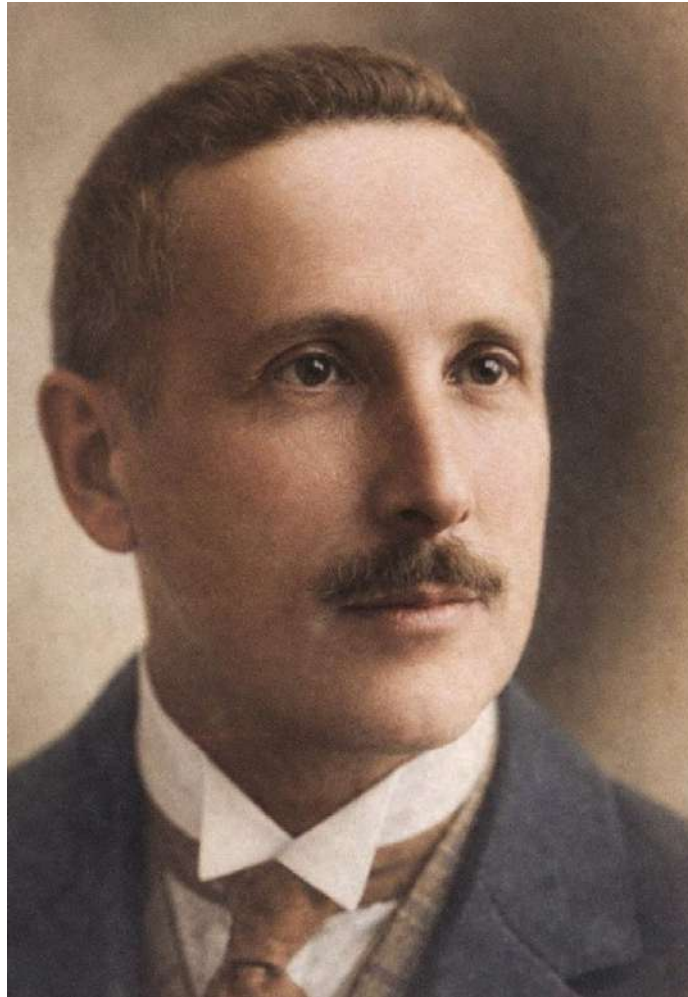


Imagen de Esteban Jaramillo recreada por IA a partir del mosaico del año 1946.

Los primeros alumnos matriculados en la cátedra de Hacienda Pública. Una vez dado el patrocinio de la Gobernación de Cundinamarca (Ordenanza 36 de 1918); fundada la cátedra en el Claustro y establecido Esteban Jaramillo como su director (1919); siendo rector Monseñor Carrasquilla y secretario académico el colegial Antonio Rocha, se matriculan para el año de 1920 según el libro que se llevaba para ese fin²⁵ los siguientes estudiantes: Daniel Pardo²⁶; Luis Ángel Rodríguez²⁷; Julio Forero²⁸; Arístides Rodríguez²⁹; Eurípides Quintero³⁰; Emeterio Mendoza³¹; José Vicente Combariza³² y José María Dávila³³, curso en el cual no hubo reprobados y todos mostraron gran desempeño³⁴.

Sin embargo, no se puede perder de vista lo complejo de la situación, las secuelas de los embates producidos por los terremotos seguían siendo latentes, para ese periodo académico solo

25 Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Archivo Histórico. Volumen 247 - Matrículas 1920-.

26 Ibid. página 71.

27 Ibid. página 87.

28 Ibid. página 93.

29 Ibid. página 99.

30 Ibid. página 116.

31 Ibid. página 147

32 Ibid. página 155.

33 Ibid. página 203.

34 Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Archivo Histórico. Volumen 251 -Calificaciones 1908-1922- página 539.

se presentaron 45 matrículas, muy por debajo del nivel de los años anteriores, es evidente que la afectación había sido general, tanto para la ciudad como para el Claustro y sus estudiantes. En el volumen 84 de correspondencia del AHUR se encuentran innumerables comunicaciones allegadas a la Rectoría excusando la inasistencia de estudiantes y solicitando reserva del cupo, por cuenta ya sea de la situación financiera o de la afectación de infraestructura de caminos y puentes, lo que dificultaba en mucho el acceso a las alturas de la capital, sin dejar de mencionar los reiterados quebrantos de salud que en aquel entonces tenían un altísimo nivel de mortandad.

Trazos de una bibliografía de Hacienda Pública por aquel entonces. Los textos disponibles en el rango de tiempo anterior a la creación de la cátedra de Hacienda Pública y veinte años después entre nosotros -sin datos de cómo llegaron, quienes eran sus propietarios y cómo lograron conservarse hasta el presente-, podríamos identificarlo de la siguiente manera: Hacienda Pública de Camacho Roldán de 1895; *Traité de la science des finances* de Leroy-Beaulieu Pierre Paul de 1899; *Principes de science des Finanza* de Nitti E.S. de 1904; Elementos de hacienda de Clímaco Calderon de 1911; Manual de Ciencia de la Hacienda de Federico Flora de 1918; Lecciones elementales de Hacienda Pública de Cossa Luigi y Tirado Ricardo de 1919; de Tratado de Hacienda Pública de Esteban Jaramillo de 1925; Manual de ciencia de Hacienda Pública de Alfredo Cock Arango de 1926; Manual de ciencia de la hacienda de Flora Federico de 1927; Cartilla de hacienda de Manuel A. Alvarado, 1931; Finanzas de Constantin Alberto , 1932; La administración financiera y el control fiscal de Lascarro Leopoldo, 1941; Principios de Ciencia de las Finanzas de B. Griziotti, 1948; Principios de Hacienda Pública de Luigi Einaudi, 1948; Principios fundamentales de Hacienda Pública de Vocke Guillermo, 1949.

La producción académica dentro del Claustro, entendida como tesis relativas a la Hacienda Pública, encontramos: algo sobre el empréstito de Estado de Eduardo Pabón de 1915; algunas nociones sobre los gastos públicos de Pedro Ramírez Toro de 1920; incidencia y traslación de los impuestos de Luis Ángel Rodríguez de 1922; la influencia de la economía en la formación del Derecho de Carlos José González Matallana de 1951; apuntes sobre derecho tributario de Carmen Rosa Avella Quijano de 1955; el contrabando y sus incidencias en la economía nacional de María Gabriela Rosa Michailis de 1970 ; y el Ministerio de Hacienda de Caicedo y Forondona de 1988.

La clase de Hacienda Pública en el devenir de la Facultad de Jurisprudencia no ha tenido la constancia de otras asignaturas, así como el impuesto a la renta presentó intermitencias; asimismo, este espacio académico ha contado con muy breves lapsos, aunque forja un sello característico en sus egresados. En momentos excepcionales se le llamó Ciencia Fiscal. Cada vez menos alumnos, ya no por las razones de salubridad de antaño, sino por el brusco descenso en la curva demográfica que implica todo un reto para el sistema educativo del país en general.

Otros profesores de Hacienda Pública en la Facultad: Julio Forero (1921); Guillermo Amaya y Sergio Abadía (1923); Manuel Alberto Alvarado (1938); Arcesio Londoño Palacio (1951-1959).

Bibliografía

- Asorey, R. O., Amatucci, Andrea., Plazas Vega, M. Alfredo., & Bravo Arteaga, J. Rafael. (2008). *La autonomía del derecho de la hacienda pública y el derecho tributario: reflexiones sobre su autonomía*. Editorial Universidad del Rosario: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.
- Bjerg, H. C. (2021, diciembre). *The Purchase of the Virgin Islands in 1917: Mahan and the American Strategy in the Caribbean Sea*. International Journal of Naval History. <https://ijnh.seahistory.org/the-purchase-of-the-virgin-islands-in-1917-mahan-and-the-american-strategy-in-the-caribbean-sea/>

- Carrasquilla, R. María. (1919). El Rector del Colegio del Rosario al Congreso Nacional. *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 14 # 131, 14–18. <https://repository.urosario.edu.co/items/382a92c6-c337-4966-b967-cd7f3afa399d>
- Cendales Paredes, Claudia. (2020). *Guía para recorrer los parques y jardines públicos de Bogotá 1886 - 1938* (Instituto Distrital Patrimonio Cultural, Ed.). Buenos y Creativos. https://issuu.com/patrimoniobogota/docs/parquescatalogo_web_
- Congreso General de la República. (1821a, mayo 6). *Cuerpo de leyes de la República de Colombia*. Biblioteca Nacional de Colombia. https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/bd/search/detailnonmodal?qu=cuerpo+de+leyes&d=ent%3A%2F%2FSD_ASSET%2Fo%2FSD_ASSET%3A74971%7E%7Eo&ic=true&h=8
- Congreso General de la República. (1821b, agosto 30). *Constitución de Cúcuta 1821*. Congreso de la República. Archivo General de la Nación. https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/exposiciones_patrimonio/ConstitucionesColombia/1821/CONSTITUCION1821.pdf
- Consejo Nacional de Delegatarios. (1886, agosto 5). *Constitución de 1886*. Archivo General de la Nación. https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/exposiciones_patrimonio/ConstitucionesColombia/1886/CONSTITUCION1886.pdf
- Cuéllar Sánchez, Marcela., & Mejía Pavony, Germán. (2007). *Atlas histórico de Bogotá: cartografía 1791-2007*. Planeta.
- De Vargas, P. F. (2016). *Pensamientos políticos y memoria sobre la población del Nuevo Reino de Granada*. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. <https://siise.bibliotecanacional.gov.co/BGCC/Documents/Doc/259>
- Díaz, O. D. (1963). El primer ministro y la primera memoria de guerra. *Revista de las Fuerzas Armadas*, (19), 39–42. <https://doi.org/10.25062/0120-0631.4048>
- Duque Naranjo, Camilo. (2003). *Historia de la cátedra de Medicina*. Centro Editorial Universidad del Rosario. <https://catalogo.urosario.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=41806>
- Ferneche. (s/f). *Rafael Escallon*. Geneanet. Recuperado el 14 de febrero de 2026, de <https://gw.geneanet.org/ferneche?lang=es&n=escallon&oc=1&p=rafael>
- Gaitán Bohórquez, Julio. (2002). *Huestes de estado: la formación universitaria de los juristas en los comienzos de estado colombiano*. Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Gómez Picon, A. (1963). Homenaje al prócer de la independencia nacional doctor Alejandro Osorio en el primer centenario de su muerte. *Boletín de Historia y Antigüedades*, L (582, 583, 584), 189–196.
- Guillén de Iriarte, M. Clara. (2008). *Los estudiantes del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1826-1842)* (estudios y consultoría-C.- Centro de investigaciones, Ed.). Editorial Universidad del Rosario.
- Iriarte, Alfredo. (1987). *Episodios bogotanos*. Fundación Misión Colombia: Editorial Oveja Negra.
- Iriarte, Alfredo. (1988). *Breve historia de Bogotá*. La Oveja Negra.
- J.B.R. (1917). Crónica del colegio. *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 13–129, 575–576.
- Lamilla Guerrero, Eloísa, & Ortiz Cassiani, Javier. (2023). *La Bogotá de los muertos. Borraduras y permanencias en el Antiguo Cementerio de Pobres*. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. https://issuu.com/patrimoniobogota/docs/columbarios_final_web_1_
- Lleras de la Fuente, Carlos., & Tangarife Torres, Marcel. (1996). *Constitución política de Colombia: origen, evolución y vigencia*. Biblioteca Jurídica Diké: Pontificia Universidad Javeriana: Ediciones Rosaristas.
- Lombana, J. Obando. (1924). Rafael Escallón. *Revista Santafé y Bogotá*, IV # 21, 144–150.

- Lopez Alcañiz, V. (2022, mayo). El impuesto sobre la renta, un invento inglés. *Historia National Geographic*. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/impuesto-sobre-renta-invento-ingles_16197
- Lozano T., F. (1919). Por un glorioso plantel. *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 14, 273. https://doi.org/10.48713/10336_31282
- Malagón Pinzón, M. (2019). *Historia de la Formación y la Enseñanza de la Ciencia Administrativa y el Derecho Administrativo en Colombia (1826-1930)* (Vol. 1). Ediciones Uniandes. <https://uniandes.ipublishcentral.com/product/historia-de-la-formacin-y-enseanza-ciencia-administrativa-el-derecho-administrativo-en-colombia-18261939>
- Marroquín, J. Manuel. (1915). *Don José Manuel Marroquín: íntimo*. Arboleda & Valencia. [https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/bd/search/detailnonmodal/ent:\\$-002f\\$002fSD_ASSET\\$002fo\\$002fSD_ASSET:445/one?qu=Don+Jos%C3%A9+Marroqu%C3%ADn+intimo](https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/bd/search/detailnonmodal/ent:$-002f$002fSD_ASSET$002fo$002fSD_ASSET:445/one?qu=Don+Jos%C3%A9+Marroqu%C3%ADn+intimo)
- Mejía, G. R. (2000). *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910*. Pontificia Universidad Historia, Instituto Colombiano de Antropología e.
- Messia de la Cerda, Pedro. (1762). *Expediente de apertura y restablecimiento de la cátedra de Matemáticas en el Colegio Mayor del Rosario*. Archivo Histórico UR. <https://repository.urosario.edu.co/items/3d7d0f2c-bf27-43a0-82aa-e82e29108fd2>
- Mora del Río, M. F. (2022, junio 12). *El Abrazo de Suárez: Representaciones Gráficas de la Pandemia de Gripe de 1918 en Colombia*. Academia Nacional de Medicina de Colombia. <https://anmdocolombia.org.co/el-abrazo-de-suarez-representaciones-graficas-de-la-pandemia-de-gripe-de-1918-en-colombia/>
- Navarro, Fran. (2024, abril). ¿Desde cuándo existe la declaración de la renta? Muy Interesante. <https://muyinteresante.okdiario.com/historia/36516.html>
- Nieto Arango, L. Enrique. (2018, mayo 16). *La epigrafía en el Colegio del Rosario*. Archivo Histórico UR. <https://urosario.edu.co/blog-archivo-historico/documentos/la-epigrafia-en-el-colegio>
- N.N. (1917). Sin Data. En *Estados de cuenta y recibos de obra* (Vol. 83, p. 510). Archivo Histórico Universidad del Rosario.
- N.N. (1935). Documentos relacionados con la vida del doctor don José María del Castillo y Rada. *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 30(291–293). https://doi.org/10.48713/10336_34188
- N.N. (2017a). Cuando las historias de las instituciones confluyen: la Universidad Central 1826 - 1850. En *Blog Archivo Histórico*. Universidad del Rosario. <https://urosario.edu.co/blog-archivo-historico/documentos/cuando-las-historias-de-las-instituciones-confluyen-la-universidad-central-1826-1850-exposicion-temporal>
- N.N. (2017b, agosto 31). *Noticia del terremoto de 1917 y la nueva cara del Rosario*. Archivo Histórico UR. <https://urosario.edu.co/blog-archivo-historico/cronica-rosarista/noticia-del-terremoto-de-1917-y-la-nueva-cara-del-rosario>
- Olmo, G. D. (2026, enero 18). *Islas Vírgenes de EE.UU., el territorio en el Caribe que Dinamarca sí aceptó venderle a Washington (y qué tienen que ver con Groenlandia)*. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c7vorv5jq790>
- Ortega Ricaurte, D. (1919). La reconstrucción del Colegio del Rosario. *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 14 # 131, 43–69. https://doi.org/10.48713/10336_31217
- Osorio, R. (1945). La clase de metafísica. *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 40(387–388), 66–72. https://doi.org/10.48713/10336_38680
- Osorio Uribe, Alejandro. (1817). Régimen del terror: Memorias que han de servir a la historia de las trágicas catástrofes acontecidas en la Nueva Granada. En *Biblioteca Luis Ángel*

- Arango. *Libros raros y manuscritos MSS675*. https://descubridor.banrepcultural.org/permalink/57BDLRDC_INST/qk5q4l/alma991012173029707486
- Ospina, Joaquín. (1937). *Diccionario biográfico y bibliográfico de Colombia*. Hoyos editores. [https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/bd/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ASSET\\$002fo\\$002fSD_ASSET:321605/one?qu=Diccionario+biogr%C3%A1fico+y+bibliogr%C3%A1fico+de+Colombia](https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/bd/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ASSET$002fo$002fSD_ASSET:321605/one?qu=Diccionario+biogr%C3%A1fico+y+bibliogr%C3%A1fico+de+Colombia)
- Pacheco, G. Eljach. (2023). *El capitolio nacional de Colombia - Historia política y arquitectónica*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Pacheco, Ramiro. (2025, noviembre 22). *Así era el Café Windsor, el epicentro cultural donde Bogotá aprendió a debatir al calor de un buen tinto*. Las 2 orillas. <https://www.las2orillas.co/asi-era-el-cafe-windsor-el-epicentro-cultural-donde-bogota-aprendio-a-debatir-al-calor-de-un-buen-tinto/>
- Pinilla Monroy, Germán. (2010). *Historia de la cátedra de Teología del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario 1653-1850*. Editorial Universidad del Rosario. <https://catalogo.urosario.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=62986>
- Posada Callejas, J. (1918). *Libro azul de Colombia*. The J.J. Little & Ives Company.
- Quinche Ramirez, Víctor. (2004). *Preparando a los burócratas en el Rosario: Aspectos de la formación de abogados en el periodo radical*. Escuela de Ciencias Humanas. U. Rosario.
- Restrepo Salazar, J. Camilo. (2022). *Finanzas y financistas*. Díké.
- Rodríguez, William. (2006). *Atlas histórico de Bogotá. 1911-1948*. Planeta.
- Rodriguez-Gutierrez, C. Ernesto. (2009). *Manuel Alberto Alvarado Mendez. Semblanza*. Ediciones Rosaristas.
- Rodriguez-Gutierrez, C. Ernesto. (2016). *Legitimidad del régimen de estampillas departamentales en Colombia* [Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12835>
- Rojas Varela, K. A. (2024). *Moda y clases sociales en Bogotá durante el período de 1920 a 1940* [Universidad Externado]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/b8c7b-dd2-18cb-46fb-88ca-1610234c0odd>
- Sindicatura. (1917). *Acta* (Vol. 137, p. 79). Archivo Histórico Universidad del Rosario.
- Triana Moreno, D. P. (2012). *Entre artesanos e hijas del pueblo: costureras y modistas bogotanas, 1870-1910* [Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/items/c2e84f9c-1e57-4e2e-ad47-c7f2d2610d9b>
- Zuleta Ángel, E. (1919). *El Colegio del Rosario. Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*. https://doi.org/10.48713/10336_31236

Una propuesta viable: la exención digital focalizada del IVA

Mauricio A. Plazas Vega

Director Área Derecho de Hacienda Pública y Derecho Tributario,
Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Cartagena de Indias, febrero de 2025

En este escrito se formula una propuesta para garantizar que las llamadas exenciones y exclusiones del IVA no beneficien a quienes no lo requieren. En última instancia, se aboga por un régimen de exención, no de exclusión, que favorezca únicamente a la población que afronta situaciones de pobreza o vulnerabilidad. En ese contexto, se auspicia un sistema de tarifa cero, con focalización del beneficio mediante códigos biométricos de identificación. De ser acogida, se alcanzaría una estructura del IVA verdaderamente justa y, por otro lado, se superaría en gran medida la problemática que hoy afronta el país por el desbordado gasto tributario, constituido por renunciaciones al recaudo, que, desde hace varios años, se ha advertido en numerosos estudios sobre hacienda pública y derecho tributario.

Se hará ver, al respecto, que es necesario resolver la cuestión en dos etapas viables, la primera de las cuales, de transición, bien podría adoptarse de inmediato en Colombia. Son ellas las siguientes: i) una fase intermedia, que se concretaría en una verdadera y completa “compensación” a las personas vulnerables y de menores ingresos, por el IVA que paguen con ocasión de la compra de bienes o la utilización de servicios que requieran para la atención de sus necesidades básicas; y ii) una fase definitiva, en la que regiría un sistema de exención focalizada virtual del tributo, estrictamente limitada a la población de menores ingresos, exención que operaría mediante códigos biométricos de identificación. Veamos:

La *compensación* por el IVA atribuible a los consumos de las personas de menores ingresos no es una “transferencia monetaria” más, sino un gasto compensatorio del Estado dentro del sistema del IVA:

La llamada compensación a las personas de menores ingresos, por el IVA que paguen con motivo de la adquisición de bienes y la utilización de servicios, debe ser entendida como parte del sistema del IVA y no como una transferencia monetaria más. Esta precisión es esencial porque, como se aquí hará ver, en Colombia, en particular, se está tratando como si fuera una transferencia social destinada a la lucha contra el flagelo de la pobreza.

Las transferencias monetarias o sociales en el ámbito de la hacienda pública redistributiva, la liberación del IVA para las personas de menores ingresos, no deben considerarse una transferencia social, sino una minoración tributaria estructural.

Cabe advertir, desde la perspectiva del IVA, que nos encontramos ante un afortunado retorno al derecho de la hacienda pública, percibido recurrentemente en los estudios de derecho tributario, a partir de una creciente conciencia sobre la correlación entre los ingresos, los recursos públicos y el gasto. Recurrentemente, en el mundo, fluyen numerosos estudios y propuestas que advierten sobre la imperiosa necesidad de un régimen justo del IVA, susceptible de lograrse mediante la “devolución” o “compensación” del o por el IVA pagado, con destino al Estado, por las personas de menores ingresos.¹

Esa sola correlación del ingreso estatal a título de IVA y el subsiguiente gasto tributario a título de devolución o compensación del tributo a las personas de menores recursos que lo hayan pagado, pone en evidencia la indiscutible relación que vincula a la rama madre, el derecho de la hacienda pública, con su subespecialidad más importante, que es el derecho tributario.

Confirma ese hecho, entronizado ya en las mentes de economistas y juristas y acogido de manera creciente por las legislaciones, que, para la formación de los juristas en estas materias, se impone la necesidad de transmitirles una conciencia inaplazable sobre la comprensión unitaria del derecho de la hacienda pública, sin perjuicio de las profesiones que se ocupen de la materia de la hacienda pública. A los economistas les corresponde evaluar rigurosamente la correlación entre el ingreso y el gasto en procura de una macroeconomía viable y expedita; a los juristas, por su parte, trabajar en pro de ordenamientos jurídicos en los que los tributos no se conciban de manera aislada o fragmentada, sino desde la perspectiva de su relación estructural con los gastos del ente público, siempre de la mano del principio fundamental de justicia²

Sobre esa base, como se verá a continuación, se concibe mal la fase intermedia, que aquí se trata, si se parte de la base de la devolución o compensación del IVA, en análisis, como una transferencia monetaria más.

Los paradigmas puristas, que reclaman una autonomía absoluta del derecho tributario respecto al derecho de la hacienda pública, van siendo superados. El propio derecho positivo tributario, legislado en materia de IVA, así lo evidencia.

1 Sobre la temática, se remite al lector a Mauricio A. Plazas Vega. Las nuevas tendencias en el IVA, en Tres reflexiones sobre derecho de la hacienda pública y derecho tributario, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero, 2024. Más recientemente, mi ponencia para las Quincuagésimas Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, que lleva por título “La exención focalizada del IVA – Una propuesta viable, en Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero, Memorias, Bogotá, 2026.

2 Sobre la relación ingreso – gasto y la indispensable visión del derecho tributario como parte del derecho de la hacienda pública, cuestión sobre la cual he insistido desde hace ya casi 30 años, remito al lector a textos como los siguientes: i) Mauricio A. Plazas Vega, El liberalismo y la teoría de los tributos. Ed., Temis (1995); ii) Andrea Amatucci, Rubén Oscar Asorey y Mauricio A. Plazas Vega, La autonomía del derecho de la hacienda pública y el derecho tributario. Ed., Universidad del Rosario. (2008); iii) Andrea Amatucci, L'insegnamento giuridico finanziario, en Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, núm 1, año lviii, Milano, Giuffrè. (1999); iv) Andrea Amatucci. La cuestión metodológica entre teóricos viejos y nuevos y la autonomía científica del derecho tributario, traducción de Mauricio A. Plazas Vega, en Estudios de derecho tributario constitucional e internacional. Ed., Ábaco de Rodolfo Depalma (2005); v) César García Novoa. El concepto de tributo. Ed., Marcial Pons. (2012); vi) Heleno Taveira Torres, Direito Constitucional Financeiro. Ed., ABDR. (2014).

Vivimos hoy en el mundo una fase profundamente interesante de reencuentro del derecho tributario con la rama madre, constituida por el derecho de la hacienda pública, pero ya no desde una perspectiva puramente nacional, sino desde una óptica compleja y mixta, en la que concurren los actuales horizontes de la globalización, la constante preocupación por la sostenibilidad hacendística nacional y la compatibilidad de los tributos nacionales con los subnacionales.

Ese reencuentro se percibe en una marcada insistencia en la relación entre el ingreso tributario y el gasto público, cuyo trasfondo es esencial y fundamentalmente social, según lo impone la realidad de miles de millones de personas afligidas por la vulnerabilidad, la pobreza, la pobreza extrema, el analfabetismo y la violencia³. La lucha contra esos flagelos compromete a todos los Estados y ha sido expresamente asumida en documentos como la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Es una verdadera síntesis dialéctica que trasciende los momentos históricos del intervencionismo keynesiano y el neoliberalismo, y se ha asentado, desde finales del siglo pasado, en lo que en Europa se puede identificar como propio de los aires socialdemócratas y, en América Latina, como la esencia del neoestructuralismo poskeynesiano; en ambos casos, con un ostensible contexto global, internacional y supranacional, que ha hecho que esa síntesis trascienda las esferas puramente nacionales.

Ya ha ocurrido en varias ocasiones en Colombia, en esa línea, que, con motivo de aumentos en los tipos porcentuales de la tarifa del IVA se dispone de su destino, en alguna proporción, a financiar el gasto social. A manera de ejemplo, cabe recordar dos disposiciones que así lo evidencian:

* El artículo 52 de la Ley 863 de 2003, por el cual se subrogó el numeral 2° del artículo 468-2 del Código Tributario y se dispuso, en el parágrafo 2°, que la tarifa del IVA se incrementaba del 16 al 20% para el servicio de telefonía móvil celular y que el recaudo generado por los cuatro puntos adicionales se destinaría al fomento, la promoción y el desarrollo del deporte y la recreación y al apoyo de programas de fomento y desarrollo deportivo y de “fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad turística colombiana”. Y

* El inciso 2.º del artículo 468 del Código Tributario, hoy vigente, conforme al cual un punto del recaudo del impuesto sobre las ventas (IVA) se debe destinar obligatoriamente a lo siguiente: * 0,5 puntos a “la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud”; y ** 0,5 puntos a financiar la educación, con una preasignación del 40 % a la educación superior pública.

Las verdaderas “transferencias monetarias sociales” que rigen en Colombia tienen una razón de ser diferente de la llamada “compensación” del IVA a las personas de menores ingresos

Hechas esas precisiones, resulta oportuno, para los fines de este escrito, aludir al entramado de transferencias monetarias sociales que rigen en Colombia. Solo de esa manera se puede percibir con claridad que la práctica de integrar la compensación por el IVA pagado dentro del conjunto de esas erogaciones redistributivas no es afortunada⁴. Para advertirlo basta evidenciar las ostensibles diferencias que tienen las transferencias sociales y la compensación del IVA desde el punto de vista de sus móviles.

3 Ese mismo contexto obra como referente del importante texto de Luis Miguel Gómez Sjöberg, titulado **Modalidades del impuesto sobre las ventas**, en **El impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA**, obra dirigida por Mauricio A. Plazas Vega, en la que se compilan trabajos de varios autores. Págs. 1 a 17. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario (2024).

4 El presupuesto asignado al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para la vigencia de 2024, ascendió a cerca de \$ 10,7 billones, en contraste con lo asignado en 2023, de \$ 5,6 billones.

* Todas las transferencias sociales, usualmente denominadas monetarias, tienen como objetivo fundamental ofrecer a la población afligida por la pobreza, y eventualmente la vulnerabilidad, ayudas que contribuyan en alguna forma a su vida digna.

* Las transferencias pueden ser condicionadas o no condicionadas, según los requisitos que para ser beneficiario, dispongan las normas que las regulan.

* Se ha venido regulando conforme al desarrollo de lo previsto en los artículos 13, 334 y 336 de la Constitución Política, con el objetivo fundamental de la igualdad real y efectiva de la población.

* Están reguladas por leyes como las números 715 de 2001, 1176 de 2007, 1532 de 2012 y 1948 de 2019, fruto de las cuales es deber del Gobierno establecer sus alcances, como subsidios destinados a la población afligida por la pobreza y la pobreza extrema (y potencialmente la vulnerabilidad).

* El Gobierno lo hace por medio del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con sujeción a los documentos que el Conpes Social estructure.⁵

* Operan en función de la identificación de los beneficiarios por hogares (Decreto Legislativo 812 de 2020) en el marco de la focalización entendida, en los términos del artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, como “[...]el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”.

En Colombia operan cuatro programas de transferencias sociales estructuradas como subsidios, destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que se originaron en 1990 con el auxilio denominado Familias en Acción. Además de ese, rigen en el país otros programas como Jóvenes en Acción (hoy denominado Renta Joven); Colombia Mayor; e Ingreso Solidario (hoy vigente con el nombre de Hambre Cero y cobijado por el programa de Renta Ciudadana), a los que se adiciona la *compensación por el IVA pagado*, que no es propiamente una “transferencia” comparable a las otras cuatro. Los subsidios de Familias en Acción y Jóvenes en Acción están sujetos a que el destinatario realice ciertas actividades que lo benefician, como las relacionadas con la salud o la educación, y actualmente forman parte del programa Renta Ciudadana. Los restantes subsidios son “no condicionados”.⁶

Todas las transferencias, incluidas las relacionadas con el IVA (que en realidad no debe ser considerado ni tratado como tal), son administradas por la Dirección de Transferencias Monetarias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. La siguiente síntesis procura ofrecer una visión básica sobre las características principales y los alcances de las cuatro que sí son verdaderas transferencias y difieren de la “compensación” o “devolución” del IVA.

a. Familias en Acción

Hoy, según el programa Renta Ciudadana, es un auxilio monetario para las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, calificadas como tales en los grupos AO1 a BO4 del Sisbén 4, con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Está condicionada, en esencia, a la escolaridad de los niños, niñas y adolescentes.

5 A manera de ejemplo, los documentos de Conpes Social número 100 de 2006, 3877 de 2016 y 3918 de 2018.

6 Sobre los comentados auxilios véase a Karina Acosta, Jaime Bonet, Andrea Otero, et al., Evolución de las transferencias monetarias en Colombia, en Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Banco de la República, N° 315, de abril de 2023, visible en https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10612/DTSERU_315.pdf?sequence=14.

Los siguientes eran los parámetros para el auxilio⁷:

Tipo de verificación de cumplimiento	Prioridad muy alta Prevalencia muy alta de desnutrición o IPM censal 2018 o superior			Prioridad alta Prevalencia alta de desnutrición o municipio PDET* que no tiene prevalencia muy alta de desnutrición*			Demás municipios		
	Grupo A desplazados e indígenas	Grupo B1, A, B4	Grupo “UMBRAL”	Grupo A desplazados e indígenas	Grupo B1, A, B4	Grupo “UMBRAL”	Grupo A desplazados e indígenas	Grupo B1, A, B4	Grupo “UMBRAL”
Salud	\$ 1.000.000	\$ 720.000	\$ 320.000	\$ 720.000	\$ 320.000	\$ 240.000	\$ 320.000	\$ 240.000	\$ 160.000
Educación	\$ 320.000	\$ 240.000	\$ 120.000	\$ 240.000	\$ 120.000	\$ 80.000	\$ 120.000	\$ 80.000	\$ 60.000

Renta Ciudadana

Comprende transferencias condicionadas y no condicionadas por los siguientes conceptos y valores, todos ellos sujetos anualmente a actualización, en función de la línea a que corresponda el beneficiario:

- Los beneficiarios de “valoración del cuidado” reciben una transferencia de quinientos mil pesos (\$ 500.000) cada 45 días.
 - Quienes estén cobijados por “Colombia sin Hambre” reciben una transferencia de hasta quinientos mil pesos (\$ 500.000) por hogar.
 - Los beneficiarios de la línea de “Fortalecimiento de Capacidades” reciben una transferencia anual entre quinientos mil pesos (\$ 500.000) y un millón de pesos (\$ 1.000.000).
- Quienes estén incluidos en “Atención a Emergencias” recibirán un monto según la evaluación de necesidades.

2. Renta Joven

Es un programa orientado a auspiciar la formación técnica, tecnológica o profesional de los jóvenes, con miras a la inclusión social y económica y al incentivo del trabajo solidario. El siguiente cuadro, elaborado por el Departamento Administrativo para la Protección Social, ilustra suficientemente sobre el importe y las condiciones de las transferencias sociales monetarias que contempla⁸:

7 Cuadro tomado de la Resolución 542 de 2023 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Las cifras actualizadas para los años 2023 y 2024 se pueden observar en los cuadros comparativos que se incluyen infra para los dos períodos. Su ajuste, año por año, tiene en cuenta, además de las consideraciones de orden social, el índice de precios al consumidor -IPC-

8 Cfr. Cuadro incluido en la Resolución 137 de 2024 del Departamento Administrativo de la Protección Social. Las cifras actualizadas para los años 2023 y 2024 se pueden observar en los cuadros comparativos que se incluyen infra, para los dos períodos. Su ajuste, año por año, tiene en cuenta, además de las consideraciones de orden social, el índice de precios al consumidor -IPC-.

Condicionalidad	Valor TMC	Frecuencia de entrega de TMC
Matrícula Se encuentra matriculado en un programa de formación técnico-profesional, tecnológico o profesional universitario, en modalidad presencial o a distancia tradicional o virtual, y está activo en su proceso de formación, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria.	\$ 400.000 por cada periodo académico.	Se asigna un TMC por cada periodo académico, máximo dos veces al año.

Permanencia Culmina el período académico y obtiene el promedio acumulado igual o superior a 3,0 y está activo en su proceso de formación, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria.	Permanencia: \$ 400.000	Se asigna una TMC por cada periodo académico, máximo dos veces al año.
Excelencia Culmina el período académico y obtiene el promedio acumulado igual o superior a 4,0.	Excelencia \$ 200.000 por cada periodo académico	La TMC por excelencia es adicional a la de permanencia. La TMC por permanencia y excelencia se entregan de manera simultánea.

Condicionalidad	Valor TMC	Frecuencia de entrega de TMC
-----------------	-----------	------------------------------

Matrícula Se encuentra matriculado en un programa de formación técnica o tecnológica bajo la modalidad presencial, distancia tradicional o virtual, y está activo en su proceso de formación, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria.	\$ 200.000 por cada mes verificado con matrícula efectiva.	Se entrega seis veces al año, de manera bimestral (cada dos meses).
--	--	--

Condicionalidad	Valor TMC	Frecuencia de entrega de TMC
-----------------	-----------	------------------------------

Matrícula Está registrado como matriculado en la base del SIMAT en grado 12 o 13 de formación complementaria sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria.	\$ 400.000 por cada periodo académico	Se asigna una TMC por cada periodo académico, máximo dos veces al año.
---	---	---

Permanencia Estar registrado como matriculado en la base del SIMAT en grado 12 o 13, sin ningún tipo de condicionalidad académica y/o disciplinaria y culmina el periodo académico.	\$ 400.000 por cada periodo académico	Se asigna una TMC por cada periodo académico, como máximo, dos veces al año.
--	---	---

A los jóvenes que opten por incorporarse a las iniciativas o acciones promovidas por el programa Renta Joven, se les transfiere una suma única como incentivo por su labor social, así:

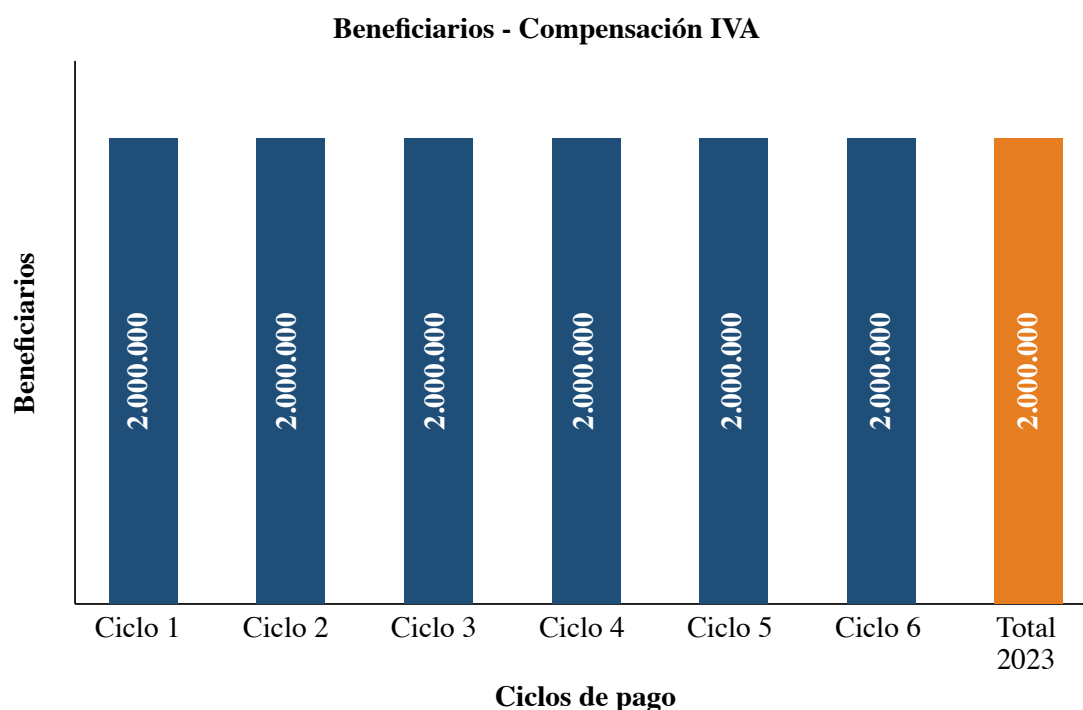
Rangos de tiempo destinados a la labor social	Valor TMC	Frecuencia de entrega de la transferencia monetaria
28 a 38 horas	\$ 200.000	En una sola oportunidad durante su acompañamiento en el programa.
39 a 48 horas	\$ 250.000	
49 a 59 horas	\$ 300.000	
Igual o mayor a 60 horas	\$ 350.000	

b. Colombia Mayor

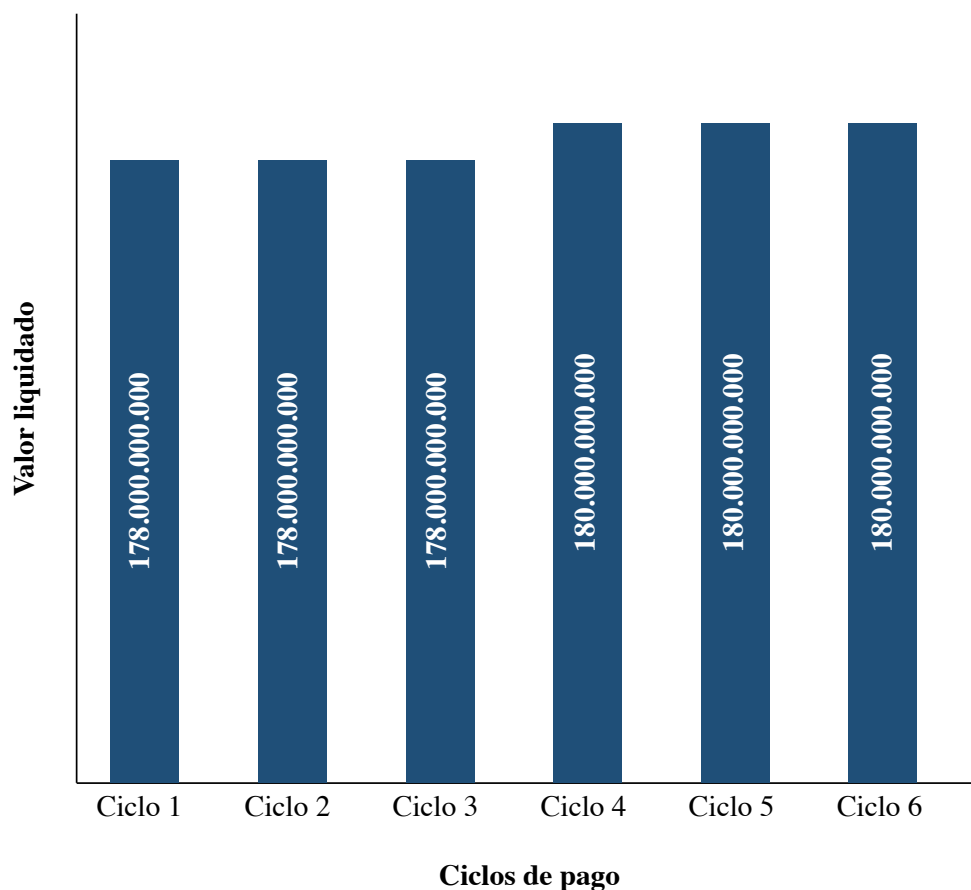
Se trata de un auxilio para los adultos mayores que no cuenten con pensión y estén en condiciones de pobreza extrema. Es una transferencia condicionada equivalente a la suma de \$ 80.000 mensuales, suma que, en el caso de los beneficiarios del Distrito Capital de Bogotá, tiene un incremento cofinanciado por el mismo distrito.

Los siguientes cuadros comparativos ofrecen un panorama cuantitativo y cualitativo de las “transferencias sociales” monetarias.

Beneficiarios y valor liquidado Compensación del IVA vigencia 2023



Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias – Prosperidad Social

Valor liquidado - Compensación IVA

Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias – Prosperidad Social

En el 2023, según se lee en el cuadro, las “transferencias sociales” correspondieron a: (i) para Familias en Acción Fase IV – Tránsito a Renta Ciudadana un monto de \$4.591.234.740.000; (ii) para Jóvenes en Acción un monto de \$635.049.500.000; (iii) para Colombia Mayor un monto de \$1.721.602.745.000; (iv) el valor de la “transferencia” por IVA, por su parte, fue de \$1.074.000.000.000. En total, el monto de las “transferencias sociales” fue de \$8.021.886.985.000.⁹

Tal como se lee en el cuadro, en 2024 las transferencias sociales ascendieron a \$8.021.886.985.000 y, entre ellas, el IVA representó \$844.579.700.000.¹⁰

En definitiva, a la luz de esa información, el importe de las “transferencias sociales”, incluido el IVA, osciló en los dos ejercicios de referencia entre \$8 y \$8,7 billones, y la llamada “transferencia por IVA” hizo lo propio entre \$0,84 y \$1,07 billones, una cifra que está muy lejos de lo que, en realidad, debería ser la compensación a las personas de menores ingresos dentro de la estructura del impuesto.

9 Informe de rendición de cuentas de Prosperidad Social 2023. file:///C:/Users/mpv2a/Downloads/Inf%20Sector%20RdC%20Vigencia%202023%20y%20Primer%20Sem%202024%20Final%20(3).pdf

10 Informe de rendición de cuentas de Prosperidad Social 2024. file:///C:/Users/mpv2a/Downloads/INFORME%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%202024.pdf

Rubro	Inversión	Apropiación definitiva	Compromisos	% Compr.	Obligaciones	% Obl.	Pagos	% Pagos
C-4199-1500-25	Generación de ingresos	16.000.000.000	13.020.992.087	81.4%	6.833.830.901	42.7%	6.825.532.283	42.7%
C-4103-1500-28	Infraestructura social y hábitat para la paz total	859.406.250.616	800.018.432.602	93.1%	299.640.759.365	34.9%	218.625.199.530	25.4%
C-4103-1500-29	Oferta superación de la pobreza	17.362.000.000	13.205.317.954	76.1%	9.199.011.237	53.0%	9.149.171.569	52.7%
C-4103-1500-31	Programa Jóvenes en Paz	19.357.800.000	15.116.100.000	78.1%	15.092.300.000	78.0%	15.092.300.000	78.0%
C-4103-1500-32	Transferencias monetarias - Renta Ciudadana	7.337.170.306.861	7.171.401.543.516	97.7%	6.555.503.478.901	89.3%	6.555.267.812.745	89.3%
C-4103-1500-34	Población desplazada - FEST2	171.281.585.082	171.281.585.082	100.0%	-	0.0%	-	0.0%
C-4103-1500-37	Política pública para la economía popular (ep)	121.194.381.268	121.127.961.648	99.9%	121.127.961.648	99.9%	70.692.165.728	58.3%
C-4103-1500-38	Programa hambre cero - DIP2	40.000.000.000	39.483.713.094	98.7%	39.483.713.094	98.7%	-	0.0%
Subtotal inversión FIP		8.581.772.325.827	8.344.655.645.984	97.2%	7.046.881.055.146	82.1%	6.875.652.181.855	80.1%
Total gastos de inversión		8.731.767.712.475	8.482.453.699.321	97.1%	7.132.808.593.310	81.7%	6.959.459.799.113	79.7%

La devolución o compensación del IVA, que paga la población de menores ingresos, es el fruto de una tendencia extendida en el mundo: la propuesta de Barréix, Bès y Roca.

Es de reiterar en este capítulo, a manera de preámbulo tanto de la solución transitoria como de la definitiva, que la tendencia en el mundo es a calificar como exenciones las que, en el orden andino y en Colombia en particular, se denominan exclusiones. Son excepcionales los países en cuyas normativas se establece el régimen de exención por la vía de la denominada tarifa cero, que permite al titular de las operaciones de venta de bienes o prestación de servicios la resta de los impuestos repercutidos contra el impuesto cero (-o-) atribuible a las ventas que realice o a los servicios que preste. La normativa colombiana, conforme a la cual hay una lista de bienes exentos (gravados con tarifa cero), es una de esas excepciones, pero contempla también nuestro ordenamiento una prolija lista de bienes y servicios excluidos, cuya venta o prestación no habilita a quien las realice para restar como descontables los impuestos que les sean repercutidos con motivo de las compras de bienes y utilizaciones de servicios vinculados con las operaciones gravadas.

No es del caso ahondar aquí en los perniciosos efectos que genera para los titulares de las operaciones excluidas la imposibilidad de restar los impuestos repercutidos, fruto de los cuales han surgido propuestas y normas como las que regulaban el llamado IVA implícito o regímenes como el peruano, que habilitan al titular de las operaciones a renunciar al régimen de exclusión y, en su lugar, generar el IVA por las ventas de bienes y prestaciones de servicios¹¹. Una problemática que afecta sensiblemente a la producción nacional al quedar, por ese anómalo tratamiento, en situación de desventaja con los importadores, porque estos últimos, en virtud de la aplicación del principio de imposición en el país de destino, fruto del cual los bienes exportados salen de los países correspondientes sin componente alguno de IVA (exentos, con tarifa cero), los producidos en Colombia no comportan el derecho de descontar impuestos repercutidos.

El beneficio injustificado de las exoneraciones del IVA por parte de quienes no lo requieren y el impacto adverso que conlleva para los productores nacionales, así como el imperfecto régimen de exclusión, constituyen hoy un motivo de referencia para la adopción de una alícuota o tipo impositivo general, con muy pocas excepciones, en concurrencia con vías de retorno o compensación a favor de las personas de menores ingresos, del IVA que hayan tenido que sufragar con motivo de las compras de bienes y la utilización de servicios.

En concurrencia con el aludido tránsito a la generalización del IVA, con el contexto de su importancia para la Hacienda pública de nuestros países y como elocuente expresión de la correlación ingresogasto que hoy domina, se han venido acogiendo regímenes de compensación y devolución a favor de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. He ahí, en esa actualidad del IVA, otra clara y contundente expresión del retorno del derecho tributario a los cauces que día a día vienen surgiendo en el ámbito de su rama madre: el derecho de la hacienda pública: i) desde la perspectiva del ingreso, es reconocida la singular importancia del IVA como medio esencial para el cumplimiento de los fines del Estado; ii) desde la óptica del gasto, las compensaciones o devoluciones del IVA, que se han concebido en los ordenamientos nacionales, evidencian que ya no es posible, en absoluto, avizorar los recaudos tributarios en forma aislada y desatender su estrecha relación con el gasto público y su rol trascendental en la hacienda pública.

¹¹ Esa temática se desarrolla en detalle en otros capítulos de esta obra compilatoria de trabajos de varios autores de amplio reconocimiento académico y profesional. Pero, en todo caso, se remite al lector a mi libro *Impuesto sobre el valor agregado*. Tercera edición. Ed., Temis. (2015).

En esa línea es de mencionar, como un antecedente significativo en Colombia, la propuesta de Alberto Barréix, Martín Bès y Jerónimo Roca, en alguna medida considerada durante el trámite de la Ley 1943 de 2018 (sustituida por la Ley 2010 de 2019 a raíz de su inexequibilidad), sobre compensación a las personas de menores niveles de ingreso por el IVA que han de sufragar con ocasión de sus consumos.¹²

Se advierte que “en alguna medida”, porque en realidad la Ley 2010 de 2019 estableció la regla de compensación en comentario en el contexto de la pandemia del COVID 19 y en medio de grandes presiones que tuvieron que afrontar el gobierno y el país con ocasión de recurrentes protestas y manifestaciones populares en las calles, motivadas por causas e intereses que no viene al caso tratar aquí. Esto es, sin mayor análisis, dirigido a la adopción de esa regla en concomitancia con la reducción de los bienes excluidos o exentos.

La propuesta de Barréix, Bès y Roca,¹³ formulada como conclusión de un estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay, se concreta en tres medidas básicas:

- Eliminar las exenciones y exclusiones, salvo en los casos en que haya problemas de orden administrativo o de erogaciones inherentes al capital humano. Fruto de ello, las exoneraciones serían únicamente para los siguientes servicios:
 - Los servicios financieros de captación y colocación de recursos monetarios se ven afectados debido a la dificultad de establecer la remuneración real de la entidad financiera
 - El alquiler de vivienda por la dificultad de controlar a los innumerables arrendadores
- Los servicios de salud y educación, por su incidencia inmediata en la formación de capital humano, son esenciales
- Unificar las tarifas impositivas, con fines de neutralidad y simplicidad
- Establecer un IVA personalizado, basado en encuestas de hogares, para otorgar compensaciones monetarias a favor de los ciudadanos u hogares de los menores deciles de ingreso. Para ello, según los autores, resulta factible acudir a las experiencias de transferencias condicionadas en países como Brasil, Chile, Argentina o Uruguay (en Colombia también tenemos hoy ese tipo de transferencias, como se comenta supra).¹⁴ El sistema se basaría en los siguientes insumos:
 - Estudios por niveles de ingreso
 - Identificación cuidadosa de los beneficiarios
 - Expedición de tarjetas inteligentes para compensar por el IVA pagado

Su implementación por parte de los países, según apunta la propuesta, podría ser muy importante como uno de los instrumentos para combatir la informalidad.

Vale la pena observar, en todo caso, que la propuesta de Barréix, Bès y Roca ha sido cuestionada por su proyección en una generalización del IVA que solo compensa a las personas que se encuentren por debajo de un umbral bajo de ingreso y, por tanto, deja por fuera a otras personas que deberían tener acceso a algún grado de beneficio, con lo cual el sistema sería

¹² Sobre la temática y su evaluación en Colombia, en armonía con la idea de una exención focalizada del IVA con el respaldo de códigos biométricos de identificación, véase Eleonora Lozano Rodríguez. El IVA desde la óptica del principio de justicia, texto de la entrevista insertada en El impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA, dirección de Mauricio A. Plazas Vega. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. (2024).

¹³ Cfr., Alberto Barreix, Martín Bès y Jerónimo Roca., Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo: el IVA personalizado, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?. (2012) en <https://hdl.handle.net/11362/1456>, 2012.

¹⁴ Sobre esta temática de las transferencias de contenido social en Colombia, véase la parte final de la Sección II de este ensayo.

regresivo. En su lugar, también se ha planteado la idea de escalonar los importes monetarios que serían materia de retorno a quienes fueron injustamente incididos con el tributo, de forma tal que no haya, propiamente, un umbral excluyente.¹⁵

El documento en cuestión, en todo caso, es una clara expresión de la tendencia a la generalización del IVA, con reglas compensatorias dirigidas a contrarrestar el efecto regresivo que conllevaría la eliminación o la reducción significativa de las exoneraciones.¹⁶

El deficiente sistema de compensación del IVA que rige actualmente en Colombia

También en Colombia, en lo que atañe al IVA, se viene abogando por la ampliación significativa de la base tributaria y la reducción, en lo posible, de los tipos impositivos aplicables. En tal sentido, se auspician reformas dirigidas a disminuir ampliamente las exenciones y exclusiones del tributo y limitar las tarifas a una general y otra reducida, aplicable únicamente a listas excepcionales de bienes y servicios.

Con ese contexto de eliminación de regímenes de exención y exclusión, ha venido entronizándose en el país la comentada tendencia a compensar el impacto de trasladar los correspondientes bienes y servicios al régimen de tarifa general, con un mecanismo de compensación dirigido a resarcir a las personas de menores niveles de ingreso por el impacto del impuesto que deban sufragar.

El mecanismo fue establecido por el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, en función de la transferencia periódica de una suma fija en moneda legal colombiana, que debe ser cuantificado por el gobierno, teniendo en cuenta el IVA que, en promedio, pagan los hogares agobiados por la pobreza y la pobreza extrema.

Dispone el artículo 21, citado:

Artículo 21. “Compensación de IVA a favor de la población de menores ingresos para la equidad del sistema tributario. Créase a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA) la cual se implementará gradualmente en los términos que defina el Gobierno nacional.

Esta compensación corresponderá a una suma fija en pesos, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual será transferida bimestralmente.

¹⁵ Véase a Natalia Nollenberger. Algunas reflexiones sobre el IVA personalizado, 2011, en razonesypersonas.com/p/temas.html

¹⁶ En las XLV Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, de agosto de 2021, la profesora Rita De La Feria, de la Universidad de Leeds (Reino Unido), dictó una interesante conferencia en la que abogó por la generalización del IVA y el establecimiento de un sistema de compensación resarcitoria a las personas u hogares de menores niveles de ingreso, con apoyo en las herramientas que ofrece la era digital que transitamos. Véase el esquema de su presentación en Rita De La Feria, IVA at 100 years: the problem of regressivity, en Estudios de derecho tributario, derecho aduanero y comercio exterior. Memorias de las XLV Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Págs 315 a 327. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. (2021) Para la evaluación de las experiencias que en esa materia de las “devoluciones” o “compensaciones”, se remite al lector a los siguientes textos: i) Julio Roberto Piza Rodríguez, Las tendencias actuales hacia las compensaciones o devoluciones del IVA para las personas de menores recursos, en El impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA. Mauricio A. Plazas Vega. Págs 803 a 817Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. (2024).

Los beneficiarios de la compensación serán las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP) Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (SIC) podrá tener en cuenta aspectos tales como la situación de pobreza y de pobreza extrema y podrá considerar el Sisbén o el instrumento que haga sus veces.

El Gobierno nacional hará uso de los programas de asistencia a la población vulnerable para la canalización de los recursos y podrá definir los mecanismos para hacer efectiva la compensación y controlar su uso adecuado. También podrá realizar evaluaciones del impacto de esta medida.

Parágrafo. Las transferencias de recursos requeridas para la ejecución de los programas no causarán el impuesto a las ventas (IVA), y estarán exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

Parágrafo transitorio. Durante la vigencia fiscal del 2020 el Gobierno nacional podrá iniciar la compensación del IVA a que se refiere el presente artículo. Para tal efecto, autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que realice los traslados presupuestales necesarios para cumplir con dicho propósito”.

El beneficio en cuestión, en realidad una minoración estructural que debe ser entendida como parte del sistema del IVA, se acogió bajo la modalidad de la compensación; esto es, el reconocimiento de importes monetarios predeterminados en función de análisis sobre lo que representa el IVA para la población de menores ingresos, con énfasis en la afligida por la pobreza y la pobreza extrema. Colombia, importa precisarlo, es el único país de la región que optó por el sistema de compensación, en contraste con otros países como Uruguay, Bolivia, Ecuador y Argentina, en los que el sistema acogido es el de devolución; sistema, este último, mucho más complejo operativamente porque gira en torno a la demostración, por los interesados, del IVA que han pagado y les ha de ser reembolsado.¹⁷

Es erróneo considerar la compensación del IVA a favor de las personas de menores ingresos como una “transferencia monetaria” más. Ese equívoco se ha venido entronizando en el país a partir de lo previsto en el párrafo 2° del artículo 5° del Decreto Legislativo 812 de 2020, mediante el cual se crearon el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias. Según esa norma, la administración, ejecución y operación de la comentada compensación están a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹⁸. El importe de la compensación, fijado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), asciende a 2,1065 unidades de valor constante (UVT)¹⁹.

En lo que toca a las experiencias de Colombia en transferencias sociales a favor de la población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, es necesario mencionar, por su estrecho vínculo con la temática de este apartado, el ya citado programa “Renta Ciudadana – 2024”, adoptado de manera transitoria a mediados de 2023 y definitivamente a partir del 22 de enero

17 Véase Contraloría General de la República de Colombia: Estudio Sectorial: Efectos de la compensación del IVA sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y pobreza extrema 1020 – 2023, en 2023_004_EstudioCompensacionIVA (1).pdf, págs. 23 y 24.

18 Actualmente, la compensación del IVA a favor de los hogares afligidos por la pobreza extrema o la pobreza moderada está regulada por la Resolución 1827 de 2023 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en desarrollo de lo previsto por el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, el artículo 5° del Decreto Legislativo 812 de 2020 y el apartado 1.3.1.19.2 del Decreto 1625 de 2016. En sus informes y documentos técnicos, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social identifica la compensación del IVA como una transferencia monetaria.

19 Cfr. Departamento Administrativo de Prosperidad Social – Manual de programa de compensación del IVA 2023. Según el monto en pesos de la UVT, en 2024 la prestación ascendía a \$ 89.341.

de 2024, en los términos de la Resolución 79, del 15 de enero, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- programa que incorporó la compensación del IVA en el auxilio mensual para la población de menores ingresos, de no más de \$ 500.000 (US\$ 125), que prevé la misma resolución, de los cuales la compensación del IVA, en cifras de 2022, ascendía a cerca de \$ 40.000 y arribó en 2023 a cerca de \$ 50.000 (US\$ 12,50). La Resolución 79 fue expedida en desarrollo de lo previsto por los artículos 65 y 66 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adoptó el plan de desarrollo 2022 - 2026 (“Colombia potencia mundial de la vida”)²⁰.

Lo cierto es que, como aquí se ha puntualizado, el régimen de compensación citado no tuvo su origen en un estudio suficientemente detallado y debatido, sino que surgió en medio de la crisis que afrontaba el país en 2019 y 2020. Por eso, se agregó al régimen vigente de exclusiones y exenciones del IVA sobre bienes y servicios como un gasto más en el marco de la hacienda pública.

Las cifras a las que ascendió la compensación comentada en los dos últimos años, en promedio, de tan solo un billón de pesos, ponen de manifiesto su total insuficiencia ante el hecho de que la pobreza en el país golpea a cerca de cinco millones de hogares y la vulnerabilidad de cuatro millones. Esa sola consideración evidencia que la supuesta compensación corresponde a muy poco de lo que debe ser, con el agravante de que la prolija lista de bienes y servicios exonerados subsiste sin atenuantes.

Hacia la fase definitiva: la exención virtual focalizada del IVA exclusivamente para las personas con menores ingresos

Tres consideraciones previas a las dos soluciones, transitoria y definitiva, que seguidamente se proponen, son las siguientes:

* En Colombia, el gasto tributario (“*expenditure tax*”) en el IVA, por exoneraciones (exenciones y exclusiones) y tratamientos diferenciales (tarifas reducidas respecto de la tarifa general), corresponde a cerca del 6% del PIB. El gasto bruto, en cifras monetarias, se desagrega así: i) respecto de bienes y servicios excluidos, \$73,1 billones (el 4,3% del PIB); ii) respecto de bienes y servicios exentos, \$22.1 billones (el 1.3% del PIB); y iii) por la tarifa reducida del 5% para algunos bienes y servicios, \$6.8 billones (el 0.4% del PIB). Un gasto tributario que, sin considerar la tarifa reducida del 5%, se aproxima a los \$95 billones y, considerándola, es de cerca de \$100 billones. Al altísimo gasto tributario de Colombia lo siguen Uruguay, con el 3.7% y Costa Rica, con el 2.9% del PIB. En Ecuador, representa un 2.4%, en Perú un 1.7%, en México y Argentina, el 1.4%; en Paraguay, el 0.9% y en Chile el 0.8%.²¹

²⁰ Antes de la entrada en vigor del programa Renta Ciudadana, y con corte a 2021, las transferencias sociales representaban el 1.16% del producto interno bruto -PIB- y el 3.9% del presupuesto general de la Nación -PGN-. Entre 2014 y 2019 ascendieron anualmente, en promedio, al 0,42% del PIB y el 1,5% del presupuesto nacional. Ese crecimiento, de cerca del 100%, obedeció, en esencia, a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 y a las recurrentes protestas que tuvieron lugar durante la administración Duque. La transferencia compensatoria por el promedio de IVA pagado por la población de menores ingresos (categorías A y B del SISBEN) se creó en Colombia por el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, con vigencia a partir del año 2020. El Decreto Ley 1960 de 2023, expedido por el presidente de la República con base en facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 2294 de 2023 (plan de desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida”) incorporado en el Programa de Renta Ciudadana a las transferencias correspondientes a Familias en Acción y Jóvenes en Acción y sustituyó la denominación de esta última por la de Renta joven, todo ello en el marco del sistema de transferencias.

²¹ Cifras obtenidas en función de un PIB, para el cierre de 2025, de \$1.700 billones

Son cifras elocuentes sobre la injusticia y la ineficiencia del IVA colombiano, como se pone de manifiesto a continuación:

i) Injusticia porque, como lo evidencia un cuadro de Juan Pablo Córdoba Garcés basado en deciles de ingreso, el 70% del consumo de los hogares en Colombia lo realiza el 40% más rico de la población, por lo que del gasto tributario por IVA, de cerca de \$100 billones, \$70 billones lo aprovechan las personas de mayores ingresos, sin justificación.²²

ii) Ese inadmisibles beneficio para quienes no lo requieren les implica una cuantiosa renuncia al recaudo para el Estado, según se precisará más adelante.

*La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, que se conformó durante la administración Duque, fue particularmente enfática, en su informe final, al advertir que en el IVA se encuentra la mayor deficiencia en los recaudos tributarios debido al cuantioso gasto por renuncias de ingreso materializado en las exenciones y exclusiones y en la tarifa preferencial reducida, que rigen de tiempo atrás en Colombia. Propuso, al respecto, una reducción significativa pero gradual de las exenciones y exclusiones y un incremento en la tarifa diferencial reducida, y fue insistente en la necesidad de una reforma tributaria estructural que no se oriente a incrementar la presión impositiva sobre los que ya tributan, sino a ampliar la base tributaria con la idea de incrementar la cobertura de los recaudos y auspiciar una estructura del sistema tributario que sea más justa y progresiva. Abogó, asimismo, por una decidida labor legislativa y, en general, estatal, en procura de soluciones efectivas contra el flagelo de la informalidad.²³ Y es de observar que también el importante *informe final* de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria fue particularmente enfático al advertir que esa cuantiosa perforación de la base tributaria del IVA en Colombia genera graves consecuencias para la hacienda pública.²⁴

*Nuestro país, como Estado parte de la Comunidad Andina, debe acatar lo previsto por la Decisión 599 de 2003 de la Comisión sobre armonización de las normativas nacionales andinas relacionadas con el impuesto sobre el valor agregado. En particular, interesa traer a colación, para los fines de este escrito, tres normas de la decisión, a saber:

El artículo 19, conforme al cual la tarifa general del IVA no puede exceder del 19% y solo puede haber una tarifa diferencial reducida no inferior al 30% de la tarifa general.

22 Cfr Juan Pablo Córdoba Garcés. Generalización del IVA en Colombia: una propuesta para mejorar la equidad del sistema tributario, en *El impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA*, obra dirigida por Mauricio A. Plazas Vega, en la que se compilan textos de varios autores. Pág 761. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. (2024). . Análisis de cifras elaborado con fundamento en la Encuesta Nacional de Presupuesto de Hogares del DANE, 2016 - 2017

23 La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, de la cual hizo parte el autor de este escrito, fue convocada en virtud de lo previsto al efecto por la Ley 2020 de 2019. Sobre el Informe de la Comisión, cfr Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. 2021. Una síntesis que puntualiza muy bien lo concluido por la Comisión se puede leer en Juan Camilo Restrepo Salazar. Malformaciones del IVA colombiano según Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, en *El impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA*, obra dirigida por Mauricio A. Plazas Vega, que reúne escritos de varios autores. Págs 527 a 438. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. (2024). Tal como lo puntualiza Restrepo Salazar, una de las cuestiones fundamentales para que tenga buen suceso la reforma integral del IVA es superar las presiones que suelen ejercer los más variados grupos de interés. Esas presiones han conducido al regresivo e ineficiente régimen actual del tributo.

24 La advertencia de la Comisión, inexplicablemente desatendida desde su formulación en 2016, no pudo ser más precisa: “La lista de bienes excluidos y exentos de IVA en Colombia es más amplia que en los estándares internacionales, lo cual acarrea un elevado costo fiscal y genera distorsiones en los precios. Muchas de esas exclusiones y exenciones, además, terminan generando mayores inequidades en la medida en que reducen los recursos fiscales disponibles para realizar el gasto público social y en que quienes más se benefician de ellas son las personas que más consumen; esto es, las personas de mayores ingresos”. Cfr Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe final (...), Op. cit, pág. 16.

El artículo 24, por el que se prohíbe el régimen de exclusión de bienes, a partir del undécimo año de vigencia de la decisión (es decir, a partir del 1.º de enero de 2019), únicamente con las siguientes excepciones:

- Los bienes importados por las misiones diplomáticas o consulares y sus funcionarios
- Los bienes importados por organismos internacionales y sus funcionarios
- Los bienes importados en virtud de donaciones provenientes del exterior destinados al sector público y organizaciones privadas sin ánimo de lucro con fines de salud, educación y utilidad común

El artículo 25, según el cual, a partir del undécimo año de vigencia de la decisión (es decir, a partir del 1.º de enero de 2019), solo puede haber las siguientes exclusiones de servicios:

- Los servicios de salud
- Los servicios de transporte nacional de pasajeros
- Los servicios de educación
- Los servicios de intermediación financiera
- Los servicios de orden estatal materializados en registros, licencias, matrículas, u otros comparables, que se retribuyen con tasas, derechos, arbitrios o similares

La cuestión es de particular relevancia, si se tiene en cuenta que el impuesto sobre el valor agregado -IVA- es el más importante en el contexto de los sistemas tributarios de América Latina, con un importe de recaudos equivalente a más del 6% del PIB.²⁵

Sobre esas bases se formulan, a continuación, dos propuestas orientadas a una estructura justa del IVA mediante su generalización y a la inmunidad de la población de menores ingresos mediante devoluciones o compensaciones en una primera etapa de transición, y a un sistema de exención focalizada virtual en la segunda y definitiva etapa.

Las tres consideraciones mencionadas anteriormente son igualmente pertinentes para las dos fases que se proponen a continuación:

Solución transitoria: compensación del IVA que pague la población de menores ingresos, con exclusión de bienes y servicios, estrictamente limitada a lo previsto por la Decisión 599 de la Comisión de la Comunidad Andina, y con tarifa reducida para una lista restringida de bienes y servicios.

El mecanismo de compensación halla su razón de ser en la necesidad de evitar que las personas que no lo requieran resulten beneficiadas por los regímenes de exoneración. Se advierte, con acierto, que el favorecimiento de quienes no tienen propiamente la condición de pobres, por la vía de las exenciones y exclusiones, conlleva una grave injusticia.

Se observa, adicionalmente, que, como ya se anotó, ese inadmisibles privilegio en favor de quienes no lo necesitan se traduce en un desmedro considerable para la hacienda pública, con consecuencias perversas respecto a la disponibilidad de recursos para financiar el cumplimiento de los compromisos de gasto del ente público y, muy especialmente, los deberes de orden social y cultural.

Esta solución transitoria se concretará en las siguientes medidas:

La ampliación de la cobertura del IVA, de manera que solo queden excluidos y, en lo posible, exentos, si esta última modalidad de exoneración es acogida por la Comisión de la Comu-

²⁵ En Chile representa cerca del 8.5%, en Argentina el 7,6% y en Brasil el 7.0%. Entre los países miembros de la OCDE registra un promedio del 6.8%. En Colombia, un 5,9%. Véase al respecto el reporte estadístico de la OCDE en <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-colombia.pdf>, corte a 2021.

nidad Andina, algunos bienes y servicios que formen parte de una lista mínima ajustada a lo que permite la Decisión 599 de la Comisión de la Comunidad Andina.

Como quedó expuesto, Colombia debe acatar lo previsto en los artículos 24 y 25 de la Decisión 599 de la Comisión de la Comunidad Andina y, en consecuencia, reducir significativamente la lista de bienes y servicios excluidos que actualmente contempla nuestro ordenamiento tributario.

Lo ideal, pero desafortunadamente desechado por la Comisión al expedir la Decisión 599, sería el régimen de exención o tarifa cero para los pocos bienes y servicios que, según la norma supranacional, pueden ser cobijados por la exoneración del tributo. No es necesario repetir aquí lo ya puntualizado acerca de los graves problemas que entraña el imperfecto régimen de exclusión, pero, ante la incompleta regla acogida por la Comisión de la CAN, sí es necesario insistir en que debe modificarse la Decisión 599 para que los regímenes de exoneración operen según el sistema de “tarifa cero” (de exoneración perfecta, a manera de exención, y no imperfecta en forma de simple exclusión).

No sobra observar que la reducida lista de bienes y servicios prevista en los artículos 24 y 25 de la Decisión 599, supra comentados, es el fruto de discusiones y análisis que tuvieron lugar durante cerca de un lustro entre funcionarios y asesores de todos los países andinos. No se trata, por tanto, del resultado de presiones ni de criterios súbitos o inconsultos que la hayan motivado.

La salud, la educación y el transporte nacional de pasajeros son servicios esenciales para todas las personas cuyas exenciones se justifican sin duda alguna.

Los servicios de intermediación financiera, por su parte, son siempre exonerados por razones que se explican en detalle en el apartado sobre la materia de este escrito.

Y los servicios de orden estatal, por su parte, es claro que no entrañan valor agregado alguno y sería inadmisibles su sujeción al tributo.

Régimen de tarifa reducida del 7% para los bienes y servicios que hagan parte de una lista esencialmente depurada, de alcance general, en función del tipo de consumo al que se destinen los bienes.

El gasto tributario por renuncia al recaudo, derivado de la tarifa diferencial reducida del 5%, es notoriamente menor que el generado por las exenciones y exclusiones: el 0,4% del PIB vs el 5,6%.

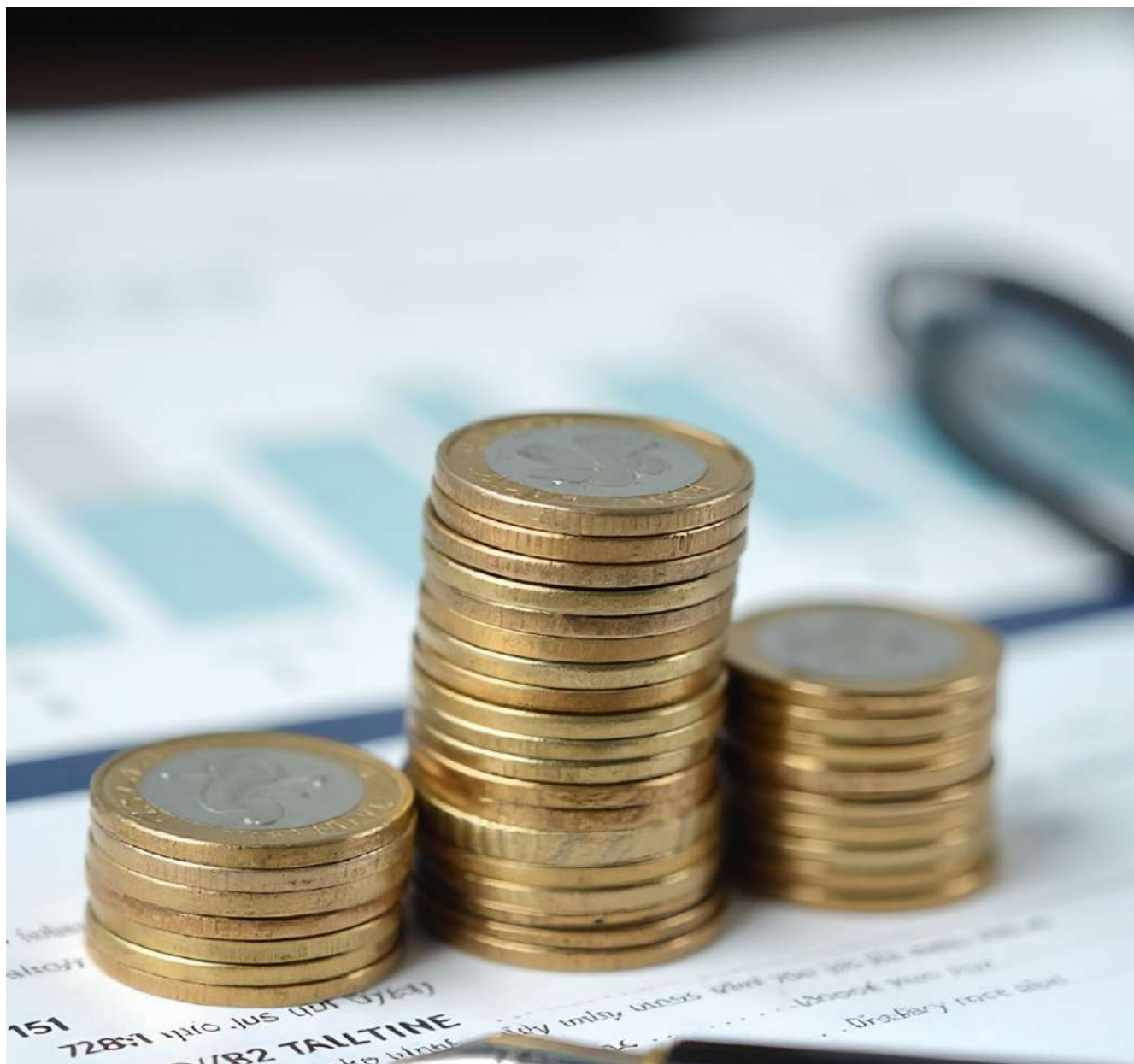
Sin embargo, la tarifa mencionada desconoce el mínimo permitido por la Decisión 599, que equivaldría al 5,7% (el 30% de la tarifa general del 19%). La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, por su parte, sugirió un nivel de tarifa reducida del 10%.

Aquí se propone una tarifa del 7% fruto de la cual, si se mantuviera la lista actualmente vigente, el gasto tributario por este concepto ya no sería del 0,41 sino del 0,293% del PIB.

Para la integración de la lista se requiere un estudio riguroso, fruto del cual se pueda definir cuáles de los bienes y servicios gravados hoy con la tarifa del 5% pueden pasar a ser gravados con la tarifa general del 19%, y cuáles de los que hoy forma parte de las listas de excluidos y exentos pueden pasar a la de los cobijados por la tarifa reducida.

Incremento del importe de la *compensación* para la población de menores ingresos en función del IVA que paguen, de modo que represente todo el tributo que les sea repercutido.

Ya está suficientemente definido que el consumo de las personas de menores recursos se materializa en la adquisición de bienes y en la utilización de servicios de primera necesidad. Justamente ha sido esa la razón fundamental para que, a lo largo de la historia del IVA, se hayan



En lo que toca a las experiencias de Colombia en transferencias sociales a favor de la población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, es necesario mencionar el ya citado programa “Renta Ciudadana – 2024”, adoptado de manera transitoria a mediados de 2023 y definitivamente a partir del 22 de enero de 2024.

venido estableciendo exenciones y exclusiones del tributo, pero con el cuestionado efecto de ser extensivas a toda la población y no solo a quienes verdaderamente las requieren.²⁶ Esta circunstancia ha dado lugar a dos efectos perversos: i) la concesión del beneficio a personas que no son propiamente de bajos ingresos, con lo cual el sistema del tributo resulta injusto.; y ii) la perforación de los recursos del Estado por el altísimo gasto tributario derivado de tales exoneraciones.

Sin embargo, los grandes avances de la tecnología y la informática, y en Colombia, en particular, la identificación de hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad por medio del Sisbén, permiten, en la actualidad, aunque sea con deficiencias y vías de abuso que se deben corregir en el mayor grado posible, limitar la exoneración para que solo beneficie a las personas que la requieran. Con ese contexto se aduce, con acierto, que la compensación por el IVA pagado por ellas es una vía expedita y clara para que el sistema del tributo sea verdaderamente justo y su potencial de recaudo se aproveche de forma cabal; vía que, en todo caso, debido a los inconvenientes y deficiencias que alberga, ha de ser considerada como transitoria hasta que sea posible llegar a la fase definitiva de la exención focalizada virtual a que se refiere el apartado siguiente de este capítulo.²⁷

Solo deben subsistir, en favor de todas las personas y no solo de las de bajos ingresos, las exclusiones de bienes y servicios (en lo posible, exenciones) a las que aluden los artículos 24 y 25 de la Decisión 599 de la CAN.

Según las cifras mencionadas supra, correspondientes a la devolución o compensación que administra y ejecuta el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de \$1,074 billones en 2023 y \$0,844 billones en 2024, es posible prever que el reconocimiento estatal del total del IVA pagado por la población de menores ingresos, aquí sugerido, no superaría la cifra anual de \$ 9 010 billones. Ese tope, naturalmente preliminar y sujeto a los detallados estudios que se requieren al efecto, es el fruto de las siguientes consideraciones:

- i) Toda la población colombiana, incluida la población pobre y vulnerable, estaría cobijada por la exclusión (en lo posible exención) de los bienes y servicios a que aluden los artículos 24 y 25 de la Decisión 599 de la Comisión de la CAN;
- ii) Los medicamentos, por ser fundamentales para el servicio de atención a la salud, podrían ser cubiertos por la exoneración prevista en el artículo 25 de la Decisión 599.
- iii) La compensación del IVA, que opera en Colombia, ha sido prevista en la ley desde la óptica de las categorías A y B del SISBÉN.

²⁶ Es de observar, en todo caso, que otra de las medidas para procurar la justicia del sistema del IVA es la de las tarifas diferenciales más altas para los bienes y servicios suntuarios. En tal sentido, véase Juan de Dios Bravo González. Ventajas y desventajas del impuesto sobre el valor agregado, IVA, en *El impuesto sobre el valor agregado y los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA*, obra dirigida por Mauricio A. Plazas Vega, en la que se compilan trabajos de varios autores. Pág. 72 y 73. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario. (2024). Según la decisión 60 de la Comisión de Comunidad Andina, una vía expedita para la mayor incidencia sobre los consumos de las personas de mayor capacidad contributiva es la de los llamados impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA.

²⁷ Sobre la vía de la compensación o devolución del IVA a que aquí se alude, con apoyo en códigos biométricos de identificación de los destinatarios, se recomienda la lectura del trabajo de la profesora colombiana Adriana Plazas Cadena, que lleva por título *Sobre las tendencias actuales hacia las compensaciones o devoluciones del IVA para las personas de menores recursos* en *El impuesto sobre el valor agregado de los impuestos selectivos al consumo y complementarios del IVA*, obra dirigida por Mauricio A. Plazas Vega, en la que se reúnen textos de varios autores –pág. 729 a 751. Ed., Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero (2024). Tal como lo puntualiza Plazas Cadena, la devolución del IVA corresponde al “reintegro del impuesto efectivamente pagado” y la compensación del IVA al “pago de un monto preestablecido”. Cfr. Op. cit., pág. 732.

iv) Esa población corresponde a cuatro (4) millones de hogares cuyo consumo sometido al IVA, de cerca de \$1.000.000, en promedio, daría lugar a un tributo anual de aproximadamente \$9 billones.

En el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén),²⁸ administrado y certificado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los grupos A y B, correspondientes en su orden, a “pobreza extrema” (“población con menor capacidad de generar ingresos”) y “pobreza moderada” (“población pobre, pero con mayor posibilidad de generar ingresos que la del grupo A”), serían necesariamente los cobijados por la compensación. No se descarta, en todo caso, que, realizados los estudios requeridos, se pueda hacer extensiva la compensación a algunos de los subgrupos de la categoría C del Sisbén, correspondiente a los hogares en condiciones de vulnerabilidad.²⁹

Las cifras de compensación del IVA se pueden establecer en función de las subclasificaciones de los grupos A y B del Sisbén.

En agosto de 2023 había 13.363.594 hogares registrados en el SISBEN, de los cuales cerca de 8.954.000 (el 67%) correspondían a las categorías A y B, de pobreza extrema y pobreza moderada, en su orden, que serían, en principio, las destinatarias de subsidio.

Solución definitiva: el IVA con exención digital focalizada en beneficio de la población de menores ingresos (categorías A y B del Sisbén) y, eventualmente, de población vulnerable (categoría C), en concurrencia con exoneraciones mínimas sujetas a lo que permite la Decisión 599 de la Comisión de la Comunidad Andina y tarifa reducida del 7% para los bienes y servicios incluidos en una lista concebida en función del tipo de consumo al que se destinan.

Se ha dicho aquí que la vía de compensación o devolución del IVA, si bien corrige en gran medida las deficiencias de injusticia y perforación hacendística que conllevan las exclusiones y exenciones generalizadas, debe considerarse transitoria. Las razones para ello son claras:

i) La devolución o compensación del IVA genera inconvenientes, tanto en el andamiaje de la hacienda pública como en la evaluación de las cifras que se dan a conocer al país en documentos como el marco fiscal de mediano plazo, o los proyectos de ley de presupuesto.

ii) Desde el punto de vista de la justicia, no es lo mismo que el Estado reclame el pago del IVA y, posteriormente, lo devuelva, que liberar del pago del tributo a la población destinataria del régimen de favor. Por lo demás, en la práctica, suele presentarse cierta “flexibilidad” por parte de los gobiernos respecto de la periodicidad de la devolución o compensación.

iii) El régimen de compensación tiende a ser considerado parte de las llamadas transferencias monetarias sociales y a originar, en tal sentido, percepciones incompletas sobre la estructura del IVA. En el Manual del Programa de Compensación del IVA, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ejemplo, se alude a la compensación del IVA, creada por la Ley 2010 de 2019, como una transferencia monetaria no condicionada.³⁰

iv) Esa misma distorsión conlleva inconvenientes para el análisis comparativo de cifras macroeconómicas y de hacienda pública de los diferentes países, lo que recurrentemente se

28 El artículo 1° de la Resolución 65 de 2024, del Ministerio de Salud y Protección Social, define la “focalización” como: “el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de interés más pobres y vulnerables”.

29 El Grupo C, de población vulnerable, no sería, en principio, destinatario de la compensación. Es “población vulnerable”, según el SISBEN, la que se encuentra en riesgo de caer a niveles de pobreza. Según cifras de 2024, la población en condiciones de pobreza asciende al 31,8% (11,7% en pobreza extrema) y la vulnerable al 30,5%, para un total de 62,3%. Cfr Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Informe sobre pobreza y desigualdad al cierre de 2024, en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2024.pdf>

30 Adriana Plazas Cadena. Las tendencias actuales en las compensaciones o devoluciones del IVA. Op. cit., pág. 737.

requiere, porque implica una medición compleja del IVA bruto recaudado y del IVA neto resultante de restar el monto de las compensaciones y devoluciones.

v) El subsidio monetario que entraña la compensación del IVA no dirige los consumos de sus destinatarios, en absoluto.

vi) Tampoco ofrece estímulo alguno para la formalización, ni se puede considerar un instrumento que contribuya a la lucha contra la evasión fiscal.

Esas deficiencias que registra el sistema de compensación del IVA se superarían con la solución definitiva, que aquí se avala y propone a partir de serios planteamientos que se han planteado en la doctrina y que en Colombia expuso y sustentó el profesor Juan Pablo Córdoba Garcés, expresidente del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en un ensayo que aboga por un sistema de exención focalizada del IVA mediante códigos biométricos de identificación.³¹

La exención focalizada operaría mediante la asignación de cupos monetarios máximos mensuales para la realización de compras de bienes o la utilización de servicios sin sufragar importe alguno a título del IVA, que se adjudicarían a los titulares de los códigos biométricos de identificación.

En palabras de Córdoba Garcés: *“El mecanismo funcionaría con un código QR para cada beneficiario elegible (que puede ser compartido con los miembros del hogar), que sería presentado en la caja al momento de pagar. El sistema del expendio leería el código QR y enviaría a la DIAN la información para validar que el beneficiario tiene cupo disponible para el no pago del IVA y esperaría una clave de verificación que sería enviada por la DIAN al celular del beneficiario. Una vez recibida la clave, el beneficiario se la indica al cajero para que la ingrese y, si esta es validada por la DIAN, el sistema del almacén elimina el cargo del IVA a todos los productos adquiridos por el beneficiario y hace los respectivos ajustes contables. Así se garantiza que, aunque todos los productos de la canasta de consumo de los hogares elegibles estén gravados con el IVA, dichos hogares no tengan que asumir costo alguno asociado a este impuesto”*.³²

31 Juan Pablo, Córdoba Garcés. Generalización del IVA en Colombia: una propuesta para mejorar la equidad del sistema tributario. Revista N° 83, del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. enero de 2021, págs. 45 a 64. Enfatiza Córdoba Garcés, respecto del gasto tributario generado en la hacienda pública de Colombia por los regímenes de exoneración y tarifas reducidas en el IVA, que: “[...]cerca del 70% está beneficiando a los hogares de ingresos más altos”; y agrega: *“El diseño del impuesto en Colombia no solo genera un alto sacrificio fiscal en términos de recaudo y lo ubica dentro de los países con indicador de eficiencia más bajos de la región, sino que además contribuye a incrementar la regresividad del sistema tributario”*. Cfr. *ibidem*, pág. 59.

32 *Ibidem*, pág. 60. Sobre propuestas cercanas a la que aquí se comenta y acoge, véase Leonardo Hernández y Shirley Redroban. Impuestos y tecnología: una respuesta a la regresividad del IVA, en la revista Estudios Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, número 165, de 2022. At 39. Formulan los autores dos propuestas dirigidas a contrarrestar la regresividad del IVA que resumen en los siguientes términos: “En particular, mediante el uso de herramientas tecnológicas actuales, los contribuyentes podrían recibir un trato diferenciado de acuerdo con sus niveles de ingreso, gravándose con una tasa menor a los grupos de menores ingresos y con una tasa más alta a los grupos de ingresos más altos. El incremento de tasa requerido para el segundo grupo es menos que proporcional, manteniéndose la recaudación y reduciéndose la regresividad del IVA. Las diferentes tasas se pueden aplicar al momento de la transacción (método *ex dure*) o vía una devolución de impuestos (método *ex post*). Para implementar estas soluciones se requiere de (1) certificados de exención tributaria vinculados a datos biométricos e integrados en tarjetas inteligentes de identificación; (2) regímenes de impuestos completamente digitales\electrónicos; (3) softwares certificados para la determinación de los impuestos; y (4) transferencias digitales directas (cuenta RUT universal). El texto se puede leer en https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/o2_hernandez_5439669793.pdf, consulta del 5 de junio de 2024. Con alcances igualmente orientados a optimizar la corrección del sistema del IVA desde el punto de vista del principio de justicia, se recomienda la lectura, en esta misma obra, el trabajo de la profesora colombiana Adriana Plazas Cadena, que lleva por título Sobre las tendencias actuales hacia las compensaciones o devoluciones del IVA para las personas de menores recursos. En su escrito, la autora recomienda la identificación digital de las personas que no deben ser gravadas con el IVA en aras de procurar una estructura justa del tributo y cuestiona la alternativa de comprender el IVA como una más de las transferencias monetarias de contenido social.

El vendedor del bien o prestador del servicio declarará las operaciones correspondientes como plenamente exentas, es decir, “gravadas con tarifa cero”, y, en tal virtud, tendrá el derecho de descontar los impuestos sobre las ventas repercutidos, según las reglas generales previstas en los artículos 485 a 490 del Estatuto Tributario.

Se trata, sin duda, de una muy interesante alternativa cuyas ventajas se podrían sintetizar así:

- No habría necesidad de listas de bienes exentos o excluidos, salvedad hecha de los casos excepcionales en los que se requiera, de acuerdo con lo aquí sugerido, a partir de lo previsto en los artículos 24 y 25 de la Decisión 599 de 2004 de la CAN

- No se requerirían las complejas devoluciones o compensaciones a la población destinataria porque, simple y llanamente, no habría suma alguna que se debiera devolver o que fuera materia de resarcimiento. En consecuencia, no sería del caso la igualmente compleja actividad hacendística del recaudo inicial y la subsiguiente realización del gasto público mediante la devolución o compensación

- Cada titular del código biométrico de identificación tendría que utilizar responsablemente el beneficio. Este sería un logro indudable, porque constituiría un estímulo muy importante para inducir a las personas a definir, con rigor y responsabilidad, el destino de sus ingresos

- El sistema sería fundamental para el objetivo de formalización, porque los códigos biométricos únicamente podrían utilizarse en establecimientos debidamente registrados y sujetos al control de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-. Los interesados en que no se les cobre el IVA, mediante el uso de su código biométrico de identificación, tendrían que acudir a establecimientos formales que estén en condiciones de realizar operaciones y emitir facturas en conexión con la DIAN en tiempo real. La formalización que estimularía se traduciría en grandes ventajas para los destinatarios del beneficio (en realidad, “minoración estructural”) y en mayores recaudos por la regularización de los propietarios de los establecimientos

- Sería compatible, además, con el régimen de tarifa reducida del 7% que aquí se propone para los bienes y servicios que conformen una lista cuidadosamente elaborada

- El recaudo tributario del Estado aumentaría de forma muy considerable si se tiene en cuenta que, como se puntualiza supra, el gasto tributario por exenciones, exclusiones y tarifa diferencial en el IVA colombiano asciende a cerca del 6% del PIB (unos \$100 billones) y beneficia en un 70% a personas que no forma parte de la población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Si se elimina el beneficio para esas personas, un simple cálculo matemático permite colegir que el recaudo se podría incrementar, si no se mantuvieran las pocas exenciones o exclusiones que aquí se sugieren, y sin considerar la compensación a la población afligida por la pobreza, solo por ese concepto, en aproximadamente \$70 billones; suma a la que se agregaría el mayor recaudo derivado del IVA que pagaría la parte restante de la población y se restaría la renuncia al recaudo por los conceptos previstos en los artículos 24 y 25 de la Decisión 599 de la CAN y por el efecto originado por los bienes y servicios precedentemente excluidos o exentos que no se sometían a la tarifa general del 19%, sino a la reducida del 7%. En definitiva, no sería improbable un mayor recaudo neto de cerca de \$65 billones

- El incremento en el recaudo sería permanente

- Ese mismo incremento permitiría reducir la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades en Colombia y establecer rangos diferenciales, según los criterios que se acojan al efecto

- La moderación de la tarifa del impuesto sobre la renta de las sociedades, en el contexto del Efecto Laffer que hoy se percibe en el país, podría incrementar los recaudos por la vía del aumento de las inversiones que ello conllevaría.

– También haría posible un tratamiento moderado en la tributación de las personas naturales, que verdaderamente consulte la realidad del país y no descansen en estimaciones y cifras ajenas a nuestro contexto

El sistema sería susceptible de ser implantado en Colombia con apoyo en los varios años de experiencia que han transcurrido con regímenes de auxilio monetario para personas de menores niveles de ingreso. En tal sentido, como ya se anotó, las bases de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – 4 (Sisbén 4), fruto de un serio e ininterrumpido trabajo iniciado en 1995, podrían facilitar su establecimiento. Hoy, el grado de evolución del Sisbén, con una estricta y muy elaborada clasificación de las personas inscritas en función de sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y un mecanismo expedito de registro para los interesados, permite aspirar a la realización de lo aquí sugerido³³. Aún registra problemas, entre ellas la vinculación al sistema de personas que no están en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, pero no resultaría explicable que, por ello, se desatienda la propuesta en análisis. Si hemos de esperar a que el Sisbén sea perfecto, sencillamente nunca avanzaremos hacia la ampliación de la base tributaria del IVA; a no dudarlo, el impuesto del siglo XXI³⁴.

La propuesta de exención focalizada del IVA, objeto de este capítulo, cuenta con antecedentes y experiencias relativamente recientes. Una de ellas, la japonesa, sirvió de referente para una iniciativa estructurada por el profesor Richard Thompson Ainsworth, de la Universidad de Boston, que coincide, en lo fundamental, con la que aquí se formula. Ainsworth propuso, en 2006, un sistema de IVA digital en el marco del cual las personas destinatarias de la exención del tributo se harían al beneficio mediante su identificación biométrica, en el contexto de una facturación en línea que le permita a la administración tributaria recibir los datos de la operación correspondiente en el mismo momento en que se realiza, en tiempo real.³⁵ En su momento, la ejecución de la idea se veía lejana y extremadamente compleja; pero hoy, con los vertiginosos avances tecnológicos que se han logrado, y en el ámbito de la facturación electrónica y en línea, que ya opera en Colombia a partir de una sólida plataforma administrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. DIAN.

También es de mencionar la propuesta de los profesores chilenos Leonardo Hernández y Shirley Redroban, quienes advierten que los avances de la tecnología y la informática, que hoy experimentamos, permiten que los consumidores de bienes y servicios tengan tratamientos tarifarios diferentes en el IVA, con apoyo en códigos biométricos de identificación integrados en tarjetas inteligentes, asignados en función de sus niveles de ingreso.³⁶

33 Cfr. sisben.gov.co/Paginas/conoce_el_sisben.html, consulta del 27 de enero de 2023.

34 El profesor francés GEORGES EGRET, en su obra *El IVA (impuesto sobre el valor añadido)*, traducción de Josep Rovira, Barcelona, Oikos Tau Ediciones, 1979, calificó con acierto al IVA como “el tributo del siglo XX”. Hoy se puede decir, con total firmeza, que es también el del siglo XXI, en el contexto de crisis de los paradigmas y principios que inspiran al impuesto sobre la renta como consecuencia de los grandes avances de la telemática y el cada día más notorio ámbito del espacio virtual, no físico, con los problemas que ello viene generando en casos tan dicentes como los servicios prestados por las grandes empresas multinacionales de la economía digital.

35 Cfr. Richard Thompson Ainsworth. *Consumption Tax*, Working Paper Sioes, Law and Economics. Working Paper. Number 06-36, Boston University School of Law, 2006.

36 Cfr Leonardo Hernández y Shirley Redroban, *Impuestos y tecnología: una respuesta a la regresividad del IVA*, en la revista *Estudios Políticos*, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. número 165, de 2022. AT: 39.

Garantía de mecanismos efectivos de protección para los contribuyentes frente a vulneraciones de la confidencialidad en los tratados tributarios internacionales

Ensuring Effective Taxpayer Remedies for Breaches of Confidentiality in Relation to Tax Treaties

Diego Alejandro Hernández Rivera

Profesor Derecho Tributario, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.

Resumen: en este artículo, el autor considera los problemas asociados a los recursos de los contribuyentes en relación con las violaciones de la confidencialidad en el contexto del intercambio de información previsto en los tratados tributarios internacionales. En este contexto, el autor propone una cláusula de arbitraje *sui generis* como solución a estos problemas.

Palabras clave: *Intercambio de información tributaria; Confidencialidad fiscal; Derechos del contribuyente; Cláusula de arbitraje.*

Summary: in this article, the author considers the problems associated with taxpayers' remedies for breaches of confidentiality in relation to the exchange of information under tax treaties. Within this context, the author proposes a *sui generis* arbitration clause as a solution to these issues.

Key words: *Exchange of tax information; Tax confidentiality; Taxpayer rights; Arbitration clause.*

1. Introducción

Este artículo trata sobre la violación de la confidencialidad por parte de las administraciones tributarias al aplicar tratados fiscales. Dicha violación puede surgir en el marco del intercambio de información (IDI) que ocurre en aplicación de tratados fiscales u otros instrumentos internacionales y supranacionales destinados a fomentar la cooperación entre autoridades tributarias, los cuales imponen un deber de confidencialidad. Considerando que los instrumentos internacionales permiten el intercambio de información, podría esperarse que estos también establecieran las consecuencias por la violación de la confidencialidad. Sin embargo, ese no es el caso, pues su respuesta es la remisión al derecho interno para determinar el alcance del deber



y las consecuencias del incumplimiento. En consecuencia, los recursos disponibles dependen de la legislación interna.

Esta remisión puede resultar problemática cuando se ven afectados los derechos de los contribuyentes, en la medida en que la filtración de información puede causar daños reputacionales con un efecto económico importante. El uso del derecho interno para buscar una compensación por estos daños puede ser injustificado por tres razones: en primer lugar, el criterio de residencia o nacionalidad no restringe el IDI; en segundo lugar, la responsabilidad no siempre puede atribuirse al Estado de residencia; y, en tercer lugar, un contribuyente no debería tener que asumir los costos de obtener una compensación en una jurisdicción extranjera.

Como resultado, este artículo busca establecer qué recursos están disponibles cuando se vulnera la confidencialidad y cuál es el más adecuado, no solo para superar los problemas de la fórmula actual, sino también para ofrecer una respuesta internacional. En este sentido, se explora la posibilidad de adoptar una cláusula de arbitramento *sui generis* que permita a los contribuyentes obtener compensación en un contexto internacional.

Esta cuestión resulta trascendental en la medida en la que el IDI está cobrando mayor relevancia. Desde el año 2000, otros instrumentos internacionales, además del Modelo de la OCDE (2000), han sido adoptados para ampliar y mejorar los procedimientos del IDI, incluso pasando a un estándar de intercambio automático. El IDI se ha convertido en el método más utilizado por las administraciones tributarias para enfrentar la evasión y el fraude fiscal, promover el cumplimiento y contrarrestar la comisión de delitos.

La ampliación del alcance del IDI robustece las facultades de las administraciones tributarias, por lo cual podría esperarse que también se fortalecieran los derechos de los contribuyentes. Como señalan Kristoffersson y Lang (2013, p. 2): *“Mayores facultades para las autoridades fiscales deben combinarse con una protección más sólida de los derechos de los contribuyentes”*. No obstante, existe un consenso en la academia frente a la ausencia de derechos sustantivos y procesales de los contribuyentes dentro del régimen internacional actual del IDI.

Con respecto a esta falta de protección y al posible efecto sobre los derechos de los contribuyentes cuando se vulnera el deber de confidencialidad, la Sección 2 presenta una visión general del IDI en instrumentos internacionales y europeos, y del tratamiento de la confiden-

cialidad en cada uno. En la Sección 3 se analizan los principales problemas del tratamiento de la confidencialidad por instrumento y las posibles consecuencias adversas para los contribuyentes. También se estudian las limitaciones relativas al no reconocimiento de derechos a nivel interno, utilizando las experiencias de Colombia y la Unión Europea, y los problemas de atribución de responsabilidad en casos de violación.

En la Sección 4 se presentan las soluciones propuestas por académicos a estos problemas para respaldar la tesis principal del artículo —la adopción de una cláusula jurisdiccional *sui generis* que establezca un régimen de responsabilidad y un procedimiento para reparar el daño causado por la violación del deber de confidencialidad. La Sección 5 concluye el artículo.

2. IDI en General

2.1. Observaciones introductorias

El IDI es un instrumento de cooperación entre autoridades tributarias orientado a compartir información fiscal relevante para múltiples fines y es ampliamente utilizado por las administraciones tributarias. El borrador de la OCDE (1963) introdujo el IDI como un mecanismo de control del cumplimiento de obligaciones por parte de contribuyentes con ingresos en el exterior (Cockfield, 2010). Actualmente, esta disposición persigue múltiples objetivos, tales como contrarrestar la evasión fiscal, garantizar una supervisión fiscal efectiva (Dorado, 2013), combatir esquemas de financiación del terrorismo (Cockfield, 2010) y el lavado de activos, y promover el cumplimiento general de obligaciones tributarias (Debelva y Nils, 2015).

La multiplicidad de objetivos condujo a la adopción de nuevos instrumentos internacionales, como la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAAMF) (OCDE, 2011), el Modelo de Acuerdo de la OCDE sobre Intercambio de Información en Materia Fiscal (MAEIMF) (OCDE, 2002) y, más recientemente, el Estándar Común de Reporte (ECR) (OCDE, 2017), el cual resultó del compromiso del G20 por poner fin al secreto bancario. Además de estos instrumentos, la iniciativa de la OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) ha ampliado la cantidad de información que las autoridades tributarias pueden compartir. Los requisitos documentales, como el reporte País por País (PpP) en materia de precios de transferencia, han extendido el conjunto de datos de los contribuyentes utilizados por las administraciones tributarias.

En adición a los modelos internacionales de IDI, la Unión Europea adoptó la Directiva (2011/16) (DAC1) sobre cooperación administrativa, que regula el intercambio entre los Estados miembros. La DAC1 reemplazó la antigua Directiva de Asistencia Mutua (77/799) en 2011 y se encuentra actualmente vigente.

Todos los instrumentos internacionales de IDI y la DAC1 presentan ciertas características en común. En términos generales, contienen tres tipos de disposiciones: (i) una obligación general de intercambiar información en los términos del tratado o de la directiva fiscal (Sawyer, 2010); (ii) restricciones relativas al uso y divulgación de la información (Oberson, 2015); y (iii) excepciones a la obligación general y prohibiciones (Etsebeth, 2010). Como principio general, para los efectos de este artículo, es importante señalar que el alcance del IDI desconoce cualquier criterio de residencia o nacionalidad para sus fines. En relación con las restricciones sobre el uso y divulgación de la información, todos los instrumentos contienen una cláusula que blinda de confidencialidad a la información intercambiada.

Los distintos instrumentos de IDI y la DAC1 admiten diferentes tipos de intercambio, incluidos el IDI a solicitud, el IDI espontáneo, el IDI automático, las fiscalizacio-

nes simultáneas, las visitas de representantes autorizados y el IDI sectorial.¹ Algunos instrumentos restringen los tipos de intercambio admisibles. Por ejemplo, el MAEIMF únicamente permite el IDI a solicitud y las fiscalizaciones simultáneas, mientras que el ECR se utiliza para el intercambio automático. Todos los instrumentos también comparten principios comunes, tales como la subsidiariedad (Lejuene & Vermeire, 2017), la reciprocidad (Debelva y Nils, 2015) y la protección de secretos comerciales y empresariales y del orden público (OCDE, 2005).

2.2. Interacción entre instrumentos

El IDI presupone relaciones bilaterales. Un Estado, solicitante, pide información fiscalmente relevante al otro Estado, requerido. Esta solicitud se fundamenta en una obligación internacional derivada ya sea de un tratado tributario o del derecho supranacional. El Modelo de la OCDE, el MAEIMF y la CAAMF constituyen referentes que, una vez adoptados por los Estados, adquieren la naturaleza de tratados fiscales. Si los Estados contratantes han adoptado únicamente uno de ellos, este será aplicable para efectos del intercambio. No obstante, si los Estados son parte en más de un tratado fiscal, se aplicará aquel más específico o reciente (Nadakavukaren, 2016).

En contraste, el ECR no tiene la naturaleza de un tratado fiscal, dado que es un estándar para el IDI automático; este no se aplica de manera autónoma, sino que debe ser incorporado en la legislación interna y, posteriormente, los Estados deben suscribir un Acuerdo entre Autoridades Competentes (AAC) para activarlo en situaciones transfronterizas. La suscripción de un AAC debe basarse en un acuerdo internacional previo, ya sea un tratado fiscal o la CAAMF. En consecuencia, el ECR depende de la suscripción previa de un tratado fiscal (Oberson, 2015).

En la Unión Europea, la DAC1 regula el IDI entre los Estados miembros. El artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que las directivas deben ser incorporadas en la legislación interna (UE, 2008). Paralelamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha sostenido que el derecho de la Unión Europea tiene aplicación prevalente en materia de imposición directa (Jacques Damseaux v. État Belge, 2009). La DAC1 se aplica exclusivamente en los Estados miembros. En consecuencia, si estos han incorporado la DAC1 en su legislación, ésta prevalece sobre los tratados fiscales en lo relativo a las relaciones dentro de la Unión Europea y rige los procedimientos de IDI.

2.3. Confidencialidad y secreto en los procedimientos de IDI

Todos los instrumentos que regulan el IDI contienen disposiciones sobre todo tipo de información sujeta a intercambio. El Modelo de la OCDE establece:

Las reglas de confidencialidad se aplican a todo tipo de información, incluida la información proporcionada en una solicitud y la información transmitida en respuesta a una solicitud (Nadakavukaren, 2016, p. 20).

Los términos “secreto” y “confidencialidad” se utilizan como si fueran intercambiables; sin embargo, puede hacerse una distinción entre ambos. Mientras que “secreto” se refiere a la información que debe proporcionarse a las autoridades fiscales en el proceso de obtención de información, “confidencialidad” se refiere a “mantener el acceso a la información proporcionada limitado” (Barrios, 2014).

El artículo 26(2) del Modelo de la OCDE establece que la información recibida en los procedimientos de IDI debe tratarse como secreta, de la misma manera que la información obtenida

¹ Véase, por ejemplo, el Convenio Multilateral para Implementar las Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para Prevenir la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (Instrumento Multilateral o MLI), pt. VI (7 de junio de 2017), Treaties & Models IBFD.

conforme a las leyes internas. El Comentario del artículo 26 del Modelo de la OCDE (2017) señala que la confidencialidad es una cuestión de derecho interno, de forma que el alcance de dicho deber y las consecuencias de su incumplimiento se definen en la legislación doméstica. De manera similar, el artículo 22 de la CAAMF impone un alto estándar de confidencialidad que remite al derecho interno. En ese caso, el estándar interno más amplio de confidencialidad entre las leyes del Estado requirente o del Estado requerido se aplica.

En contraste, el artículo 8 de la MAEIMF adopta una definición internacional autónoma de confidencialidad:

Toda información recibida por un Estado contratante conforme al presente Acuerdo será tratada como confidencial y podrá ser divulgada únicamente a personas o autoridades (incluidos tribunales y órganos administrativos) en la jurisdicción del Estado contratante concernido con la determinación de la liquidación o recaudación de, la ejecución o el enjuiciamiento en relación con, o la determinación de recursos respecto de, los impuestos cubiertos por el presente Acuerdo (MAEIMF, 2002, p.94).

Según el Comentario al artículo 8 de la MAEIMF (OCDE, 2002), el propósito de dicha definición es la protección de los intereses legítimos de los contribuyentes y de las personas naturales; la extensión del deber de confidencialidad y las consecuencias de su incumplimiento no pueden dejarse en manos de la MAEIMF, ya que se regulan por las leyes nacionales basadas en la protección de los derechos internos conferidos en el artículo 1 del instrumento.

La sección 5.1 de la ECR impone el deber de confidencialidad respecto de la información intercambiada automáticamente. El instrumento subyacente bajo el cual se adopta la ECR, el tratado fiscal o la CAAMF, determina el alcance del deber. En consecuencia, la confidencialidad depende nuevamente de la legislación nacional. No obstante, la ECR permite a los Estados introducir salvaguardias adicionales en el acuerdo bilateral para proteger la información bajo estándares domésticos. Esta situación explica por qué algunos Estados, especialmente miembros de la Unión Europea, han introducido todo un conjunto de normas para proteger el derecho de *habeas data* (Oberson, 2015).

Finalmente, el artículo 16 de la DAC 1 determina que la información sujeta a intercambio está: “Cubierta por la obligación de secreto oficial y goza de la protección extendida a información similar bajo la legislación nacional del Estado miembro que la recibió”. En consecuencia, la protección de la confidencialidad y las consecuencias de su vulneración están definidas por la legislación interna de los Estados miembros.

3. Vulneración de la confidencialidad en el IDI

3.1. En general

3.1.1. Comentarios iniciales

Los instrumentos de IDI definen el alcance del deber de confidencialidad y las posibles consecuencias de su vulneración a partir de la remisión a la legislación interna. El contribuyente es el principal sujeto de la protección otorgada por las leyes locales; sin embargo, dentro del ámbito del IDI pueden identificarse las siguientes dos relaciones: (i) la relación EstadoEstado que surge del convenio tributario en cuestión o, en el caso de la Unión Europea, de una directiva (véase sección 3.1.2.); y (ii) la relación EstadoContribuyente (véase sección 3.1.3.).

3.1.2. La relación EstadoEstado

Con respecto a la relación EstadoEstado, todos los instrumentos reconocen, como contramedida en caso de una vulneración, la suspensión del IDI o incluso la terminación del convenio tributario correspondiente. Esta alternativa está respaldada por el informe de la OCDE *Keeping It Safe*:

Los socios en el intercambio de información pueden suspender el intercambio de información si las salvaguardas apropiadas no están establecidas o si ha existido una vulneración de la confidencialidad y no están satisfechos con que la situación haya sido resuelta adecuadamente (OECD, 2013, p.7).

Simultáneamente, la vulneración de una obligación convencional compromete la responsabilidad de los Estados (Schenk-Geers, 2009), quienes pueden solicitar reparación con base en el derecho internacional consuetudinario contenido en los artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre responsabilidad del Estado. Dichas normas prevén la reparación en forma de: (i) restitución, es decir, el restablecimiento del contribuyente a la situación previa a la vulneración, cuando sea posible; (ii) compensación, que comprende la reparación financiera del daño; y (iii) satisfacción, consistente en el reconocimiento de la vulneración y una expresión de pesar o disculpa (ILC, 2010).

No obstante, la búsqueda de reparación requiere la intervención de un órgano jurisdiccional competente para declarar la responsabilidad internacional; por lo tanto, la decisión es vinculante para ambos Estados y la compensación se debe al Estado reclamante. El contribuyente no puede participar en estos procedimientos, ya que se basan en una controversia puramente entre Estados.

El contribuyente es el principal sujeto de la protección otorgada por las leyes locales.

3.1.3. La relación EstadoContribuyente

Con respecto a la relación EstadoContribuyente, este último sufre las consecuencias de la vulneración de la confidencialidad. El IDI representa un desafío para los derechos de los contribuyentes, especialmente aquellos relativos a la privacidad y al buen nombre, los cuales son reconocidos en casi todas las cartas de derechos humanos (Debelva y Mosquera, 2017); sin embargo, su protección judicial queda subordinada al interés general de la tributación.

La OCDE ha reconocido los derechos de los contribuyentes a la privacidad y al honor en el documento OCDE *Taxpayers' Rights and Obligations – Practice Note* (OCDE, 1990) y, simultáneamente, las Directrices de Privacidad de la OCDE (2013) fueron publicadas como un medio para proteger el derecho a la privacidad en general. Todos los instrumentos de IDI reconocen el derecho a la privacidad de los contribuyentes. Empero, corresponde al derecho interno establecer su alcance y protección. La referencia a la legislación nacional es insuficiente si no existe una orientación clara y un compromiso con la garantía de la privacidad y el buen nombre en un contexto internacional. El IDI no solo debe ser eficiente, sino también justo (Cockfield, 2010). Aunque la definición del alcance y las consecuencias de las vulneraciones de confidencialidad parece ser una solución estandarizada en todos los instrumentos internacionales, este método presenta limitaciones que se analizan en la sección 3.2.

3.2. Límites de la legislación interna en las vulneraciones de confidencialidad

3.2.1. No concesión de derechos

3.2.1.1. Observaciones iniciales

Ninguno de los instrumentos internacionales analizados en esta investigación incluye algún tipo de derecho o procedimiento que los contribuyentes puedan invocar para proteger sus derechos a la privacidad y al buen nombre; la inclusión de disposiciones destinadas a proteger tales derechos depende de negociaciones bilaterales. A la luz de ello, los estudios jurídicos coinciden en la idea de que existe una falta de protección de los derechos de los contribuyentes en el diseño internacional de los procedimientos de IDI (Giusy de Flora, 2017). Como señala García Prats (1999), hay una: *“Ausencia de criterios internacionalmente aceptados sobre los cuales exista un consenso mínimo para determinar la protección jurídica básica — las garantías o derechos legales mínimos — a los que los contribuyentes tienen derecho”*.

Además, como señala el Observatorio IBFD sobre la protección de los derechos de los contribuyentes, existe un debilitamiento general de la protección práctica de los derechos de los contribuyentes en situaciones transfronterizas, lo cual se relaciona con los derechos a la privacidad y al buen nombre, pero no se limita a ellos (IBFD, 2018).

3.2.1.2. El IDI en relación con los derechos de los contribuyentes en el Derecho de la UE

En ausencia de protección internacional, el reconocimiento de derechos depende de la legislación interna. En la Unión Europea, el TJUE ha confirmado este enfoque. En el caso *Sabou* (C276/12), el señor Sabou presentó su declaración del impuesto sobre la renta ante la República Checa, reclamando la deducción de costes incurridos en otros Estados miembros. La autoridad fiscal checa inició procedimientos de IDI con Francia, Hungría, España y el Reino Unido. Como consecuencia, la declaración del señor Sabou fue modificada. El contribuyente alegó que el ajuste era ilegal, ya que no fue notificado del inicio del procedimiento de IDI ni pudo participar en el mismo. El TJUE debía responder si la antigua Directiva de Asistencia Mutua (77/799) confería derechos a los contribuyentes (European Court of Justice, *Jiří Sabou v. Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu*, 2013).

El Tribunal sostuvo que existen dos etapas en el procedimiento: (i) la etapa de investigación, en la cual se recopila la información y se activa el IDI; y (ii) la etapa contenciosa, que implica la reevaluación del impuesto adeudado. En la etapa (i) no surgen derechos para el contribuyente, ya que los Estados no están obligados a notificar ni a permitir la participación del contribuyente durante esta fase. No obstante, el TJUE reconoció que dichos derechos podrían ser otorgados por la legislación interna. Mientras que las legislaciones españolas (OCDE, 2019) y checa (OCDE, 2015) no conferían derechos de notificación o participación, las legislaciones húngaras (OCDE, 2018) y británica (OCDE, 2018) sí reconocían derechos de notificación. Dentro de Europa, Estados miembros como Andorra, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Portugal y Suiza conceden derechos a los contribuyentes en el ámbito interno (Calderón y Quintas, 2014).

El caso *Sabou* ha sido ampliamente criticado. Mientras algunos autores sostienen que la protección doméstica de los derechos puede conducir a una falta de uniformidad y a que los contribuyentes enfrenten un sistema desequilibrado (Diepvens, 2015), otros van más allá al afirmar que la efectividad del derecho de defensa se ve comprometida (Calderón y Quintas, 2014). Estas críticas se alinean con la falta de protección alegada a nivel internacional, situación que

persiste aun cuando la decisión del TJUE es coherente con la posición de la OCDE, que remite al derecho interno en la búsqueda de protección de derechos.

Dado que la antigua Directiva de Asistencia Mutua (77/799) no otorgaba derechos a los contribuyentes en los procedimientos de IDI, puede cuestionarse si existe protección derivada de otros instrumentos de la UE, como la Carta de la UE o el Convenio Europeo. En *Sabou*, la Abogada General Kokott afirmó que el derecho a ser oído en la Carta de la UE no se aplica respecto del IDI bajo la Directiva de Asistencia Mutua (77/799), ya que los derechos establecidos en la Carta vinculan exclusivamente a las instituciones de la UE.

En procedimientos penales relacionados con impuestos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha reconocido derechos de notificación; sin embargo, en controversias puramente tributarias, el TEDH negó la existencia de estos. En *Othymia Investments BV v. the Netherlands* (2010), las autoridades fiscales españolas solicitaron información relevante de una empresa a las autoridades neerlandesas. La empresa alegó una vulneración del derecho a la privacidad debido a la ausencia de notificación.

El TEDH sostuvo, siguiendo a *Sabou*, que el Convenio de la UE no había sido vulnerado, ya que los intereses generales superiores subyacen a los procedimientos de IDI. En consecuencia, “no puede ser una exigencia del artículo 8 del Convenio que se otorgue notificación previa de investigaciones fiscales lícitas o del intercambio de información relacionada con impuestos a todas las personas potencialmente implicadas” (European Court of Justice, Jiří Sabou v. Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu, 2013).

Como resultado, conforme al Derecho de la UE, el contribuyente no tiene derechos en los procedimientos de IDI y el otorgamiento de derechos depende de la legislación interna (Mosquera, 2019).

3.2.1.3. Panorama general de los derechos de los contribuyentes relacionados con el IDI en la legislación interna

Más allá del marco jurídico de la UE, en la legislación interna, el informe de la OCDE titulado *Information Exchange between OCDE Member Countries*, de 1994, identificó los siguientes tres tipos de derechos en los procedimientos de IDI:

(1) **Derechos de notificación:** que surgen en la fase preparatoria del IDI y comprenden una notificación formal al contribuyente sobre la intención de la administración tributaria de divulgar información a un determinado país. En este sentido, el Comentario del artículo 26 del Modelo OCDE reconoce que los derechos de notificación pueden ser útiles para evitar errores y facilitar el IDI con la cooperación del contribuyente. Con todo, el Modelo OCDE otorga prevalencia al procedimiento de IDI, señalando que los derechos de notificación no pueden poner en peligro la efectividad del procedimiento. Este reconocimiento es quizás la única referencia a los derechos de los contribuyentes en el Modelo OCDE. Hasta hace poco, los derechos de notificación en algunos países permitían a los contribuyentes apelar y suspender solicitudes de IDI antes de que la información fuera transmitida, cuando sus intereses estaban en riesgo (Feenstra, 2016).

(2) **Derechos de consulta:** derechos para entablar diálogo con el Estado requerido y presentar oposición prospectiva a la intención de transmitir la información.

(3) **Derechos de intervención:** derechos que garantizan la participación durante el procedimiento de IDI, incluyendo la revisión de expedientes y la intervención judicial.

Los derechos de consulta e intervención surgen durante el desarrollo del procedimiento de IDI para permitir la interacción del contribuyente con todas las solicitudes, documentos y decisiones adoptadas por las autoridades tributarias en el intercambio. Estos derechos pueden incluir:

El derecho a ser informado sobre la información recibida del Estado requerido, el derecho a recibir información sobre las fuentes y métodos utilizados para proporcionar la información y el derecho a impugnar la exactitud de la información proporcionada al contribuyente después de que la información haya sido suministrada por el Estado requerido (Mazz, 2017).

Además, la intervención jurisdiccional se permite cuando existen irregularidades en el procedimiento o afectaciones a los derechos de los contribuyentes.

Aunque algunas legislaciones internas confieren algunos de estos derechos, la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales no lo hacen. El *IBFD Yearbook on Taxpayers' Rights* de 2019 analizó esta cuestión en procedimientos transfronterizos en más de 50 estados. Los resultados son claros: el 81 % de los países estudiados no confiere derechos de notificación, el 88 % de los Estados solo contempla derechos de consulta y solo el 60 % permite remedios judiciales. Recientemente, el TJUE sostuvo que los derechos de los contribuyentes a un recurso efectivo podrían estar limitados por el derecho interno. Además, algunos Estados, como China, Luxemburgo y los Países Bajos, como resultado de la presión del Foro Global de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información (Mosquera 2019), han eliminado derechos de los contribuyentes respecto a procedimientos de IDI.

En la Unión Europea, la DAC1 reconoce la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan los derechos conferidos en el Reglamento General de Protección de Datos para salvaguardar los intereses mencionados en el actual artículo 23 del Reglamento 2016/679. Estos intereses incluyen cuestiones tributarias. En ese sentido, los derechos de notificación, rectificación, bloqueo y control de la publicación de la información conferidos por el Reglamento 2016/679 quedan excluidos del IDI de la UE, ya que la tributación constituye una excepción al Reglamento de Protección de Datos.

Además, en algunos países existe una falta de referencia expresa a los derechos relacionados con el IDI. Por ejemplo, en un estudio sobre los derechos de los contribuyentes en países en desarrollo que analizó los sistemas tributarios de Brasil, Colombia, Sudáfrica y Uruguay, los investigadores concluyeron que solo Uruguay hacía referencia a dichos derechos (Mosquera, 2017).

En Colombia, el artículo 15 de la Constitución Nacional reconoce el derecho a la privacidad como uno fundamental. Vinculado a este, la Constitución protege expresamente el derecho de *habeas data*, que permite al individuo conocer, actualizar y rectificar cualquier información en bases de datos y archivos públicos y privados. La protección de los datos constituye no solo un derecho, sino también un deber del Estado. No obstante, la Constitución también reconoce “*el poder de la administración tributaria para acceder a información como una restricción al alcance de los derechos de privacidad*” (Buitrago, 2013), lo cual se justifica por la prevalencia de intereses sociales. A pesar de ello, la Constitución no autoriza la divulgación de información a otras autoridades o a particulares.

La Ley 1581 de 2012 regula el derecho de *habeas data*. Dado que esta ley permite a las autoridades acceder a información de individuos y empresas, las autoridades tributarias tienen dicho acceso conforme a la disposición constitucional. Sin embargo, existe una disposición especial que impone un deber de confidencialidad respecto de la información obtenida mediante procedimientos internacionales de IDI. Asimismo, el Decreto 2184 de 2017 creó la Oficina de Seguridad de la Información como una unidad de las autoridades tributarias, cuya función principal es salvaguardar la información y los sistemas de información frente al uso indebido. La vulneración de la confidencialidad por servidores públicos es sancionable penal y disciplinariamente (Buitrago, 2015).

Aunque se han adoptado medidas para fortalecer la confidencialidad a nivel interno y mejorar la protección de la información en el IDI internacional, el derecho tributario colom-

En Colombia, el artículo 15 de la Constitución Nacional reconoce el derecho a la privacidad como uno fundamental.



biano no confiere derechos de notificación, intervención o recurso dentro del ámbito del IDI (Quiñones, 2015). En Colombia, incluso en el IDI entre autoridades locales, no existen derechos de notificación para proteger el interés general relacionado con la protección de las finanzas públicas (Corte Constitucional, Sentencia C981 de 2005).

No resulta claro cómo el otorgamiento de derechos de notificación, intervención o recurso podría poner en peligro la estabilidad del tesoro público. Esta justificación parece responder a un temor injustificado de las administraciones tributarias frente al hecho de que los contribuyentes obstaculicen los procedimientos de IDI, retrasándolos o poniéndolos en riesgo. Ello revela una tendencia a otorgar prevalencia a la efectividad de los procedimientos y a la recaudación tributaria por encima de la protección de los derechos. Sin embargo, el ejercicio de buena fe de los derechos solo puede proporcionar certeza y justicia cuando se realizan auditorías, y puede fomentar una relación más cooperativa entre contribuyentes y la administración tributaria. El otorgamiento de derechos a los contribuyentes no obstaculiza el recaudo; por el contrario, constituye una herramienta efectiva para facilitarlo eficientemente.

A la luz de lo anterior, la remisión internacional a la legislación interna para definir el alcance del deber de confidencialidad resulta inadecuada, ya que la mayoría de los sistemas jurídicos no concede derechos al contribuyente. La política internacional detrás de la no concesión de derechos parece justificarse por la aplicación predominante de los procedimientos de IDI y el recaudo. En definitiva, el contribuyente enfrenta un sistema desequilibrado en el que los derechos varían de país en país, si es que son reconocidos. Además, si los países participantes en el IDI no conceden derechos, el contribuyente queda desprotegido.

3.2.2. ¿Tienen los Estados el deber de proteger los derechos de los contribuyentes durante el IDI?

Si la protección de los contribuyentes en relación con el IDI no es una cuestión de derechos, surge la cuestión de si los Estados tienen el deber de notificar y permitir la intervención del contribuyente en los procedimientos de IDI. En los sistemas democráticos, la equidad, como valor jurídico, es aceptada como un principio universal en la mayoría de las constituciones del mundo (Gallego, 2003). El papel de la equidad es dual, ya que limita el poder del legislador y vincula a las autoridades como principio interpretativo (García Dorado, 2002).

Tradicionalmente, en materia tributaria, la relación jurídica se concebía como una relación de poder en la cual los Estados imponían el pago del impuesto (Plazas Vega, 2005); sin embargo, actualmente, como expresión del principio universal de justicia, la relación jurídica tributaria se construye sobre el principio de capacidad contributiva. Por ejemplo, este axioma puede encontrarse en el artículo 53 de la Constitución italiana y en el artículo 31.1 de la Constitución española. En otros sistemas jurídicos, como el colombiano, el principio es implícito y deriva de otros principios constitucionales, como la equidad o la justicia (Corte Constitucional, Sentencia C209 de 2016). La equidad implica que la carga tributaria entre los contribuyentes debe asignarse sobre la base de su riqueza económica (Clifton et al., 2001).

El cambio en el paradigma de la relación jurídico-tributaria tiene una profunda relevancia en la forma en que se crea el derecho tributario y cómo debe interpretarse. Como señala Moschetti (2000), la piedra angular del derecho tributario es la capacidad del contribuyente para contribuir al gasto público, por lo cual, si el diseño de la tributación considera el papel del contribuyente y su situación económica particular, las administraciones tributarias deberían replantear la manera en que se relacionan con los estos.

La concepción de una relación tributaria basada en el principio de capacidad contributiva implica necesariamente un campo de juego equilibrado entre administraciones tributarias y contribuyentes, en el cual, a pesar de los poderes de las primeras, debe existir una simetría

entre derechos y obligaciones. Como señala Gribnau (2015), las administraciones tributarias dependen de la información suministrada por los contribuyentes y viceversa. En consecuencia, en una relación recíproca y dependiente que se aparta del principio de capacidad contributiva, la transparencia surge como un componente clave en la construcción de confianza, como cuestión de equidad.

La transparencia, como deber, deriva del principio de justicia y afecta directamente la confianza del contribuyente en el sistema. La cooperación y la confianza son esenciales para lograr el cumplimiento (Estévez y Esper, 2009). De hecho, algunas jurisdicciones, como los Países Bajos, han implementado un enfoque de cumplimiento cooperativo, en el cual el contribuyente es tratado como un socio, incluso como un cliente, en un intento por fomentar el cumplimiento voluntario (Gribnau, 2015). Bajo este enfoque cooperativo, la transparencia y la confianza mutua son esenciales, y puede reducir costos para las administraciones tributarias (Vázquez, 2017).

No obstante, puede cuestionarse si el principio de capacidad contributiva se aplica al sistema tributario internacional y, por lo tanto, al IDI. Mientras algunos autores sostienen que el sistema internacional ha sacrificado este principio en favor de la eficiencia y la neutralidad (Graetz, 2001), otros consideran que, al adoptarse medidas para combatir la evasión y la elusión fiscal, puede identificarse un componente de justicia (García, 2015). En consecuencia, ante la ausencia de consenso, el principio de capacidad contributiva no puede considerarse parte de la regla del derecho aplicable al sistema tributario internacional y depende de su aplicabilidad en el ámbito interno.

Sin embargo, la aplicación interna del principio y la concepción equilibrada de la relación entre administraciones tributarias y contribuyentes resultan esenciales para comprender el otorgamiento de derechos en el IDI como un deber de los Estados. Por un lado, en relación con el principio de capacidad contributiva, el IDI puede resultar crucial para determinar el impuesto debido en el marco de transacciones internacionales. El IDI puede ser decisivo en la determinación de obligaciones tributarias y en el curso de investigaciones fiscales. En este sentido, los derechos de notificación, consulta e intervención en los procedimientos de IDI se derivan del principio de justicia tributaria, que exige a los Estados diseñar y aplicar los impuestos teniendo en cuenta la riqueza económica de los contribuyentes. Una determinación exacta del impuesto debido en transacciones internacionales debe considerar un papel activo del contribuyente para preservar el respeto del principio constitucional interno de capacidad contributiva. Además, para lograr transparencia como expresión de equidad, los Estados deben implementar derechos en el IDI.

Por otra parte, los requisitos de transparencia y el tránsito hacia un enfoque cooperativo requieren “juego limpio” en las actuaciones de las administraciones tributarias. Para fomentar la reciprocidad, los Estados deberían construir confianza mediante una relación basada en el respeto y la confianza mutua. En consecuencia, surge un deber de involucrar a los contribuyentes en todos los procedimientos relacionados con impuestos. Tratarles como socios o clientes dentro del ámbito de una relación cooperativa exige comportamientos que no impliquen actuar a sus espaldas. El IDI no sería una excepción, y deberían concederse derechos de notificación, consulta y participación para fortalecer la confianza en una relación que incluso puede ser asociativa.

Actualmente, países como Australia parecen apreciar que los “derechos”, como el de notificación, constituyen un deber. A pesar de que la legislación específica no exige a la Australian Taxation Office (ATO) notificar los procedimientos de IDI, es una práctica común hacerlo (Noroozi, 2017).

Si bien el otorgamiento de derechos en el marco del IDI puede concebirse como un deber de los Estados, esta cuestión sigue siendo problemática, dado que los principios de equidad y capacidad contributiva dependen de la legislación interna, el concepto y la extensión del “deber”

varían de un país a otro y consideraciones subjetivas pueden resultar decisivas para determinar sus límites y aplicación. Además, un enfoque cooperativo no existe en algunas jurisdicciones, especialmente en países en desarrollo con administraciones tributarias débiles (OCDE, 2011), que tienden a favorecer asimetrías jurídicas dadas las exigencias sociales de niveles elevados de gasto público (Álvarez, 2011), las cuales se basan en una relación desequilibrada en la que los poderes unilaterales de las administraciones tributarias prevalecen sobre los derechos de los contribuyentes con el fin de incrementar el recaudo (Gribnau, 2015).

Como resultado, en ausencia de una concepción estandarizada del deber y ante la existencia de asimetrías jurídicas en la relación administración tributaria-contribuyente, las garantías otorgadas en cada país varían. Además, una vez más, los contribuyentes se enfrentan a un sistema desequilibrado.

4. La responsabilidad de los Estados y las vulneraciones de la confidencialidad

4.1. Observaciones introductorias

La remisión de los instrumentos internacionales a la legislación interna no constituye una solución si esta no confiere derechos. Además, en el ámbito internacional existe una tendencia hacia la eliminación de disposiciones que, en el pasado, conferían derechos, aparentemente justificada por la necesidad de dotar de eficacia al IDI y la lucha contra la evasión fiscal. Al mismo tiempo, concebir el otorgamiento de derechos como un deber resulta igualmente insatisfactorio en ausencia de un concepto estandarizado de este último.

Sin embargo, cuando la confidencialidad se vulnera y causa daños a los contribuyentes, el escenario es diferente. La existencia de dicho daño permite a la persona afectada iniciar procedimientos de compensación. En esta situación, el deber de los Estados deriva de los principios generales del derecho, que exigen que toda entidad o persona responsable de causar un daño lo repare. La responsabilidad de los Estados surge como una medida de protección del contribuyente cuando la confidencialidad se vulnera. Independientemente del otorgamiento interno de derechos en los procedimientos de IDI, los Estados también deben reparar el daño que causen.

La transparencia constituye un objetivo loable en la lucha contra la elusión, la evasión y el fraude fiscal. No obstante, cuando el deber de confidencialidad es ignorado y la información se filtra al público, los derechos de los contribuyentes se ven afectados no solo simbólicamente, sino también económicamente (Debelva y Nils, 2015). La divulgación de información privada y el manejo de la información en el ámbito público pueden causar daños reputacionales que afectan potencialmente los planes de negocio y las proyecciones de las empresas, comprometiéndolo así su rentabilidad y requiriendo que los Estados reparen dichos daños.

El Parlamento Europeo reconoce que la transparencia tiene un efecto disuasorio, que afecta la reputación de los contribuyentes y puede generar costos (Remeur, 2015). En este sentido, E&Y identificó los riesgos reputacionales derivados de la transparencia como una piedra angular para la implementación de estrategias de planificación fiscal (E&Y, 2014). A pesar de que estos informes no tratan casos reales, el daño reputacional en los procedimientos de IDI puede ser causado por la revelación de: (i) información exacta cuando un contribuyente no cumple o la determinación del impuesto no está conforme a la ley; (ii) información incompleta o inexacta; (iii) el uso de la información para fines no autorizados; y (iv) la divulgación de información falsa.

Un caso famoso en los Estados Unidos ilustra la última situación. En Aloe Vera of America Inc. (2010), una empresa involucrada en la comercialización de productos de salud y belleza a base de aloe vera celebró un contrato de ventas con una empresa japonesa vinculada, pagando

regalías con base en el acuerdo. El Tribunal de Apelaciones de Arizona (TADA) sostuvo que la responsabilidad recaía en el IRS por divulgar información falsa en un procedimiento de IDI iniciado bajo el Convenio de Impuesto sobre la Renta entre Japón y Estados Unidos (1971).

El IRS inició una auditoría conjunta con las autoridades tributarias japonesas, argumentando que existían ingresos no declarados en la transacción, aun sabiendo que éstos no existían. Debido a la información incorrecta, las autoridades tributarias japonesas negaron la deducción de ciertos gastos relacionados con el contrato, y el resultado de la auditoría fue difundido a la prensa. Diversos reportes de medios señalaron la supuesta infracción de la legislación tributaria en el contrato de ventas, citando a las autoridades tributarias japonesas como fuente (Aloe Vera vs. United States, 2010). Lo anterior tuvo efectos negativos inmediatos sobre la reputación y las ventas de la empresa japonesa asociada, la cual no pudo concluir negocios debido a su reputación como evasora fiscal. El TADA consideró responsable al IRS por intercambiar información falsa dentro del alcance de la auditoría que resultó en la filtración y encontró probados daños legales causados al demandante.

En julio de 2019, el sistema de la Agencia Nacional de Ingresos de Bulgaria fue hackeado. El ataque condujo a una filtración masiva de información a los medios, incluyendo datos provenientes de procedimientos de IDI iniciados dentro de la Unión Europea. El Foro Global del OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información ordenó la suspensión del IDI con Bulgaria (OCDE, 2019). Desde la filtración, Bulgaria ha mejorado la ciberseguridad de sus sistemas y ha adoptado un mecanismo de notificación para los contribuyentes afectados; no obstante, los mecanismos de compensación aún no están establecidos.

Si la vulneración de la confidencialidad causa daños reputacionales a los contribuyentes, ¿cuál es la solución en el ámbito internacional para compensarlos? Como señala Baker (2017): *“Los remedios legales deben existir para proteger los derechos del titular de los datos, y debe pagarse compensación por el tratamiento indebido de datos”*. Como regla general, si el convenio tributario prevé procedimientos de compensación, estos deberían aplicarse. De lo contrario, la legislación interna debería complementar el acuerdo internacional como fuente subsidiaria.

En ausencia de procedimientos en los convenios tributarios, el derecho interno define la extensión de la protección de los contribuyentes en casos de vulneración de la confidencialidad siguiendo la solución de los instrumentos internacionales. En consecuencia, los remedios legales que buscan compensación económica cuando ocurre una vulneración dependen de su disponibilidad a nivel interno. Paralelamente, dentro de la administración tributaria se impondrían sanciones administrativas y penales internas correspondientes si se establece responsabilidad por la vulneración. A primera vista, la remisión al derecho interno parece suficiente, ya que los daños reputacionales serían reparados. Sin embargo, los costos temporales de activar procedimientos internos pueden ser decisivos cuando se requiere una compensación rápida (Ávila, 2010). Además, las diferencias entre procedimientos locales pueden representar costos adicionales para los contribuyentes. Más allá de estas cuestiones, la remisión al derecho interno plantea algunos problemas relacionados con el diseño del marco internacional del IDI en situaciones particulares.

4.2. La remisión a la legislación interna puede limitar la compensación por la vulneración de la confidencialidad

La aplicación de la legislación interna para obtener una compensación resulta problemática en algunas situaciones. Estas situaciones se consideran en las Tablas 1 a 4.

Tabla 1: Situación 1

	Estado requerido	Estado solicitante
¿Dónde reside el contribuyente?	Sí	No
¿Dónde ocurrió la vulneración?	Sí	No
¿Es atribuible la responsabilidad al Estado de residencia?	Sí	No
La remisión al derecho interno es adecuada.		

Tabla 2: Situación 2

	Estado requerido	Estado solicitante
¿Dónde reside el contribuyente?	No	Sí
¿Dónde ocurrió la vulneración?	No	Sí
¿Es atribuible la responsabilidad al Estado de residencia?	No	Sí
La remisión al derecho interno es adecuada.		

Tabla 3: Situación 3

	Estado requerido	Estado solicitante
¿Dónde reside el contribuyente?	No	No
¿Dónde ocurrió la vulneración?	Cualquiera	
¿Es atribuible la responsabilidad al Estado de residencia?	No	
La remisión al derecho interno es inadecuada.		

Tabla 4: Situación 4

	Estado requerido	Estado solicitante
¿Dónde reside el contribuyente?	Sí	No
¿Dónde ocurrió la vulneración?	No	Sí
¿Es atribuible la responsabilidad al Estado de residencia?	No	Sí
La remisión al derecho interno es inadecuada.		

En las situaciones 1 y 2 de las tablas 1 y 2, respectivamente, el contribuyente reside ya sea en el Estado requerido o en el Estado solicitante, y la vulneración ocurre en el Estado de residencia; la responsabilidad es atribuible al Estado de residencia en ambos casos. Dado que la disponibilidad de remedios es inmediata y el contribuyente iniciaría el procedimiento en la jurisdicción “local”, la remisión al derecho interno resulta adecuada.

Sin embargo, en las situaciones 3 y 4 de las tablas 3 y 4, respectivamente, la remisión al derecho interno resulta insatisfactoria. En la situación 3, dado que la residencia o la nacionalidad no limitan el IDI, el intercambio de información concierne a un no residente de los Estados involucrados en el procedimiento. La vulneración ocurre ya sea en el Estado requerido o en el Estado solicitante, y la responsabilidad no puede atribuirse al Estado de residencia. En este caso, el no residente tendría que asumir los costos de acudir a una jurisdicción extranjera para obtener compensación, ya que no puede buscar reparación en su Estado de residencia.

En la Situación 4 de la Tabla 4, el contribuyente reside en el estado requerido. La información es intercambiada y la vulneración ocurre en el estado solicitante, siendo la responsabilidad potencialmente atribuible a las acciones u omisiones de los agentes de este último. El contribuyente tiene las siguientes dos opciones: (i) buscar compensación en el Estado requerido; u (ii) obtener compensación en el Estado solicitante.

En el primer escenario, el contribuyente inicia procedimientos judiciales en su Estado de residencia. Sin embargo, ¿debe el Estado requerido asumir los costos económicos de una vulneración ocurrida en el Estado solicitante? Algunos autores consideran que sí (Etsebeth, 2010). Con base en el principio de reciprocidad, sostienen que el Estado requerido debe verificar si el Estado solicitante ha adoptado todas las salvaguardas de seguridad para preservar la integridad de la información. En consecuencia, surge una responsabilidad indirecta por la vulneración del estándar de “debida diligencia”.

Si el Estado requerido no verificó las salvaguardas de seguridad, el contribuyente puede recurrir a procedimientos internos para obtener compensación por conducta negligente; sin embargo, incluso si todas las medidas fueron adoptadas para proteger la información y se realizaron las verificaciones correspondientes, las filtraciones pueden ser consecuencia de acciones u omisiones de agentes del Estado requirente o incluso de ciberataques que exceden estándares elevados de seguridad, como en el caso de Bulgaria. En estos casos, la responsabilidad no puede atribuirse al Estado requerido. Por ejemplo, la *Constituição Nacional* (Constitución Nacional) de Brasil desconoce la atribución de responsabilidad al Estado brasileño cuando la acción u omisión es atribuible a los agentes del otro Estado (Rocha, 2016).

En el segundo escenario, el contribuyente inicia procedimientos judiciales para obtener compensación en el Estado solicitante. No obstante, el contribuyente está obligado a asumir los costos. Aunque un individuo pueda iniciar procedimientos judiciales en una jurisdicción extranjera, no parece una solución justa. Las obligaciones convencionales vinculan a los Estados porque sus representantes negocian y suscriben acuerdos internacionales. En general, los individuos no están sujetos al derecho internacional. Como resultado, la vulneración de una obligación convencional debería tener efectos adversos exclusivos para los Estados.

Sin embargo, bajo el IDI, los contribuyentes soportan estos efectos sin un mecanismo eficiente para afrontarlos. Si los Estados consienten quedar vinculados por un convenio tributario, los contribuyentes no deberían soportar las consecuencias de su vulneración ni los costos económicos y temporales de iniciar procedimientos en una jurisdicción extranjera. Estos costos incluyen familiarizarse con otro sistema jurídico, con reglas procesales diferentes, en algunos casos un idioma distinto y los gastos de representación y preparación de pruebas. Dado que estas expensas son elevadas, exigir al contribuyente que obtenga compensación en una jurisdicción extranjera resulta desproporcionado.

Al mismo tiempo, debe cuestionarse si la reparación del daño implica la vulneración de una obligación internacional o si se limita a una compensación local del daño. En este contexto, se considera que una obligación internacional es vulnerada; sin embargo, aún existe controversia respecto a la competencia de los tribunales internos para declarar la responsabilidad internacional de los Estados, ya que, por su propia naturaleza, no pueden adoptar una decisión con efectos vinculantes en el orden jurídico internacional (Nolkaemper, 2007). No obstante, este tema excede el alcance del presente artículo.

Como resultado, el diseño actual del marco jurídico internacional para la protección de los contribuyentes en casos de vulneración de la confidencialidad presenta deficiencias. La remisión al derecho interno presenta los siguientes tres problemas principales: (i) el tratamiento desigual entre residentes y no residentes; (ii) la (no) atribución de responsabilidad al Estado requirente; y (iii) la búsqueda de remedios en una jurisdicción extranjera.

4.3. Límites a la compensación o alternativas limitadas

4.3.1. Comentarios iniciales

Dado que la aplicación de las leyes nacionales para obtener compensación resulta insatisfactoria, la doctrina ha presentado propuestas que ofrecen soluciones transversales a los problemas identificados en las situaciones 3 y 4, expuestas en la sección 4.2. En las tablas 3 y 4, respectivamente, se presentan análisis de estas soluciones en las secciones 4.3.2 a 4.3.6.

4.3.2. Adopción de una Convención Multilateral

Debelva y Mosquera (2017) proponen la negociación de una Convención Multilateral destinada a proteger la privacidad y la confidencialidad en los procedimientos de IDI, con la inclusión de remedios jurídicos internacionales en caso de vulneración de la confidencialidad. Dos problemas principales surgen de este enfoque.

El primer problema se relaciona con encontrar un foro adecuado para la negociación de dicha Convención y determinar los criterios de participación. Si las rondas de negociación se llevaran a cabo bajo los auspicios de la OCDE, la falta de participación de los países en desarrollo y su limitado poder de negociación, así como la naturaleza gubernamental de la organización, que no permite la participación de los contribuyentes, darían lugar a críticas. A pesar de que recientemente la OCDE ha creado oportunidades para permitir la participación de la sociedad

civil y los contribuyentes, los países miembros de la OCDE adoptarían las decisiones finales respecto a la adopción de normas internacionales.

Por el contrario, si el foro seleccionado no fuera la OCDE, el problema del poder de negociación de los países en desarrollo permanecería. Si se constituyera un foro ad hoc para la Convención, surgirían cuestiones adicionales relacionadas con los criterios de participación tanto de contribuyentes como de Estados. La determinación de quién podría o no participar en las rondas de negociación sería decisiva y la capacidad de quien asumiera el liderazgo también debería ser sólida.

El segundo problema se relaciona con las dificultades para alcanzar consenso en una Convención Multilateral. Primero, si se permitiera la participación de contribuyentes, sus intereses y los de los Estados, no se reconciliarían fácilmente. Segundo, si la negociación se limitara a los gobiernos, además de los problemas de legitimidad, la adopción de cualquier remedio jurídico tendría un efecto económico y, por lo tanto, alcanzar consenso sería difícil. Dadas estas cuestiones, la institución de una Convención Multilateral dependería de la voluntad política de los Estados, lo cual resulta problemático, al menos desde una perspectiva práctica.

4.3.3. Una cláusula de responsabilidad conjunta

Dentro del ámbito del Modelo OCDE, Rocha (2016) sostiene que, dado que los Estados son los actores principales en relación con los procedimientos de IDI, debería existir una cláusula que establezca la responsabilidad conjunta y solidaria de ambos Estados en caso de daño sufrido por el contribuyente, de modo que éste pueda buscar reparación en su país de residencia.

No obstante, este enfoque presenta varias dificultades. En primer lugar, no resuelve el problema de los no residentes o no nacionales, quienes tendrían que buscar reparación en una jurisdicción extranjera. En segundo lugar, la fórmula de responsabilidad conjunta impone un régimen de responsabilidad objetiva, incluso si el responsable de la vulneración puede ser identificado. Como se indicó en la sección 4.2, esto sería cuestionable, ya que el Estado requerido no tendría que asumir las consecuencias económicas de una vulneración ocurrida en el Estado solicitante. En tercer lugar, si se concibe una solución en la cual el contribuyente busca reparación en su Estado de residencia y este Estado obtiene posteriormente el reembolso del Estado solicitante, surgen problemas adicionales. Si el Estado solicitante no acepta la evaluación de daños respecto del procedimiento iniciado por el contribuyente residente, el Estado requerido tendría que asumir costos no recuperables. Asimismo, si el Estado requerido concede derechos de participación al Estado solicitante para evitar tal desacuerdo, es improbable que este último acepte una solución que subordine su soberanía a una jurisdicción extranjera.

4.3.4. Protección diplomática

La cuestión de la protección diplomática surge cuando *“un Estado es responsable de un perjuicio causado a un extranjero por un acto u omisión ilícito de ese Estado”* (Dugard, 2009). Cuando un nacional de un Estado resulta perjudicado en otro Estado, el primer Estado puede iniciar procedimientos para asegurar la protección de su nacional y obtener reparación por el acto internacionalmente ilícito. Considerando esta cuestión en el contexto de una vulneración de confidencialidad en relación con convenios tributarios, esta situación daría lugar a una reclamación contra un Estado del cual el contribuyente es nacional, con el fin de obtener reparación por el daño económico sufrido por el contribuyente.

No obstante, aunque la solución descrita en el párrafo anterior parece proporcionar una respuesta al problema, existen obstáculos. En primer lugar, la protección diplomática constituye un derecho exclusivo del Estado; esto significa que la decisión de iniciar el procedimiento es

discrecional para el Estado del cual el contribuyente es nacional. Como afirma Dugard (2009): *“Un Estado tiene el derecho de ejercer protección diplomática en nombre de un nacional. No existe deber u obligación de hacerlo”*. El resultado dependería de la voluntad política de los Estados y podría conducir a un tratamiento desigual de los contribuyentes, ya que, en algunos casos, el Estado aceptaría iniciar el procedimiento, mientras que en otros no. En segundo lugar, para invocar la protección diplomática, el nacional debe agotar los recursos internos en la jurisdicción donde ocurrió el perjuicio. En la práctica, este requisito equivaldría a obligar al contribuyente a iniciar procedimientos judiciales en el Estado requirente extranjero. En tercer lugar, aun cuando se pagara compensación, el Estado reclamante no estaría obligado a entregar el dinero al nacional perjudicado. Nuevamente, la decisión de reembolsar la compensación quedaría a la voluntad del Estado involucrado. En tal escenario, si un Estado decidiera no reembolsar el dinero, el daño no sería compensado. En consecuencia, se obtendría reparación sin que el contribuyente tuviera derecho efectivo a ella.

4.3.5. Procedimientos amistosos

El Modelo OCDE, el MAEIMF y la Directiva (2017/1852) sobre mecanismos de resolución de controversias fiscales en la Unión Europea incorporan cláusulas de procedimiento amistoso (CPA). Bajo un MAP, el contribuyente puede presentar un caso ante la autoridad competente del Estado de residencia o del Estado del cual es nacional, siempre que la imposición no haya sido conforme al convenio tributario. Posteriormente, la autoridad competente, tras evaluar la pertinencia de la reclamación, intentará resolver la cuestión con la asistencia de la autoridad del otro Estado. En este sentido, se ha analizado la posibilidad de abrir un CPA para discutir la compensación en casos de vulneración de la confidencialidad (SchenkGeers, 2009).

Esta fórmula resulta problemática, ya que el éxito de un CPA depende de la voluntad de las autoridades competentes para alcanzar un consenso, y no están obligadas a hacerlo. El procedimiento también está diseñado para las administraciones tributarias. En consecuencia, el contribuyente no puede participar en el procedimiento y, en ausencia de un acuerdo entre las autoridades competentes, su situación se mantiene irresoluta. El procedimiento requiere una modificación para permitir la intervención de los contribuyentes y forzar una decisión vinculante que compense el daño.

Adicionalmente, los CPA aún no han sido ampliamente adoptados en la mayoría de los países en desarrollo, por lo que su aplicación práctica es limitada. Las estadísticas de la OCDE revelan que los CPA son utilizados principalmente por países desarrollados; por ejemplo, Alemania ha recurrido a los CPA con mayor frecuencia, con 1.241 CPA al final de 2017, seguida por Estados Unidos con 983 CPA, mientras que algunos países en desarrollo no reportan ni una sola solicitud de CPA (OCDE, 2017) y algunos incluso carecen de experiencia en relación con los CPA (Quiñones, 2015).

4.3.6. El arbitraje como respuesta

Aunque no se aplica a vulneraciones de confidencialidad, el arbitraje en materia tributaria no es inusual. En este sentido, el Modelo OCDE (2008) fue modificado para incluir una cláusula arbitral en el artículo 25. En 2016, se adoptó la Convención Multilateral para Implementar Medidas Relacionadas con los Tratados Tributarios para Prevenir la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (Instrumento Multilateral o IML). La Parte VI del IML regula las reglas procesales del arbitraje. Además, en 1990, la UE adoptó el Convenio (90/436), que regulaba procedimientos arbitrales, la cual ha sido objeto de actualización.

Estas regulaciones arbitrales tienen dos características comunes: (i) constituyen una extensión del procedimiento CPA, por lo que solo pueden utilizarse cuando un CPA ha fracasado (UN, 2018); y (ii) son procedimientos EstadoEstado. En el Modelo OCDE y el IML, aunque el contribuyente puede solicitar el inicio del arbitraje, no puede participar en él. Por el contrario, la Directiva (2017/1852) permite la participación del contribuyente, pero las autoridades tributarias pueden modificar la decisión adoptada en el procedimiento.

Los Estados generalmente son reacios a adoptar procedimientos arbitrales en materia tributaria, ya que los consideran una amenaza a su soberanía. No obstante, en otros ámbitos del derecho, el arbitraje internacional ha sido exitoso. En el derecho internacional de inversiones, los tratados de inversión y los acuerdos de libre comercio permiten a los inversionistas iniciar procedimientos arbitrales directamente contra el Estado anfitrión. En este sentido, el éxito del arbitraje de inversiones es bien conocido.

La trasposición de algunos elementos de un modelo arbitral exitoso al ámbito tributario no solo sería posible, sino también efectiva para abordar los problemas derivados de la remisión al derecho interno en casos de vulneraciones de confidencialidad. La adopción de una cláusula arbitral obligatoria y vinculante *sui generis* en los convenios tributarios de IDI ofrece una alternativa interesante para resolver algunos de los problemas evidenciados en el sistema actual.

Para considerar el arbitraje en casos de vulneración de la confidencialidad, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos. En primer lugar, aunque el concepto clásico de arbitraje en materia tributaria involucra controversias entre Estados, una cláusula de este tipo sería *sui generis*, ya que permitiría a los contribuyentes no solo iniciar el arbitraje, sino también participar en el procedimiento como demandantes. Permitir que los individuos actúen directamente como sujetos del derecho internacional garantizaría que el derecho a la compensación se otorgue efectivamente mediante un procedimiento eficiente, superando así los problemas de la protección diplomática y protegiendo tanto a residentes como a no residentes.

En segundo lugar, podría hacerse una distinción entre arbitraje “baseball” y arbitraje de “opinión independiente”. En la primera forma de arbitraje, las autoridades competentes proponen una solución a las cuestiones en discusión y el tribunal arbitral decide cuál es la mejor. En la segunda forma de arbitraje, el tribunal arbitral decide con base en los hechos y las pruebas presentadas (Dorado, 2013). Mientras que el modelo OCDE y el IML adoptan el arbitraje “baseball”, la Directiva (2017/1852) sigue el arbitraje de opinión independiente. Para la cláusula *sui generis*, la mejor opción sería el arbitraje de opinión independiente, ya que la evaluación de los daños implica un debate basado en pruebas que el tribunal debe resolver imparcialmente.

En tercer lugar, el procedimiento arbitral no debería estar condicionado al agotamiento de los recursos domésticos, ya que el problema de obligar a un extranjero a iniciar procedimientos en una jurisdicción extranjera permanecería. En consecuencia, el contribuyente podría iniciar el procedimiento arbitral presentando la reclamación ante la autoridad competente del Estado de residencia, que contactaría a las autoridades tributarias del Estado en el cual ocurrió la vulneración. El contribuyente debería probar su identidad y, al menos, aportar pruebas sumarias de la cuantificación del daño causado por la vulneración. El nombramiento de los árbitros podría seguir las reglas del artículo 20 del IML o un procedimiento alternativo acordado por los Estados contratantes del convenio tributario. Sería deseable que tres árbitros integraran el tribunal: el primero seleccionado por el contribuyente, el segundo por las administraciones tributarias involucradas y el tercero, seleccionado de común acuerdo por los dos primeros árbitros. Los árbitros deberían tener experiencia en responsabilidad de los Estados y en la cuantificación de daños. También podría introducirse un período de consulta en la cláusula.

En cuarto lugar, el procedimiento arbitral debería ser autónomo respecto al CPA. Un CPA constituye una negociación entre Estados que no permite la participación del contribuyente. Los retrasos y el problema de la incertidumbre, cuando las autoridades no alcanzan un acuerdo, podrían resolverse mediante el recurso directo al arbitraje (OCDE, 2011).

En quinto lugar, la cláusula no debería estar limitada por el hecho de que el Estado de residencia no sea el Estado requerido en el procedimiento de IDI. Ello resolvería el problema de que la residencia y/o la nacionalidad no constituyen condiciones para los procedimientos de IDI. El siguiente ejemplo ilustra esta situación:

Ejemplo

El individuo X es residente en el Estado A. X tiene negocios en los Estados B y C; sin embargo, de acuerdo con las leyes internas de B y C, X no es considerado residente en esas jurisdicciones. Los tres países han suscrito un convenio de IDI entre ellos. El Estado B solicita información de X al Estado C. Una vulneración de la confidencialidad ocurre en el Estado C. En virtud de la cláusula arbitral propuesta en este artículo, X, aun sin ser residente ni en el Estado B ni en el Estado C, podría iniciar el procedimiento arbitral con base en la cláusula arbitral contenida en el convenio tributario entre los Estados A y C. Adicionalmente, si el contribuyente fuera residente del Estado requerido, el uso de la cláusula sería claro, ya que el contribuyente podría utilizarla en el convenio tributario celebrado entre el Estado requerido y el Estado requirente.

La inclusión de la cláusula arbitral constituye una solución que puede encontrarse dentro del ámbito de los convenios tributarios. Naturalmente, en ausencia de un convenio tributario entre el Estado A y el Estado C del ejemplo, X no podría iniciar el procedimiento arbitral, obligando a X a utilizar los remedios en la legislación interna del Estado C. Esta situación fomentaría la existencia de una red amplia de convenios entre Estados que, además de los objetivos de evitar la doble imposición y la doble no imposición, protegería los derechos de los contribuyentes.

En sexto lugar, la cláusula de procedimiento arbitral se limitaría a casos de vulneración de la confidencialidad en relación con convenios tributarios. Algunos países, especialmente en desarrollo, se oponen al concepto de arbitraje en materia tributaria. Sostienen que: (i) la aplicación del arbitraje violaría el principio de legalidad, ya que los árbitros podrían modificar sistemas jurídicos preexistentes; (ii) los recursos públicos no estarían a disposición de autoridades; y (iii) el procedimiento arbitral podría implicar un trato desigual (Plazas Vega, 2005). Independientemente de que estos argumentos sean aceptados o no, la limitación de la cláusula arbitral a vulneraciones de confidencialidad superaría tales objeciones. En esencia, las vulneraciones de confidencialidad se relacionan con la atribución de responsabilidad a un Estado y sus consecuencias económicas. La controversia no es puramente tributaria. La cuestión principal es la atribución de responsabilidad a un Estado como consecuencia de un procedimiento tributario, lo cual no se relaciona directamente con la determinación del impuesto.

En séptimo lugar, en el derecho internacional de inversiones —el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)— se determinan cuatro elementos para resolver controversias jurisdiccionales: (i) la controversia debe existir entre un Estado contratante del Convenio y un inversionista de otro Estado contratante; (ii) se requiere el consentimiento de las partes —el consentimiento del Estado se encuentra en el tratado de inversión y el del inversionista en la presentación de la reclamación—; (iii) la controversia debe ser jurídica, es decir, centrada en la extensión de derechos u obligaciones legales y en las consecuencias de su vulneración; y (iv) esta debe surgir directamente de la inversión (Nadakavukaren, 2016). Normalmente, se aplica un período limitado de consulta para alcanzar un acuerdo de



conciliación entre el inversionista y el Estado. Adicionalmente, el agotamiento de los recursos internos no suele ser una condición para activar la jurisdicción arbitral.

Estas condiciones también podrían encontrarse en esta propuesta arbitral. En otras palabras: (i) la controversia sería entre el contribuyente de uno de los Estados contratantes del convenio tributario contra el otro Estado contratante; (ii) el consentimiento podría encontrarse en la presentación de la reclamación por el contribuyente y en el convenio tributario para los Estados; (iii) se trataría de una controversia jurídica; y (iv) la esta surgiría directamente de la vulneración del deber de confidencialidad.

En octavo lugar, el consenso sería más fácil de alcanzar. Los procedimientos ya están regulados en el IML. Mediante la aplicación analógica de las reglas procesales y permitiendo la participación del contribuyente como demandante, la cláusula arbitral sería protegida *per se*. En consecuencia, el problema de legitimidad no sería tan sensible como en el caso de una Convención Multilateral. La idea detrás de la cláusula sería proporcionar un procedimiento efectivo para que el contribuyente obtenga compensación por la vulneración de los derechos del contribuyente.

En noveno lugar, la discusión relativa a la competencia de los tribunales internos para declarar la responsabilidad internacional sería superada. Los Estados otorgarían expresamente competencia al tribunal arbitral para declarar la responsabilidad internacional cuando la confidencialidad fuera vulnerada. Además, la reparación se regiría por el derecho internacional consuetudinario contenido en los artículos de la CDI.

En décimo lugar, en relación con los costos del arbitraje en comparación con aquellos derivados de activar procedimientos internos extranjeros, sería difícil determinar si serían mayores o menores. El contribuyente, en ambos escenarios, tendría que asumir los costos de

representación y los derivados de la presentación de pruebas. Los costos del procedimiento serían compartidos con el Estado responsable, al menos al inicio del procedimiento. Lo que es claro es que el procedimiento arbitral sería más eficiente en términos de tiempo. El uso de reglas internacionales estandarizadas también permitiría ahorrar los costos asociados con el estudio de la legislación extranjera.

En consecuencia, el procedimiento arbitral sería ventajoso para el contribuyente. No obstante, el procedimiento podría contener reglas especiales para mitigar los costos, como la participación del Estado de residencia como garante de los costos del procedimiento hasta que se obtenga una decisión definitiva y el dinero sea reembolsado.

En undécimo y último lugar, el IML determinaría que las autoridades competentes de los Estados deberían implementar el laudo derivado del arbitraje obligatorio vinculante mediante acuerdo mutuo. La Directiva (2017/1852) permite a los Estados miembros modificar la opinión de la Comisión Consultiva. Ambas fórmulas resultan inconvenientes para el contribuyente, quien quedaría sujeto a la voluntad de los Estados involucrados. Como resultado, la solución del Convenio CIADI relativa al efecto directo del laudo arbitral y su ejecución en cualquier jurisdicción parte del Convenio parecería más favorable. La trasposición de esta fórmula implicaría que el laudo pudiera ejecutarse en el Estado de residencia y en el Estado en el cual ocurrió la vulneración, con las excepciones aplicables de inmunidad soberana.

Como se describe en esta sección, una cláusula arbitral parecería constituir una fórmula adecuada para atender los daños pecuniarios derivados de la vulneración de la confidencialidad en los convenios tributarios. Un tribunal arbitral internacional competente decidiría las controversias relativas a la atribución de responsabilidad a los Estados en estos casos. Ello resolvería los múltiples problemas analizados en la sección 4.2 y las cuestiones relativas a las alternativas presentadas en la sección 4.3. El Estado requerido en el procedimiento de IDI no asumiría los costos de la vulneración; el contribuyente no se vería obligado a iniciar procedimientos en una jurisdicción extranjera, y la condición de no residente no constituiría un obstáculo para recurrir al arbitraje. Al mismo tiempo, la utilización de reglas preexistentes en instrumentos internacionales y la trasposición de algunos elementos de modelos, como el arbitraje de inversiones, facilitarían el consenso en la OCDE, respetando así la soberanía de sus Estados miembros. Además, el éxito del arbitraje de inversiones, incluso en países en desarrollo, superaría el uso limitado de los CPA en estas jurisdicciones.

5. Conclusiones

Las administraciones tributarias utilizan el IDI a nivel mundial. A medida que aumentan los riesgos de evasión y fraude fiscal, el marco jurídico internacional ha evolucionado y se han adoptado múltiples instrumentos para mejorar y hacer más sofisticado el IDI. Estos instrumentos internacionales no solo tienen un alcance subjetivo y objetivo, sino que también comparten principios comunes que restringen su alcance. El tipo de intercambio varía de un instrumento a otro; sin embargo, resulta destacable que todos imponen un deber de confidencialidad respecto de la información intercambiada para las administraciones tributarias. A pesar de que la definición varía de un instrumento a otro, todos remiten a la legislación interna para determinar el alcance y las consecuencias de la vulneración de dicho deber.

Si bien la vulneración del deber constituye una amenaza para los derechos de los contribuyentes en materia de privacidad y buen nombre, la remisión a la legislación interna para buscar protección resulta insatisfactoria. La mayoría de los sistemas jurídicos nacionales no confiere derechos en los procedimientos de IDI, siguiendo así una tendencia a otorgar prevalencia a la eficacia del IDI y al recaudo. Esta situación se demuestra con la modificación de la legislación



interna para eliminar derechos de notificación y la posibilidad de suspender procedimientos de IDI. Además, en la Unión Europea el TJUE ha negado la existencia de derechos en el IDI internacional; en países como Colombia existe una falta de cualquier referencia expresa a derechos en el IDI internacional. Estos resultados son problemáticos, ya que el contribuyente se enfrenta a un sistema desequilibrado en el que, en algunos casos, queda desprotegido.

Al mismo tiempo, si la protección de los contribuyentes se concibe como un deber y no como un derecho, con base en el principio interno de capacidad contributiva, la extensión de la protección dependería del alcance de dicho principio en cada jurisdicción. Con base en este hallazgo, la relación entre el contribuyente y la administración tributaria debería ser transparente, incluso cooperativa. Sin embargo, ello no siempre ocurre, especialmente en los países en desarrollo. En consecuencia, la ausencia de un concepto estandarizado y de un alcance claro del “deber” también conduce a un sistema desequilibrado.

No obstante, cuando la confidencialidad es vulnerada y la filtración de información da lugar a daños reputacionales, los Estados están obligados, por aplicación de los principios generales del derecho, a otorgar compensación por dichos daños. En consecuencia, la protección del contribuyente surge a partir de la existencia del daño. Sin embargo, los procedimientos para obtener compensación continuarían dependiendo de la legislación interna.

La remisión a la legislación interna para obtener compensación resulta satisfactoria cuando la vulneración ocurre en el Estado en el que el contribuyente reside; por el contrario, si el contribuyente no es residente en ninguno de los Estados involucrados en parte del procedimiento de IDI o la vulneración no ocurre en el Estado de residencia, la solución resulta problemática, ya que los remedios no están inmediatamente disponibles y la responsabilidad no puede atribuirse al Estado de residencia. En ese sentido, una respuesta internacional constituye la mejor solución.

La doctrina ha propuesto diversas opciones para superar los problemas del sistema actual. La primera se refiere a la adopción de una Convención Multilateral, lo cual resultaría problemático ante la ausencia de consenso político y la limitada participación de los países en desarrollo y de los contribuyentes. La segunda se refiere a la adopción de una cláusula de responsabilidad conjunta en los convenios tributarios; este enfoque presenta varias dificultades relacionadas con la atribución de responsabilidad y la falta de protección para los no residentes. La tercera consiste en la aplicación de la protección diplomática, que resulta insatisfactoria, ya que depende de la voluntad de los Estados para iniciar el procedimiento. Finalmente, la cuarta alternativa consiste en la modificación de los procedimientos amistosos en el modelo OCDE y en el MAEIMF, lo cual nuevamente resulta problemático debido a la falta de participación del contribuyente y a la ausencia de una obligación de alcanzar un acuerdo.

Dado que cada una de estas soluciones presenta limitaciones, la adopción de una cláusula arbitral *sui generis* que permita al contribuyente iniciar un procedimiento internacional para obtener compensación parecería constituir la respuesta más satisfactoria. La influencia de otros modelos arbitrales podría contribuir a mejorar el régimen. En última instancia, la cláusula arbitral propuesta resolvería los problemas del régimen actual aplicado en la práctica y garantizaría un remedio efectivo de compensación para el contribuyente. Adicionalmente, la cláusula arbitral seguiría la tendencia internacional de no conceder derechos a nivel interno. Más allá de esta discusión, la cláusula se fundamenta en la obligación de los Estados de compensar los daños. Como resultado, el procedimiento arbitral constituiría la mejor forma de alcanzar este objetivo.

Si bien la falta de protección persistiría, el actual marco jurídico internacional no proporciona respuestas a los problemas potenciales que el contribuyente puede enfrentar en relación con los procedimientos de IDI. A medida que la línea entre transparencia y privacidad se difumina y las facultades de las administraciones tributarias se fortalecen, los contribuyentes permanecen desprotegidos. Los problemas analizados en este artículo demuestran que existe la necesidad de modificar el sistema actual y otorgar derechos y protección a los contribuyentes, con el fin de aportar no solo eficiencia al IDI, sino también equidad.

Referencias

- Aloe Vera of America, Inc. v. United States, 730 F. Supp. 2d 1020 (D. Ariz. 2010).
- Ávila, A. R. (2010). *Justicia administrativa, a paso de tortuga*. El Espectador.
- Baker, P. (2017). *The right to confidentiality and privacy in an age of transparency*. International Conference on Taxpayers' Rights.
- Barrios, L. (2014). The line between tax secrecy and tax transparency. En R. Petruzzi & K. Spies (Eds.), *Tax policy challenges in the 21st century*. Linde.
- Buitrago Díaz, E. (2015). The practical protection of taxpayers' fundamental rights. *IFA Cahiers de Droit Fiscal International*, 100B.
- Calderón Carrero, J. M., & Quintas Seara, A. (2014). The taxpayer's right of defence in cross-border exchange-of-information procedures. *Bulletin for International Taxation*, 68(9).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- Cockfield, A. J. (2010). Protecting taxpayer privacy rights under enhanced crossborder tax information exchange. *University of British Columbia Law Review*, 42, 422–431.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Constitution of Italy.
- Convention between the United States of America and Japan for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income (1971).

- Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation.
- Council Directive 77/799/EEC concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of direct taxation.
- Council Directive (EU) 2017/1852 of 10 October 2017 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union.
- Debelva, F., & Mosquera Valderrama, I. J. (2017). Privacy and confidentiality in exchange of information procedures. *Intertax*, 45, 371–377.
- Debelva, F., & Nils, D. (2015). The evolution of the exchange of information in direct tax matters. *EC Tax Review*, 24(4), 215–234.
- Dipyens, N. (2015). The taxpayer's rights in international exchange of information on request procedures after the ECJ Sabou case. *EconTax Monthly*.
- Dugard, J. (2009). Diplomatic protection. En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Max Planck Institute.
- European Convention on Human Rights.
- European Court of Justice. Case C-128/08, *Jacques Damseaux v. État Belge* (2009).
- European Court of Justice. Case C276/12, *Jiří Sabou v. Finanční Ředitelství pro hlavní město Prahu* (2013).
- Feenstra, A. (2016). It takes two to tango: International exchange of information on tax matters and the protection of taxpayers' rights. *International Bar Association Criminal Law Newsletter*.
- García Prats, F. A. (1999). Exchange of information under Article 26 of the UN Model. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 53.
- García Novoa, C. (2015). *El derecho tributario actual: innovaciones y desafíos*. ICDTICDA.
- Gallego Peragón, J. M. (2003). *Los principios materiales de justicia tributaria*. Comares.
- Giusi de Flora, M. (2017). Protection of the taxpayer in the information exchange procedure. *Intertax*, 45(6–7), 447–460.
- Gribnau, H. (2015). Taxation, reciprocity and communicative regulation. *Tilburg Law Review*, 20(2), 191–212.
- IBFD. (2018). *General report: Observatory on the protection of taxpayers' rights*. IBFD.
- IBFD. (2019). *IBFD yearbook on taxpayers' rights 2019*. IBFD.
- International Law Commission. (2010). *Articles on responsibility of states for internationally wrongful acts*. United Nations.
- Khrennbühl, B. (2018). Personal data protection rights within the framework of international automatic exchange of financial account information. *European Taxation*, 58.
- Kristoffersson, E., & Lang, M. (Eds.). (2013). *Tax secrecy and tax transparency*. Peter Lang.
- Mazza, A., et al. (2017). The rule of law and the effective protection of taxpayers' rights in developing countries. *WU International Taxation Research Paper Series*, 2017-10.
- Moschetti, F. (2000). El principio de capacidad contributiva. En *La capacidad contributiva, un presupuesto jurídico fundamental de la tributación*. CIAT.
- Mosquera Valderrama, I. J. (2019). Processing personal and business data and the rule of law in the era of digital trade. *European Political Science Review*, 76.
- Nadakavukaren, K. (2016). *International investment law: Text, cases and materials*. Edward Elgar.
- Nolkema, A. (2007). International wrongful acts in domestic courts. *American Journal of International Law*, 101(4), 773–806.
- Noroozi, A. (2017). Taxpayer rights: Privacy and transparency. *Tax Notes International*, 87, 141–145.

- OCDE. (1963). *OCDE draft tax convention on income and capital*. OCDE.
- OCDE. (1990). *Taxpayers' rights and obligations – Practice note*. OCDE.
- OCDE. (1994). *Information exchange between OCDE member countries*. OCDE.
- OCDE. (2002). *Agreement on exchange of information on tax matters*. OCDE.
- OCDE. (2011). *The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*. OCDE.
- OCDE. (2013). *OCDE Privacy Framework*. OCDE.
- OCDE. (2017). *Model Tax Convention on Income and on Capital: Commentary on Article 26*. OCDE.
- OCDE. (2017). *Mutual agreement procedure statistics per jurisdiction*. OCDE.
- OCDE Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. (2019). *Statement on the data breach in the National Revenue Agency of Bulgaria*. OCDE.
- Plazas Vega, M. A. (2005). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario* (Vol. II). Temis.
- Quinones, N. (2015). Colombia. En *IBFD Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights*. IBFD.
- Reméur, C. (2015). *Tax transparency, openness, disclosure and exchange of information*. European Parliamentary Research Service.
- Rocha, S. A. (2016). Exchange of taxrelated information and the protection of taxpayer rights. *Bulletin for International Taxation*, 70(8).
- SchlenkGeers, T. (2009). *International exchange of information and the protection of taxpayers*. Wolters Kluwer.
- Tamaríz, M., & Álvarez, L. (2011). Los sistemas tributarios en América Latina garantizan los derechos del contribuyente. *Spóndylus*, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union (2008 consolidated version).
- UN. (2018). *Draft Tax Dispute Resolution Handbook*. United Nations.
- Vázquez del Rey Villanueva, A. (2017). La cooperación entre contribuyentes y administraciones tributarias. En *Ordenamiento tributario y procedimiento*. Giappichelli.

El sistema tributario colombiano como herramienta para combatir la violencia económica contra las mujeres

The Colombian tax system as a tool to combat financial violence against women

Por Angie Marcela Toro Molina*

Estudiante Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Resumen: este artículo analiza el papel del sistema tributario colombiano en la perpetuación o mitigación de la violencia económica contra las mujeres, entendida como una forma de desigualdad estructural que limita su autonomía financiera. A partir de un enfoque de género, se evalúa cómo las reformas fiscales recientes han influido en la distribución de cargas y beneficios tributarios. Se sostiene que la falta de medidas fiscales específicas para mujeres en situación de vulnerabilidad, así como la ausencia de reconocimiento del trabajo no remunerado, han contribuido a reproducir estas desigualdades. El estudio incorpora un análisis comparado con Argentina para identificar buenas prácticas en políticas fiscales con enfoque de género, y propone herramientas para fortalecer la justicia tributaria y el empoderamiento económico femenino.

Palabras clave: derecho tributario, equidad de género, justicia fiscal, violencia económica, Colombia, Argentina.

Abstract: this article analyzes the role of the Colombian tax system in either perpetuating or mitigating economic violence against women, understood as a form of structural inequality that limits their financial autonomy. From a gender perspective, it evaluates how recent tax reforms have influenced the distribution of tax burdens and benefits. The study argues that the absence of specific fiscal measures for women in vulnerable situations, as well as the lack of recognition of unpaid work, has contributed to the reproduction of these inequalities. A comparative analysis with Argentina is included to identify best practices in gender-responsive fiscal policies, and the article proposes tools to strengthen tax justice and women's economic empowerment.

Keywords: tax law, gender equity, fiscal justice, economic violence, Colombia, Argentina.

* Artículo presentado como requisito de grado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Semillero de Investigación de Hacienda Pública y Derecho Tributario, Proyecto de Investigación Línea de Derecho Público "Política Fiscal: Equidad y Justicia", Línea de Investigación "Justicia Fiscal, Equidad y Empoderamiento para las Mujeres". Directora Clara Viviana Plazas Gómez, clara.plazas@urosario.edu.co. Correo electrónico: angiema.toro@urosario.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4894-3534>



Introducción

La desigualdad de género constituye una problemática estructural que atraviesa múltiples dimensiones de la sociedad, entre las cuales destacan las esferas sociocultural, económica, política y jurídica. Contrario a la percepción común, las consecuencias de la desigualdad de género no se limitan exclusivamente a las mujeres —aunque ellas sean las principales afectadas—, sino que inciden de manera significativa en el desarrollo económico y social de toda una nación.

Una de las consecuencias más preocupantes de la desigualdad de género en el ámbito económico que enfrentan las mujeres es el limitado acceso y control sobre los recursos financieros, las mayores barreras para la inserción laboral, los menores ingresos y la carga desproporcionada del trabajo no remunerado que ellas asumen (DANE, Mujeres y hombres, brechas de género en Colombia, 2022).

Así las cosas, a pesar de los avances normativos y sociales orientados a la erradicación de la violencia de género, persiste una manifestación estructural que continúa afectando de manera desproporcionada a las mujeres: la violencia económica. Esta forma de violencia puede definirse, de forma breve, como una expresión de desigualdad estructural que restringe la autonomía financiera de las mujeres y perpetúa las brechas socioeconómicas existentes. En términos específicos, alude al conjunto de acciones que “limitan la capacidad de la mujer para generar o administrar ingresos, tanto propios como de su pareja, en beneficio del hogar” (Deere & León, 2021).

Este estudio busca analizar el impacto de la inequidad de género en el crecimiento y bienestar de la sociedad, así como el papel del sistema tributario colombiano en la reducción de estas desigualdades. Factores como la brecha salarial y la precarización laboral contribuyen a

la violencia económica contra las mujeres, ampliando la distancia entre géneros en términos de acceso a la riqueza y autonomía financiera (DANE, Mujeres y hombres, brechas de género en Colombia, 2022).

En este contexto, el sistema tributario desempeña un papel crucial en la configuración de estas desigualdades. Más allá de su función recaudatoria, su diseño puede reforzar o disminuir las brechas económicas dependiendo de cómo se estructuren los beneficios, exenciones y cargas tributarias (Rossignolo, 2018). Esto genera interrogantes clave sobre si el sistema colombiano perpetúa estas inequidades o si puede transformarse en una herramienta de cambio.

Teniendo en cuenta lo anterior, es crucial analizar cómo el sistema tributario incide en este fenómeno. Para ello, este estudio propone un análisis comparado con Argentina, examinando reformas tributarias recientes y su incidencia en la equidad de género. El objetivo final es evaluar si la legislación tributaria colombiana puede convertirse en un instrumento eficaz para mitigar la violencia económica y promover la justicia social.

Análisis comparado: protección fiscal con perspectiva de género en Argentina y Colombia

Marco normativo en Argentina

En América Latina, Argentina se destaca por ser uno de los países que más ha liderado esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en sus políticas fiscales. Un hito importante fue la implementación del presupuesto con enfoque de género a partir de 2021, orientado por el Ministerio de Economía en coordinación con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

De este modo, Argentina marcó un precedente regional al consolidar un presupuesto nacional con enfoque de género, integrando de manera transversal la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esta iniciativa implicó la identificación de programas presupuestarios sensibles al género y la creación de herramientas para medir su impacto en la reducción de desigualdades estructurales. Esta estrategia se tradujo en la implementación del *Sistema de Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad (PPGyD)*, el cual permitió asignar recursos de forma más equitativa y visibilizar el aporte del Estado en el cierre de brechas de género (D'Alessandro, Prieto, & Zanino., 2021). Un análisis comparativo de los mensajes del presupuesto nacional entre 2015 y 2021 revela una evolución significativa en la incorporación de menciones explícitas a género, mujeres y personas trans. Mientras que en los primeros años de ese periodo dichas menciones eran prácticamente inexistentes o esporádicas, a partir de 2019 comienzan a registrarse incrementos sostenidos en la inclusión de estas categorías, con el pico en 2021, con 145 menciones (80 menciones de género, 51 menciones de mujeres, 14 menciones de Travestis, trans, transgénero y transexuales) lo cual evidencia un cambio discursivo y programático impulsado por la voluntad política del Ejecutivo y la presión de los movimientos feministas (D'Alessandro, Prieto, & Zanino., 2021).

Cabe resaltar que este aumento no se limitó a una cuestión retórica, sino que tuvo efectos concretos en el direccionamiento de recursos hacia áreas clave como la prevención de la violencia de género, la promoción de la autonomía económica de las mujeres y el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado. Programas como el *Acompañar*, orientado a mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencia, o el fortalecimiento de políticas de cuidado a través de transferencias monetarias y servicios públicos, son ejemplos del uso estratégico del presupuesto para transformar las condiciones de vida de poblaciones históricamente vulneradas (D'Alessandro, Prieto, & Zanino., 2021).

Asimismo, el proceso argentino destaca por la institucionalización de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas, que permiten evaluar la efectividad de los recursos asig-

nados desde una perspectiva de género. A través de informes públicos y la participación de organizaciones de la sociedad civil, se ha promovido una mayor transparencia fiscal y un debate público informado sobre las prioridades presupuestarias. Esto convierte a Argentina en un caso emblemático para la región en términos de justicia fiscal con perspectiva de género, al demostrar que es posible integrar este enfoque de manera transversal y sostenible en la arquitectura institucional del Estado (D'Alessandro, Prieto, & Zanino., 2021).

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que uno de los pilares fundamentales en la búsqueda de la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad argentina es el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD). Este plan se enmarca en los compromisos internacionales asumidos por el país, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los principios establecidos en la Conferencia de Beijing (1995), incorporando la transversalidad de género como principio rector en la gestión pública (ONU, 2018).

Especialmente en el marco del enfoque de justicia fiscal con perspectiva de género, el PIOD constituye una de las herramientas más relevantes en Argentina para promover la autonomía económica de las mujeres. Este plan, formulado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, articula una serie de políticas públicas destinadas a reducir las brechas de género en el acceso al empleo, los ingresos y la protección social, por lo cual, entre sus principales acciones se encuentra la incorporación del enfoque de género en la planificación presupuestaria, permitiendo que los recursos públicos se asignen con criterios de equidad e inclusión. Además, el PIOD impulsa el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como un componente esencial de la economía, lo cual se refleja en medidas fiscales orientadas a aliviar las cargas impositivas de las mujeres en situación de vulnerabilidad y a fomentar la redistribución de las responsabilidades de cuidado (ONU, 2018).

En este sentido, se promueven políticas de incentivos fiscales para empresas que implementen esquemas de igualdad laboral, así como la expansión de servicios públicos de cuidado infantil y de personas mayores, lo que permite a más mujeres insertarse y permanecer en el mercado laboral. Estas acciones no solo avanzan en el cumplimiento de compromisos internacionales como la CEDAW y la Agenda 2030, sino que también posicionan a Argentina como referente regional en la construcción de un sistema tributario sensible al género y comprometido con la erradicación de la violencia económica (ONU, 2018).

Es fundamental destacar que estas reformas tributarias con enfoque de género no surgieron de forma aislada, sino que se enmarcan en el *Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022–2024* (PNA), una política pública integral impulsada por el Estado argentino para erradicar todas las formas de violencia basadas en género. Este plan se apoya en un sólido marco normativo nacional e internacional que orienta sus acciones hacia la transformación estructural de las desigualdades de género, integrando medidas fiscales como herramientas clave para avanzar en dicha dirección (Ministerio de las Mujeres, 2022 - 2024).

A nivel internacional, el PNA se articula con instrumentos fundamentales como la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (OEA, 1979) la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1994), y los *Principios de Yogyakarta +10* sobre orientación sexual e identidad de género (2017), entre otros.

Estas normativas internacionales ratificadas por el Estado argentino constituyen un compromiso legal y político que legitima y orienta las acciones de justicia fiscal con enfoque de género como parte de una estrategia más amplia de derechos humanos (Ministerio de las Mujeres, 2022 - 2024).

Asimismo, cabe resaltar que, en el plano nacional, el diseño del PNA tiene como eje central la *Ley N.º 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* (2009), la cual define a la violencia como una modalidad específica de violencia por motivos de género. Específicamente, en el artículo 4 y en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley en mención se dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 4º.- Definición. - Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón

ARTÍCULO 5º.- Tipos. Quedan especialmente comprendidos en la definición del artículo precedente, los siguientes tipos de violencia contra la mujer:

4.- Económica y patrimonial: la que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de: a) La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; b) La pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; c) La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; d) La limitación o control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo.

A su vez, otras normativas recientes complementan esta estructura legal, como la *Ley Micaela* (Ley N.º 27.499), que exige la capacitación en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado, y la *Ley N.º 27.636 Diana Sacayán – Lohana Berkins*, que promueve el acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero.

Este engranaje normativo habilitó al Estado argentino a implementar políticas tributarias innovadoras como parte de la estrategia contra las violencias por motivos de género, visibilizando la importancia del sistema fiscal no solo como mecanismo recaudador, sino como herramienta para redistribuir el poder económico, garantizar derechos y reparar desigualdades históricas y estructurales. Las deducciones por cuidado, los subsidios a jefas de hogar en situación de vulnerabilidad y los incentivos fiscales para trabajadoras informales reflejan un giro hacia una fiscalidad feminista en la región. (Ministerio de las Mujeres, 2022 - 2024).

De esta manera, el caso argentino evidencia cómo el diseño e implementación de un plan nacional contra las violencias por motivos de género puede generar un marco de acción articulado entre políticas sociales, económicas y fiscales, contribuyendo a dismantelar las estructuras que perpetúan la violencia económica y fortaleciendo el rol del Estado como garante de justicia social y de género.

Marco normativo en Colombia

En Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha iniciado un camino hacia la construcción de un sistema tributario más justo e inclusivo mediante la incorporación progresiva de un enfoque de género en sus políticas y prácticas fiscales. Aunque aún no existen disposiciones normativas específicas que regulen de forma integral una tributación con enfoque



de género, sí se han desarrollado instrumentos conceptuales, directrices institucionales y avances legislativos puntuales que permiten identificar una voluntad estatal de avanzar en esa dirección.

Uno de los avances más significativos es la creación de la Unidad de Enfoque Diferencial y Género (PLURAL), cuyo objetivo es fortalecer la equidad desde tres dimensiones estratégicas: (DIAN, 2024).

1. Al interior de la entidad, mediante la promoción de entornos laborales seguros, inclusivos y libres de discriminación de género
2. En la normatividad tributaria, a través del análisis de posibles sesgos de género en las leyes fiscales vigentes y la formulación de propuestas que los corrijan
3. En la producción de conocimiento y datos, generando estadísticas y estudios con enfoque de género que sirvan como base para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas

Esta línea de acción está respaldada por lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2277 de 2022, que establece la obligación de incluir el género del declarante en las declaraciones de renta de personas naturales, con el fin de facilitar el análisis del sistema tributario desde una perspectiva de género y diseñar medidas para mitigar inequidades estructurales. Dicho artículo dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 90. ESTUDIOS CON ENFOQUE DE GÉNERO. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá la información necesaria a ser revelada en las declaraciones tributarias y que permita obtener la información necesaria para realizar estudios, cruces de información, análisis estadístico con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales”.

Por otro lado, en cumplimiento de la Directiva Presidencial 01 de 2023, la DIAN adoptó, mediante la Resolución 133 del 4 de septiembre de 2023, el Protocolo de prevención, atención y medidas de protección contra el acoso laboral y otras formas de violencia o discriminación basadas en género, sexo, orientación sexual, discapacidad, raza, etnia u otros factores, lo cual refleja el compromiso de la entidad con la garantía de derechos de sus trabajadores y el cumplimiento de estándares nacionales e internacionales en materia de equidad.

Adicionalmente, se promueve el uso del “Incentivo Violeta”, consagrado en el Decreto 2733 de 2012, el cual otorga a los empleadores la posibilidad de deducir el 200 % de los salarios y prestaciones sociales pagados a mujeres víctimas de violencia, por un período de hasta tres años. Esta medida busca fomentar su inclusión laboral como vía de empoderamiento económico y superación de situaciones de violencia.

Como parte de su labor investigativa, en 2024 la DIAN publicó dos documentos técnicos clave: (DIAN, 2024).

1. “Elementos Conceptuales para una Tributación con Enfoque de Género”, que orienta la formulación de políticas fiscales más sensibles al impacto diferenciado que tiene el sistema tributario sobre mujeres y hombres
2. “Estadísticas de Ingreso y Riqueza en Clave de Género”, que ofrece datos desagregados por sexo para visibilizar las brechas estructurales y proponer medidas para su superación

Así las cosas, dentro de los *Elementos Conceptuales para una Tributación con Enfoque de Género*, la DIAN planteó la necesidad de avanzar hacia una justicia fiscal que reconozca las desigualdades estructurales de género que permeen tanto el mercado laboral como las dinámicas económicas del hogar. En este sentido, se propone que las políticas tributarias incorporen criterios de equidad interseccional, valoren el trabajo no remunerado, y prioricen medidas fiscales redistributivas que contribuyan a cerrar brechas históricas. Asimismo, el documento destacó la importancia de la transversalización del enfoque de género en todo el ciclo de la política fiscal —desde el diseño de tributos hasta su recaudación, administración y evaluación—, lo cual implica fortalecer las capacidades institucionales, fomentar la participación ciudadana y garantizar la producción de datos desagregados por sexo y otras variables (DIAN, *Elementos Conceptuales para una Tributación con Enfoque de Género*, 2024).

De otro lado, según las *Estadísticas de Ingreso y Riqueza en Clave de Género*, las mujeres en Colombia presentan menores niveles de ingreso, riqueza y acceso a activos frente a los hombres, lo que las sitúa en una posición de desventaja estructural frente al sistema tributario. El informe revela que, a pesar de representar más del 50 % de la población, las mujeres declaran menos ingresos y concentran una menor participación en los tramos superiores del impuesto de renta,

lo que refleja no solo desigualdades económicas, sino también limitaciones en la autonomía económica femenina. (DIAN, Estadísticas de Ingreso y Riqueza en Clave de Género, 2024).

Estos hallazgos refuerzan la necesidad de una política fiscal que no solo sea técnicamente eficiente, sino socialmente justa, incorporando correctivos que reconozcan las desigualdades de partida y promuevan la equidad sustantiva.

A pesar de estos hallazgos, estos instrumentos aún no tienen carácter vinculante, y aunque representan un hito en el reconocimiento institucional del vínculo entre política fiscal y equidad de género, las reformas tributarias recientes no contemplan este enfoque, como se desarrolla a continuación:

Ley 2010 de 2019

Por medio de esta ley se adoptan normas orientadas a la “promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario” (subrayado fuera del texto original). Sin embargo, un análisis detallado de su contenido permite evidenciar que la ley no incluye ningún artículo, párrafo o disposición que haga referencia expresa a la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la política fiscal.

Por otro lado, tampoco se reconoce ni se aborda cómo las medidas tributarias podrían tener efectos diferenciados sobre mujeres y hombres, especialmente en relación con temas como: i) impuestos indirectos que afectan más a las mujeres por su rol como principales consumidoras del hogar; ii) falta de reconocimiento del trabajo no remunerado; iii) medidas de incentivo específicas para mujeres en situación de vulnerabilidad.

Esta omisión normativa evidencia la falta de un enfoque fiscal inclusivo que permita avanzar hacia una verdadera equidad tributaria con perspectiva de género. Si bien la equidad es mencionada en la exposición de motivos de la ley como uno de sus principios rectores, esta no se materializa en disposiciones concretas ni se refleja en mecanismos que permitan identificar y corregir desigualdades estructurales entre hombres y mujeres. En consecuencia, la Ley 2010 de 2019 reproduce un modelo fiscal aparentemente neutral que, en la práctica, perpetúa brechas de género al ignorar las condiciones diferenciadas que enfrentan las mujeres en términos de ingresos, acceso a activos y participación económica.

Ley 2155 de 2021

Esta ley fue promulgada como una medida para enfrentar los efectos económicos derivados de la pandemia por COVID-19, con el objetivo de fortalecer el recaudo, generar recursos para programas sociales y mantener la sostenibilidad fiscal. Entre sus principales líneas de acción se encuentran: la implementación de medidas de austeridad en el gasto público, el fortalecimiento de la lucha contra la evasión fiscal, la reactivación económica mediante incentivos a la inversión y el sostenimiento de programas sociales como el Ingreso Solidario.

A pesar de su enfoque social, al analizar sus disposiciones, se observa que la ley no incorpora una perspectiva de género explícita en ninguno de sus artículos, ni establece mecanismos para evaluar el impacto diferenciado que sus medidas fiscales puedan tener sobre mujeres y hombres. En particular, no contempla el diseño de incentivos fiscales con enfoque de género, ni reconoce la situación de desigualdad estructural que enfrentan las mujeres en el mercado laboral o en el acceso a ingresos y activos productivos.

Además, la ley reitera medidas de alivio y beneficio tributario a sectores empresariales formales, donde la participación de mujeres suele ser más limitada, y no prevé acciones afirmativas que fomenten la inclusión productiva de mujeres, especialmente aquellas en situación de

informalidad, pobreza o víctimas de violencia. Tampoco se contempla el trabajo no remunerado, ni se diseña ninguna medida específica para fomentar la equidad en la carga tributaria.

Esta ausencia de enfoque de género resulta aún más crítica si se tiene en cuenta que la crisis sanitaria y económica tuvo impactos diferenciados por sexo, afectando desproporcionadamente a las mujeres, quienes asumieron mayores cargas de cuidado, enfrentaron mayores tasas de desempleo y tuvieron más dificultades para reinserirse en el mercado laboral. Sin embargo, estas realidades no fueron consideradas en la formulación ni en la implementación de las medidas tributarias previstas por la ley.

En suma, aunque la Ley 2155 de 2021 se presenta como una respuesta socialmente responsable ante una crisis sin precedentes, desde la perspectiva de la justicia fiscal de género, constituye una oportunidad perdida para integrar medidas diferenciales que promuevan la equidad sustantiva entre mujeres y hombres. La falta de sensibilidad de género en sus medidas perpetúa la invisibilización de las brechas estructurales y limita el potencial redistributivo de la política fiscal como herramienta de transformación social.

No obstante, esta Ley representa un leve avance en comparación con la Ley 2010 de 2019, ya que si bien no incorpora de manera explícita un enfoque de género ni reconoce la violencia económica como una problemática estructural que puede ser enfrentada mediante un sistema tributario más justo, sí introduce algunas disposiciones puntuales orientadas hacia las mujeres. Entre ellas se destaca el Artículo 20, que prioriza la transferencia de recursos del Programa Ingreso Solidario a mujeres, especialmente en hogares con jefatura femenina, reconociendo su rol protagónico en la administración del hogar y el trabajo de cuidado. Asimismo, el Artículo 24, parágrafo 6, establece un incentivo económico para empleadores que contraten mujeres, lo cual constituye una acción afirmativa dirigida a reducir la brecha de género en el empleo formal postpandemia. Finalmente, el Artículo 61 señala la necesidad de garantizar la representación femenina en el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, lo que, aunque no tiene un impacto directo sobre la justicia tributaria, sí refleja una preocupación mínima por avanzar hacia la paridad en los espacios de decisión técnica.

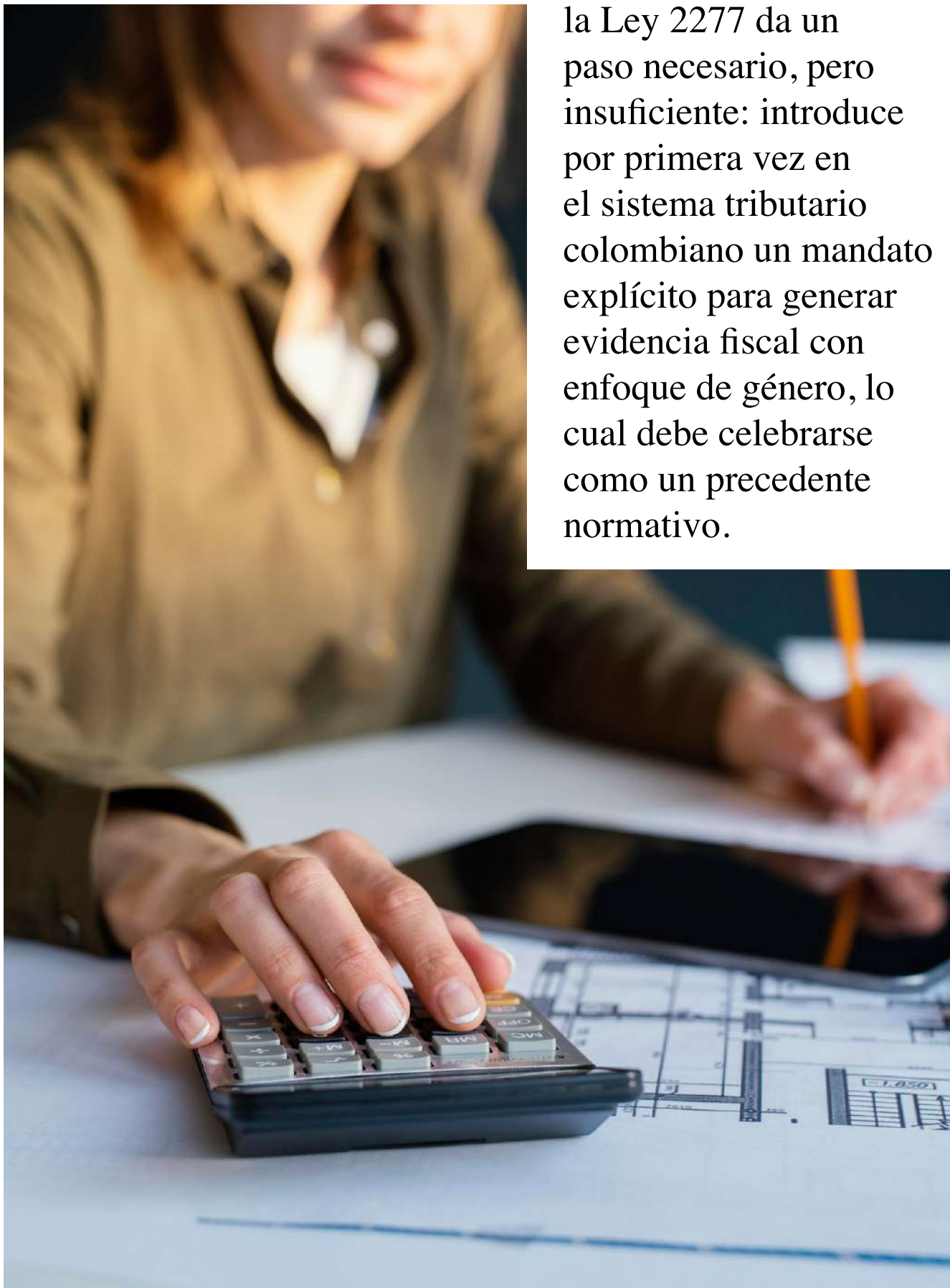
En conjunto, estas medidas demuestran un reconocimiento parcial y fragmentado de la desigualdad de género, principalmente desde el eje del gasto social y del empleo, pero no desde el eje central de la estructura tributaria, donde persisten sesgos que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Por tanto, si bien la Ley 2155 de 2021 introduce ciertos elementos que podrían considerarse pasos incipientes hacia una mayor inclusión, no logra consolidarse como una reforma fiscal con perspectiva de género, lo que evidencia la necesidad urgente de políticas fiscales más integrales y transformadoras que aborden de forma estructural las brechas económicas y la violencia que enfrentan las mujeres en Colombia.

Ley 2277 de 2022

Por su parte, la Ley 2277 de 2022 dispone en el artículo 1 su objeto, versando sobre lo siguiente:

ARTÍCULO 1. OBJETO. Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

la Ley 2277 da un paso necesario, pero insuficiente: introduce por primera vez en el sistema tributario colombiano un mandato explícito para generar evidencia fiscal con enfoque de género, lo cual debe celebrarse como un precedente normativo.



Presentándose de este modo como una apuesta por la equidad y la progresividad del sistema fiscal cuyo propósito es aumentar el recaudo mediante el fortalecimiento de la tributación de los sectores de mayores ingresos, corregir distorsiones estructurales y financiar programas sociales dirigidos a poblaciones vulnerables. De este modo, en términos generales, esta reforma marcó un giro discursivo hacia la justicia social, reconociendo explícitamente la necesidad de una mayor redistribución de la riqueza. No obstante, al analizarla desde una perspectiva de género, se observa que el enfoque redistributivo de la Ley 2277 de 2022 no fue acompañado de un enfoque diferencial ni transversal de género en el diseño o ejecución de sus medidas fiscales.

Sin embargo, una excepción significativa a esta ausencia se encuentra en el artículo 90, el cual establece que la DIAN deberá recopilar información necesaria en las declaraciones tributarias para realizar estudios y análisis estadísticos con enfoque de género, con el fin de proponer medidas que apunten a reducir las inequidades estructurales. Esta disposición representa un avance importante en materia de justicia fiscal de género, ya que reconoce la necesidad de contar con datos desagregados y pertinentes para evidenciar cómo opera el sistema tributario de manera diferenciada según el sexo, lo cual es una condición necesaria para la formulación de políticas fiscales más justas y sensibles a las desigualdades existentes.

No obstante, la medida es principalmente técnica y no normativa en términos redistributivos inmediatos, ya que no introduce cambios sustanciales en los esquemas de tributación que benefician directamente a las mujeres ni establece incentivos fiscales con enfoque de género. Tampoco incluye medidas afirmativas para compensar el impacto desigual del sistema tributario actual sobre las mujeres, especialmente aquellas en condiciones de informalidad, pobreza o madres cabeza de hogar.

Por esta razón, aunque el artículo 90 plantea formalmente una puerta hacia la construcción de una política tributaria más sensible al género, su materialización práctica aún enfrenta importantes desafíos. No solo dependerá de la voluntad política de la DIAN para implementar efectivamente las acciones necesarias como la recolección de datos, publicación de conceptos, informes, con el fin de traducir el análisis de datos en herramientas concretas, sino también de que la información recolectada se utilice como insumo real para la formulación de políticas fiscales transformadoras.

Es decir, se requiere que, a partir de estos estudios y estadísticas con enfoque de género, se diseñen y adopten reformas tributarias que reconozcan y corrijan las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres, especialmente en lo relativo al acceso desigual a ingresos, activos, empleo formal y a la carga desproporcionada de trabajo no remunerado. (DANE, 2022). Solo así este avance normativo podrá convertirse en un instrumento efectivo de justicia fiscal y de equidad sustantiva entre hombres y mujeres.

Entonces, si bien es cierto que la Ley 2277 de 2022 hace una mención específica de equidad de género, en comparación con la Ley 2155 de 2021, que sí incluyó acciones afirmativas focalizadas, como por ejemplo la transferencia monetaria del Ingreso Solidario priorizada para mujeres (art. 20) y el incentivo para la contratación femenina (art. 24, parágrafo 6), la Ley 2277 carece de medidas materiales o directas que promuevan la equidad sustantiva. En efecto, el artículo 90 puede considerarse una medida instrumental, orientada al diagnóstico más que a la corrección inmediata, lo cual limita su impacto transformador a corto plazo.

En este sentido, aunque la Ley 2277 de 2022 representa un avance discursivo y técnico en materia de recolección de información con perspectiva de género, mantiene una deuda pendiente con la justicia fiscal sustantiva, al no incorporar mecanismos redistributivos efectivos ni reconocer el rol del trabajo no remunerado, la doble carga laboral de las mujeres o las barreras estructurales que enfrentan en el sistema tributario. La medida, aunque valiosa, sigue

sin articularse con un enfoque sistémico de justicia de género y sin consolidarse como parte de una política tributaria feminista.

En conclusión, la Ley 2277 da un paso necesario, pero insuficiente: introduce por primera vez en el sistema tributario colombiano un mandato explícito para generar evidencia fiscal con enfoque de género, lo cual debe celebrarse como un precedente normativo. Sin embargo, la ausencia de medidas redistributivas concretas para mujeres evidencia que este avance es incipiente y requiere desarrollos normativos y presupuestales más robustos. Así, esta ley se convierte más en una promesa que en una garantía de transformación estructural hacia la equidad tributaria entre mujeres y hombres.

Marco jurisprudencial

El camino hacia un sistema tributario con enfoque de género aún no ha culminado, pero sí se evidencian algunos avances significativos implementados por parte del Estado colombiano, hacia una política fiscal más justa y equitativa. Específicamente, a nivel jurisprudencial, este camino se afianzó en la reforma tributaria de 2016, cuando se redujo la tarifa del 16 % al 5 % para toallas higiénicas y tampones en su artículo 468-1 (Ley 1819 de 2016), y, posteriormente, la Sentencia C-117 de 2018 de la Corte Constitucional estableció que estos productos debían quedar exentos del IVA (tarifa 0 %).

Más adelante, la Sentencia C-102 de 2021 extendió esta exención a las copas menstruales y productos similares, enfatizando que *“la política fiscal no es un asunto ajeno a las cuestiones de género”*. Estas decisiones judiciales han sido interpretadas como pasos concretos hacia la equidad tributaria, en tanto eliminan cargas fiscales injustas sobre productos esenciales para la salud femenina.

Aunado a lo anterior, la Sentencia C-059 de 2021 aborda principios constitucionales fundamentales que orientan la configuración del sistema tributario, como la equidad, la eficiencia, la progresividad y la capacidad contributiva. En esta providencia, la Corte reafirma que la libertad de empresa y de competencia, aunque protegidas constitucionalmente, pueden ser legítimamente limitadas por el Estado en función del interés general y el deber de contribuir a las cargas públicas.

Asimismo, se destaca que el modelo de Estado Social de Derecho adoptado en la Constitución de 1991 faculta al legislador para intervenir en la economía con el fin de garantizar la justicia social y corregir desigualdades estructurales, siempre que dicha intervención cumpla con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La jurisprudencia, en consecuencia, valida la posibilidad de que el legislador adopte medidas tributarias diferenciadas, siempre que se orienten a proteger el interés público, promover el bien común y garantizar una distribución equitativa de las cargas tributarias. Esto constituye un sustento normativo relevante para el diseño e implementación de políticas fiscales con enfoque de género, en tanto la equidad no solo se proyecta como un ideal aspiracional, sino como un mandato constitucional que debe materializarse en la formulación de normas tributarias inclusivas y sensibles a las desigualdades sociales y económicas existentes.

Reflexiones finales

El concepto de violencia económica se relaciona directamente con la desigualdad de género y las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para acceder y administrar recursos financieros. Esta forma de violencia limita su autonomía y perpetúa brechas socioeconómicas, restringiendo su capacidad de generar ingresos y tomar decisiones

sobre su patrimonio (Deere & León, 2021). En este contexto, el sistema tributario juega un papel crucial, ya que puede influir tanto en la perpetuación como en la mitigación de estas desigualdades, dependiendo de cómo estén diseñadas sus políticas fiscales.

En Colombia, el diseño del sistema tributario ha mostrado ser poco sensible a estas realidades. A pesar de avances institucionales recientes como la creación de la Unidad de Enfoque Diferencial y Género de la DIAN, el desarrollo de marcos conceptuales y el lanzamiento de iniciativas como el Incentivo Violeta, aún no se ha consolidado una política fiscal con perspectiva de género estructural. Las reformas tributarias más recientes -las leyes 2010 de 2019, 2155 de 2021 y 2277 de 2022- han carecido de un enfoque explícito en la equidad de género, lo que refleja una oportunidad desaprovechada para enfrentar la violencia económica desde la política fiscal.

Como lo advierte el DANE, factores como la carga tributaria desproporcionada, la informalidad laboral y la falta de incentivos fiscales para mujeres en situación de vulnerabilidad contribuyen a perpetuar la violencia económica en el país (DANE, Mujeres y hombres, brechas de género en Colombia, 2022). Esta situación es aún más crítica para mujeres jóvenes y aquellas sin ingresos propios, quienes enfrentan mayores tasas de desempleo y condiciones de dependencia económica dentro de sus hogares (DANE, Empleo, pobreza y protección social: la dimensión económica de la desigualdad, 2022).

El análisis comparado con Argentina permite observar caminos alternativos posibles. En ese país se han implementado reformas tributarias que incluyen beneficios fiscales para mujeres en situación de vulnerabilidad y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado (Eliosoff, 2020). Estas medidas constituyen un ejemplo de cómo la política fiscal puede actuar como herramienta de justicia social, especialmente cuando incorpora explícitamente el enfoque de género en su diseño.

En esta línea, estudios como el de Antúnez (2020) subrayan la importancia de los presupuestos con perspectiva de género y la participación ciudadana en la toma de decisiones fiscales, condiciones necesarias para que la asignación de recursos responda a las necesidades específicas de las mujeres. Del mismo modo, los presupuestos sensibles al género (PSG) han sido reconocidos como herramientas efectivas para visibilizar desigualdades económicas y fortalecer el empoderamiento económico femenino (Coello Cremades, 2020).

Asimismo, Prince Torres (2021) complementa esta visión al destacar la necesidad de eliminar los sesgos de género en las políticas fiscales, y transformar el “currículo oculto” que subyace en las decisiones tributarias. Este enfoque invita a repensar profundamente el papel de las mujeres en la economía y los mecanismos institucionales que refuerzan su invisibilización.

A nivel internacional, se han construido consensos importantes en la lucha por la igualdad de género. Desde el Primer Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe en 1981, hasta la adopción de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), se ha reconocido la necesidad de erradicar todas las manifestaciones de violencia de género, incluida la económica. En Colombia, un paso relevante fue la promulgación de la Ley 1413 de 2010, que incluyó la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales a través de la ENUT, reconociendo así el trabajo no remunerado como un factor clave en la economía (García-Vásquez & Macías, 2022).

Dado este panorama, se hace urgente que Colombia avance hacia una reforma fiscal con perspectiva de género, que contemple medidas como incentivos para mujeres emprendedoras, el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado en el sistema tributario, y la promoción de la educación financiera con enfoque de género. La experiencia comparada demuestra que un sistema tributario sensible al género no solo beneficia a las mujeres, sino que también fortalece el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza (Coello Cremades, 2020).

En conclusión, aunque Colombia aún no cuenta con una legislación específica que regule una tributación con enfoque de género, los avances impulsados por la DIAN evidencian un cambio institucional significativo hacia una fiscalidad más justa y sensible a las desigualdades de género. La creación de marcos conceptuales, el fortalecimiento de la producción de datos y la implementación de medidas específicas como el Incentivo Violeta y el Protocolo contra la violencia laboral, constituyen pasos concretos hacia la consolidación de un sistema tributario que contribuya a erradicar la violencia económica y promover la autonomía económica de las mujeres. Estos desarrollos, aunque incipientes, sientan las bases para futuras reformas estructurales en clave de justicia fiscal y de género.

Bibliografía

- Antúnez, D. (2020). *Análisis presupuestario con perspectiva de género: manual para activistas y organizaciones de la sociedad civil*. Argentina: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Obtenido de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Guia-Analisis-Presupuestario-Con-Perspectiva-de-Genero.pdf>
- Coello Cremades, R. (2020). Capítulo III: Los Presupuestos Sensibles al Género. En *Los Presupuestos con Perspectiva de Género en América Latina: Una Mirada desde la Economía Institucionalista y Feminista* (págs. 98 - 135). Universidad Complutense de Madrid.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. (1994) Obtenido de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- D'Alessandro, M., Prieto, S. & Zanino, C. (2021). *Presupuesto 2021: el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. Una herramienta de transformación para cerrar brechas de*. Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/presupuesto_2021-el_primer_presupuesto_con_perspectiva_de_genero_y_diversidad_1.pdf
- DANE. (2022). Empleo, pobreza y protección social: la dimensión económica de la desigualdad. En *Mujeres y hombres: Brechas de género en Colombia* (págs. 24- 53). Bogotá, Colombia: ONU Mujeres Colombia. Obtenido de <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MyH%20BrechasColombia-NOV5-17Nov%20%284%29.pdf>
- DANE. (2022). *Mujeres y hombres, brechas de género en Colombia*. Bogotá: ONU Mujeres Colombia. Obtenido de <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MyH%20BrechasColombia-NOV5-17Nov%20%284%29.pdf>
- Decreto 2733 de 2012. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51082>
- Deere, C. D., & León, M. (2021). De la potestad marital a la violencia económica y patrimonial en Colombia. *Estudios Socio-jurídicos*, 219 - 251. doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9900>
- DIAN. (2024). *Elementos Conceptuales para una Tributación con Enfoque de Género*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Informesespeciales/03-Elementos-Conceptuales-para-una-Tributacion-con-Enfoque-de-Genero.pdf>
- DIAN. (2024). *Estadísticas de Ingreso y Riqueza en Clave de Género*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Informesespeciales/02-Estadisticas-de-Ingreso-y-Riqueza-en-Clave-de-Genero-PLURAL.pdf>

- DIAN. (2024). *Información para mujeres*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Paginas/Informacion-paramujeres.aspx#:~:text=En%20el%202024%2C%20la%20DIAN,-datos%20relevantes%20en%20la%20materia:>
- Directiva 01 de 2023 *Presidencia de la Republica*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204503>
- Eliosoff, M. J. (23 de Abril de 2020). Apuntes para pensar una política fiscal feminista en Argentina. *Revista de Economía y Género*(8), 60 - 80. Obtenido de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ellugar/article/view/1659/1345>
- García-Vásquez, G. A., & Macías, C. M. (Agosto de 2022). Economía del cuidado: comparación de las encuestas de usos del tiempo Colombia - Algunos países de América Latina. *Sociedad y Economía*(46). doi:<https://doi.org/10.25100/sye.voi46.11285>
- Ley 2010 de 2019. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159687>
- Ley 2155 de 2021. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902>
- Ley 2277 de 2022. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>
- Ley 26.485/2009. *Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos*. (2009). Obtenido de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_ndeq_26.485_or_ganized.pdf
- Ley 27.499. *Ley Micaela*. (2019). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/02/politicaintegral-informe-v2.pdf>
- Ley N.º 27.636 *Diana Sacayán – Lohana Berkins*. (s.f.). Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/02/cupolaboraltransdiptico_alt_a.pdf
- Ministerio de las Mujeres, G. y. (2022 - 2024). *Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022–2024*. Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/pna_2022_2024.pdf
- OEA (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- ONU Mujeres (2018). *Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020*. Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/texto_piod.pdf
- Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. (2017).
- Rossignolo, D. (Abril de 2018). Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar. *Revista de la CEPAL* N° 124, 194 - 222. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4f872f57-48be-45d2-8fd8-a1369191de52/content>

Gran Foro Nacional de Hacienda Pública y Tributación

La Hacienda Pública en la Encrucijada

Por Grenfieth de J. Sierra Cadena

Profesor, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Resumen: el foro se centra en analizar la importancia actual de la Hacienda pública y la tributación en Colombia, destacando que pocas veces estos temas han sido tan decisivos para el futuro del país. El objetivo del encuentro es debatir el estado actual del sistema fiscal colombiano, especialmente en relación con la Hacienda territorial, la tributación, el sistema general de participaciones (SGP), el marco presupuestal y la regla fiscal, así como proponer alternativas para mejorar el manejo de los recursos públicos.

Moderador: Grenfieth de J. Sierra Cadena.

1. Hacienda territorial y Sistema General de Participaciones

El panel abordó la reciente reforma constitucional de 2024 que modificó el SGP con el propósito de fortalecer las finanzas de las entidades territoriales mediante mayores transferencias de recursos.

Ideas principales de los panelistas:

Jorge Iván González: señaló que la reforma surge por varios problemas estructurales como: grandes brechas regionales en Colombia que no se han logrado cerrar, reducción histórica de las transferencias a las regiones después de la Constitución de 1991, falta de autonomía territorial, especialmente en departamentos y municipios pequeños, la necesidad de analizar el territorio desde la geografía y no solo desde los sectores económicos.

También destacó que Colombia posee suficientes recursos si se coordinan mejor los presupuestos nacionales, territoriales y las regalías. Además, plantea fortalecer la planeación territorial y mejorar herramientas como el Catastro multipropósito y la capacidad técnica de los municipios.

Amilkar Acosta: explica el origen histórico del sistema de transferencias: en 1968 se creó el situado fiscal, que transfería recursos a las regiones, la Constitución de 1991 fortaleció la descentralización y promovió la autonomía territorial. Sin embargo, reformas posteriores (2001 y 2007) redujeron el crecimiento de las transferencias. Según Acosta, entre 2002 y 2023 las entidades territoriales dejaron de recibir cerca de 387 billones de pesos, lo que afectó sectores como salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Criticó que existe una recentralización del poder fiscal, ya que la mayoría de los recursos los maneja el Gobierno nacional. Muchas funciones se delegan a los territorios sin asignarles



recursos suficientes. Es necesario realizar una reforma tributaria territorial y un nuevo pacto fiscal entre nación y regiones.

Juan Carlos Bejarano: adopta una postura crítica y plantea varias reflexiones:

El debate sobre descentralización y transferencias se repite históricamente sin resolverse completamente. Aumentar transferencias no siempre garantiza mejores servicios públicos ni mayor bienestar ciudadano. Existen problemas de ineficiencia administrativa y falta de claridad en las competencias entre niveles de gobierno. También cuestionó si el aumento de recursos realmente ha mejorado la calidad de la educación, la salud y otros servicios públicos. ¿O es un problema de eficiencia en el gasto?

Sobre los ingresos territoriales señala que muchas rentas dinámicas están concentradas en el Gobierno nacional. Los territorios tienen poco espacio fiscal para crear nuevos impuestos. Existen oportunidades de recaudo en impuestos al suelo, catastro y consumo de ciertos productos, pero con problemas administrativos y legales.

Conclusiones generales del panel

1. Colombia enfrenta desigualdades territoriales profundas.
2. El sistema de transferencias necesita reformas para fortalecer la autonomía de las regiones.

3. Es fundamental definir con claridad las competencias entre la nación y los territorios.
4. Se requiere mayor capacidad técnica y administrativa en las entidades territoriales.
5. También se plantea la necesidad de una reforma tributaria territorial y un pacto fiscal nacional que mejore la distribución de los recursos.

Análisis del Panel

El panel presentó un debate académico y político sobre uno de los problemas estructurales del Estado colombiano: **la relación fiscal entre el gobierno central y las entidades territoriales**. Los panelistas coincidieron en que el modelo actual enfrenta una encrucijada, debido a las profundas desigualdades regionales, la insuficiente autonomía territorial y las limitaciones del sistema de transferencias.

El foro resultó relevante ya que **abordó la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)**; un mecanismo fundamental para financiar servicios básicos como educación, salud y agua potable en los territorios. Sin embargo, el debate también revela que el problema no es únicamente financiero, sino institucional, administrativo y político.

Uno de los aspectos más positivos del panel fue **que integró perspectivas históricas, económicas y jurídicas** para abordar el funcionamiento del sistema fiscal territorial.

El panel explicó de manera clara la evolución del sistema:

- **Constitución de 1886:** centralización política con descentralización administrativa limitada
- **Reforma de 1968:** creación del situado fiscal
- **Constitución de 1991:** fortalecimiento de la descentralización y autonomía territorial
- **Reformas de 2001 y 2007:** restricción del crecimiento de las transferencias

Esta perspectiva histórica permite comprender que **el problema de la descentralización fiscal en Colombia es estructural y no reciente**.

Los panelistas coincidieron en que uno de los objetivos centrales del sistema de transferencias es **reducir las brechas regionales**, las cuales siguen siendo muy profundas. Esto refleja un enfoque importante: la Hacienda pública no solo se trata de recaudar recursos, sino de **promover equidad territorial y desarrollo regional**.

El Panel incluyó visiones diferentes:

- Una visión más **regionalista y descentralizadora**, que busca mayor autonomía territorial
- Una visión más **crítica y técnica**, que cuestiona la eficacia real de aumentar las transferencias

Esta diversidad de enfoques enriquece el análisis y evita una visión única del problema.

Subestimación del problema de capacidad institucional

Uno de los puntos más relevantes mencionados en el panel fue **la falta de capacidad técnica en muchos municipios**, pero el debate no profundiza suficientemente en este problema.

En Colombia existen municipios con:

- Muy baja capacidad administrativa
- Escasa base tributaria
- Dependencia casi total de transferencias

Esto implica que **aumentar recursos sin fortalecer la gestión pública local puede generar ineficiencias o corrupción**.

Tensiones centrales del debate fiscal

El plan reveló tres tensiones fundamentales del modelo fiscal colombiano.

Centralización vs descentralización

Existe un conflicto permanente entre:

- Fortalecer la autonomía territorial
- Mantener control fiscal desde el gobierno central

El debate muestra que Colombia ha experimentado movimientos pendulares entre ambos modelos.

Autonomía territorial vs sostenibilidad fiscal

Aumentar las transferencias puede mejorar la autonomía regional, pero también puede generar presiones sobre las finanzas públicas nacionales.

Esta tensión fue evidente durante la crisis fiscal de finales de los años noventa, que motivó las reformas del sistema.

Equidad territorial vs eficiencia administrativa

Un mayor flujo de recursos hacia territorios pobres puede mejorar la equidad, pero si la capacidad administrativa es baja, los recursos pueden ser utilizados de manera ineficiente.

Este dilema sigue siendo uno de los grandes retos del Estado colombiano.

El foro demuestra que el sistema fiscal territorial colombiano sigue enfrentando **problemas estructurales no resueltos desde la Constitución de 1991**. Aunque la descentralización fue concebida como un mecanismo para mejorar la equidad y el desarrollo regional, su implementación ha sido parcial y contradictoria.

La discusión sugiere que una reforma efectiva debe incluir tres elementos simultáneos:

1. Claridad en la distribución de competencias entre niveles de gobierno
2. Fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales
3. Reforma del sistema tributario territorial para ampliar la autonomía fiscal

Sin estos elementos, cualquier aumento de transferencias corre el riesgo de **repetir los mismos problemas del pasado**.

El Panel reflejó un debate necesario sobre el futuro de la Hacienda pública territorial en Colombia. Sin embargo, también evidencia que el país aún carece de un consenso claro sobre cómo construir un sistema fiscal descentralizado que sea al mismo tiempo equitativo, eficiente y sostenible.

El foro resultó relevante ya que abordó la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP); un mecanismo fundamental para financiar servicios básicos como educación, salud y agua potable en los territorios.

Estado actual de la macroeconomía colombiana: tensiones fiscales, política monetaria y sostenibilidad del modelo de crecimiento

Por Oswaldo Andrés González Barrera

Profesor, Universidad del Rosario

Resumen: el presente documento recoge las principales discusiones desarrolladas en el panel académico “Estado actual de la macroeconomía colombiana”, organizado por el Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. A partir de las intervenciones de los expertos invitados, se presenta un análisis crítico del desempeño reciente de las principales variables macroeconómicas, con énfasis en las tensiones entre política fiscal, política monetaria y sostenibilidad del modelo de crecimiento. La discusión evidenció que, más allá de los indicadores coyunturales de estabilidad, persisten riesgos estructurales asociados a la rigidez del gasto público, la dependencia de ingresos tributarios procíclicos y la limitada capacidad institucional para implementar ajustes contra cíclicos eficaces. Se concluye que el actual marco de política económica enfrenta restricciones significativas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas sin comprometer el crecimiento potencial.

Palabras clave: política fiscal, sostenibilidad de la deuda, crecimiento económico, gasto público, política monetaria, macroeconomía colombiana.

Panelistas:

Olga Lucía Acosta Navarro es economista de la Universidad UCI, especialista en política y regulación económica de la Universidad de París I Sorbona, maestría en economía del desarrollo DEA de la Universidad de París I Sorbona. Se ha desempeñado en distintas entidades públicas nacionales e internacionales como la CEPAL, FEDESARROLLO, el CONFIS, y actualmente es miembro de la Junta Directiva del Banco de la República.

Juan Mauricio Ramírez Cortés es economista de la Universidad de los Andes, cuenta con un máster en economía de la Universidad de los Andes y uno en economía aplicada de la Universidad de Stanford, también tiene estudios de Doctorado en Economía de la Universidad de Stanford. Se ha desempeñado como subdirector general del Departamento Nacional de Planeación, fue director de política macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, director de programación e inflación del Banco de la República, subdirector de Fedesarrollo, vicepresidente del Consejo Privado de Competitividad y secretario de Hacienda Distrital de Bogotá.



Carlos Eduardo Sepúlveda Rico es economista de la Universidad del Rosario, cuenta con un magíster en economía de la Universidad del Rosario y doctorado en economía de la Universidad de Boston. Se ha desempeñado como subdirector del DANE, asesor del despacho del MinTIC, asistente de investigación en el Departamento de Economía de la Universidad de Boston, decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario y es actualmente profesor principal de la Universidad del Rosario.

Moderador:

Oswaldo Andrés González Barrera, abogado de la Universidad del Rosario, especialista en derecho tributario y Hacienda pública de la Universidad del Rosario, magíster en derecho tributario internacional de la Universidad de Florida, y en historia de las independencias iberoamericanas de la Universidad Jaume I. Se ha desempeñado como asesor del despacho del ministro de Hacienda y Crédito Público, delegado ante el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, jefe de oficinas jurídicas de Secretaría de Desarrollo Económico y Catastro Distrital de Bogotá, miembro de juntas directivas de entidades del sector energético y financiero y asesor y consultor jurídico empresarial. También es catedrático de la Universidad del Rosario, Universidad Sergio Arboleda y Universidad Javeriana de Cali.

1. Introducción

El análisis del desempeño macroeconómico reciente de Colombia exige trascender la lectura convencional de los indicadores agregados para situar el debate en el plano de las restricciones institucionales y fiscales que condicionan la acción del Estado. En

este contexto, el panel se propuso examinar críticamente la interacción entre crecimiento económico, dinámica inflacionaria, política monetaria y sostenibilidad fiscal, en un escenario caracterizado por la desaceleración del producto, el endurecimiento de las condiciones financieras y la persistencia de presiones estructurales sobre el gasto público. Las intervenciones coincidieron en señalar que la aparente estabilidad macroeconómica observada tras el choque inflacionario reciente no necesariamente refleja una mejora en los fundamentos fiscales o productivos de la economía. Por el contrario, podría estar encubriendo desequilibrios latentes cuya materialización dependerá de la capacidad institucional para implementar reformas estructurales de mediano plazo.

2. Política monetaria y desaceleración económica

Uno de los ejes centrales de la discusión giró en torno al papel de la política monetaria en el proceso de ajuste macroeconómico. Si bien el endurecimiento de las tasas de interés contribuyó a contener las expectativas inflacionarias, los panelistas advirtieron que dicho instrumento ha tenido efectos contractivos significativos sobre la inversión y el consumo, profundizando la desaceleración del crecimiento económico.

Desde una perspectiva crítica, se planteó que la transmisión de la política monetaria en economías con alta informalidad y limitada profundidad financiera tiende a generar efectos asimétricos, afectando de manera desproporcionada a los sectores productivos con menor acceso al crédito. En este sentido, la estabilización de precios podría haberse logrado a costa de una contracción de la actividad económica con implicaciones fiscales relevantes en el mediano plazo.

3. Rigideces del gasto y sostenibilidad fiscal

En materia de política fiscal, los expertos destacaron la creciente rigidez del gasto público como uno de los principales obstáculos para la consolidación de las finanzas estatales. La expansión de compromisos presupuestales de carácter permanente ha reducido el margen de maniobra del Gobierno para implementar ajustes contracíclicos, aumentando la vulnerabilidad frente a choques externos.

Se subrayó que la dependencia de ingresos tributarios asociados al ciclo económico limita la capacidad del Estado para sostener niveles de gasto social sin recurrir a incrementos en el endeudamiento. Esta dinámica plantea interrogantes sobre la sostenibilidad a largo plazo de la deuda pública y la eficacia del actual marco de reglas fiscales para disciplinar el comportamiento del gasto.

4. Crecimiento potencial y restricciones estructurales

La discusión también abordó las limitaciones estructurales que enfrenta la economía colombiana para aumentar su crecimiento potencial. Entre estas se identificaron la baja productividad, la fragmentación del mercado laboral y la insuficiente diversificación del aparato productivo. Se hizo énfasis en la caída de la inversión privada, lo cual resulta paradójico teniendo en cuenta que Colombia fue uno de los países con mejor desempeño en la recuperación económica post pandémica.

Desde el punto de vista de la Hacienda pública, estas restricciones e inflexibilidades presupuestales implican que el crecimiento económico no puede asumirse como una variable exógena capaz de corregir automáticamente los desequilibrios fiscales. Por el contrario, la sostenibilidad de las finanzas públicas dependerá en gran medida de la capacidad del Estado para promover transformaciones productivas que amplíen la base tributaria sin afectar la competitividad.

5. Conclusiones

El panel permitió evidenciar que la estabilidad macroeconómica reciente debe interpretarse con cautela, en la medida en que coexiste con vulnerabilidades fiscales y productivas de carácter estructural. La interacción entre política monetaria restrictiva, rigideces del gasto público, el rompimiento de la regla fiscal y la limitada capacidad de crecimiento potencial configura un escenario desafiante para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este contexto, resulta necesario replantear los instrumentos de política económica disponibles, fortaleciendo los mecanismos institucionales que permitan compatibilizar la disciplina fiscal con la promoción del crecimiento económico de largo plazo.

Situación y horizontes de la Hacienda Pública en Colombia

Por Nicolás de Brigard Garnica

Profesor, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Panelistas: Juan Camilo Restrepo, Luis Felipe Henao y Henry Amorocho

Moderador: Nicolás de Brigard Garnica

Apertura: se dio inicio al panel, evidenciando algunas de las situaciones que caracterizan la Hacienda pública colombiana, tales como: el alto déficit fiscal y la deuda pública, los insuficientes recaudos tributarios, el incremento en el gasto público y su inflexibilidad, la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal, el incremento de las tarifas de retención en la fuente durante el año 2025 y el compromiso de gasto sobre la deuda. Una vez realizada la introducción mencionada, se dio paso a las preguntas a los panelistas.

Pregunta para Juan Camilo Restrepo: *se solicitó al doctor Restrepo que diera su opinión respecto a la Hacienda pública actual, con un enfoque en las temáticas de ingresos tributarios, deuda pública y déficit fiscal.*

El doctor Restrepo inició su respuesta haciendo un homenaje al doctor italiano Andrea Amatucci por su importante legado académico y formativo para Colombia y, con motivo de su fallecimiento, los panelistas, el moderador y los asistentes del foro realizaron un minuto de silencio.

Respuesta: para el doctor Restrepo, la situación de la Hacienda pública atraviesa un momento particularmente crítico. Lo anterior, al tener en cuenta el alto déficit fiscal, cercano al 8 %, nunca visto ni siquiera en épocas de pandemia, y de una deuda pública cercana al 65 % del PIB, tampoco vista en épocas anteriores. Sostiene que este desajuste debe ser asumido por toda la ciudadanía y, además, que no cree que el Gobierno actual esté interesado en efectuar ajustes significativos en esta materia; por el contrario, aduce que cree que los niveles de desbordamiento del gasto público se mantendrán en los meses que le restan de mandato.

Manifestó que, respecto del presupuesto público, es necesario hacer un seguimiento riguroso. Ello, en la medida en que se ha incumplido la regla de oro del equilibrio presupuestario, con el apoyo de las normas introducidas por la Constitución de 1991.



Sostuvo que, por los periodos 2025 y 2026, se presentaron presupuestos desequilibrados, acompañados de proyectos de ley de financiamiento. Respecto del proyecto de ley de financiamiento presentado en el 2025 para la financiación del presupuesto del año 2026, manifestó que, en un principio, el proyecto de ley incorporó cambios en la tributación que buscaban la obtención de los 26 billones de pesos faltantes para cubrir el déficit del presupuesto, pero que, posteriormente, se modificó el texto y se redujo la proyección de recaudo a 16 billones de pesos, con lo cual se evidenciaba que, en caso de aprobarse el proyecto, el déficit presupuestal sería de mínimo 10 billones de pesos.

Añadió que, en caso de no aprobarse el proyecto de ley, como, finalmente, ocurrió, era obligación del Gobierno efectuar recortes de gasto público. Adicionalmente, sostuvo que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal manifestó en sus informes que el faltante presupuestal ascendía, en realidad, a una suma cercana a los 50 billones de pesos. Siendo así, uno de los grandes retos del nuevo Gobierno será la búsqueda de recortes de gasto público por esas sumas.

Sobre las anteriores bases, adujo que es muy importante que el observatorio fiscal de la universidad haga un seguimiento detallado de la gestión presupuestal. También advirtió que era un error incorporar las cuentas de orden en el grupo de ingresos presupuestados, por su naturaleza.

Pregunta para Luis Felipe Henao: *se le preguntó al doctor Henao sobre el impacto de la corrupción en las finanzas públicas, a partir de su importante recorrido por el sector público.*

Respuesta: el doctor Luis Felipe dio inicio a su respuesta definiendo la corrupción como ese abuso de poder para un beneficio indebido, y lo desarrolló a partir de varios hechos que presentó de la siguiente manera: (i) un crecimiento desmedido de funcionarios públicos y la inestabilidad de los mismos, y recordó que el Gobierno actual, para la época del foro, ya había nombrado 57 ministros y 128 viceministros. A partir de lo anterior manifestó que el alto monto asignado del presupuesto al gasto de funcionamiento, por oposición al de inversión, daba cuenta de la indudable presencia de ese primer diagnóstico explicado. (ii) como segundo hecho de corrupción, presentó la falta de educación para que los funcionarios públicos se abstengan de cometer hechos antijurídicos, e indicó algunos ejemplos de señalamientos de corrupción en la gestión de funcionarios del Estado actual, y mostró cifras que daban cuenta de manejos indebidos de los recursos públicos. (iii) tercero, manifestó que es propio de un Estado corrupto la indebida o inexistente formación para la carrera administrativa, que según su visión no se está cuidando en Colombia en la medida en que los cargos de naturaleza pública son muy cambiantes. Y por último, (iv) como cuarto elemento, presentó la financiación ilegal de campañas como foco de corrupción muy delicado.

Sostuvo que es muy importante generar un cambio de cultura a partir de la implementación del compliance en el sector público para la gestión del riesgo, como ocurre en Alemania. También sostuvo que es importante materializar principios básicos en materia de gasto público focalizado en educación, vivienda, salud, entre otros. En esa misma línea, señaló que es importante generar directivas de gestión de riesgo, actualizar su normativa actual, disminuir la contratación directa, exigir que los entes territoriales cumplan unos estándares mínimos en materia de contratación, eliminar los denominados “pliegos sastré”, entre otros.

A partir de lo anterior, concluyó que se trata de un fenómeno que impacta fuertemente a la salud de las finanzas públicas, y que representa un reto importante para el Gobierno entrante en 2026.

Pregunta para Henry Amorocho: *la pregunta al doctor Amorocho se concretó en que ofreciera al público su opinión experta respecto al presupuesto y al gasto público en la situación actual de Colombia.*

Respuesta: el doctor Henry inició manifestando que los logros del periodo de Gobierno en lo que toca con las finanzas públicas son minúsculos, los retos son mayores y las perspectivas exageradamente altas por el delicado estado de la Hacienda.

Respecto a los logros, destacó la reducción del subsidio a la gasolina y mencionó la disminución de ciertos componentes del costo de la deuda a partir de la recompra de deuda a largo plazo para reducir saldos, pero planteó un interrogante al programa sobre los resultados que pueden darse en el mediano y largo plazo para las finanzas del Estado colombiano.

En lo que atañe a los retos, señaló que el presupuesto siempre debe guardar concordancia con la planeación y que, siendo así, la planeación financiera debe ser un referente del presupuesto público. Sobre esa base, destacó que, desde el principio del período presidencial, la gestión en materia de planeación se ha caracterizado por carecer de orden, en la medida en que ha habido una importante sobreestimación de rentas y que, con fundamento en la indebida estimación, se generan autorizaciones de gasto público que, naturalmente, al final, serían incumplidas.

Por lo anterior, señaló que es imprescindible que, en el período de gobierno venidero, se estructure de manera correcta la planeación microeconómica y el presupuesto. Indicó que hubo un inadecuado rigor en la formulación de los marcos fiscales de mediano plazo, en particular en la estimación del precio del barril de petróleo o en las cifras de inflación, y que de ello se generaban afectaciones importantes al tema presupuestal. Como un segundo reto, volvió a la temática del déficit fiscal, el cual, para la fecha, se proyectaba en una cifra entre el 7,5 % y el 8 % del PIB.

Adujo que el equilibrio presupuestal debía ser prioritario para el nuevo Gobierno, pues su inobservancia implica la violación del principio de reserva de ley y el criterio de sostenibilidad fiscal. Indicó también que la deuda pública externa, acompañada de la emisión de deuda interna mediante la emisión de títulos TES, debía ser analizada y constituye un gran reto para Colombia.

Pregunta para Luis Felipe Henao: *se le solicitó que indicara dónde consideraba que debía estar enfocado el gasto público, a partir de su experiencia profesional en diferentes cargos.*

Respuesta: al respecto, el panelista sostuvo que, lo primero, era blindar el gasto público social de los riesgos que corre, en la medida en que las finanzas públicas pasan por un momento delicado y podría disminuirse su valor para incrementar el componente de gasto de funcionamiento. En esa misma línea, manifestó que era importante asegurar que, al menos, se logre ejecutar el 95 % del monto destinado a esa finalidad.

Aunado a lo anterior, señaló que, para él, los enfoques de gasto deben concretarse en las siguientes temáticas: (i) asegurar la matrícula efectiva en materia de educación; (ii) buscar la permanencia de los niños en los colegios y los diferentes escenarios educativos; (iii) priorizar el gasto público en lo que atañe a la vacunación de los colombianos; (iv) focalizar el gasto público en territorios en situación de pobreza; y (v) alinear el gasto público para la protección de los derechos de los colombianos víctimas de conflicto.

Pregunta para Juan Camilo Restrepo: *se le preguntó por su visión del comportamiento del recaudo tributario en la actualidad, de los últimos cuatro años y de lo que se avecina.*

Respuesta: el exministro se mostró muy preocupado por el estado del recaudo fiscal y adujo que nos encontrábamos en una situación de crisis en esa materia. Señaló que la sobreestimación de ingresos derivó en el incremento de la deuda y en el necesario, pero desafortunado, aplazamiento de gasto público en el Gobierno actual, lo anterior, acompañado de la anticipación de rentas a recaudar en el año 2026 con la entrada en vigor del decreto que incrementó las tarifas de autorretención especial, lo cual derivaría en un recaudo distorsionado para el periodo 2026.

Profundizó su análisis con la indicación de que el Gobierno entrante debe evitar la sobreestimación de ingresos y la anticipación de rentas correspondientes a periodos posteriores, así como promover un ejercicio de limpieza presupuestal que involucre una gestión responsable del gasto público que fue incrementado de manera ostensible en los cuatro años de la administración actual por la vía de la contratación directa.

Pregunta para Henry Amoroch: *sobre la materia del criterio de la sostenibilidad fiscal, le solicitó al panelista que contara al auditorio cómo creía que debía comportarse el Estado para su efectivo cumplimiento, teniendo en cuenta que en los últimos años se había pasado por alto.*

Respuesta: para el doctor Amorocho es fundamental que el Gobierno entrante priorice el manejo de la economía y la sostenibilidad fiscal. Fue crítico sobre el manejo de los presupuestos de 2025 y 2026, por cuanto ambos inobservaron el criterio de sostenibilidad fiscal, y manifestó que hechos como esos no deben repetirse en Colombia. El primero de ellos, año 2025, fue expedido por decreto presidencial y sin ley de financiamiento aprobada, y el segundo, es decir el del periodo 2026, a pesar de haber sido aprobado en el Congreso de la República, entrañaba un evidente déficit y tampoco contaba con una ley de financiamiento que lograra cubrir el faltante para cumplir con las metas de gasto. Manifestó, además, que coincidía con lo planteado por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal en lo relativo al déficit presupuestal cercano a los 50 billones, pero que, según su visión, esa cifra podría ser más alta si se tenían en cuenta los recursos pendientes derivados del alto nivel de déficit fiscal que se reportara en el año 2025.

Por lo mencionado, indicó que el Estado colombiano debe dar a la planeación macroeconómica y al criterio de sostenibilidad fiscal la estatura y la jerarquía que merecen. No debe promover presupuestos públicos desfinanciados ni planeación macroeconómica subordinada a intereses coyunturales de gobierno, sino que sea sostenible en el tiempo.

Pregunta de cierre para los panelistas: *para cerrar, se dieron dos minutos a los panelistas para que cada uno hiciera algún comentario propositivo para la mejora de las finanzas públicas en el horizonte temporal de corto plazo.*

Respuesta de Juan Camilo Restrepo: el doctor Restrepo optó por recomendar al Observatorio de Hacienda pública y Derecho Tributario de la Universidad del Rosario que haga un riguroso seguimiento a los resultados del control judicial que ejercerá el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respecto a la exigencia al Gobierno de recortar el gasto público y a la proscripción de los aplazamientos presupuestales, muy de moda en los últimos periodos.

Respuesta de Henry Amorocho: para el panelista era necesario promover una reforma administrativa del Estado con el propósito de reducir significativamente el gasto público, acompañada de una responsable planeación macroeconómica y contractual, con miras a la prevención de sobre costos en la ejecución del presupuesto. Además, a partir de la evocación de los planteamientos fiscales de Adam Smith, manifestó que es absolutamente necesaria la protección y correlativa aplicación del principio de reserva de ley en materia fiscal.



Memorias académicas del Panel 4 sobre la situación de Colombia en materia de comercio internacional y competitividad del Segundo Gran Foro de Hacienda Pública y Tributación: “La encrucijada de la Hacienda Pública”

Academic Proceedings of Panel 4 on Colombia’s Situation in International Trade and Competitiveness at the Second Major Forum on Public Finance and Taxation “The Crossroads of Public Finance”

Por Paola Andrea Mesa Galindo

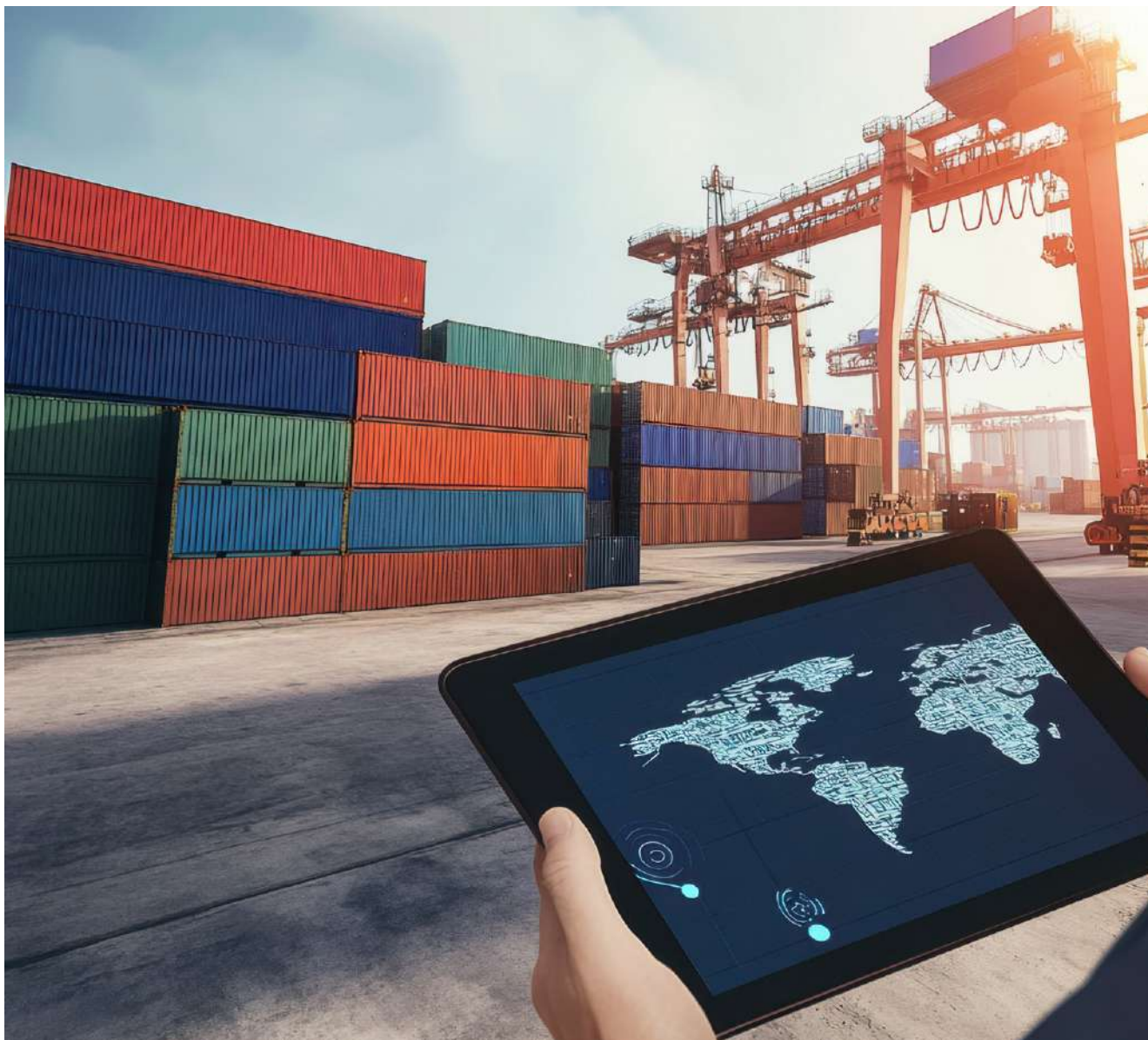
Profesora, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Resumen: el presente artículo sistematiza las intervenciones del Panel 4 del Segundo Gran Foro de Hacienda Pública y Tributación, celebrado el 20 de octubre de 2025 en la Universidad del Rosario. A partir de las ponencias de Gabriel Ibarra Pardo y Martín Gustavo Ibarra, se examinaron los principales desafíos jurídicos, económicos e institucionales del comercio internacional colombiano, con especial referencia al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el régimen “*minimis*”, la política arancelaria y las oportunidades derivadas del nearshoring. Mediante una metodología analítico-interpretativa, se reconstruyen los argumentos centrales de cada expositor y se valoran sus implicaciones desde una perspectiva socio-jurídica.

Palabras clave: comercio internacional; competitividad; TLC; nearshoring; política fiscal.

Abstract: this article systematizes the presentations delivered during Panel 4 of the Second Major Public Finance Forum, held on October 20, 2025, at Universidad del Rosario. Based on the contributions of Gabriel Ibarra Pardo and Martín Gustavo Ibarra, it analyzes Colombia’s main legal, economic, and institutional challenges in international trade, particularly regarding the Free Trade Agreement with the United States, the *minimis* regime, tariff policy, and nearshoring opportunities. Through an analytical-interpretative methodology, the paper reconstructs the central arguments and evaluates their socio-legal implications. It concludes that international competitiveness requires regulatory coherence, legal certainty, and structural domestic reforms.

Keywords: international trade; competitiveness; FTA; nearshoring; fiscal policy.



1. Introducción

El 20 de octubre de 2025 se celebró, en la Universidad del Rosario, el Segundo Gran Foro de Hacienda Pública y Tributación, titulado “La encrucijada de la Hacienda pública”. El Panel 4, denominado “Situación de Colombia en materia de comercio y competitividad internacional”, contó con la participación de Gabriel Ibarra Pardo y Martín Gustavo Ibarra y se desarrolló bajo la moderación de Paola Andrea Mesa.

El panel se inscribió en una coyuntura internacional particularmente compleja, marcada por la imposición de aranceles recíprocos por parte del gobierno de los Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump, así como por la incertidumbre generada en torno a la estabilidad del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.

Las intervenciones ofrecieron dos aproximaciones complementarias: una jurídico-institucional, centrada en la estabilidad convencional, la defensa comercial y la racionalidad de la política arancelaria; y otra estratégica-económica, enfocada en el aprovechamiento del nearshoring como instrumento de expansión productiva y sostenibilidad fiscal.

2. Ponencia de Gabriel Ibarra Pardo - Seguridad jurídica del TLC, defensa comercial y racionalización de la política comercial

2.1. La ausencia de la figura de suspensión automática del TLC

El doctor Gabriel Ibarra inició su intervención con la inquietud sobre una eventual suspensión automática del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, precisó que esa figura no está prevista en el tratado y que el instrumento normativamente contemplado por el propio acuerdo es la denuncia, mecanismo formal de terminación que requiere notificación y cuya eficacia se difiere en el tiempo (seis meses después de la comunicación oficial). Sobre esas bases, concluyó que no es jurídicamente viable una suspensión unilateral inmediata de las obligaciones convencionales.

Asimismo, puntualizó que cualquier controversia derivada de medidas arancelarias se debe tramitar por medio del mecanismo de solución de controversias previsto en el propio tratado, que contempla incluso la posibilidad de compensaciones o suspensión de beneficios equivalentes, pero no la ruptura automática del acuerdo.

2.2. Implicaciones económicas de una eventual denuncia

El expositor advirtió que la terminación del tratado tendría consecuencias económicas graves para Colombia. Argumentó al respecto que, aun bajo el escenario de aranceles adicionales del 10%, Colombia conserva una posición comparativamente favorable frente a regiones como Asia y Europa.

En este contexto de “bilateralismo competitivo”, Colombia estaría en mejor posición relativa para acceder al mercado estadounidense. Sobre esas bases, advirtió que la denuncia del tratado podría generar efectos perversos en sectores intensivos en exportación, como el floricultor y el cafetero, con impactos estimados de cientos de miles de empleos directos y millones indirectos. Desde esta perspectiva, a su juicio, el TLC no solo se debe preservar, sino aplicar de manera estratégica.

2.3. Crítica a la proliferación indiscriminada de tratados

Uno de los ejes conceptuales de la intervención fue la crítica a la multiplicidad de tratados suscritos por Colombia. El expositor sostuvo que la sola firma de acuerdos no garantiza diversificación exportadora ni aumento significativo de las exportaciones.

Sobre el particular, el ponente manifestó que Colombia cuenta con 18 TLC vigentes, pero cuestionó su efectividad real, al advertir que la oferta exportable colombiana permanece sustancialmente inalterada desde hace décadas y que la multiplicidad de regulación genera el fenómeno conocido como “spaghetti bowl”, esto es, la superposición de normas de origen y regímenes diferenciados que incrementan costos administrativos y logísticos. También, precisó que la reducción arancelaria bilateral implica reciprocidad y, por tanto, sacrificios internos en el recaudo.

El mensaje fue claro: la diversificación de mercados no se logra por la sola firma de tratados, sino mediante una agenda interna de competitividad, reducción del “costo país” y fortalecimiento institucional.

2.4. El artículo 259 de la Ley 2294 de 2023 y los límites a la represalia arancelaria

Respecto de la posibilidad de aplicar medidas arancelarias recíprocas con fundamento en el artículo 259 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo), el expositor advirtió que tales

facultades están condicionadas a la inexistencia de mecanismos internacionales de solución de controversias aplicables.

Dado que el TLC con Estados Unidos contiene un sistema propio de solución de controversias, la adopción unilateral de represalias podría implicar incumplimiento convencional y la vulneración de la normativa interna.

2.5. Régimen minimis, IVA y principio constitucional de igualdad

Un punto de especial relevancia fue el análisis del régimen de minimis. El expositor cuestionó la interpretación según la cual el TLC impediría el cobro del IVA a los envíos urgentes o de tráfico postal inferiores a USD 200.

Sostuvo que los tratados comerciales no comprometen impuestos internos como el IVA y, sobre esta materia, que la única obligación es la del trato nacional. Eximir importaciones mientras se grava la producción o las transacciones comerciales nacionales podría vulnerar el principio constitucional de igualdad y generar una ventaja competitiva artificial a favor de bienes importados.

Sobre esas bases, advirtió, el impacto fiscal significativo de esta interpretación y sus efectos adversos en sectores como el textil y el comercio electrónico nacional.

2.6. Prioridades estructurales

El expositor concluyó proponiendo tres líneas estratégicas:

- Reducción de la sobrerregulación y tramitomanía, que identifica como un “impuesto oculto” a la productividad
- Coordinación interinstitucional efectiva, para evitar la fragmentación de las políticas públicas
- Revisión crítica de la arquitectura comercial regional, particularmente esquemas como el de la Comunidad Andina

Estas prioridades ubican la competitividad en el terreno institucional y administrativo.

3. Ponencia de Martín Gustavo Ibarra - Nearshoring, ampliación productiva y sostenibilidad fiscal

3.1 Diagnóstico estructural del comercio colombiano

El doctor Martín Gustavo Ibarra partió de un diagnóstico comparado: la baja participación exportadora de Colombia frente al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual implica que Colombia recaude significativamente menos que el promedio de los países de esa Organización en proporción al PIB. La solución, a su juicio, no radica exclusivamente en nuevos impuestos, sino en nuevos negocios.

Mientras el comercio mundial está dominado por manufacturas, Colombia presenta alta concentración en minerales y agroindustria con limitada sofisticación. Ello restringe la generación de valor agregado y la expansión de la base tributaria.

3.2 Reconfiguración geopolítica y oportunidades de nearshoring

El expositor analizó el impacto de la guerra comercial iniciada durante la primera administración de Donald Trump y continuada en administraciones posteriores, así como los efectos de la pandemia, que aceleraron la relocalización productiva.

La reducción de la participación china en el mercado estadounidense abrió oportunidades para América Latina, especialmente para países como México, Canadá y Vietnam.

El fenómeno del nearshoring representa una oportunidad para países con ventajas geográficas y logísticas. Colombia, según el expositor, cuenta con:

- Acceso a dos océanos
- Proximidad a Estados Unidos
- Infraestructura portuaria competitiva
- Matriz energética mayoritariamente renovable

Estas condiciones podrían posicionar al país como destino alternativo de inversión productiva.

3.3 Propuestas estratégicas

Entre las principales medidas sugeridas se destacan las siguientes:

- Declarar el nearshoring como política de Estado, con liderazgo presidencial
- Restablecer contratos de estabilidad tributaria, como herramienta para reducir incertidumbre
- Fortalecer mecanismos de comercio exterior (zonas francas, Plan Vallejo)
- Separar autoridad aduanera y tributaria
- Crear un comité público-privado de coordinación estratégica, con capacidad de coordinación interinstitucional

El argumento central sostenido por el ponente es que la generación de nuevos negocios amplía indirectamente la base fiscal sin necesidad de incrementar tasas impositivas.

4. Conclusiones

El Panel 4 evidenció que la competitividad internacional de Colombia no se puede analizar aisladamente de la institucionalidad jurídica y fiscal.

De las intervenciones se desprenden cinco conclusiones principales:

- La estabilidad del TLC con Estados Unidos constituye un activo estratégico que se debe preservar con rigor jurídico
- La proliferación indiscriminada de tratados no sustituye una agenda interna de competitividad
- La interpretación del régimen de minimis plantea desafíos constitucionales y fiscales relevantes
- El nearshoring representa una oportunidad histórica que requiere política de Estado, estabilidad normativa y simplificación regulatoria
- La competitividad es una construcción institucional que articula derecho internacional económico, derecho constitucional tributario y administración pública

En definitiva, la encrucijada fiscal colombiana exige no solo reformas tributarias, sino una estrategia integral de inserción internacional basada en seguridad jurídica, coherencia institucional y fortalecimiento productivo.

La diversificación de mercados no se logra por la sola firma de tratados, sino mediante una agenda interna de competitividad, reducción del “costo país” y fortalecimiento institucional.



Regla fiscal: importancia y perspectivas en Colombia

Por **Diego Alejandro Hernández Rivera**

Profesor, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Panelistas:

Andrés Mauricio Velasco Martínez: economista de la Universidad Javeriana, con posgrados en Economía de las Universidades Javeriana y Oxford. Fue director Técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia, CARE.

Mauricio A. Plazas Vega: abogado de la Universidad del Rosario, doctor en derecho de la Universidad de Salamanca (España) y doctor *honoris causa* de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesor Emérito de la Universidad del Rosario.

Fernando Jaramillo Mejía: economista de la Universidad de los Andes. PHD en Economía de la Université Paris. Profesor de las Universidades de los Andes y el Rosario.

Moderador:

Diego Alejandro Hernández Rivera: abogado y especialista en Derecho Tributario de la Universidad del Rosario. LLM en Derecho Tributario Internacional y Europeo de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Profesor de la Universidad del Rosario.

El panel inició con un breve video del panelista Andrés Mauricio Velasco Martínez, presidente de ASOFONDOS y ex director del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en el que contextualizó la evolución constitucional y legal de la regla fiscal. Para empezar, señaló que la Constitución Política de 1991 es una Carta plena de derechos y garantías que, no obstante, carece de restricciones presupuestales para acceder a estos. Relató que, solo hasta 2011 con el Acto Legislativo 3 de 2011, se logró elevar a canon constitucional la sostenibilidad fiscal, como criterio orientador, pese a que se planteó inicialmente como derecho e incluso como principio.

A partir de dicho criterio, se emitió la Ley 1473 de 2011 que regula la regla fiscal, y la Ley 1695 de 2013, que introdujo el incidente de impacto fiscal, figura que permite la modulación o aplazamiento de los efectos de sentencias de inconstitucionalidad con consecuencias importantes en las finanzas públicas y que solo ha sido utilizada exitosamente en 2015.

Sobre la ley de la regla fiscal, explicó que esta introdujo una institucionalidad, en principio frágil, compuesta por un comité consultivo con dos subcomités y una secretaría técnica en cabeza de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y



Crédito Público. Dicha institucionalidad validaba cuánto era el déficit como porcentaje del PIB que cumplía con la regla fiscal, dados unos parámetros de ajuste.

Asociado a lo anterior, explicó que la regla fiscal busca depurar el déficit total de los efectos derivados de los ciclos económicos y petroleros, así como de los ingresos extraordinarios asociados a estos, con el fin de identificar los ingresos verdaderamente estructurales del Estado. A partir de ello, se pretende determinar cuáles gastos pueden considerarse estructurales y, en consecuencia, programarlos adecuadamente en el presupuesto para reducir el déficit estructural. Asimismo, señaló que, durante los últimos diez años, se realizaron diversas reformas institucionales orientadas a fortalecer la neutralidad de la regla fiscal. Entre ellas, destacó modificaciones dirigidas a excluir del cálculo del déficit estructural los intereses de la deuda y las operaciones de única vez. Finalmente, indicó que, en términos generales, la regla fiscal se cumplió, incluso en escenarios en los que algunos ingresos no estructurales fueron contabilizados como estructurales.

Comentó que, con ocasión de la pandemia y la caída en los ingresos con la depresión de la actividad económica, se suspendió la regla fiscal en 2020, por dos vigencias, bajo el argumento de que el choque económico generado por la emergencia sanitaria constituía un riesgo a la estabilidad macroeconómica y no se podía limitar al gobierno a ajustar las cuentas fiscales, so pena de impedir una respuesta a la crisis, riesgo que, además, resultaba impredecible para cuando se emitió el marco fiscal de mediano plazo. Expuso que, en 2021 se sancionó la Ley 2155 que reformó la regla fiscal y creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, como ente con cinco miembros independientes y dos del Congreso de la República, con carácter independiente y recursos propios para realizar análisis del crecimiento potencial de la economía y el cumplimiento de la regla fiscal y sus parámetros por parte del Gobierno nacional. Destacó que los estudios del Comité tienen amplia difusión pública.

Mencionó que, otros cambios de la Ley 2155 de 2021, fueron el establecimiento de una cláusula de escape de la regla fiscal ante choques inesperados a la macroeconomía que permiten suspenderla. A nivel técnico, de la fórmula de la regla fiscal se permitió también el descuento de rendimientos financieros y se estableció un ancla de deuda correspondiente al 55% del PIB.

Finalmente, narró que en 2025 se activó la cláusula de escape por parte del Gobierno nacional, y que, bajo su criterio, costaba determinar cuál era el choque que había sufrido la economía colombiana, cuando esta mostraba señales de aceleración, el desempleo había caído y la inflación estaba estable. Afirmó que el único choque es el exceso de gasto público que genera déficits fiscales sin razón de más del 7% y que la regla fiscal se incumplió, incluso antes de 2025, al incorporarse ingresos no estructurales en la medición estructural. Insistió en que no hubo un choque para activar la cláusula de escape ni eran claras las afectaciones macroeconómicas de este.

Una vez culminado el vídeo, se abrió el panel de discusión.

Pregunta: de acuerdo con el último informe de política monetaria del Banco de la República, la economía ha tenido una tendencia de crecimiento baja, del 2.7 por ciento, y la inflación se ha reducido del 5.1 por ciento al 4.8 por ciento. El Fondo Monetario Internacional proyectó que, para el año entrante, el crecimiento de la economía colombiana va a estar por encima de lo esperado, pasando del 2.4 al 2.5 por ciento.

Sin embargo, el gran problema a nivel macroeconómico es el déficit fiscal que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal atribuye a diversas variables, como el incremento del gasto, la sobreestimación de los ingresos y el endeudamiento del gobierno colombiano. En ese contexto de incremento del déficit y de un mejoramiento leve en la economía ¿cómo explicamos que, pese a que la economía presenta un crecimiento lento, el déficit fiscal siga creciendo? ¿Cuál es la importancia de la Regla Fiscal y qué efectos tendría su incumplimiento, como parece que va a ocurrir y lo discutiremos más adelante?

Fernando Jaramillo sostiene que la explicación del creciente déficit es, en términos simples, el aumento acelerado del gasto público. Sin embargo, matiza que no existe una fórmula técnica universal que determine el “gasto óptimo” de un Estado, pues ello depende de decisiones democráticas, preferencias sociales e instituciones políticas. Algunos países optan por Estados pequeños con baja tributación; otros, por Estados de bienestar amplios con alta carga impositiva. Lo determinante es la coherencia entre el nivel de gasto y la disposición ciudadana a financiarlo.

En el caso colombiano, señala que desde la década de 1990 —especialmente tras la Constitución de 1991— el tamaño del Estado y sus obligaciones han crecido de manera estructural. No obstante, los ingresos no han aumentado al mismo ritmo. Las reformas tributarias han sido reactivas y fragmentarias, orientadas a cerrar brechas coyunturales más que a consolidar una

base estructural sólida. Factores de economía política —como la presión de grupos de interés que promueven exenciones y beneficios sectoriales— han debilitado el sistema.

Jaramillo enfatiza la importancia de la Regla Fiscal como un mecanismo institucional que impone disciplina intertemporal: obliga a ahorrar en épocas de bonanza y permite mayor gasto en momentos de crisis, evitando comportamientos procíclicos. A su juicio, su flexibilización deteriora la credibilidad, aumenta las tasas de interés de la deuda y eleva el riesgo macroeconómico.

Mauricio Plazas identifica al IVA como el principal problema y, simultáneamente, como la mayor oportunidad de recaudo. Advierte que Colombia solo recauda aproximadamente el 36 % del potencial teórico del impuesto debido a la proliferación de exenciones y exclusiones, cuyo costo fiscal supera el 5 % del PIB. Estas exenciones, aunque justificadas en términos distributivos, terminan beneficiando también a sectores de mayores ingresos. Plantea como alternativa un IVA con exención focalizada mediante identificación biométrica, que permitiría preservar la progresividad sin sacrificar recaudo.

Fernando Jaramillo señala que, en un contexto de alta informalidad y una clase media reducida, resulta difícil incrementar la tributación empresarial, dado que las empresas ya enfrentan cargas elevadas en comparación internacional. Por ello, el IVA aparece como el impuesto con mayor potencial de expansión, especialmente si se logra corregir su diseño para hacerlo más progresivo mediante mecanismos como la devolución focalizada.

Asimismo, Jaramillo enfatiza un problema de economía política: existe una demanda social por un Estado de bienestar, pero no una disposición equivalente a asumir mayores cargas tributarias, lo que ha contribuido al aumento sostenido del déficit y del endeudamiento público.

Por su parte, Plazas complementa el análisis recordando que el crecimiento del gasto público tiene raíces estructurales, particularmente desde la Constitución de 1991, que amplió significativamente las funciones y obligaciones del Estado. Este incremento, en gran parte inflexible, limita la capacidad de ajuste fiscal. En consecuencia, sostiene que cualquier solución debe incluir una revisión profunda del gasto público estructural —incluida la organización institucional y el sistema general de participaciones— aunque reconoce la complejidad política y jurídica de dicho proceso.

Pregunta: *a partir de la Ley 2155 del 2021, se estableció una cláusula de escape que permite inaplicar la regla fiscal, siempre que ocurran una de dos cosas: que haya un evento extraordinario o una situación que afecte la estabilidad macroeconómica y financiera del Estado. En el marco fiscal de mediano plazo, el gobierno dijo que era necesario activar la cláusula de escape durante tres vigencias fiscales.*

La activación de la cláusula de escape requiere un concepto previo no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. En este, el Comité expuso que no había un evento extraordinario ni una situación que afectara la estabilidad macroeconómica del país que justificara la activación de la cláusula. ¿Qué opina de las justificaciones presentadas por el Gobierno en el marco fiscal de mediano plazo para activar la cláusula de escape? ¿Qué pasaría si se suspende provisionalmente esa medida, sobre todo desde el punto de vista de los funcionarios públicos que participaron en esa decisión?

Mauricio Plazas sostiene que la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 tuvo efectos negativos significativos sobre la credibilidad fiscal del país, incidiendo en el deterioro de la percepción internacional y en la reducción de la calificación crediticia. A su juicio, ello ha incrementado el costo del endeudamiento público, elevando el servicio de la deuda y reduciendo el margen fiscal disponible para gasto social e inversión.

Desde el punto de vista jurídico, explica que presentó, junto con Juan Camilo Restrepo, una demanda contra el acto administrativo mediante el cual el CONFIS autorizó la aplicación de la cláusula, así como contra su concreción en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Argumenta que no se cumplieron los dos supuestos legales que habilitan dicha cláusula: (i) la ocurrencia de un hecho extraordinario o sobreveniente —como sucedió con la pandemia—, y (ii) la existencia de un evento súbito que pusiera en riesgo la sostenibilidad fiscal. Señala que las razones invocadas por el Gobierno corresponden a tendencias estructurales y no a acontecimientos excepcionales, y que, además, el CONFIS no contravirtió ni justificó de manera suficiente el concepto desfavorable emitido por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, lo que, en su criterio, vulnera la ley orgánica.

Plazas advierte que la suspensión de la Regla Fiscal eliminó los límites al endeudamiento y permitió que el déficit proyectado pasara de alrededor del 5 % al 8 % del PIB, incrementando de manera sustancial la deuda pública, que se aproxima al 65 % del PIB. Asimismo, critica la contradicción entre el endeudamiento a tasas cercanas al 13 % y la presión política para que el banco central reduzca sus tasas de interés. En síntesis, concluye que la flexibilización de la Regla Fiscal ha agravado el riesgo macroeconómico y comprometido la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por su parte, Fernando Jaramillo, subraya la relevancia de las reglas fiscales como mecanismos institucionales que promueven disciplina y estabilidad macroeconómica. Se plantea que la regla fiscal funciona como un pacto inter temporal que orienta el comportamiento del Estado tanto en épocas de bonanza como en períodos de crisis: en fases de expansión económica, debe incentivarse el ahorro y la consolidación fiscal; en momentos de desaceleración, el Estado puede aumentar el gasto para mitigar los efectos recesivos.

El problema estructural, según el planteamiento expuesto, radica en la tendencia de los gobiernos a incrementar el gasto durante los períodos de auge sin generar los ahorros necesarios para enfrentar futuras dificultades. Esto impide una política fiscal verdaderamente contracíclica y debilita el margen de maniobra ante choques adversos. Señala, además, que existieron oportunidades recientes para fortalecer la posición fiscal mediante ahorro derivado de reformas tributarias, pero estas no se aprovecharon.

Finalmente, advierte que el debilitamiento o incumplimiento de la regla fiscal tiene consecuencias económicas concretas: aumento en las tasas de interés de la deuda, deterioro en la calificación crediticia y mayor vulnerabilidad frente a una eventual crisis de sostenibilidad fiscal. En suma, la regla fiscal no constituye una postura ideológica, sino una herramienta técnica orientada a preservar la estabilidad y prevenir riesgos macroeconómicos mayores.



Presencia Económica Significativa en Colombia y tributación de la economía digital: memoria analítica de un panel académico

Significant Economic Presence in Colombia and the Taxation of the Digital Economy: An Analytical Academic Panel Review

Por Brandon Espinel Laverde

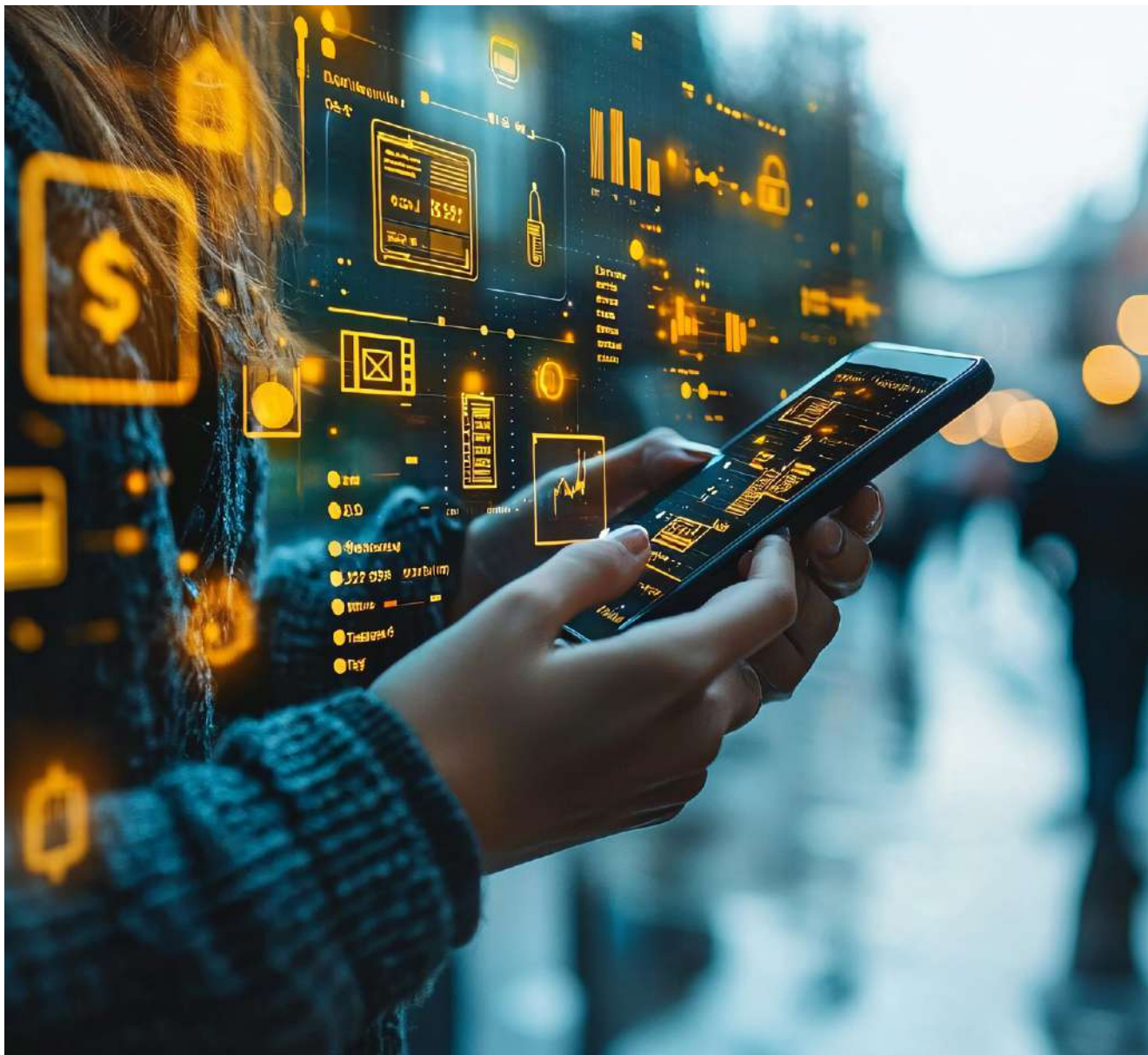
Profesor, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Resumen: este artículo de reflexión reconstruye y analiza críticamente un panel sobre la tributación de la economía digital en Colombia, centrado en la Presencia Económica Significativa (PES). Metodológicamente, se realiza un análisis cualitativo de contenido de las transcripciones del panel y se triangula con el marco normativo colombiano y debates multilaterales. Los resultados identifican cuatro tensiones: (i) soberanía fiscal y coordinación internacional; (ii) legitimidad del “soft law” y su traducción legislativa interna; (iii) riesgos de doble imposición y fricciones con convenios e impuestos indirectos; y (iv) brechas institucionales para fiscalizar mercados digitales. Se concluye que la PES, como medida unilateral transitoria, requiere ajustes de coherencia, mecanismos de coordinación y fortalecimiento de administración tributaria para evitar efectos regresivos, inseguridad jurídica y baja eficacia recaudatoria.

Palabras clave: economía digital; Presencia Económica Significativa; Soberanía fiscal; doble imposición; cooperación tributaria internacional.

Abstract: this reflective article reconstructs and critically examines a panel on the taxation of the digital economy in Colombia, focusing on Significant Economic Presence (SEP). Methodologically, it conducts a qualitative content analysis of the panel transcripts and triangulates them with Colombia’s legal framework and multilateral debates. Results highlight four tensions: (i) tax sovereignty versus international coordination; (ii) the legitimacy of soft law and its domestic legislative translation; (iii) double taxation risks and frictions with tax treaties and indirect taxes; and (iv) institutional capacity gaps to monitor digital markets. It concludes that SEP, as a unilateral transitional measure, demands coherence adjustments, coordination mechanisms, and stronger tax administration to prevent regressive outcomes, legal uncertainty, and limited revenue effectiveness.

Keywords (EN): digital economy; significant economic presence; tax sovereignty; double taxation; international tax cooperation.



1. Memoria e introducción

La digitalización de la economía alteró, de manera silenciosa pero decisiva, la gramática clásica del derecho tributario internacional. Durante décadas, el debate sobre potestades tributarias se organizó alrededor de categorías con un fuerte anclaje territorial: establecimiento permanente, presencia física, personal dependiente, “lugar fijo de negocios”, y, en general, la idea de que la generación de valor es identificable —y, por tanto, gravable— allí donde existe infraestructura, oficina, personal o activos tangibles. En el entorno digital, ese presupuesto se tensiona: las plataformas pueden operar de forma intensiva en un mercado sin que exista presencia material en el país del usuario.

En Colombia, esta discusión adquirió un cariz normativo expreso con la introducción de la Presencia Económica Significativa (PES) como criterio de sujeción al impuesto sobre la renta para no residentes con interacción económica relevante con el mercado colombiano. En términos legales, la PES se inserta como un mecanismo que busca “reconectar” la potestad

tributaria con la realidad de los mercados digitales: si el vínculo ya no es físico, el vínculo será económico, medible por ingresos y/o usuarios, y materializado mediante reglas de retención o declaración especial.

Sin embargo, la adopción de la PES no ocurre en un vacío. El panel cuyas transcripciones se sistematizan en este texto —y que sirve como fuente original del análisis— muestra un diagnóstico compartido: la tributación de la economía digital es un problema transnacional y, por tanto, enfrenta a los Estados a una disyuntiva estructural entre soberanía fiscal, coordinación internacional, legitimidad democrática de los procesos normativos globales y capacidad administrativa real para fiscalizar ecosistemas digitales. El mérito del panel no es únicamente describir la norma, sino revelar sus fricciones: i) la tensión entre medidas unilaterales y soluciones coordinadas; ii) el déficit de coordinación para evitar doble imposición; iii) la controversia sobre “soft law” (OCDE) y alternativas (ONU); y iv) la distancia entre el diseño normativo y la realidad tecnológica-institucional del control tributario.

Este artículo tiene un propósito doble: (1) elaborar una memoria analítica del panel, preservando el hilo argumental de la discusión y sus preguntas rectoras; y (2) proponer una lectura crítica que conecte esa discusión con el marco normativo colombiano y con el debate multilateral contemporáneo (OCDE/ONU), en clave sociojurídica: ¿qué nos dice la PES sobre el Estado, su soberanía, su legitimidad y su capacidad para gobernar mercados digitales?

2. Metodología y fuentes

Este texto se enmarca en la categoría de artículo de reflexión, al presentar una perspectiva analítica e interpretativa sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales: las transcripciones del panel.

2.1. Fuente primaria

Transcripciones del panel realizado el 21 de octubre de 2025. Estas corresponden a transcripciones de intervenciones orales (formato panel). Para efectos analíticos, las intervenciones se trataron como un corpus cualitativo, preservando su sentido y contexto argumentativo, pero reorganizándolas temáticamente para construir una memoria coherente.

2.2. Estrategia analítica

Se aplicó un análisis cualitativo de contenido orientado por preguntas:

- ¿Qué problema público pretende resolver la PES?
- ¿Qué tensiones normativas y políticas revela su implementación?
- ¿Qué alternativas aparecen en el panel y cómo se conectan con discusiones multilaterales?
- ¿Qué riesgos de coherencia del sistema tributario emergen (doble imposición, superposición con IVA, fricciones con convenios)?

A partir del corpus se codificaron ejes recurrentes y se consolidaron cuatro núcleos temáticos (resultados): soberanía/coordinación; legitimidad del soft law; doble imposición y coherencia sistémica; y capacidad institucional.

2.3. Relación normativa y contextual

Para anclar la reflexión en el marco jurídico, se trianguló con:

- La reglamentación de la PES y su esquema de retención/declaración, así como su entrada en vigor

- El marco multilateral: la “solución de dos pilares” impulsada por la OCDE (declaración de octubre de 2021 y su evolución)
- La alternativa/insumo de la ONU (Modelo de Convenio, especialmente el debate alrededor del artículo 12B)
- Las reglas sobre IVA en servicios prestados desde el exterior (como ejemplo de medidas ya operativas y, a la vez, fuente de posibles superposiciones)

3. Reflexiones y marco jurídico

3.1. Marco jurídico mínimo: ¿qué hace la PES en Colombia?

La PES se estructura como un régimen especial de sujeción al impuesto sobre la renta y complementarios para personas no residentes o entidades no domiciliadas que obtienen ingresos por venta de bienes y/o prestación de servicios a clientes o usuarios ubicados en Colombia, cuando se cumplan criterios de “presencia” medidos económicamente.

Un elemento central del diseño —subrayado en el panel— es que el recaudo intenta resolverse con una lógica “pragmática”: si no hay establecimiento permanente, el Estado necesita mecanismos de cobro alternativos. En esa línea, el régimen ofrece opciones: (i) quedar sometido a retención en la fuente; (ii) declarar anualmente pagando una tarifa del 3% sobre ingresos brutos y, dependiendo del caso, permanecer o no sujeto a retención; o (iii) declarar al 3% y solicitar la no aplicación de la retención, cumpliendo requisitos de registro y soporte.

La reglamentación también establece la entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2024 y conecta la aplicación de conceptos (“cliente, usuario, interfaz digital, servicio digital”) con estándares internacionales, citando expresamente OCDE (Acción 1/BEPS y Pilar 1) y el artículo 12B del Modelo ONU como referentes para definiciones y comprensión del fenómeno.

En paralelo, el panel resalta un punto de coherencia sistémica: la economía digital no llega a un sistema “vacío”. Colombia ya cuenta con instrumentos como el IVA aplicable a ciertos servicios prestados desde el exterior, diseñado bajo el principio de destino y con mecanismos de cumplimiento/registro para prestadores no residentes o retenciones por agentes internos. Esto abre la puerta a tensiones por superposición: la misma actividad puede estar sujeta a IVA (como impuesto indirecto) y, además, a PES (como gravamen a ingresos brutos bajo renta), con efectos económicos que el panel advierte como potencialmente regresivos o distorsionantes.

3.2. Resultados: cuatro tensiones estructurales identificadas en el panel

3.2.1. Soberanía fiscal vs. coordinación internacional: la soberanía ya no es “absoluta”

Una de las ideas más reiteradas en el panel es que la tributación de la economía digital se parece, por su naturaleza, a problemas transnacionales como la tributación al carbono: su solución óptima exige coordinación, porque la actividad económica —y el valor— no se dejan encerrar dentro de fronteras jurídicas.

El panel discute la soberanía fiscal en dos niveles:

- **Soberanía como potestad formal** (reserva de ley, legalidad, parlamento)
- **Soberanía como capacidad efectiva de gobierno** en un entorno de plataformas globales

En la discusión aparece una tesis fuerte: la economía digital ha creado “mundos” o “universos” paralelos —plataformas y redes— que funcionan como espacios normativos propios (con reglas, mercados, sistemas de reputación y formas de interacción). El desafío no es solo

jurídico, sino institucional: ¿cómo regula y fiscaliza un Estado algo que ni siquiera entiende plenamente, y que opera con lógica transnacional?

Desde esta óptica, el panel plantea que la soberanía no puede concebirse como una autonomía aislada (“hago normas internas y no me importa el resto”), porque la consecuencia inmediata es la doble o triple imposición: varios Estados pueden gravar la misma base o flujo sin mecanismos eficaces de coordinación.

3.2.2. La legitimidad del “soft law”: OCDE, déficit democrático y alternativas ONU

Otro núcleo del panel cuestiona la legitimidad de que buena parte del derecho tributario internacional contemporáneo se cocine —y se “exporte”— mediante instrumentos que no son tratados formales sino soft law: guías, estándares, declaraciones, modelos, reportes técnicos.

La tensión no es menor. Se recuerda el aforismo “no hay impuestos sin representación” y se plantea un dilema: si reglas sustantivas que redistribuyen potestades tributarias se negocian por funcionarios expertos en foros multilaterales (OCDE) y luego se “bajan” a la legislación interna, ¿qué ocurre con el principio democrático? El panel no cae en una negación simple del multilateralismo; por el contrario, reconoce el valor de la coordinación. La crítica apunta a dos cosas:

- **Legitimidad y representatividad:** la OCDE no incluye a todos los países con el mismo peso; sus soluciones pueden responder mejor a ciertas economías
- **Traducción normativa defectuosa:** incluso si el estándar es razonable, su implementación local puede ser “mal traída y mal implementada”, generando inseguridad jurídica y costos innecesarios

En este punto, el panel alude a una suerte de “contrapunto” emergente: la ONU y su Modelo de Convenio (incluyendo debates como el artículo 12B para servicios digitales automatizados) se presentan como un espacio donde países en desarrollo han buscado mayor voz y preservación de potestades del Estado fuente.

Esta tensión también se conecta con el hecho —mencionado en la reglamentación colombiana— de que la PES se apoya en estándares OCDE y, simultáneamente, reconoce referentes ONU. En términos sociojurídicos, esto sugiere que Colombia está en medio de dos gramáticas de legitimidad: la tecnocrática (OCDE) y la “universalista” (ONU), sin que exista aún una arquitectura global plenamente funcional.

3.2.3. Riesgos de doble imposición y fricciones con el comercio internacional

El panel insiste en un punto técnico con enorme relevancia práctica: las medidas unilaterales (PES o impuestos a servicios digitales) carecen, por regla general, de un **mecanismo robusto de coordinación** para evitar doble tributación. El riesgo se agrava cuando el impuesto es sobre ingresos brutos y no se reconoce en la jurisdicción de residencia como “income tax” acreditable.

La reglamentación de la PES reconoce implícitamente ese reto al intentar diseñar mecanismos de retención y declaración; pero el panel advierte que el problema de fondo es internacional: si el país de residencia no reconoce el pago como crédito, el impuesto se vuelve un costo adicional, afectando inversión, precios o estrategias de mercado.

A ello se suma una capa geopolítica y de derecho económico internacional: varios países pausaron o moderaron sus impuestos digitales ante la posibilidad de **represalias comerciales** y cuestionamientos bajo acuerdos de comercio. En el debate público global, estas tensiones se han asociado a obligaciones y principios de acuerdos como el GATS y el GATT, que estructuran disciplinas sobre comercio de servicios y bienes.

Este punto se vincula directamente con el estado del consenso multilateral: la “solución de dos pilares” buscó precisamente reducir la proliferación de medidas unilaterales. El acuerdo político de octubre de 2021, en el marco del Inclusive Framework, refleja ese esfuerzo de coordinación, aunque su implementación y aceptación han sido complejas.

3.2.4. Brechas institucionales: fiscalizar lo digital exige tecnología, datos y arquitectura de controversias

Finalmente, el panel coloca el foco en la distancia entre “norma escrita” y “Estado capaz”. La economía digital requiere:

- Plataformas de intercambio de información compatibles entre países
- Capacidad técnica para rastrear transacciones digitales, interfaces, servicios automatizados y pagos transfronterizos
- Mecanismos efectivos de resolución de controversias tributarias internacionales (MAP, arbitraje, etc.), que hoy se perciben como insuficientes o poco funcionales

En esa línea, el panel sugiere que insistir únicamente en “nuevas figuras” (como la PES) sin fortalecer administración tributaria puede conducir a una paradoja: el sistema se vuelve más complejo, pero no necesariamente más eficaz. En lugar de multiplicar instrumentos, se plantea considerar el fortalecimiento de herramientas ya existentes (por ejemplo, antiabuso) y priorizar impuestos con mejor encaje en el comercio internacional y en la lógica digital.

El IVA aparece como ejemplo: es un impuesto que opera bajo el principio de destino, se adapta relativamente bien al consumo transfronterizo y cuenta con mecanismos de registro o retención para prestadores desde el exterior. No obstante, el panel también reconoce que incluso el IVA enfrenta límites si la capacidad tecnológica es insuficiente.

3.3. Discusión: ¿Qué nos dice la PES sobre el Estado en la era de plataformas?

3.3.1. PES como “solución transitoria” y el problema de coherencia

Del panel se desprende una lectura: la PES es, en gran medida, un **instrumento transitorio**. No resuelve el dilema estructural de asignación de potestades tributarias en un mundo sin presencia física; intenta, más bien, capturar una porción del valor económico que fluye por el mercado local, sin esperar a que madure un consenso multilateral.

Pero en la práctica, esa transitoriedad puede volverse permanente si el consenso internacional no se concreta. El riesgo es que el sistema se llene de “parches” que se superponen: IVA digital + retenciones + PES + eventuales impuestos adicionales, con un efecto acumulativo sobre consumidores y proveedores.

En clave sociojurídica, el problema no es solo técnico: es de legitimidad. Si el contribuyente percibe arbitrariedad, complejidad o “doble gravamen” sobre la misma actividad, la norma pierde eficacia social y se intensifican estrategias defensivas (reestructuración, litigio, traslado de costos o salida del mercado).

3.3.2. El debate OCDE/ONU como disputa por la gobernanza fiscal global

El panel deja entrever que la discusión sobre la economía digital es también una disputa por quién gobierna la tributación global. La OCDE, con su enfoque tecnocrático, produjo un marco (dos pilares) que buscó reorganizar la asignación de utilidades y establecer un mínimo global. La ONU, por su parte, ha promovido instrumentos como el artículo 12B para permitir imposición

en fuente sobre servicios digitales automatizados bajo condiciones específicas, lo cual suele resonar con intereses de países en desarrollo.

Colombia aparece, en esta memoria, como un caso ilustrativo: adopta una figura interna (PES) mientras el consenso multilateral está incompleto; y, al mismo tiempo, su reglamentación reconoce que necesita conceptos y marcos internacionales para definir el fenómeno. Es decir: el derecho interno ya no es “autónomo” en su semántica; depende de estándares globales para poder describir aquello que pretende gravar.

3.3.3. La agenda realista: administración tributaria, coordinación y diseño “usables”

Si se toma el panel como diagnóstico colectivo, la agenda realista para Colombia no sería “solo” mantener o derogar la PES, sino:

- **Mejorar coherencia interna:** evitar duplicidades y clarificar interacciones PES-IVA, incluyendo guías operativas y análisis de impacto sobre consumidor y precios
- **Asegurar mecanismos de cobro y cumplimiento:** el diseño de agentes de retención (entidades financieras, pasarelas, etc.) es clave, pero exige reglas claras y datos de calidad
- **Impulsar coordinación internacional:** si no hay mecanismos para mitigar doble imposición, la PES puede traducirse en fricción con inversión y en un costo no recuperable para empresas
- **Invertir en capacidades:** plataformas y analítica; sin tecnología, el derecho tributario digital puede convertirse en una “declaración simbólica”

4. Conclusiones

- La PES refleja un cambio de época: el vínculo fiscal ya no puede depender exclusivamente de presencia física; la digitalización empuja a redefinir nexos y las bases impositivas
- La discusión sobre soberanía fiscal cambió de contenido: hoy la soberanía se prueba en la capacidad efectiva del Estado para entender, regular y fiscalizar plataformas globales, sin aislarse de la coordinación internacional
- Existe un déficit de legitimidad y traducción normativa en la forma como estándares globales (soft law) se incorporan internamente; la crítica no es al multilateralismo, sino a su representatividad y a implementaciones locales defectuosas
- El riesgo de doble imposición es estructural en medidas unilaterales sobre ingresos brutos si no hay mecanismos de coordinación y reconocimiento en residencia; además, pueden surgir fricciones con disciplinas del comercio internacional
- La ruta de política no es solo normativa: exige fortalecer administración tributaria, datos, plataformas, y mecanismos de controversias, así como depurar coherencia interna entre PES e IVA en servicios digitales desde el exterior

En suma, la PES puede entenderse como una respuesta “interina” ante un problema global no resuelto. Su éxito no depende exclusivamente de su tarifa o de sus umbrales, sino de su coherencia sistémica, su administración y su capacidad para insertarse en un entorno de cooperación internacional que, por ahora, sigue en construcción.

5. Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022 (Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social).

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (s. f.). Prestadores de servicios desde el exterior (IVA).



DIAN. (2024, 8 de julio). Concepto 004513 int. 525 de 2024.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Decreto 2039 de 2023 (reglamentación PES).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy (October 2021).

OCDE. (2021). Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy: Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two).

United Nations. (2021). United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2021).

World Trade Organization. (1994). General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994).

World Trade Organization. (1994). General Agreement on Trade in Services (GATS).

El impuesto sobre la renta para las sociedades en Colombia

Tema: El binomio sociedad-socio en el Derecho tributario colombiano: panorama y desafíos para la sostenibilidad fiscal

Por Clara Viviana Plazas Gómez

Profesora, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Resumen: el tratamiento tributario del binomio sociedad–socio constituye uno de los debates estructurales más relevantes del derecho tributario contemporáneo. Su origen no es exclusivamente fiscal, sino que se encuentra en la construcción dogmática de la persona jurídica como ficción destinada a separar patrimonios y administrar riesgos. En Colombia, la evolución normativa del impuesto sobre la renta —desde su configuración inicial orientada a personas naturales hasta su extensión plena a sociedades— ha generado un sistema híbrido que hoy combina altas tarifas corporativas, tributación adicional sobre dividendos, sobretasas sectoriales, retenciones anticipadas y un diseño normativo poco diferenciado respecto de la demografía empresarial real. Este artículo examina el fundamento teórico del problema, su evolución histórica, la ruptura introducida en 2012, el contexto comparado, las cifras actuales de recaudo y estructura empresarial, y los retos de política pública que enfrenta el sistema tributario colombiano.

Panelistas:

Lucy Cruz de Quiñones

Mauricio Piñeros Perdomo

Julio Fernando Álvarez

Moderadora: Clara Viviana Plazas Gómez

1. Introducción

El debate sobre la tributación de la sociedad y del socio no es una cuestión coyuntural ni un simple desacuerdo sobre tarifas. El punto que se plantea —y que sigue sin resolverse— constituye uno de los grandes problemas del derecho tributario contemporáneo. En realidad, no se trata solo de una dificultad fiscal, sino de una tensión más amplia que atraviesa todas las áreas del derecho relacionadas con la persona jurídica, la ficción de la sociedad y la relación entre esta y sus socios. Se trata de un problema estructural no resuelto que atraviesa: la teoría general



de la persona jurídica, el concepto constitucional de capacidad contributiva, la arquitectura del impuesto sobre la renta y la política pública de emprendimiento y desarrollo empresarial.

Cuando los individuos constituyen una sociedad, lo hacen con un propósito claro: separar su patrimonio personal de aquel que destinan a una actividad económica específica. Esta escisión patrimonial permite aislar el riesgo y proteger los bienes individuales. Detrás de esa construcción jurídica está la teoría de la ficción, consolidada desde la Revolución Industrial, según la cual la sociedad es una “persona ficta”, distinta de los individuos biológicos que la conforman.

La sociedad es ficticia porque no existe como realidad tangible; existe porque el ordenamiento jurídico le reconoce personalidad para que pueda ser titular de derechos y obligaciones. Así, responde con su propio patrimonio por los negocios que realiza, sin afectar directamente el patrimonio de los socios. El riesgo —y su adecuada distribución— fue el verdadero motor de esta construcción.

La pregunta central es aparentemente sencilla: ¿quién debe soportar la carga tributaria sobre la utilidad empresarial? Sin embargo, su respuesta involucra tensiones entre la separación

patrimonial y realidad económica, la progresividad y proporcionalidad y el recaudo y sostenibilidad productiva.

2. La ficción societaria y la separación patrimonial: origen del dilema

Desde la Revolución Industrial se consolidó la teoría de la ficción jurídica: la sociedad es una persona distinta de los individuos biológicos que la componen. No existe materialmente, pero el ordenamiento le atribuye personalidad para cumplir una función económica esencial. La finalidad principal fue la gestión del riesgo. La separación patrimonial permitió:

1. Afectar un patrimonio específico a un objeto social
2. Limitar la responsabilidad de los socios
3. Facilitar la acumulación de capital
4. Incentivar la inversión y la actividad productiva

La sociedad responde con su propio patrimonio por las obligaciones derivadas de su actividad, preservando el patrimonio individual de los socios.

No obstante, esta separación jurídica genera un problema fiscal inevitable: si la utilidad es producida por la sociedad, pero pertenece económicamente al socio, ¿quién debe tributar por ella?

3. El impuesto sobre la renta: del tributo personal al tributo híbrido

El impuesto sobre la renta surge históricamente como un tributo destinado a medir la capacidad contributiva de las personas naturales. Su lógica es personal y progresiva. En Colombia, la Ley 78 de 1935 unificó bajo un mismo tributo a las personas naturales y las personas jurídicas. Esta decisión temprana y estructural, aunque práctica, generó una tensión técnica: dos sujetos cuya capacidad contributiva se mide de manera distinta quedaron sometidos a un mismo estatuto. En el derecho comparado, especialmente en los sistemas modernos y en los convenios para evitar la doble imposición, suele distinguirse claramente entre el Impuesto sobre la renta personal y el Impuesto sobre sociedades, separación estructural que no se hizo en Colombia.

Durante décadas, el sistema colombiano entendió que la utilidad empresarial debía tributar una sola vez. Si la sociedad pagaba el impuesto del dividendo distribuido no generaba una nueva carga sustancial, por lo cual, era técnicamente tratado como ingreso no constitutivo de renta. El fundamento era claro: el dividendo no crea riqueza adicional; simplemente distribuye la ya gravada. Este esquema proporcionó estabilidad hasta comienzos del siglo XXI.

Con la Ley 1607 de 2012 se produjo un cambio estructural. Se decidió gravar nuevamente el dividendo en cabeza del socio, sin un sistema pleno de integración o crédito fiscal. De tal suerte que, se consolidó así la doble tributación económica para la sociedad que tributa sobre la renta y el socio que tributa sobre el dividendo. El principal argumento a favor fue la progresividad. Dado que las sociedades tributan con tarifas proporcionales, gravar al socio persona natural permite introducir progresividad real en el sistema. El nuevo esquema se defendió sobre dos argumentos: la falacia y la virtud

La principal falacia consistió en aceptar que la tributación total podía distribuirse entre sociedad y socio, siempre que no fuera confiscatoria o desproporcionada. La virtud, por su parte, radicaba en la progresividad: para lograr un sistema progresivo es necesario gravar a las personas naturales, pues las personas jurídicas tributan con tarifas proporcionales.

Sin embargo, la suma de las cargas puede reabrir la discusión constitucional sobre proporcionalidad y confiscatoriedad. Si la tributación combinada agota la renta o disminuye considerablemente la fuente productora, el sistema pierde legitimidad.

Por su parte, en el derecho comparado existen distintos modelos. Algunos países aplican impuesto cero a los dividendos en cabeza del socio; otros gravan entre el 5% y el 15%. En varios sistemas europeos occidentales, las personas naturales enfrentan tarifas que oscilan entre el 26% y el 30%, e incluso superiores.

En Irlanda, por ejemplo, la tarifa al socio puede llegar al 51%, mientras la tarifa corporativa es del 12,5%. Allí el sistema funciona bajo la lógica de la carga combinada: lo relevante es la suma, siempre que no sea desproporcionada. En Francia, la sentencia de 2012 que avaló el impuesto a los dividendos sostuvo que no existía un problema de constitucionalidad mientras se mantuviera indemne la fuente productora. El debate, entonces, no es si puede existir doble tributación económica, sino hasta qué punto resulta razonable. La conclusión comparada es consistente: lo relevante es la carga combinada, no la tarifa aislada.

4. El problema técnico colombiano: un solo impuesto, dos lógicas distintas

Colombia adoptó una decisión estructural con la Ley 78 de 1935: unificar en un solo impuesto la renta de personas naturales y sociedades. Sin embargo, ambos sujetos tienen capacidades contributivas que se miden de manera distinta. En el derecho comparado suele diferenciarse entre impuesto sobre la renta de personas físicas e impuesto de sociedades. En Colombia, esa distinción nunca se hizo plenamente. Incluso cuando en 2006 se intentó segmentar el estatuto tributario, el proyecto fracasó por considerarse una reforma meramente formal.

En Colombia, esa distinción nunca se hizo plenamente. Incluso cuando en 2006 se intentó segmentar el Estatuto Tributario, el proyecto fracasó por considerarse una reforma meramente formal. En Colombia confluyen varios factores:

1. Tarifas corporativas entre 30% y 35%
2. Sobretasas sectoriales (financiero, petróleo, carbón, energía)
3. Tributación sobre dividendos hasta 30%
4. Retenciones y autorretenciones permanentes
5. Restricciones a deducciones (por ejemplo, regalías en sectores extractivos)

En el sector financiero, la tarifa corporativa puede alcanzar el 50%. Si se suma el 30% sobre dividendos, la carga combinada puede aproximarse al 65%.

Este nivel de presión plantea interrogantes sobre proporcionalidad y sostenibilidad económica.

Posteriormente, la Ley 1819 de 2016 introdujo el artículo 21-1, que consolidó la conexión entre renta fiscal y normas contables. En la práctica, la renta de las sociedades se determina a partir del estado de resultados. Se grava la realidad económico-financiera de la empresa.

Esto evidencia algo fundamental: no es lo mismo medir la capacidad contributiva de una persona natural que la de una sociedad. Sin embargo, ambas continúan reguladas bajo un mismo estatuto.

En los últimos veinte años, Colombia ha tenido entre 12 y 21 reformas tributarias. Esta inestabilidad ha generado un sistema orientado al recaudo inmediato. Se han incrementado tarifas, creado sobretasas sectoriales —financiero, petrolero, minero, energético— y restringido deducciones. En algunos casos, la tributación combinada sociedad-socio puede superar el

60%. Además, el sistema de retenciones y autorretenciones se ha convertido en un mecanismo estructural de recaudo anticipado. Las empresas no solo pagan sus propios impuestos, sino que actúan como agentes recaudadores de seguridad social y retenciones, representando cerca del 49% del recaudo total.

Según cifras de la OCDE, el recaudo colombiano equivale aproximadamente al 19,7% del PIB. De ese total, las personas naturales aportan cerca del 7%, mientras que las personas jurídicas contribuyen alrededor del 32% del impuesto de renta. Las empresas, en términos prácticos, sostienen una parte sustancial del sistema.

El problema se agrava cuando se analiza el contraste con la demografía y la estructura empresarial del país. Según el RUES, en 2024 se crearon más de 85.000 sociedades; de ellas, más de 81.000 fueron microempresas y solo ocho grandes empresas. El 99% del tejido empresarial colombiano está compuesto por micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, el impuesto de renta se diseña como si todas las sociedades fueran grandes contribuyentes. La complejidad normativa y las altas cargas afectan de manera desproporcionada a las pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas lideradas por mujeres y concentradas en servicios y comercio. El diseño del impuesto de renta societario parece pensado para grandes contribuyentes, no para este universo empresarial.

4.1 El Régimen Simple y la necesidad de equilibrio

En este contexto, el régimen simple de tributación surge como un intento de facilitar el cumplimiento para pequeñas empresas, basándose en una lógica distinta a la renta tradicional y acercándose más al flujo de caja como medida de capacidad contributiva. Eliminar o debilitar este tipo de mecanismos podría obstaculizar el emprendimiento. Un sistema tributario serio no solo debe recaudar: debe estimular el crecimiento, la formalización y la inversión.

Algunas ideas para destacar:

- En derecho comparado, los regímenes simplificados son instrumentos habituales para promover formalización y emprendimiento
- Otra alternativa es la transparencia fiscal, donde la utilidad se imputa directamente al socio, como en ciertos modelos de Partnership
- Alternativas teóricas y desafíos estructurales
- En un contexto de movilidad internacional del capital, cargas excesivas pueden incentivar:
 - Traslado de inversiones
 - Establecimientos permanentes en jurisdicciones de baja tributación
 - Planeación fiscal agresiva
- La competencia fiscal internacional obliga a evaluar no solo la justicia interna, sino la competitividad externa
- El debate no debe simplificarse en términos de que el 1% financie al 99%. El principio constitucional de justicia tributaria implica:
 - Capacidad contributiva real
 - Proporcionalidad
 - No confiscatoriedad
 - Legalidad y consentimiento democrático
- Con una carga combinada que puede aproximarse al 65%, entre 12 y 21 reformas en dos décadas, y un tejido empresarial compuesto en más del 80% por microempresas, el sistema requiere revisión estructural
- La sostenibilidad fiscal no depende únicamente del recaudo inmediato, sino de la viabilidad económica del sector productivo que lo financia



5. Conclusiones

La ausencia de una política tributaria integral y coherente pone en riesgo la sostenibilidad del modelo económico. El sistema debería equilibrar recaudo, progresividad, estímulo al emprendimiento y competitividad internacional. Figuras como las sociedades transparentes - modelo Partnership o el fortalecimiento del régimen simple de tributación representan alternativas viables para adecuar la tributación a la realidad empresarial, especialmente en el segmento de micro y pequeñas empresas. El régimen simple, al gravar flujos y no utilidades contables, introduce una medida distinta de capacidad contributiva, más acorde con estructuras empresariales emergentes.

En definitiva, la discusión sobre el binomio sociedad-socio trasciende el debate técnico sobre tarifas. Se trata de definir el modelo de justicia tributaria que el país desea adoptar: uno basado en la presión recaudatoria coyuntural o uno estructurado sobre principios de equidad, proporcionalidad, capacidad contributiva y sostenibilidad económica. Un sistema tributario sano no puede fundarse exclusivamente en la lógica de que “el 1% sostenga al 99%”, ni desconocer que la estabilidad normativa, la razonabilidad de las tarifas y la integración coherente entre la sociedad y el socio son condiciones indispensables para el crecimiento.

Repensar el impuesto de renta en Colombia implica reconocer la heterogeneidad empresarial, diferenciar claramente los sujetos pasivos, integrar adecuadamente la tributación sociedad-socio y garantizar que la carga fiscal no desincentive la inversión ni el emprendimiento. Solo así será posible armonizar la iniciativa privada con la financiación legítima del Estado social de derecho, dentro de un marco de equilibrio y sostenibilidad tributaria.

Una iniciativa académica dedicada a comprender, analizar e interpretar las dinámicas fiscales y tributarias que moldean el desarrollo del país

El Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario es una iniciativa académica dedicada a comprender, analizar e interpretar las dinámicas fiscales y tributarias que moldean el desarrollo del país.

Desde su fundación a finales del siglo XX, ha tenido el firme propósito de generar conocimiento útil, promover el debate informado y fortalecer la cultura fiscal en Colombia y América Latina.

El Observatorio integra la investigación académica con la incidencia pública, articulando el pensamiento crítico universitario con los desafíos reales de la gestión de los recursos públicos. Mediante estudios, publicaciones, foros, observatorios de datos y alianzas institucionales, impulsa la formación de líderes capaces de transformar la política fiscal en una herramienta de equidad, eficiencia y confianza ciudadana.

Objetivos

- Investigar y analizar las políticas fiscales, presupuestales y tributarias desde una perspectiva interdisciplinaria y aplicada.
- Conectar la academia con la sociedad, promoviendo el debate público y la divulgación de información fiscal comprensible y accesible.
- Generar propuestas y reflexiones que contribuyan a mejorar la equidad, transparencia y sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Fomentar la formación de profesionales y estudiantes con conciencia fiscal, sentido ético y compromiso con el bien común.
- Construir redes de cooperación con entidades públicas, privadas y académicas nacionales e internacionales.

Misión

Inspirar una nueva forma de entender la política fiscal como instrumento de desarrollo, equidad y confianza social.

El Observatorio tiene la misión de investigar, analizar y comunicar, con claridad y rigor, los temas relacionados con la Hacienda pública y el derecho tributario, fortaleciendo la cultura fiscal y promoviendo decisiones públicas basadas en evidencia, transparencia y justicia.

Visión

Ser, para el año 2030, un referente académico y ciudadano en el estudio y análisis de las políticas fiscales y tributarias de América Latina.

Un Observatorio reconocido por su capacidad de diálogo entre la academia, el Estado y la sociedad, por su innovación en la comunicación del conocimiento y por su compromiso con la transformación ética y sostenible de la gestión pública.

Equipo de Trabajo

Director

Oswaldo Andrés González Barrera

Abogado de la Universidad del Rosario, especialista en derecho tributario y en Hacienda pública de la misma Universidad. LL.M. en derecho tributario internacional, University of Florida. Maestría en historia de las independencias iberoamericanas, Universitat Jaume I.

Colaboradores

Profesores del área de Hacienda Pública y Derecho Tributario

Líneas de trabajo

- Política fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas
- Hacienda pública y gestión presupuestal
- Derecho tributario y justicia fiscal
- Internacionalización de la política tributaria
- Transparencia, rendición de cuentas y cultura fiscal ciudadana
- Finanzas territoriales y descentralización
- Educación y divulgación fiscal para la ciudadanía

Eventos, foros y congresos

- Participación como organizadores y expositores en el “Foro Beneficios Tributarios: ¿Incentivos o privilegios?”, el cual se llevó a cabo el 04 de agosto de 2025 en el Auditorio Jorge Hoyos de la Universidad Javeriana. El evento fue organizado dentro de la Red de Trabajo Fiscal, iniciativa académica interinstitucional donde participa el Observatorio en representación de la Universidad del Rosario y en cual se participó en el panel de cierre del evento.
- Segundo Gran Foro de Hacienda Pública y Tributación: “La encrucijada de la hacienda pública”, desarrollado el 21 de octubre de 2025 en el Auditorio Jockey de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. <https://urosario.edu.co/segundo-gran-foro-nacional-de-hacienda-publica-y-tributacion>

- Episodio 200 del Programa Impacto Económico, dirigido por el profesor Henry Amoroch: <https://podcasts.apple.com/co/podcast/impacto-econ%C3%B3mico/id1500969518?i=1000728413281>
- Participación en la celebración de los siete años del Programa “Impacto Económico” donde se discutieron los estados de emergencia económica, social y ecológica decretados por el Gobierno Nacional durante los meses de enero y febrero de 2026. <https://open.spotify.com/episode/OGTpixgAUK16LenlXcFlaX?si=38a5acf8329b405a>
- Participación en el Hackathon Legal organizado por la Academia Colombiana de Jurisprudencia el 16 de marzo de 2026 en Corferias, punto de partida del Concurso Jorge Vélez García, diseñado para estudiantes de pregrado en derecho a nivel nacional, y en el cual participan actualmente estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia.
- Participación en el International Tax Meeting organizado por el Florida Tax Institute, el pasado 07 y 08 de abril de 2026, en Orlando, Estado de Florida, Estados Unidos, evento donde se discutieron temas de actualidad como la última reforma tributaria de Estados Unidos y los avances en tributación internacional por la adopción del Pilar 2 de la OCDE por parte de varios países latinoamericanos, incluido Colombia.

Intervenciones ante la Corte Constitucional

Intervenciones ante la Corte Constitucional en procesos de revisión automática de decretos legislativos:

1. Expediente RE-388, solicitando la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1474 de 2025, por “*Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025*” https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000388&lista=datosExpedientes_1776097991697
2. Expediente RE-387, solicitando la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1390 de 2025, por el cual se decretó un Estado de Emergencia Económica y Social en todo el país. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000387&lista=datosExpedientes_1776098112472

Investigación

El Observatorio se plantea como eje divulgador del semillero de investigación del proyecto de Investigación de la línea de Derecho Público «Política fiscal: equidad y justicia» y las tres líneas que se ofertaron para el año 2025:

1. Justicia fiscal, equidad y empoderamiento para las mujeres: Dra. Clara Viviana Plazas Gómez.
2. Inversión extranjera en Colombia y tributación después de BEPS: Dr. Oswaldo Andrés González Barrera.
3. Desafíos del Derecho Tributario Internacional: Dr. Brandon Steven Espinel Laverde.



Para nuestra Firma ha sido un honor financiar esta primera edición
de la revista Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario –
José María del Castillo Y Rada



Recreación en el despacho rectoral de la Consiliatura de 1918.
Creación y desarrollo Silvana Rodríguez Mora.



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia