

**Reformas tributarias en Colombia.  
Una lectura de los cambios tributarios expedidos durante los últimos 32 años y sus  
consecuencias para el País.**

**Trabajo de grado para optar al título de abogado**

**ANDRÉS CAÑAS CARDONA**

**ALEJANDRO GUZMÁN RENDÓN**

Director

Universidad de Caldas  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Programa de Derecho  
2023

A la Memoria de mi abuelo Eduardo Cardona Álvarez

## **Agradecimientos**

A Dios, quien siempre estuvo en las noches más oscuras

A mi Padre Andrés Cañas y mi Madre Cecilia Cardona, por la paciencia en estos dos años

A mi Maestro Alejandro Guzmán Rendón, por ser mi reflejo y mi guía en este camino

A mi Amigo Juan José Patiño

A mi Maestro Mario Chica

A mi Amiga Sara María Bernal

A mi Amigo Luis Felipe Molina

Al Programa de Derecho de la Universidad de Caldas

## **Resumen**

El presente trabajo estudia las principales teorías políticas y económicas de la edad moderna, las cuales, se han encargado de fundar las concepciones actuales que, sobre política y economía se tienen, al compás del desarrollo tributario en Colombia que es el eje conductor entre la economía, la política y el derecho, teniendo como insumo a las leyes y decretos que han sido expedidos durante estos últimos 32 años de historia republicana, siendo estas últimas, una nueva fuente de interpretación de lo que ha sido la historia política, social y económica de Colombia, para así, discernir en las causas que han inspirado las violentas prácticas de la Rama Ejecutiva y Legislativa en torno a su constante expedición de normas tributarias.

### **Palabras clave**

Política, economía, Estado, reformas tributarias, impuestos

## **Abstract**

The present work explores the principal political and economic theories of the modern age that have played a pivotal role in shaping our current understanding of politics and economics. This exploration is conducted in tandem with the tax development in Colombia, serving as the central axis linking the economy, politics, and law. The study utilizes the laws and decrees enacted over the past 32 years of republican history as primary source material. These legal instruments provide a new perspective for interpreting Colombia's political, social, and economic history. The overarching aim is to identify the root causes that have motivated the Executive and Legislative Branches to engage in frequent issuance of tax regulations, thereby contributing to an understanding of the underlying factors behind their recurrent adoption of such practices.

## **Keywords**

Politics, economy, State, tax reforms, taxes.

## Tabla de contenido.

Introducción.....	1
1. Apartes del plan de investigación.....	5
1.1. Problema de investigación.....	5
1.2. Objetivos.....	8
1.3. Justificación.....	9
1.3.1 Pertinencia del abordaje político y económico en el estudio de las reformas tributarias expedidas desde el gobierno de César Gaviria hasta el gobierno de Iván Duque.....	12
1.4. Estado del arte.....	13
1.4.1 Rastreo del abordaje académico de las reformas tributarias.....	13
1.5. Marco metodológico.....	18
1.5.1. Alcance.....	18
1.5.2 Diseño.....	18
1.5.3. Enfoque.....	19
1.5.4. Operacionalización de objetivos.....	19
Primer capítulo. La política.....	22
2. ¿Qué es la política?.....	22
2.1. Sobre las relaciones de poder.....	22
2.2. La política en Maquiavelo.....	24
2.3 La política en Thomas Hobbes.....	27
2.4. La política en John Locke.....	29
2.5. La política en James Madison.....	32
2.6. La política en Max Weber.....	35
2.7. La política social.....	37
2.8. Crítica a la política liberal.....	40
2.9. Breve rastreo sobre los sistemas políticos modernos.....	42
Segundo capítulo. La economía.....	47
3. ¿Qué es la economía?.....	47
3.1. Breve rastreo sobre los sistemas económicos.....	47
3.2.Escuela de economía clásica.....	53
3.3. Escuela de economía Marxista.....	56
3.4. Escuela de economía keynesiana.....	58
3.5. Escuela de economía neoclásica.....	61
3.6. Escuela de economía austríaca.....	63
3.7. Tendencias contemporáneas de la economía.....	66
Tercer capítulo. La Hacienda Pública.....	71
4. La Hacienda Pública.....	71

4.1. Sobre la Concepción de Hacienda Pública.....	71
4.2. Sobre la Función Económica del Estado.....	72
4.3. Sobre el gasto público.....	75
4.4. Sobre el Presupuesto General de la Nación.....	76
4.5. Sobre el Plan Nacional de Desarrollo.....	78
4.6. Sobre el Sistema Fiscal.....	80
4.7. Sobre el procedimiento de las reformas tributarias.....	81
4.8. Justificación de las reformas tributarias.....	86
4.9. Sobre la DIAN.....	88
Cuarto capítulo. Las reformas tributarias.....	92
5. Las reformas tributarias.....	92
5.1. Reformas tributarias del gobierno Iván Duque Márquez.....	92
5.2. Reformas tributarias del gobierno Juan Manuel Santos Calderón.....	108
5.3. Reformas tributarias del gobierno Álvaro Uribe Vélez.....	129
5.4. Reformas tributarias del gobierno Andrés Pastrana Arango.....	152
5.5. Reformas tributarias del gobierno Ernesto Samper Pizano.....	178
5.6. Reformas tributarias del gobierno César Gaviria Trujillo.....	197
Análisis de resultados.....	219
6. Análisis de resultados.....	219
6.1. La falta de claridad de las leyes tributarias.....	219
6.2. Las constantes reformas tributarias.....	222
6.3. Los constantes cambios tributarios como violación de la seguridad jurídica.....	224
6.4. El exceso de reformas tributarias afectan la confianza en el mercado.....	227
6.5. El eufemismo de las reformas tributarias de Iván Duque.....	230
6.6 La dependencia del Estado colombiano de los ingresos tributarios.....	232
6.7. El exceso de cambios tributarios que terminan siendo nocivos para la inversión del país.....	236
6.8. Los intereses a los cuales responden las reformas tributarias.....	238
6.9. El abuso de las facultades extraordinarias, convierten al presidente en un legislador de tributos, violando el principio de reserva de ley.....	242
6.10. Los pesos y contra pesos que se evidencian en el proceso de creación de las reformas tributarias.....	246
Conclusiones y Recomendaciones.....	249
7. Recomendaciones.....	249
7.1. La necesidad de una política tributaria clara.....	249
7.2 La necesidad de una política tributaria a largo plazo.....	250
7.3. El límite constitucional que se hace necesario para el ejecutivo y legislativo.....	250
7.4. El deber ser de las reformas tributarias en Colombia.....	251

7.5. El Estado debe buscar nuevas fuentes de ingreso distintas a las provenientes de los tributos.....	252
REFERENCIAS.....	254



## Introducción

*Es injusto que una generación sea comprometida por la precedente.  
Hay que encontrar un modo de preservar a las venideras  
de la avaricia o inhabilidad  
de las presentes.*

*Napoléon Bonaparte*

La obsesión generada por el presente trabajo, se encuentra dada en mis intereses intelectuales por la economía, la cual, como rama del conocimiento, es levemente abordada desde el derecho, sin embargo, en los análisis de estas dos ramas del conocimiento, he encontrado un portal, un eje conductor que con esperanza, me ha permitido desarrollar la concatenación de estas dos áreas del conocimiento, siendo ésta, el área atinente a los tributos, y para ser más específicos, al tema de los impuestos, los cuales, tienen en su creación, componentes políticos, jurídicos y económicos que son ampliamente desarrollados a través de las reformas tributarias.

Al anterior interés intelectual que despertaron en mí, todas estas temáticas, debo agregar que Colombia, ha sufrido las consecuencias más nefastas en el curso de su historia, a causa de erradas y abyectas decisiones políticas y económicas, por lo tanto, generar conocimiento y sembrar conciencia sobre estos temas, empezando por la conciencia propia, en algo comienza a cambiar, todo lo que hoy, está desordenado y huele mal en nuestro país.

Para ser aún más conscientes de las problemáticas anteriormente enunciadas, vale la pena hablar de las noticias que hoy abocan a nuestra nación al escarnio institucional e internacional, a causa de la confirmación de las sospechas desarrolladas en el presente trabajo, ejemplo de ello, lo encontramos en que según los resultados de la OCDE, Colombia ocupó deshonrosamente, durante el año 2022 y 2023, la peor calificación respecto al sistema tributario según la comparación dada con los los otros 37 miembros de la OCDE, escalafón en el cual, ocupamos el puesto 38, para no ser tan drásticos y decir que ocupamos el último puesto.

Dentro de las situaciones que llevan a Colombia a ocupar este vergonzoso puesto, se evidencian los altos índices en el pago del impuesto de renta corporativa, la aplicación de impuestos al patrimonio y a las transacciones financieras, haciendo a Colombia, el país de todos los miembros de la OCDE, que tiene el sistema tributario menos competitivo; parte de todos los problemas enunciados, comienzan en muchas de las ocasiones para nuestro país, en las reformas tributarias, bajo las cuales uno pensaría, que ante la exacerbada promiscuidad de la rama ejecutiva y legislativa en cuanto a la constante expedición de este tipo de normas, debería tener uno de los mejores sistemas tributarios del mundo, sin darnos cuenta que ante la OCDE, somos la vergüenza del ranking y a ojos de muchos inversores extranjeros, un país de dudosas aptitudes para el desarrollo y la inversión.

Las reformas tributarias, se han convertido en la temática sobre la cual ha girado el debate político y económico de Colombia durante las últimas décadas, generando cambios en los paradigmas sociales y reconfigurando las relaciones de poder desarrolladas al interior del Estado, de esta forma, parte de los problemas más recientes de Colombia, han girado en torno a los contenidos que las reformas tributarias contienen y las diferentes consecuencias de éstas para el país, sin embargo, para entender los impactos políticos, sociales y económicos que han generado las reformas tributarias, es imprescindible ir a las bases de la política y la economía moderna, el papel que estas cumplen para la fundación de los Estado modernos y la forma como se han amalgamado los conceptos de economía y política, con respecto a la conformación de los nuevos Estado sociales de Derecho, la institución de la Hacienda Pública y las funciones que a raíz de estos cambios, se le endilgan al Estado.

En razón de lo anterior, la presente investigación comienza por el estudio de la política desde el análisis de las relaciones de poder desarrolladas al interior de una comunidad, por ello, se indaga en las concepciones políticas y filosóficas de autores modernos como: Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, John Locke, James Madison y Max Weber, junto con la irrupción en el mundo filosófico y político de los preceptos desarrollados desde comienzos del siglo XX con relación a la política social, la conformación de los nuevos Estados y las críticas que se le empiezan a desarrollar a la política y los Estados liberales, de tal suerte que a través de esta narración histórica, se genere el contexto suficiente para entender la conformación actual de los sistemas políticos modernos y la justificación teórica y política de la existencia del Estado.

El desarrollo político moderno, ha estado acompañado por el avance conceptual de la economía, la cual, es indispensable al investigar las leyes tributarias y la hacienda pública de un Estado, por ello, en la presente investigación, la economía es abordada minuciosamente desde las escuelas del pensamiento económico, ya que, dichas escuelas se configuran como las guardianas e impulsoras de los preceptos teóricos, axiológicos y filosóficos de la económica moderna, logrando establecerse en el mundo intelectual, tanto por la aplicación de sus postulados en el desarrollo económico de las naciones, como también, por su impacto en la historia moderna; por lo tanto, el presente trabajo despliega un minucioso barrido sobre las principales escuelas del pensamiento económico, desde los comienzos de la Escuela Clásica de Economía a través de la publicación de "La riqueza de las naciones" de Adam Smith en el año 1776, hasta los avances intelectuales de economistas contemporáneos como Mariana Mazzucato, Joseph Stiglitz, Axel Kaiser y la economista colombiana Vanessa Vallejo.

En medio del constante avance histórico de la política y la economía, junto con los aportes dados en la inspiración y creación de los Estados modernos, ha nacido una nueva área del conocimiento que deviene de la rama económica en el contexto de la dirección de los Estados, dicha área, es conocida como la hacienda pública, a través de la cual, el Estado busca el cumplimiento de los propósitos concertados en las distintas cartas políticas, por lo tanto, la presente investigación acude a los postulados de la hacienda pública, para explicar las funciones económicas del Estado, los presupuestos del Gobierno, el gasto público, la financiación de los gobiernos mediante los impuestos y los medios para recaudar de los asociados, los recursos necesarios para el desarrollo de sus políticas y el mantenimiento de sus funciones.

Una vez entendidos los inicios de la política y la economía, su desarrollo histórico, y el papel tan importante que ejecutan en la conformación de los Estados modernos, junto con el discernimiento claro de las fuentes de financiación y de ingresos de los Estados, la presente investigación nos permite introducirnos en el objeto de estudio, el cual se encuentra contenido en la expedición de las reformas tributarias, desde el gobierno del presidente Iván Duque hasta el gobierno del presidente César Gaviria, de tal suerte que en el barrido histórico, político, social y económico, se investiguen las causas que han llevado a Colombia a ser uno de los países con mayor expedición de normas tributarias en América Latina.

En razón de lo anterior, el presente trabajo se desarrolla en la descripción y el análisis de los autores políticos modernos y las escuelas del pensamiento económico, lo cual, otorga la plataforma suficiente para introducirnos en el análisis del funcionamiento de la Hacienda Pública en Colombia, precisando el énfasis de la presente investigación, en la financiación del Estado a través de los tributos y especializando el enfoque de la investigación, en las razones que sigue la Rama Ejecutiva y Legislativa, en cuanto a su constante expedición de normas tributarias y los impactos que dicho actuar tiene para Colombia.

## 1. Apartes del plan de investigación

### 1.1. Problema de investigación

Los impuestos han acompañado la existencia de los Estados desde sus más recónditos inicios, en Colombia, estos han estado presentes desde la época colonial y en todo el comienzo de nuestra era republicana, sin embargo, desde el gobierno de César Gaviria, el sistema tributario, ha tenido un abanico de modificaciones considerables, las cuales, afectan e interfieren en la estabilidad jurídica y en la situación macroeconómica de Colombia. La adopción de una nueva concepción de Estado, es acogida por la Constitución de 1991, la cual, ha introducido modificaciones importantes en lo relacionado con el agrandamiento burocrático del Estado, el aumento en las tasas de gastos fijos, la creación de nuevas entidades garantes del Estado Social de Derecho, el desarrollo de los procesos de descentralización y las nuevas responsabilidades adjudicadas al aparato estatal; todo lo anterior, ha provocado un aumento considerable en el gasto público y en el tamaño del Estado en Colombia.

En materia tributaria, la Constitución de 1991 consagra tres principios que en la actualidad, siguen acompañando el sistema de rentas nacionales, siendo estos: el principio de legalidad, el principio de irretroactividad y el principio de equidad, los cuales, constituyen la cimentación fundamental del sistema tributario en Colombia; dichos principios, se encargan de “articular” el sistema tributario, además de concederle, una legitimidad teórica y pragmática en su ejecución, no obstante, en el sentir de los ciudadanos y las empresas, no se evidencia una verdadera representación frente a las proporciones que se dan en el recaudo de los tributos ni tampoco, respecto a los destinos de su inversión. El flagelo de la corrupción, la alta burocracia y el excesivo gasto público, son, en la actualidad, los principales enemigos del recaudo de tributos en Colombia.

Los altos índices de corrupción política en Colombia, nos han llevado a ocupar posiciones vergonzosas a nivel internacional (Banco de la República et al., 2022, Pág. 1, 4), seguramente, si hubiese una medición sobre los índices de impunidad en dichos delitos, también ocuparíamos los peores puestos; tristemente, las prácticas corruptas, desangran los recursos recaudados con destino a las inversiones públicas y sociales del Estado, afectando la confianza de los contribuyentes que a

la postre, no evidencian una representación en los impuestos que pagan y terminan siendo seducidos por las distintas formas de evasión y elusión fiscal.

La burocracia conduce al incremento inoficioso y desmedido del gasto público, por su parte, los políticos se aprovechan de esta, en la medida en que la burocracia, es asumida como parte del fortín político una vez ganadas las elecciones, tanto por el poder de maniobra que adquieren sobre los puestos que les son concedidos, como también, por el enquistamiento de vicios de la democracia como el clientelismo y el pago de favores políticos a cambio de esa misma burocracia.

El aumento del gasto público durante las últimas décadas ha aumentado sustancialmente, para darnos una idea de ello, según informes del DANE, entre el año 2010 y el año 2022, los gastos sociales públicos y privados pasaron de \$73,7 billones a comienzos del 2010, a \$223,1 billones a finales del año 2022 (DANE, 2023, Pág. 4, 15). El aumento del gasto, es la otra cara de la moneda del exceso de impuestos, y, por lo tanto, de las reformas tributarias que son el medio a través del cual, estos últimos se multiplican, pues, en medio de la cotidianidad de todos nosotros como ciudadanos, se ha vuelto repetitivo el debate nacional durante 2 o 3 meses del año, en referencia a la nueva reforma tributaria que presentará el gobierno; en ocasiones, pareciese que las reformas tributarias, son una suerte de juego de azar de parte de los gobiernos, los Ministros de Hacienda y el Congreso de la República, por ello, es normal, que cuándo una nueva reforma tributaria se avecina, los bombos y platillos que le hacen gala a las noticias del hueco fiscal se activen, es normal, que antes de una reforma, el gobierno exprese su preocupación macroeconómica y alegue sobre la falta de recursos para llenar el hueco fiscal.

Ahora bien, cuándo se piensa detenidamente en todas estas dinámicas, se hacen perfectamente entendibles las dificultades económicas que pueda tener un Estado, no conozco al día de hoy, el primer Estado que no haya tenido embates económicos en su desarrollo histórico, sin embargo, en Colombia, los cambios tributarios se han vuelto un fetiche para los presidentes a la hora de solucionar los problemas, vendiéndole a los medios nacionales, que la única forma para enfrentar los obstáculos que aquejan a Colombia, devienen de la obtención de mayores recursos, y de su único y exclusivo método de adquisición, encarnado en los cambios tributarios.

Lo anterior, junto con todos los datos desarrollados en el presente trabajo, evidencian un fuerte desequilibrio en la sanidad de las finanzas públicas, en la medida en que el Estado colombiano, depende en gran medida para su mantenimiento y el desarrollo de sus inversiones, del recaudo tributario, por su parte, se evidencia que el sistema tributario, en su extensa volatilidad, no es un sistema establecido y permanente en el tiempo, develando que, las políticas tributarias en nuestra nación, son políticas afines a los intereses de los gobiernos, que se basan en la necesidad de cada día, negando, la estabilidad jurídica y económica de la nación, y debiendo abrazar, a las políticas de Estado en materia tributaria que se mantengan los gobiernos a pesar del paso del tiempo y las nuevas necesidades que en determinados momentos coyunturales puedan surgir.

Pese a los cambios introducidos por la Constitución de 1991, a la independencia del Banco de la República, y los momentos de bonanza económica en Colombia, los recursos para solventar los gastos del Estado nunca parecen ser suficientes, ni para inversión requerida en el país, ni para superación del déficit fiscal y tampoco, para la disminución de la deuda pública, por el contrario, desde la expedición de la Constitución de 1991, podemos ver como diversos estudios demuestran que la deuda pública como porcentaje del PIB ha crecido a tasas aceleradas en las últimas tres décadas, respaldando el fuerte desequilibrio que hay entre los ingresos y los gastos del Estado y la proporción del PIB y del recaudo que se van dirigidos al pago de la deuda (Zapata Quimbayo & Chamorro Narváez, 2022, Pág. 36, 54, 55).

Se debe tener en cuenta, que desde la expedición de la Constitución de 1991, se han aprobado, más de 30 leyes tributarias y 26 decretos expedidos por el poder ejecutivo, aunados a los problemas de carácter fiscal que enfrenta el país frente a las deudas que tiene, la inestabilidad tributaria, se convierte en un problema de confianza y consumo dentro de los mercados, pues las constantes reformas, que por lo general son de carácter regresivo, terminan afectando el consumo de las personas, lo que se traduce en bajos niveles de gasto e inversión en los mercados, afectando el poder adquisitivo de las clases más desfavorecidas, además de los bajos flujos de capital en el sector comercial y la afectación que esto termina teniendo en la productividad de la Nación.

Es por todo lo anterior, que el presente trabajo aborda la cimentación política del Estado moderno junto con los aportados por la academia para el desarrollo conceptual de la economía, para que en

medio de ese abordaje, se pueda tener un objetivo entendimiento sobre la política, la economía y su influencia en el manejo económico del Estado, bajo un enfoque específico en la hacienda pública, de tal manera que se cuenten con los insumos necesarios para profundizar en las conductas del Estado en cuanto a su constante expedición de normas tributarias, las consecuencias que esto trae para el desarrollo político y económico, junto con la respuesta que se le logre dar a la pregunta problema consistente en:

¿Cuáles son las consecuencias de la periodicidad en la expedición de normas con cambios tributarios en Colombia desde el gobierno de César Gaviria hasta el gobierno de Iván Duque?

## **1.2. Objetivos**

### **Objetivo general**

Explorar cómo la periodicidad en la expedición de normas tributarias se ha convertido en una práctica nociva de parte del Estado, teniendo como espacio temporal al desarrollo de los gobiernos de César Gaviria hasta el final del gobierno de Iván Duque.

### **Objetivos específicos**

- Rastrear las principales teorías políticas y económicas que han fundamentado la construcción del Estado moderno.
- Analizar las razones que han llevado al Estado colombiano a expedir constantes cambios en materia tributaria.
- Determinar las razones por las cuales el alto índice de modificaciones tributarias violentan la seguridad jurídica de los colombianos.
- Sintetizar los peligros que representa para la economía colombiana la excesiva periodicidad de cambios en la normativa tributaria de la nación.
- Estudiar el papel que cumple el poder ejecutivo en el marco de la expedición de normas tributarias.



### 1.3. Justificación

En pleno siglo XXI, se hace difícil pensar en una sociedad sin Estado, sin instituciones, sin un sistema jurídico y sin unas garantías básicas que permitan el pleno desarrollo de la vida en sociedad; la realidad del Estado y el peso de la ley sobre nuestras vidas, nos acompañan desde que tocamos las puertas de este mundo a través de un certificado de nacimiento y a su vez, el mismo Estado despide los vestigios de nuestra existencia por medio de un registro civil de defunción, para ir más allá de esto, la luz que ilumina nuestros pálidos rostros al caminar por la calle, los andenes sobre los cuales se pasean nuestros cuerpos, el agua que tomamos y en los panoramas que frente a nuestros ojos se posan, hay presencia del Estado, el cual, actúa de una forma a veces tan apacible y necesaria, y en muchas otras, de una forma tan ruin y violenta sobre nosotros, los asociados.

Entender la presencia del Estado en nuestras vidas, nos lleva a considerar, en medio de la reflexión sobre su existencia, las formas en que este existe, porque desde ya hace varias generaciones, no ha nacido niño en Colombia sin la existencia de este, y no ha habido muerto aún, que haya podido presenciar su fin, sin embargo, y de una forma paradójica y lamentable, el fin de muchos ha llegado a causa de la existencia del mismo Estado, en ocasiones en forma de inasistencia, en otras, en forma de bala y en unas cuantas, en forma de hambre y miseria.

Las anteriores consideraciones, a veces tan profundas, en otras ocasiones tan prosaicas, abren una grieta de invaluable importancia intelectual que va más allá de la justificación política y filosófica del Estado, llevándonos a pensar en cómo el Estado, pese a los embates del tiempo y a las inclemencias de las políticas y la guerra, logra mantenerse desde el punto de vista de su existencia, hasta el punto referente a los medios y recursos que le permiten subsistir y desarrollarse a lo largo del curso de la historia. La anterior reflexión, sobre los medios de existencia y de subsistencia del Estado, nos introduce en uno de los temas más polémicos que ha dividido a políticos, economistas y filósofos desde hace ya varias décadas e incluso siglos, en referencia a la forma en que los Estados se financian, lo cual, nos lleva a hablar sobre la principal fuente de ingresos desde su creación como aparato político hasta la actualidad, siendo dicha fuente, la referente a los ingresos por concepto de impuestos (Gómez Velásquez et al., 2010, Pág. 5, 6, 7, 8).

La lógica de funcionamiento de los impuestos, no es complicada de entender si esta es analizada desde una visión económica, ahora bien, cuando los impuestos son analizados desde una visión jurídica o filosófica, las cuestiones empiezan entonces a hacerse más complicadas, sin embargo, el objeto de la presente investigación, si bien está relacionada en gran medida con los impuestos, no se configura como la columna vertebral del presente trabajo, pues, el problema investigado atañe a la constante expedición de normas tributarias de parte del Estado colombiano, en la medida en que se ha convertido en una práctica reiterada y mantenida con el paso del tiempo en Colombia.

En razón de los puntos anteriormente tocados, la presente investigación aborda, con una amplia fundamentación política y económica, a la hacienda pública y las leyes tributarias de la nación, con el fin de indagar en la problemática que representa para el país, la constante expedición de normas tributarias, buscando en las causas y razones por las cuales acude el poder legislativo y ejecutivo en Colombia a estos reiterados cambios.

Cuando se hace un análisis juicioso sobre la cantidad de normas que incluyen cambios tributarios, distintos informes, artículos e investigaciones arrojan cifras escandalosas sobre la promiscuidad legislativa que en materia tributaria tiene Colombia, dichas conductas de parte del poder ejecutivo y legislativo, son vendidas como la forma en que el Estado propugna por la solución de los problemas de Colombia, sin darse cuenta que la abusiva expedición de normas tributarias, conduce a Colombia a padecer drásticas consecuencias en su funcionamiento institucional, en la estabilidad del sistema jurídico y en la confianza económica del país.

Para el abordaje de la problemática anteriormente enunciada, se cuenta con los insumos filosóficos y teóricos dados por los autores más importantes de la modernidad, los cuales, en sus teorías y discusiones, han aportado en la construcción de los Estados modernos y en el funcionamiento actual de las economías, ahora bien, al ser las leyes y decretos con cambios tributarios, el insumo principal en la presente investigación, disponemos de una amplia materia prima para el desarrollo del presente trabajo, en la medida en que en el rastreo desarrollado, se contó con el acceso a la información necesaria por parte de la Hemeroteca de la Cámara de Representantes, lugar en donde reposan los documentos que son la materia prima de nuestra investigación, sin pasar por alto, a los distintos autores que por medio de sus artículos científicos, fueron pieza fundamental para dilucidar

los cambios tributarios expedidos por cada gobierno junto con las razones dadas por ellos en la expedición de dichas normas.

Considero que la presente investigación, fungirá para sus lectores, como una perfecta oportunidad para entender los cambios políticos, sociales y económicos desarrollados en los últimos 32 años de historia republicana, desde la lectura de los principales cambios tributarios desarrollados en este periodo de tiempo, por lo cual, espero que en la lectura de la presente investigación, el lector, pese a la densidad de algunos temas, encuentre los insumos suficientes para desarrollar un juicio crítico que brinde elementos de análisis sobre el sistema político, económico y tributario de Colombia.

Ahora bien, los beneficios del presente trabajo, son muchos cuando se entiende la trascendencia que tiene el nocivo actuar del Estado sobre sus asociados, en la medida en que nos permite tener conciencia, desde el punto de vista tributario, de los excesos en los cuales incurre el Estado por medio de la constante expedición de normas en materia tributaria, por ello, el presente trabajo de investigación tiene dos beneficios, uno, atañe a la conciencia política, ya que, bajo el abordaje desarrollado, el lector tendrá elementos de juicio para tener un ojo crítico a la hora de analizar las actuaciones de las autoridades, conociendo un poco sobre estos 32 años de historia política y social, entendiendo la importancia del presidente y los miembros del Congreso de la República y la responsabilidad que recae sobre todos nosotros como ciudadanos al elegirlos.

En lo referente a los beneficios académicos del presente trabajo de investigación, considero que el rastreo desarrollado sobre los cambios tributarios introducidos al ordenamiento jurídico colombiano en estos 32 últimos años de historia, podrá ser, en un momento dado, un documento sumamente beneficioso para aquellos que, por amor al conocimiento y al desarrollo de nuestra patria, decidan abordar los temas aquí propuestos, en razón de lo anterior, espero que la presente investigación pueda ser un referente y un insumo, cuando a la hora de abordar el sistema tributario de Colombia se trate.

Finalmente, he encontrado en el desarrollo de la presente investigación, la cual, en ciertos puntos, ha sido tan aguda, la oportunidad perfecta para aprender de una rama del conocimiento tan interesante, como lo es para mí, la economía, al contar con unos insumos y unas bases tan

pertinentes, desde el abordaje económico del derecho y teniendo como hoja de ruta al derecho tributario, al reconocer y estudiar los principales cambios del sistema jurídico en materia tributaria, analizando sus consecuencias y las razones que han justificado o no, la constante regulación del Estado en esta materia.

### **1.3.1 Pertinencia del abordaje político y económico en el estudio de las reformas tributarias expedidas desde el gobierno de César Gaviria hasta el gobierno de Iván Duque**

La cimentación dada en los dos primeros capítulos, atinentes a la política y la economía, es fundamental a la hora de abordar los cambios tributarios de una nación, los cuales, son desarrollados en el curso del presente trabajo como manifestaciones del Estado encarnadas en la rama ejecutiva y legislativa de Colombia, en la medida en que a raíz de los conceptos abordados en los capítulos referentes a la política, la economía y la hacienda pública, se brindan las bases necesarias para dilucidar las justificaciones o los errores que desde el Estado se cometen en torno a la expedición de cambios tributarios por medio de leyes y decretos.

Bajo un respeto por la ética y la responsabilidad que implican estas temáticas, sería sumamente irresponsable desligar los factores políticos y económicos de dicha discusión, ya que si bien se está tratando de normas jurídicas, el componente político y económico cobra un papel fundamental, por ello, desde el punto de vista político, las normas tributarias nacen, se debaten y se aprueban, a través de los poderes políticos representados por la rama ejecutiva y legislativa, y, desde el punto de vista económico, los impuestos llegan para regular el patrimonio de las personas naturales o jurídicas junto con las actividades que en la sociedad tienen consecuencias económicas, en respaldo de ello, el profesor Jesús Antonio Bejarano (Bejarano, 1999), en su análisis sobre la relación del derecho y la economía expresa que:

La ley y la economía interactúan en formas diferentes, pero aquí lo que interesa destacar es que la convergencia del derecho y la economía tiene importantes consecuencias no solamente para las disciplinas económicas y jurídicas en cuanto tales sino para disciplinas contiguas como la ciencia política y la sociología. (Pág. 155).

Por su parte, Ana María Arjona Trujillo y Mauricio Pardo, desde sus investigaciones en lo referente al análisis económico del derecho y la importante influencia de la política y la economía en torno a las decisiones jurídicas, han expresado que: “Históricamente, han sido dos las vías por las cuales los economistas se han interesado por el derecho. Uno, el derecho como un mecanismo de transmisión y reglamentación de aquellas decisiones del soberano que afectan los asuntos económicos.” (Arjona Trujillo & Rubio Pardo, 2002, Pág. 119).

Es por lo anterior, que se hace, supremamente pertinente, abordar a los principales referentes modernos de la política y la economía, de tal suerte que se cuenten con los elementos de razón y juicio necesarios, los cuales, permitan dilucidar efectivamente, las problemáticas anteriormente esbozadas desde sanos y razonables conceptos, abordando de forma responsable, al desarrollo político y económico moderno, por medio de los cuales se le ha dado fundamentos a las concepciones que actualmente se tienen sobre economía, política y hacienda pública.

#### **1.4. Estado del arte**

En el rastreo que configura el estado del arte, se han tomado como referencia 7 trabajos, los cuales, se han encargado de forjar un importante precedente en la presente investigación en cuanto al estudio de los cambios tributarios expedidos desde el gobierno de César Gaviria hasta el estudio de los cambios tributarios expedidos en el gobierno de Iván Duque. Los trabajos aquí expuestos, fueron de gran insumo para el respectivo rastreo y estudio de los cambios tributarios expedidos en cada gobierno, y fueron elegidos, en virtud del análisis que se hacía sobre cada ley o decreto con cambios tributarios y sus aportes para el debido análisis en torno al sistema tributario colombiano y sus implicaciones políticas económicas.

##### **1.4.1 Rastreo del abordaje académico de las reformas tributarias**

El primero de los trabajos que configuran el estado del arte de la presente investigación, lo encontramos en: *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (2002)*, desarrollado por Calderón M & González R, en la publicación desarrollada en el Boletín de divulgación económica, liderada por la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación, a cargo de los economistas enunciados, en una obra que comprende 2 partes, en dicho

trabajo, se desarrolla una juiciosa exposición y un barrido histórico sobre las reformas tributarias expedidas desde en la primera parte desde 1900 hasta 1990 y en la segunda parte, se estudian las reformas expedidas desde 1990 hasta el año 2000.

En referencia la obra enunciada, se destacan los juiciosos análisis que se desarrollan en torno a las reformas tributarias expedidas durante el siglo XX, esencialmente, las que son de interés de la presente investigación, se destacan las expedidas en la década de los 90, en las cuales, se triangulan los datos económicos referentes a los ingresos de cada año, destacando en esto el carácter crítico que hay en estos dos economistas, al destacar la periodicidad con la cual se expiden reformas tributarias en Colombia y sentenciar que el sistema tributario colombiano, adolece de organización, claridad y estabilidad, al ser un sistema difuso, variable y fuertemente intrincado.

En la obra titulada: *Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003 (2005)*, desarrollada por los investigadores Sánchez Torres & Espinosa, se abordan las reformas tributarias expedidas desde el año 1980 hasta el año 2002, desde el enfoque de la economía macroeconómica y la estructura impositiva de Colombia, profundizando especialmente en los efectos que han tenido las reformas tributarias, los cambios generados por las elasticidades impositivas, y haciendo un análisis sobre la eficiencia y la equidad evidenciada en los impuestos, además, dicho estudio analiza al impuesto sobre la renta, el IVA, el impuesto a la Gasolina y el ACPM, los impuestos de Aduanas, el impuesto de Timbre y el Gravamen a las Transacciones Financieras, a la par de brindar datos concernientes a los niveles que cada uno de esos tributos le aportan al recaudo en Colombia.

Dentro de las conclusiones del trabajo desarrollado por Sánchez Torres & Espinosa, se destaca la percepción que estos autores tienen con base a los datos recolectados, en donde concluyen que la estructura impositiva en Colombia ha crecido durante los 23 años de estudio que tuvieron como referencia, haciendo especial hincapié, en que los impuestos a la Gasolina y el ACPM, el impuesto de Aduanas, el impuesto de Timbre, el Gravamen a los Movimientos Financieros, el impuesto de renta y el IVA han incrementado su aporte al recaudo nacional durante dicho período de tiempo, además se concluye que las reformas tributarias llevadas a cabo en el periodo de tiempo enunciado anteriormente, no lograron tener un efecto importante sobre la productividad de los impuestos y el desarrollo del país.

Durante el año 2012, un portentoso grupo de eruditos de la economía y la hacienda pública, pertenecientes a la Universidad de Antioquia, publican una investigación referente al estudio de las reformas tributarias expedidas desde el año 1990 hasta el año 2009, desde el punto de vista de la efectividad de cada una de las normas seleccionadas en términos de eficiencia, al analizar los impactos económicos que dichas reformas tuvieron, y en términos de éxito, que pese a ser un tema tan variable y relativo, se aborda desde el cumplimiento o no, de los objetivos por los cuales dichas normas fueron creadas. La investigación referenciada se encuentra en el trabajo titulado: *¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009?* (2012), elaborado por los docentes: León Jaime Acosta Herrera, Carlos Andrés Mejía Larrea, Jorge Eliecer Montoya Gallo y Juan Camilo López Uribe.

Vale la pena destacar respecto al anterior trabajo, los aportes en torno al desarrollo y conceptualización del sistema tributario como institución, el análisis que respecto a las normas tributarias expedidas durante el año 1990 al año 2009 se hacen y la especial consideración que en dicho trabajo se tiene sobre los niveles de carga tributaria evidenciados en Colombia en comparación a las cargas tributarias de otros países, así como la síntesis que sobre las reformas seleccionadas durante ese periodo de tiempo se hicieron, concluyendo en cuáles fueron las reformas que reportaron efectos positivos en torno al recaudo, y cuáles, no cumplieron los objetivos por los cuales fueron creadas y lamentablemente, llevaron al país a pagar un alto costo político, económico y administrativo.

La cuarta investigación, que ha sido fuente de respaldo e inspiración en el desarrollo del presente trabajo, se encuentra contenida en la línea abordada por las economistas Jaimes & Fuentes por medio del trabajo titulado: *Estudio de las reformas tributarias en Colombia y sus efectos sobre variables macroeconómicas* (2016), por medio del cual, las autoras ejecutan un dedicado barrido sobre las reformas tributarias expedidas en el espacio temporal comprendido entre el año 2007 y el año 2017, teniendo en cuenta los ingresos tributarios obtenidos por el Estado, detallando cuáles de estos son los que más le aportan al erario público desde un enfoque cualitativo y teniendo presente los impactos que generan el aumento del recaudo, para así, concluir que dos de los impuestos que más le aportan al recaudo total de la nación son el impuesto sobre la renta y el IVA, asimismo, se

analizan los efectos que han tenido estas reformas sobre variables macroeconómicas como el PIB, la inflación y el desempleo.

Dentro de los aportes extraídos en el apartado de conclusiones en la investigación elaborada por Jaimes & Fuentes, se destacan los comentarios atinentes a que el Estado colombiano, no necesita caer en la tentación de constantemente estar cambiando el sistema tributario y complicarlo, ya que con base al funcionamiento que en dicho momento el sistema tenía, bastaba con generar cambios en las bases gravables de los impuestos y crear políticas públicas, o aplicar debidamente las ya existentes, en lo relacionado con la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, además de enunciar de una forma muy técnica, la incompetencia de las reformas expedidas durante dicho periodo de tiempo, para hacer realidad la reducción del déficit fiscal en Colombia.

El quinto trabajo encontrado en la construcción del estado del arte de la presente investigación, se basa en lo preceptuado por Botía Ruiz y Casas Sánchez, miembros de la Universidad de La Salle, quienes a través de su artículo: *Incidencia de las reformas tributarias en el recaudo del impuesto de renta en Colombia entre los años 2011 y 2015* (2018), desarrollan un sencillo, pero responsable estudio sobre los conceptos básicos en torno a los impuestos y las reformas tributarias, haciendo un especial énfasis en estas últimas y sus implicaciones en el marco del recaudo del impuesto de renta.

Sobre el trabajo anteriormente enunciado, se deben destacar los aportes desarrollados con relación al análisis en el recaudo del impuesto sobre la renta desde el estudio de las leyes 1607 de 2012, la ley 1694 de 2013 y la ley 1739 de 2014, por medio de las cuales se evidencia un aumento en el recaudo del impuesto de renta, aumentando la base gravable y los sistemas de determinación de renta junto con lo dispuesto en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE, así como las estadísticas brindadas en torno a los resultados obtenidos en cuanto al recaudo del impuesto de renta.

Junto a las anteriores investigaciones, vale la pena tener en cuenta la monografía desarrollada por Angie Nathaly Silva Correa, por medio de la cual optó para la obtención de su título de Contadora Pública en la Universidad de Cundinamarca, a través del trabajo titulado: *Análisis del impacto de la nueva ley de financiamiento ley 1943 de 2018* (2019), trabajo en el cual, si bien hay un enfoque



específico en el estudio de la ley 1943 de 2018, Angie Nathaly aborda temáticas relacionadas con la historia de los impuestos en Colombia y se presenta un análisis de las normas con modificaciones tributarias, las cuales son del interés de la presente investigación como lo son: La ley 1370 del 2009, la ley 1430 de 2010, la ley 1607 del año 2012, la ley 1739 del año 2014, la ley 1819 de 2016 y la ley de financiamiento 1943 de 2018.

En cuanto al anterior trabajo de investigación, se destaca la conceptualización dada sobre la historia de los impuestos en Colombia, los análisis desarrollados en torno a las afectaciones que tuvieron tanto las personas naturales como jurídicas en razón de las reformas tributarias que por el momento fueron promulgadas, el rastreo de las opiniones dadas por expertos en materia de recaudo, déficit fiscal y las posibles soluciones para equilibrar a la hacienda pública nacional.

Finalmente, se destaca en el presente rastreo para la construcción del estado del arte, la tesis de grado en derecho desarrollada por Rodríguez Mape de la Universidad Externado de Colombia, titulada: *Reformas tributarias en el gobierno de Gaviria y Samper: cambios introducidos a los impuestos territoriales* (2021), por medio de la cual, se abordaron las normas de carácter tributario, que transformaron el sistema tributario durante dichos gobiernos, por medio del abordaje específico de la ley 49 de 1990, la ley 6 de 1992 y la ley 223 de 1995, enfocando el análisis de dichas normas en el estudio de los cambios dispuestos en materia de impuestos territoriales.

La anterior investigación, desarrolla aportes en lo atinente al análisis de las leyes enunciadas, en el marco del desarrollo de los impuestos territoriales, concluyendo que unas de las normas que más le aportó al desarrollo de estos impuestos, en el marco de los procesos de descentralización fue la ley 223 de 1995, sin embargo, dicho trabajo resalta que una vez expedida la Constitución de 1991, se implementaron responsabilidades sociales a cargo del Estado, sin tener en cuenta los déficits presupuestales o las fuentes de recursos para su cumplimiento, además, se critica el funcionamiento del sistema tributario en Colombia y se explica que las normas tributarias se han convertido en la principal herramienta que el Estado ha tenido para generar ingresos fiscales, crear impuestos y reducir el déficit fiscal.

## **1.5. Marco metodológico**

Con referencia al presente Marco Metodológico, vale la pena resaltar lo preceptuado por Azuero (2019), al señalar que el marco metodológico: “Significa detallar cada aspecto seleccionado para desarrollar dentro del proyecto de investigación que deben ser justificados por el investigador. Respaldo por el criterio de expertos en la temática, sirviendo para responder al “cómo” de la investigación” (Pág. 110), sumado a lo anterior, se hace pertinente resaltar, que el objetivo del presente marco metodológico, se ciñe al camino que se recorrerá en el presente trabajo para la oportuna consecución de los objetivos planteados.

### **1.5.1. Alcance**

El alcance de este trabajo, es de tipo descriptivo y exploratorio, en la medida en que se recurre a los fundamentos teóricos de la política, la economía y la hacienda pública, como fundamentos del Estado moderno, lo cual permite tener una visión óptima del desarrollo del Estado y así, tener los insumos necesarios para profundizar en la explicación teórica respecto a la expedición de reformas tributarias, junto con el debido rastreo de estas últimas, de tal forma que se llegue a la consecución de los objetivos tendientes a dar explicación sobre la periodicidad de las reformas tributarias expedidas desde el gobierno de César Gaviria hasta el final del gobierno de Iván Duque.

### **1.5.2 Diseño**

El diseño de la presente investigación, es semiestructurado, en la medida en que se toman en cuenta fuentes de carácter cualitativo, por medio de los preceptos dados por los principales teóricos modernos de la política y la economía, junto con los conceptos fundamentales de la hacienda pública, de tal suerte que bajo dicho rastreo cualitativo, se ilustre, de una forma íntegra, las actuales concepciones que sobre el Estado se tienen y así, dar explicación en el papel que juega este último en cuanto a la expedición de reformas tributarias.

Tener los insumos dados por la política, la economía y la hacienda pública no es suficiente para darle desarrollo a la pregunta problema esbozada, por ello, de forma cualitativa se hace el estudio de las reformas tributarias expedidas desde el gobierno de César Gaviria hasta el gobierno de Iván

Duque, sin embargo, dicho rastreo cualitativo, genera datos cuantitativos en torno a la expedición de normas tributarias de parte del poder ejecutivo vía decretos y del poder legislativo vía leyes de la república, lo cual podrá generar resultados en torno a la periodicidad de expedición de normas que esas dos ramas del poder público efectúen.

### **1.5.3. Enfoque**

El enfoque de la presente investigación, es mixto, en la medida en que se tienen en cuenta el enfoque cualitativo, dado el estudio teórico de las teorías políticas y económicas modernas más importantes, las cuales, le han dado el fundamento epistemológico a la construcción actual del concepto de Estado, junto con el estudio de las normas con cambios tributarios expedidas desde el gobierno de César Gaviria hasta el final del gobierno de Iván Duque, desarrollando la explicación cualitativa de cada una de estas, pero también analizando cuantitativamente, la expedición de estas normas según cada periodo presidencial.

### **1.5.4. Operacionalización de objetivos**

Por medio de la operacionalización de los objetivos, pretendo exponer, cómo los objetivos establecidos, se cumplieron en el desarrollo de la presente investigación, de esta forma, conforme se van desarrollando los capítulos, muchos de estos objetivos se ejecutan, hasta llegar al documento final, en donde en el análisis de resultados, dicha operacionalización se perfecciona conforme a los temas abordados en los capítulos que conforman el marco teórico del presente trabajo de grado.

- **Operacionalización del objetivo:** Rastrear las principales teorías políticas y económicas que han fundamentado la construcción del Estado moderno.

El presente objetivo se desarrolla en la construcción del primer y el segundo capítulo, abordando primeramente a los autores que le han dado construcción a las concepciones que actualmente se tiene sobre la política, para así llegar a un concepto más puro y real que permita dilucidar el poder político que se ostenta desde la figura del Estado junto con el estudio y el debido rastreo de las escuelas del pensamiento económico, las cuales en sus aportes, han fundamentado e inspirado ideológicamente el entendimiento que actualmente se tiene sobre la economía y su debida implicación y funcionamiento al interior del Estado.

- **Operacionalización del objetivo:** Analizar las razones que han llevado al Estado colombiano a expedir constantes cambios en materia tributaria.

La operacionalización del presente objetivo, se surte a través del desarrollo dado en el cuarto capítulo, por medio de la descripción de los objetivos perseguidos y los principales cambios en materia tributaria dados en las normas expedidas desde el gobierno de César Gaviria hasta el gobierno de Iván Duque; en dicho análisis, se contienen los insumos que permiten que en el capítulo referente al análisis de resultados, se depositen las causas, razones, explicaciones y críticas, que dan razón y fundamento a la reiterada práctica del Estado de expedir cambios en la normativa tributaria del país.

- **Operacionalización del objetivo:** Determinar las razones por las cuales el alto índice de modificaciones tributarias violentan la seguridad jurídica de los colombianos.

Los insumos para el desarrollo del presente objetivo, tienen sus bases en los datos recolectados en el cuarto capítulo, en donde se efectúa el rastreo de las reformas tributarias expedidas en Colombia en el curso de estos 32 años, el posterior análisis de los datos, se surte en el capítulo referente al análisis de resultados, allí, se contrastan dichos datos con los precedentes dados por la Corte sobre el significado de la seguridad jurídica en Colombia.

- **Operacionalización del objetivo:** Sintetizar los peligros que representa para la economía colombiana la excesiva periodicidad de cambios en la normativa tributaria de la nación.

Describir y exponer la problemática narrada, junto con la fundamentación expuesta en la teoría política, económica y el abordaje de las fuentes legales abordadas, producen los insumos necesarios para describir las situaciones de peligro a la cuales se ve hoy abocada Colombia, de tal suerte que en la sustentación de dichos peligros, se expongan las causas y motivos que han llevado a nuestro país a la excesiva periodicidad en su expedición de normas tributarias.

- **Operacionalización del objetivo:** Estudiar el papel que cumple el poder ejecutivo en el marco de la expedición de normas tributarias.

Entender la rama ejecutiva como manifestación del Estado y del poder político según los insumos dados en el capítulo referente a la política y la economía, me permite introducirme en lo que en su momento Maquiavelo llama razones de Estado, de tal suerte que con base al rastreo efectuado sobre las reformas tributarias, junto con los insumos políticos y económicos obtenidos, se pueden enlistar las razones que sigue el ejecutivo en el marco de la expedición de normas tributarias.

## **Primer capítulo. La política.**

### **2. ¿Qué es la política?**

#### **2.1. Sobre las relaciones de poder.**

Los inicios de la humanidad traen consigo distintos hallazgos sobre las pautas de comportamiento que han seguido durante siglos y milenios los seres humanos, esto, consiste en los estándares de conducta elementales que han guiado a los hombres desde los inicios de su historia y su respectivo desarrollo en comunidad; en el estudio de dichos estándares de comportamiento, encontramos la tendencia del hombre hacia la sociabilidad, ésta, trae consigo la dominación del otro a través de la fuerza en su forma más primitiva y bruta; en el comienzo de la historia del hombre, la ejecución del poder sobre los demás, tenía un componente netamente físico, en donde el dominio se daba a través de la ley de la selva, la ley del más fuerte, lo que implicaba el sometimiento del otro, en razón a su debilidad física, o bien, lo que en términos de Spencer sería considerado como Darwinismo Social (González Vicen, 1984, Pág. 163, 164, 168).

Las conductas del hombre evolucionaron, generando avances que a través de la asentación del ser humano en un espacio geográfico determinado y gracias al desarrollo de la agricultura y el urbanismo primitivo, provocaron consigo el nacimiento de distintos grupos sociales que luego se convirtieron en civilizaciones; dentro de estas, se destacan: Mesopotamia, construida entre el río Tigris y Éufrates; Egipto, en el curso del río Nilo; Grecia, en la península Balcánica y Roma, la cual germinó en la península Itálica; dichas civilizaciones, ostentaban en su mayoría, un carácter jerárquico que se daba en virtud de la división y especialización en las tareas que se asignaban al interior de cada comunidad, de esta forma, las jerarquías empezaban a contrastarse, dándole inicio a la relaciones de poder que entre los individuos históricos se generaban (Redman, 1990, Pág. 15, 411, 412).

Se puede entonces concluir, que antes del sedentarismo del hombre primitivo al interior de una comunidad, se presentaban hechos de poder guiados por la fuerza física del hombre; una vez dado el asentamiento del género humano en una comunidad, podemos empezar a hablar realmente de relaciones de poder entre los individuos. Dichas relaciones de poder, en la mayoría de los casos,

eran también ejercidas a través de la violencia, sin embargo, se considera que es una relación de poder y no un hecho de poder, en virtud, a que el individuo ya se desenvuelve en el interior de una comunidad en la cual propende por la interacción con sus congéneres, con los cuales comparte un espacio y unas costumbres determinadas.

Con el comienzo de las relaciones de poder al interior de las comunidades asentadas, las formas de organización y administración de las mismas, empiezan a tener una profunda transformación, pues, el poder secular comienza a desplazar el poder espiritual, trayendo consigo divisiones y transformaciones en la vida en comunidad de la época. En cuanto a la división del poder, se contrasta que un solo jefe no podía hacerse cargo de todas las responsabilidades que ameritaban la dirección de una comunidad y por ello, las relaciones de poder que se daban entre dominante y dominado, se amplían en la vida en comunidad y de esta forma, las relaciones de poder comienzan a ser administradas por nuevos miembros, en razón de lo anterior, si el poder era asociado con el dominio, la administración del poder, se convertía en la forma de mantener ese dominio en medio de su desarrollo y expansión, lo que a su vez, creaba nuevas relaciones de poder al interior de las comunidades (Redman, 1990, Pág. 272, 281, 388).

La ostentación del poder y las relaciones que de él emergen, empiezan a dominar, en un espacio geográfico definido, a los individuos pertenecientes a dichas comunidades; estas interacciones y relaciones de poder, configuran el desarrollo de un Estado primitivo que le da inicio al concepto de política, ésta, entendida en sus inicios, como la detentación del poder sobre una población numerosa y densa, la cual, se ubica en un espacio geográfico delimitado; interdependiente en sus labores y diversificada en sus áreas de trabajo y funciones gubernativas, administrativas, militares y sacerdotales, siendo éstas, características inescindibles al concepto de política que se manejaba para la época (Arteaga Matute, 2000, Pág. 130, 134, 153, 145, 159).

Son entonces, las relaciones de poder desarrolladas al interior de las comunidades, las que materializan efectivamente el poder político; la forma de su desarrollo, se encuentra condicionado por el tipo de organización administrativa que se dé al interior de cada comunidad o Estado, de esta forma, se detectan relaciones de poder de carácter vertical y horizontal, las cuales se manifiestan, a

través de las acciones presentes o futuras que se imponen de forma consensuada o violenta (Álvarez Sánchez, 2011, Pág. 146, 148).

La visión de las relaciones de poder en Foucault, tienen un tinte más liberal que en las concepciones clásicas, pues, para éste, las relaciones de poder se dan como la capacidad que tiene determinada persona para actuar sobre las acciones de otros sujetos actuantes, dándose un juego de acciones sobre otras acciones que las incitan, seducen, conducen o modifican; dichas acciones, para Foucault, son dadas sobre sujetos libres, ya que para él, el poder sin libertad sería esclavitud, al convertirse en una mera determinación física, concluyendo con esto, que el poder es una lucha de acciones que tiene fines, en ese sentido, las relaciones de poder adquieren la legitimidad al existir antagonismos en las estrategias y en las formas de su resistencia (Foucault, 1991, Pág. 74, 75, 87).

Si bien, las anteriores concepciones sobre el poder se encuentran superadas por avances humanos, sociológicos, filosóficos y políticos, esto no las restringe para dar unas bases históricas que brinden un acercamiento al concepto que actualmente se tiene sobre la política, empero, antes de ello, se profundizará en la concepción que diversos autores tienen sobre la política y los sistemas políticos modernos, para así, acercarnos cada vez más al concepto real y más apegado a la objetividad académica sobre aquello que es y significa la política en la actual sociedad.

## **2.2. La política en Maquiavelo**

Maquiavelo, no solo es conocido por sus máximas y reflexiones dentro de la estrategia política; Maquiavelo, cobra vigencia y relevancia al ser el padre de la Ciencia Política moderna (Pineda, 1967, Pág. 5). En sus obras, este se consagra como el primero de los autores que, con rigor científico, comenzó a estudiar los hechos políticos y sus consecuencias dentro de los gobiernos, enlazando las conductas de los gobernantes y la relación que estos tienen con sus gobernados y los otros Estados, aportando así, al campo del conocimiento, teorías sumamente innovadoras para la época, éstas, en pleno siglo XXI, siguen cobrando vigencia y relevancia en las ciencias políticas y sociales (Schenoni, 2007, Pág. 208, 213).

Nicolás, como estudioso de las dinámicas de poder que se suscitan al interior de los Estados, ostenta una cosmovisión autoritaria frente a sus concepciones políticas, ya que para él, los



gobernados, en su esencia humana, son malos (Maquiavelo, 2001, Pág.118), recayendo en el gobernante, como soberano absoluto, la responsabilidad de tener el control a través de un gobierno fuerte que modere al individuo y lo impulse a ser bueno.

En diversas ocasiones, Maquiavelo también expresó su concepción sobre la política; en primera medida, dejando claro que la política no debe tener una relación inescindible con la moral, pues, las circunstancias podrían cambiar las perspectivas de los príncipes (gobernantes), siendo éstas las razones para cambiar y adaptar el comportamiento ante nuevas situaciones; a través de esta postura, logra formar en la política un nuevo campo de conocimiento independiente, acogiendo una visión plenamente realista sobre el Estado y sus asuntos (Maquiavelo, 2001, Pág. 9); pues, más que tener el poder, la política se ejecuta para mantenerlo y conservarlo; así, dentro de la política, Maquiavelo sostiene una visión pragmática, bajo la cual el poder se mantenga y se expanda, así en algunas circunstancias, el príncipe no tenga una relación respetuosa con la moral.

La visión sobre la política en Maquiavelo, tiene su plataforma en la existencia de un Estado, éste, se erige como el medio a través del cual se mantiene el poder; que como hecho social (Pineda, 1967, Pág. 5), se desarrolla en la división de dos estructuras sociales que se dividen entre gobernantes y gobernados, recayendo, en el soberano, el deber de granjearse el favor de los gobernados, siendo ésto vital para mantener el poder (Maquiavelo, 2001, Pág. 102), llegando así, a los primeros esbozos de la concepción del Estado civil, además de dar unos leves atisbos sobre el futuro desarrollo de los Estados populares y democráticos.

La cimentación bajo la cual Maquiavelo aboga para que el poder se mantenga, se da en la concepción de las razones de Estado, éstas, hacen posible el mantenimiento del Estado a pesar de las diversas dificultades que se puedan presentar, llevándonos a una noción autárquica que propenda por la protección y conservación del Estado (Echandi Guardián, 2008, Pág. 127); dichas razones de Estado, son siempre guiadas por la voluntad de aquel príncipe que desea mantener la soberanía de su voluntad dentro del principado, de esta forma, la razones de Estado, son viables con el monopolio que el príncipe tiene sobre las leyes y sobre las armas, a través de las cuales, el soberano garantiza la consecución de sus objetivos y hace que el Estado mantenga la hegemonía de poder al interior del país (Maquiavelo, 2001, Pág. 62).

El actuar del príncipe, debe siempre ir acompañado por las razones de Estado que lo justifican y los sustentan, de esta forma, se afianza su gobierno y la consecución de sus fines; además, Maquiavelo asevera que la virtud y la prudencia, deben acompañar al soberano en cada una de sus actuaciones (Maquiavelo, 2001, Pág. 83), y estar presentes en los momentos en que el príncipe elige a sus secretarios, delimitando sus funciones y la forma bajo la cual éstos gobiernan lo encomendado por el príncipe.

El teórico político James Burnham, anotaría que en el pensamiento de Maquiavelo, la política es entendida desde el estudio de las luchas por el poder que se dan entre los hombres, apartando a la política del deber ser religioso y su desarrollo filosófico, para convertirse en una rama del conocimiento independiente, la cual ostenta una esencia única y diferente a las demás ramas del conocimiento (Burnham, 1953, Pág. 50). Para Maquiavelo, el fin supremo de la política se encuentra dado en el poder y su conservación, alejado de fines teleológicos o económicos, al entender a éste como el fin político por excelencia; dicha tradición, sería seguida por pensadores como Norberto Bobbio, Robert Dahl, Maurice Duverger y Robert Greene (Schenoni, 2007, Pág. 209, 210).

Las lecciones que Maquiavelo brinda sobre la forma de conducir el poder, se enmarcan también en la relación que éste tiene con los súbditos y el margen de operación de éstos; en ese sentido, para Maquiavelo, es un deber inescindible de la función del soberano, brindar las garantías mínimas para que los ciudadanos, puedan ejercer, bajo el fruto de su trabajo, el comercio y las labores que le son encomendadas, a su vez, éste insta a los gobernantes para que no obstruyan las actividades comerciales a través de los tributos, y por el contrario, el soberano se convierta en alguien que estimule y brinde las garantías para que las personas puedan ejecutar dichas actividades productivas al interior de los Estados.

Dentro de las pautas de conducta que son brindadas por Maquiavelo frente a la economía, los tributos y la propiedad del pueblo, Maquiavelo (2001) asevera que:

En consecuencia, debe estimular a los ciudadanos el ejercicio pacífico de su profesión, ya sea en el comercio, ya en la agricultura, ya en cualquier otro oficio; y evitar que, por el temor de verse quitar el fruto de sus tareas, se abstengan de enriquecer con ello su Estado, y que por el temor a los tributos, no sean disuadidos de abrir un nuevo comercio (Pág. 113).

### **2.3 La política en Thomas Hobbes**

Cuando se habla de aquellos pensadores que construyeron los cimientos para la construcción del Estado moderno, sin duda alguna se debe tener en cuenta al gran pensador Inglés Thomas Hobbes, como teórico de la filosofía política moderna, se encargó de fundamentar y teorizar sobre los postulados básicos de la Estructura del Estado; usando dicha figura de poder, como una forma de conducir al individuo y la sociedad a través de un sistema mecánico y racional, al seguir muy de cerca el método cartesiano y resolutivo de Galileo, en donde incluso las más profundas estructuras del hombre, se encontraban enlazadas con las situaciones sociales que a su alrededor se desarrollaban; además, su método se basó en las ciencias naturales y geométricas para darle sentido al comportamiento humano y a los cuerpos políticos de dicho momento de la historia (Cortés Rodas, 2010, Pág. 15, 18, 20).

Para entender el sistema Hobbesiano respecto al Estado y la política, se hace necesario comprender la concepción dada sobre el hombre y sus relaciones, para ello, Hobbes comienza presentando de entrada, la situación de peligro e incertidumbre en la cual vive el hombre primitivo, en ella, éste anda bajo una búsqueda innata de lo mejor para sí, promoviendo su propio interés, en la mayoría de casos, a costa de otros; esto se da, en un principio, de forma legítima ante la ausencia de autoridad o ley que guíe al hombre sobre aquello que es lícito o no en medio de las interacciones de poder.

En Hobbes, la naturaleza ha creado a los hombres en una igualdad de cuerpos y espíritu, esto, no específicamente en sus medidas objetivas, pero sí, en la capacidad que cada uno ostenta para hacerle daño a sus congéneres, en tanto un hombre débil, según explica Hobbes, puede acabar con la vida incluso, del más fuerte. Dadas así las condiciones, el hombre se encuentra inmerso en un

estado de naturaleza, predispuesto a la guerra y atemorizado por la posible inminencia de una muerte bárbara y violenta; de esta forma, el hombre actúa bajo un instinto de desconfianza, supervivencia y miedo, dichos instintos, lo guían en su actuar, arrojándolo a una incertidumbre latente que lo lleva a convertirse en un mal para sí y los demás; siendo éste, un estado de guerra que lo degrada y que en palabras de Hobbes, lo llevan a una vida solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve (Hobbes, 1983, Pág. 133, 134, 136).

Dicho estado de naturaleza en Hobbes, es considerado como un estado pre político, sustentado en una naturaleza conflictiva que guía al hombre en su actuar y en sus relaciones con los demás individuos; bajo dicho estado, no hay limitantes en el comportamiento del hombre con sus semejantes, lo cual lo lleva a un estado de amigos y enemigos en dónde todo se hace válido, nada es injusto, por ello, las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia, se encuentran fuera de lugar, perteneciendo a cada uno, lo que pueda tomar o defender (Hobbes, 1983, Pág. 138), según los fines que se enmarque el hombre; este estado de cosas, es aquel que Hobbes entiende como estado de naturaleza y bajo el cual, se verá imposibilitado a salir, mientras no exista otro poder común y supremo que lo atemorice en su actuar y lo lleve a comportarse conforme a las leyes de naturaleza que traigan consigo la paz (Cardona Restrepo, 2008, Pág. 128, 129).

La superación del estado de naturaleza en Hobbes, se da cuando a través de las pasiones y la razón, los individuos entienden que deben conformar una sociedad civil que los lleve a un contrato social; esto se da, en un principio, a través de la sujeción de los Derechos Naturales, para llegar así a un contrato; un pacto, que garantice a priori, la vida, seguridad y conservación de las personas; el contrato social entonces, se enmarca como el fundamento de convivencia que hace posible la vida dentro de una sociedad civilizada, en la cual, se da un consenso que los hombres establecen para no temer a muchos, pero sí a uno que los represente bajo el poder conferido por la mayoría (Cardona Restrepo, 2008, Pág. 130, 131).

La formación de la teoría contractualista, como mutua transferencia de derechos, según la explicación dada por Hobbes, tiene su comienzo en la sumisión que nace entre los súbditos respecto al soberano, bajo la convención recíproca de cada hombre con cada hombre; así, el hombre renuncia a los derechos naturales para obtener paz y seguridad, lo cual, debe garantizar el

soberano por la potestad dada a través de la convención y las leyes naturales. La legitimidad del soberano, se encuentra amparada en el consentimiento y el mandato dado por la ley natural, de la cual, el legislador y garante del pacto que da origen a la comunidad política es Dios; el pacto, en últimas, es aquel que garantiza la legitimidad y el poder del Estado como único y supremo cuerpo político dentro de una sociedad (Isler Soto, 2020, Pág. 132, 142, 144).

En Hobbes, el poder del Estado, siempre será mejor que la ausencia de éste, ya que, el soberano actúa para garantizar la seguridad, la libertad y los intereses de los hombres, en contraprestación del deber de obedecer por parte de estos últimos; de esta forma, se protegen las libertades negativas de los ciudadanos y el poder político del soberano; dicho poder, se encuentra concentrado en una sola figura garante, la cual reúne en sí la totalidad política de una nación, para llegar entonces a una concepción del poder soberano de manera secular. La política en Hobbes, es entonces la reunión total del poder en una figura llamada soberano, dada bajo la transferencia de poder, con el compromiso irrestricto de brindar protección y paz en virtud del contrato promovido por los hombres, lo cual hoy entendemos como sociedad civil, la cual es la base constitutiva de los Estados modernos y contemporáneos (Cortés Rodas, 2010, Pág. 19, 25, 31).

#### **2.4. La política en John Locke**

Cuando se abordan los escritos y planteamientos desarrollados por John Locke, se hace necesario, en primera medida, hacer un análisis juicioso sobre el contexto en el cual se enmarca su teoría y pensamiento, ya que, el pensamiento de Locke se hace divergente frente a las situaciones de poder que se desarrollaban en la Gran Bretaña del siglo XVII; Locke, como fiel opositor al gobierno del Rey Carlos II, fue directa o indirectamente, uno de los primeros liberales en proponer, a través de su teoría del consentimiento, el empoderamiento de la voluntad del pueblo en las arcas del poder soberano, sin embargo, se empezará hablando sobre la concepción que Locke tenía sobre el hombre dentro del estado de naturaleza, para así, brindar una semblanza clara de lo que para Locke era la política.

Para este filósofo inglés, el estado de naturaleza no se da en una forma tan bárbara y anárquica como en las teorías dadas por Hobbes; para Locke, el estado de naturaleza, se da en el marco de una situación de paz, en donde los individuos se desarrollan como iguales y la senda de sus

actuaciones se encuentra siempre guiada por la buena voluntad, bajo el discernimiento que le es dado a cada hombre de forma natural, en aras de guiarse y conducirse por la ley, la ley natural. Dicha ley, es creada por Dios como legislador supremo, llevada a cabo por la razón de cada hombre, y a su vez, en cada hombre, reposa la necesidad y obligación de hacer cumplir dicha ley (Gil Delgado, 2013, Pág. 52).

El estado de naturaleza en Locke, no es un estado de guerra per se, para él, el estado de naturaleza, se da en el marco de una perfecta libertad en donde los hombres son iguales, gracias a la existencia de una ley natural que los cobija a todos por igual, sin embargo, esta deja vacíos frente a su acatamiento y coacción (Peña González, 2004, Pág. 140), pues, al no existir ejecutor de la ley que medie entre los hombres, todos se encuentran en una condición de rey; esto, podría escalar en un Estado de guerra, o bien, en un estado de venganza privada que conduce al individuo de alguna u otra forma a una situación de incertidumbre frente a sus Derechos y frente a quien haga respetar dicha ley; por esto, los hombres se encuentran envueltos en la necesidad de una superación que les brinde certidumbre sobre sus Derechos básicos e inalienables, siendo estos: la vida, la libertad y la propiedad (Locke, 2006, Pág. 10, 86).

La certidumbre frente a los derechos naturales, la obtiene el hombre a través de la formación de la sociedad civil; el ingreso de éste a dicha sociedad, se da basados en el consentimiento que cada hombre brinda para la formación de la misma, por medio de la renuncia al poder ejecutivo de la ley natural; esto, es a su vez, lo que reviste de legitimidad el inicio de la sociedad civil y la formación de la comunidad política que se guía por la voluntad de las mayorías, actuando como cuerpo único. La formación de dicha comunidad política, se perfecciona en la delegación del poder a un estamento legislativo supremo, que crea y ejecuta las leyes, encargándose de dictar la ley, hacerla cumplir y dirigir a la comunidad política; en concordancia a lo anterior, Locke, a través de sus reflexiones, concluye que el desarrollo de la sociedad civil es incompatible con las monarquías, pues en virtud del poder y las facultades del soberano, la ley no ostenta soberanía respecto a los que por debajo de él se encuentren, al no existir juez ni recurso de apelación superior a éste, pues bajo el concepto estrictamente monárquico, el soberano es consagrado como ley, juez y ejecutor de ésta (Locke, 2006, Pág. 88, 89, 90).

Locke entonces, fundamenta el origen de la vida política del hombre, a través de la libertad, la cual es una condición natural de éste y se refrenda constantemente a través del consentimiento que éste brinda en el poder político delegado, el cual debe ser de carácter legislativo; dicho acto de consentimiento, es la renuncia a la libertad natural del individuo, pero a través de la cual, éste se convierte en sujeto político, en un depositario de derechos y obligaciones que define la comunidad política. Solo entonces, a través de la libertad natural, expresada a través del consentimiento del hombre, es que éste se puede convertir en súbdito del poder político que la sociedad civil o política definan (Godoy Arcaya, 2004, Pág. 160, 163, 164, 165).

Ahora bien, el consentimiento que da origen a la sociedad civil para Locke es eterno e irrevocable, sin embargo, el segundo acto o consentimiento a través del cual se crea el régimen político que se encarga de dirigir a la comunidad política, si puede, según Locke, ser revocado, ya que este es una delegación del poder originario que lo formó y que fue dado por la sociedad civil, el cual, bajo causas legítimas, puede sublevarse ante aquel poder que anteriormente se había establecido y reemplazarlo por uno nuevo (Godoy Arcaya, 2004, Pág. 168).

Para Locke, siempre deberá prevalecer la regla mayoritaria, esto es, el consenso de lo que las mayorías desean para su comunidad, pues, según Locke, esta regla se erige como el único procedimiento racional apropiado para la conducción del cuerpo político en el marco de la sociedad política; dichas mayorías, son depositarias del consentimiento originario que le dio inicio a la sociedad civil y que a su vez creó el poder político que ahora actúa como unidad, por lo anterior, en Locke, la decisión mayoritaria obliga a todos los miembros de la comunidad, ya que ésta, contiene en sí misma, según la ley de naturaleza y de la razón, el poder de la totalidad para la conformación del respectivo régimen político (Godoy Arcaya, 2004, Pág. 170).

En el desarrollo de la lectura del segundo tratado sobre el gobierno civil, se expresa abiertamente la concepción sobre lo que es el poder político para el autor inglés, dicha concepción, continúa siendo en pleno siglo XXI, una de las máximas bajo las cuales muchos Estados alrededor del mundo fundamentan su actuar político, al sentenciar Locke (2006) que:

Considero, pues, que el poder político es el derecho de dictar leyes bajo pena de muerte y, en consecuencia, de dictar también otras bajo penas menos graves, a fin de regular y preservar la propiedad y emplear la fuerza de la comunidad en la ejecución de dichas leyes y en la defensa del Estado frente a injurias extranjeras. Y todo ello con la única intención de lograr el bien público (Pág. 9).

## **2.5. La política en James Madison**

Durante décadas, se ha escuchado en diversos discursos políticos la expresión que evoca a los padres fundadores de la patria, uno de ellos, como padre fundador de la nación estadounidense, pero sobre todo, de los modelos democráticos implantados en occidente, es James Madison, precursor de las diez enmiendas a la Constitución de 1787 y que hoy en día se conocen como la carta de Derechos. El Legado de Madison, cobra vigencia cuando analizamos detalladamente la arquitectura de las repúblicas democráticas implantadas en occidente y sus mecánicas de funcionamiento; en la mayoría de éstas, aún existen influencias y teorías Madisonianas.

Para empezar a hablar de Madison, se hace necesario prescribir primariamente, que Madison ostenta una visión realista sobre el hombre; haciendo entonces necesaria, la existencia de un ente que autorregule esta maldad primigenia de forma acertada; en su obra el Federalista, Madison (2001) proclama qué:

Pero ¿qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, el gobierno no sería necesario [...] hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados, y luego obligarlo a que se regule a sí mismo [...] Esta norma de acción que consiste en suplir por medio de intereses rivales y opuestos la ausencia de móviles más altos (Pág. 583).

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que los planteamientos de Madison se dan en un contexto posrevolucionario y organizativo, en el marco de la nueva configuración de la nación



Estadounidense, dentro de la cual, Madison aportaría, a través de sus estudios sobre los distintos gobiernos de la Humanidad, el sistema de pesos y contrapesos, guiado por una tendencia que dividiera y compartiera el poder federal con los distintos Estados de la federación, como iguales y bajo una situación de competencia interinstitucional, generando así, un deseado equilibrio en el poder central y el control del Estado, además de la prevención que esto generaría en contra de las posibles tiranías, que para Madison devienen de una insana acumulación de poder (Fernández Albertos, 2005, Pág. 296).

Ahora bien, si para Madison era totalmente necesario regular el gobierno a través de su sistema de pesos y contrapesos, también era necesario que dicho gobierno, como gobierno de mayorías, atendiera a las distintas facciones que conformaban la sociedad y abogará por los derechos de las minorías que también hacían parte de dicho gobierno. Esto, para Madison, sería logrado a través de la formación de una República guiada por los designios de una democracia representativa, en dónde la forma de ejecución del poder se diera a través del gobierno del pueblo, la diversidad de intereses y el principio mayoritario (Díez Álvarez, 2016, Pág. 54).

Madison, consideraba que las facciones no debían ser eliminadas en el contexto de un gobierno federal, éstas, eran la muestra de la diversidad de pasiones, opiniones y facultades que podían coexistir al interior de una comunidad; mucho más aún, las facciones, en la medida que el tamaño de la población y el Estado aumentará, se convertirían en un respaldo a la salud de la República, pues para Madison, la diversidad de intereses al interior de una sociedad, hacían menos probable el advenimiento de una mayoría permanente que estuviera puesta con base a un solo interés, socavando los intereses de las minorías y de las facciones restantes (Romero Gallardo, 2012, Pág. 116).

Es importante tener en cuenta, que desde la concepción Madisoniana, las mayorías no son malas per se, por el contrario, son necesarias para dar cumplimiento al principio democrático y al gobierno del pueblo; el problema se da, según Madison, en el momento en que éstas mayorías se guían por un único interés que obnubila a todas las demás facciones de una sociedad, por ello, para Madison, el mejor de los gobiernos era aquel en el cual se generaba una confluencia de facciones

sobre la base de acuerdos y compromisos que permiten la gobernabilidad de la República de forma saludable (Romero Gallardo, 2012, Pág. 116).

La confluencia de voluntades en Madison, se encontraba cimentada en las dos cámaras que se encargaban de representar, analizar, gestionar y darle solución a los problemas del Estado a través de las leyes; sin embargo, apalancado en su teoría sobre la división de poderes; Madison, acuñó la idea sobre la cual los poderes ya divididos, debían contener una distribución profunda en sus propósitos y funciones, en aras de lograr una actividad política pulcra y especializada, bajo una rama legislativa ajena a la corrupción y la demagogia, la cual respondiese a los intereses ciudadanos, aplicando la división de cámaras; una más numerosa, la cual contuviese a los representantes más directos y cercanos al pueblo, con periodos de escogencia más estrechos en el tiempo y los senadores, lo cuales en un momento dado, fungirán como frenos saludables al gobierno, éstos, debían ostentar ciertas características elevadas que les permitiese actuar bajo la virtud, teniendo mínimo treinta años, en razón a un mayor tiempo de ciudadanía y la lejanía de las pasiones que para Madison la edad traía (Madison et al., 2001, Pág. 512, 581, 582, 671, 694, 695, 697, 699, 912).

Para Madison, la legitimidad del Estado se encontraba en las personas que la componían, en el pueblo como legítima representación soberana, ya que estos, configuraban el puro y verdadero cimiento de lo que el pensador estadounidense llamaba “Imperio Americano”, de esta forma, y en coherencia con su pensamiento, dicho autor estimaba que el buen gobierno era aquel que se proponía como objeto esencial, la felicidad del pueblo, buscando insistentemente a través de la mecánica institucional, los medios que mejor se adecuarán para la consecución de dicho propósito (Madison et al., 2001, Pág. 242, 701).

Para finalizar, es importante mencionar, que desde la cosmovisión de Madison, los principios garantes del Estado se enmarcaron en una división clara de los poderes y roles del Estado, un sistema de pesos y contrapesos que vigilará el actuar de estos roles divididos dentro del gobierno federal, además de su gran aporte en la constitución desarrollada por la convención de Filadelfia y la declaración de los Derechos (Bill of Rights) del año 1689.

## 2.6. La política en Max Weber

El avance de la humanidad, y consigo, el de la sociedad misma, ha estado siempre leído desde los análisis y planteamientos de grandes hombres que le han sabido dar interpretación a diversos hechos sociales que han cambiado el curso de la historia; uno de estos pensadores, es Max Weber. Sus libros y teorías siempre tuvieron como objeto de estudio a la sociedad, y con está, a todos los hechos sociales que al interior de ella se suscitaban; es por lo anterior, que se hace pertinente establecer los postulados que Weber, como padre de la sociología moderna, desarrollo respecto a la política y el Estado.

En primera medida, es necesario establecer que los marcos conceptuales desde los cuales Weber basa toda su teoría y desde los cuales fundamenta sus principales obras, emergen de una visión racional instrumental, en razón de esto, es fundamental empezar delimitando la concepción que Weber tiene sobre la política, ya que éste, ve en ella, una dialéctica incesante entre los interlocutores políticos; en un principio, la perspectiva de Weber sobre la política se da en un estadio de pasiones en donde converge una lucha abrupta, una lucha por el poder; acertadamente, Luciano Noretto explica qué para Weber, la política es lucha, la violencia es su medio específico y la guerra su expresión más sublime (Noretto, 2015, Pág. 179).

La anterior concepción se encuentra profundamente ligada al célebre concepto de Weber sobre lo que él define como Estado, pues en el año 1919, Weber se encargó de establecer que: “*el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.*” (Weber, 1988, Pág. 83), durante este mismo texto, Weber también se encarga de preceptuar, que la política sería para él, esa aspiración que tienen los hombres a participar en el poder y a influir en la distribución de éste dentro de los miembros del Estado y los distintos grupos de hombres que lo componen.

En la concepción de Weber, respecto a la teoría del Estado, hay un componente fundamental que permea cada uno de sus postulados respecto a la ciencias políticas, dicho concepto es el de la nacionalidad en el contexto del Estado nación y los intereses vitales de ésta; así, dicha concepción, se erige como la columna vertebral dentro de la teoría del Estado de Weber, pues para el alemán, la nación era entendida como una unidad espiritual y cultural, frente a la que, en comparación, lo

político y estatal aparecía como mecánico e inferior (Weisz, 2014, Pág. 685); anotando que, el concepto de nación, precede al de Estado; sin embargo, luego Weber se encarga de postular que el Estado Nacional se configura como la organización terrenal del poder de la nación, la cual está conformada por un grupo de personas que se encuentran unidas por una lengua, confesión y costumbres, que constituyen al grupo que se reconoce como nación frente a otras.

Ahora bien, la forma de entendimiento respecto a la política y el Estado en Weber, se daban sobre la base de la racionalización; dicho concepto, consistía en el proceso a través del cual toda actividad humana, se encontraba sometida al examen riguroso que brinda la razón, de esta forma, se produce lo que Weber llamaba, la desmagificación, lo cual produce en el hombre el quebranto frente a todo lo mágico y sobrenatural, so pena, si así se puede considerar, de enfrentarse a los juicios reales y desesperanzados de la racionalización científica; por ello para Weber, los sociólogos deberían alejarse de todas las consideraciones valorativas, en aras de no perder la objetividad en medio del análisis de las distintas situaciones sociales; bajo este marco, se hace apenas previsible que exista una economicidad en todo el pensamiento de Weber y que la forma de entender y analizar todos los hechos sociales que envuelven al Estado, se den en el marco de una racionalidad Instrumental basada en los criterios de eficacia y eficiencia (Hernández Prado, 1994, Pág. 11, 12).

En la obra del autor alemán, la burocracia se encuentra categorizada como un instrumento a través del cual se genera dominación por parte del Estado, sin embargo, esto no es óbice para que Weber, no critique la racionalidad que conlleva a la burocratización vacua de todo el aparato estatal, en donde en palabras de él, el individuo se encuentra inmerso en una jaula de hierro, despojado de sus valores y más profundas convicciones, al ser guiado enteramente por los medios más eficaces para alcanzar los fines del orden social; lo anterior, tiene su comienzo en la burocratización total de la política, en donde se opera bajo un mecanismo estático y no sobre los criterios que deben orientar el servicio público; respecto a estas dinámicas suscitadas en el funcionamiento de la burocracia, Weber plantea que se debe dar la imposición de un gobierno carismático, que respondiese a los quereres de los nacionales, además de un parlamento activo y el empoderamiento de los *cives que* conllevarían al surgimiento de una democracia de líder, de un poder legitimado por el querer del

pueblo, en donde hubiese menos políticos que viviesen de la política y más que viviesen por la política (Martínez Castilla, 2016, Pág. 142, 143, 153).

Aparte de los conceptos sobre racionalización y burocracia, Weber tiene un amplio desarrollo sobre los tipos de dominación, ésta, era entendida por el autor, como la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena, en respaldo de ello, Weber describió muy bien dichos tipos de dominación, siendo éstos: la dominación tradicional, la carismática y la legal. La dominación tradicional, tiene fundamento en las figuras de autoridad o poder establecidas por medio de la tradición dada en una cultura, ya sea por la longevidad de quienes ejercen la dominación, o por la operación del sistema patriarcal que se haya instaurado en dicha cultura; el segundo sistema de dominación en Weber es el carismático, dicho sistema se basa en el reconocimiento que las personas le dan a un líder según sus cualidades y capacidades incluso sobrenaturales, además del carácter revolucionario que ostenta dicha dominación; por último, Weber plantea la dominación legal, la cual consiste en la obediencia dada a los mandos en virtud de las normas establecidas y las jerarquías previamente articuladas (Pamplona, 2000-2001, Pág. 190, 194).

Para finalizar, todo el querer Weberiano, se perfecciona en la conformación plena de la ciudad, la cual, se erige como una asociación política de *cives*, de seres humanos libres y hermanos en Derecho, al compartir las mismas leyes, lo cual les permite reconocerse dentro de una comunidad política como iguales, al compartir un mismo aparato jurídico en el contexto de un mismo espacio geográfico (Robles Bastida, 2008, Pág. 11).

## **2.7. La política social**

Los Estados modernos han avanzado desde su surgimiento, a través de distintas reformas y prerrogativas que los han establecido como la suprema figura de poder al interior de cada una de las naciones; en primera medida, porque se le dio al Estado la facultad, a través del contrato social, de hacerse al uso legítimo del monopolio de la violencia, además de la capacidad de legislar y de impartir justicia sobre los ciudadanos pertenecientes al territorio nacional; todo lo anterior, como características inescindibles al concepto que hoy se tiene sobre el Estado; sin embargo, durante el siglo XIX en Europa, el cambio de paradigma sobre el Estado y sus respectivas funciones, cambió para siempre.

Todo comenzó en Alemania durante el siglo decimonónico, fundamentados en el historicismo alemán y a través de lo que se llamó la *Sozialpolitik*, ésta, emergió como un intento de conciliación entre los poderes económicos del capitalismo y los poderes políticos reformistas. En un principio, lo que se pretendía a través de la *Sozialpolitik*, se daba en el marco de un intento por la moralización efectiva entre la economía y la política; uno de los principales propulsores de dichas reformas fue Otto Von Bismarck, quien a través de sus postulados, insistía en que las crueldades del capitalismo debían ser mitigadas, a través de seguros en previsión de accidentes, enfermedades, ancianidad e invalidez, además, se procuró en medio de todo este contexto, por una mejora, inicialmente, en las condiciones de los trabajadores, a través de reformas en el Derecho del trabajo y las relaciones laborales. De igual manera, en la Inglaterra de la segunda guerra mundial y a través de Lord Beveridge, se propugnó por un Estado que fuese capaz de cuidar al ciudadano durante el curso de su vida, a esto se le llamó el *Social Welfare*, el cual dio los precedentes para el inicio de los posteriores Estados de bienestar (Fernández Riquelme, 2011, Pág. 2, 6, 7).

Sumados a los desarrollos dados en Alemania e Inglaterra con respecto a la *Sozialpolitik*, en otoño del año 1929, a causa de la gran depresión y posteriormente de la revolución rooseveltiana, el mundo cambiaría para siempre a través de la integración al mundo político del Estado de bienestar, este, se ha ido asociando con el paso de los años al capitalismo moderno y a la vida económica de los agentes (Kenneth Galbraith, 1994, Pág. 229, 234), dicho proceso, fue considerado por el economista Michel Albert como una segunda etapa del capitalismo, en la cual el Estado trató de remediar los excesos del mercado; los objetivos básicos del Estado de bienestar se dan en el marco del desarrollo de una serie de disposiciones legales que brinden derecho a los asociados a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados en áreas como la salud, la educación y en general, el mantenimiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Farge Collazos, 2007, Pág. 48, 49).

Bajo los supuestos anteriormente desarrollados, las definiciones y toda la teorización que durante décadas se ha dado sobre la política social, se evidencia que hay un nexo inescindible frente al concepto que existe sobre la política social y su pertenencia a la esfera del Estado y el poder; en ese contexto, se hace difícil pensar en políticas sociales ajenas a la actividad gubernamental, por lo

tanto, las definiciones dadas en el desarrollo de este capítulo se enmarcan en el contexto de la actividad Estatal y los aparatos públicos de poder, en gracia de discusión, y de forma muy clara, el profesor Manuel Martínez, establece que la política social es aquella parte de la política general que tiene como objetivo específico promover el bienestar económico-social de la población (Martínez Espinoza, Pág. 2021, 24).

Lo anterior, muestra de forma fehaciente, que las Políticas sociales y sus orígenes, evidencian un carácter de intervención en lo profundo de las sociedades; los objetivos que dichas políticas se enmarcan, se encuentran relacionados con los valores y los fines que cada sistema político considere más ponderables, sin embargo, hay una constante que permea cada una de las definiciones, y es la constante de la existencia del Estado al propugnar a través de su intervención sobre los asociados, por mejores condiciones de vida y de bienestar, así lo consagra Marshall al considerar que la política social enmarca tres objetivos básicos, los cuales son: la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad (Marshall, Pág. 1970).

Distintos teóricos de la política y la sociología, han considerado que las políticas sociales se encargan de regular y complementar las instituciones y estructuras del mercado, llenando así, los vacíos y desbalances que estas dejan, esto, fue evidenciado claramente, en varios estudios desarrollados sobre las políticas liberales y sus consecuencias durante los siglos XIX y XX; por ello, desde el departamento de asuntos económicos y sociales de la ONU, encabezado por la asesora interregional senior Isabel Ortíz, se encargaron de establecer que los objetivos de la política social se sitúan en el aumento del bienestar de los ciudadanos, el desarrollo del capital humano, el fomento del empleo y la mejora de la cohesión social de los ciudadanos (Ortíz, 2007, Pág. 14, 71).

En razón de lo expuesto, podemos concluir que los objetivos de la política social, según sus definiciones, se erigen sobre los ámbitos sociales, políticos y económicos; en el marco de estos ámbitos, el accionar del Estado está guiado a intervenir sobre el nivel de vida de los ciudadanos, el bienestar social y de desarrollo al interior de sus comunidades, el constante combate desde el Estado respecto de las condiciones de pobreza y desigualdad, el acceso al mercado, a la riqueza y la continua búsqueda de la justicia social. El cumplimiento de los anteriores objetivos, se encuentran enteramente ligados a la eficacia que ostente el gobierno sobre el ejercicio del poder, según las

definiciones anteriormente dadas. Es menester recordar, que la política social es un tipo de política pública, reaccionaría al Estado liberal, la cual aún, se encuentra inmersa en constantes debates por las pugnas que esta presenta respecto a los regímenes económicos y tributarios de los distintos gobiernos.

## **2.8. Crítica a la política liberal**

Durante décadas, distintos filósofos, sociólogos, politólogos y economistas, se han dedicado a estudiar juiciosamente cada uno de los modelos políticos implantados en las distintas sociedades desde el siglo XVIII a la actualidad; respecto a los mencionados modelos, se evidencia un consenso generalizado en la mayoría de académicos, en donde éstos, parten de la premisa sobre la cual, el liberalismo, como ideología hegemónica, se enmarca como el conjunto de ideas políticas y económicas que ostentan como premisa subyacente, la poca o nula injerencia del Estado en el fuero interno de las personas y sus propiedades; no en vano, y de forma muy acertada, Foucault, considera que el liberalismo comienza por un respeto básico de los derechos individuales y la libertad de acción de las personas, además, este considera que hay demasiado gobierno y establece el problema de ¿por qué hay que gobernar? y si deben haber gobernantes, ¿cuáles deberían de ser los límites de su actividad?, que sería lo útil que estos hicieran o no dentro de un gobierno determinado (Foucault, 2010, Pág. 27, 58, 59, 60, 63, 361).

Son muchos los cuestionamientos suscitados al interior del liberalismo, sin embargo, externamente, gran cantidad de críticos se han encargado de establecer los principales escollos que enfrenta actualmente la política liberal; uno de estos, empieza por la neutralidad bajo la cual desde la política liberal se maneja el Estado. Lo anterior, ha sido resaltado principalmente en los ámbitos sociales y económicos; desde aquellas esferas de la sociedad a las cuales ni los individuos ni el mercado estarían dispuestos a llegar; dichas esferas, reclaman de forma legítima, una intervención que nadie más podría ejecutar y que los liberales más excesivos creen dar por sentadas bajo las dinámicas del mercado; siendo estas, figuras esenciales como el ejército, la judicatura, los servicios públicos, la provisión de infraestructuras como carreteras, líneas férreas, puertos y puentes. Ante dichas demandas, el Estado no puede ser neutro, pues es de vital importancia, para el cumplimiento de sus fines y el progreso de la nación, ejecutar dichas tareas (Smith, 2011, Pág. 670, 671, 674, 685, 686).



Otra de las mayores críticas que se le endilgan a la política liberal se basan en que bajo el ideario de un exacerbado individualismo, los conceptos de comunidad y patriotismo se ven plenamente desplazados por los intereses personales e individuales de los ciudadanos, esto, conlleva al desarraigo por los preceptos de patria y soberanía, pero sobre todo, por el concepto de comunidad, el cual es hoy tan importante para los actuales regímenes democráticos; Renato Cristi en su crítica comunitaria a la moral liberal, se encarga de exponer dichos vicios de una forma acertada, al definir que una de las principales vicisitudes que se le endilgan al liberalismo se dan en el marco de su desatención respecto al carácter comunitario, el espíritu cívico de las personas y la participación en el autogobierno por parte de estas (Cristi, 1998, Pág. 49, 50).

La desigualdad, es hoy uno de los más grandes problemas económicos y sociales que enfrenta la política liberal a nivel mundial, esta, es entendida desde Joaquín Ocampo Suárez como el resultado de las diferentes condiciones de acceso a la propiedad o explotación de los recursos productivos (Ocampo Suárez-Valdés, 2017, Pág. 2), aunado a lo anterior, Mariana Mazzucato, respaldada por estudios de Oxfam, plantea que desde 2015, la riqueza sumada de los setenta y dos individuos más ricos del planeta era la misma que la que poseía la mitad más pobre de la población mundial, esto es, unos 3.500 millones de pobres (Mazzucato, 2019, Pág. 31), siendo ésta, una de las cuestiones esenciales a las cuales hasta el día de hoy, las políticas liberales no han dado respuesta ni solución.

Durante la primera década del siglo XXI, el ganador del premio nobel, Amartya Sen, postulaba dentro de sus críticas al sistema liberal contemporáneo, la errónea y sistemática concepción sobre la cual el liberalismo se ha desarrollado en el curso del siglo XX, al precisar que bajo este sistema, el ser humano ha sido desposeído de sus potenciales facultades, a costas de la concepción maquinista que sobre él impera y la gravitación entera que se da sobre las libertades económicas, aunado al olvido cíclico que el mismo sistema le da a las libertades humanas y de desarrollo personal; en sus obras, se apuesta por un nuevo entendimiento de la libertad, la cual se ejecute y se entienda como medio de desarrollo humano y no como un mero fin del individualismo.

En razón a lo anterior, Amartya Sen propone un sistema en el cual la libertad individual sea comprendida como un compromiso social y un vehículo por medio del cual la sociedad entera se

movilice, postulando que las oportunidades para recibir educación y asistencia sanitaria, complementan las oportunidades individuales para participar en la economía y la política, entendiendo el desarrollo, como un proceso de expansión de libertades reales, basado en la creación de oportunidades sociales que contribuyan a la expansión de capacidades humanas y la mejora de la calidad de vida; de esta forma, se contribuye a la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, siendo estas la pobreza, la tiranía y la escasez de oportunidades económicas (Sen, 2000, Pág. 16, 19, 180, 353).

Los anteriores planteamientos, se configuran como muestra de lo que durante décadas políticos, sociólogos y economistas han denominado la incapacidad regulatoria del mercado, según la cual, la política liberal per se, no brinda garantías mínimas respecto al avance social; mucho menos, se evidencian garantías respecto a la distribución de la riqueza, aseverando que, el fenómeno económico de hoy en día, se da desde actores que capturan riquezas de la sociedad en forma de rentas; éstas, de por sí, no son productivas, estableciendo así, lo que Stiglitz llamó “*extracción de rentas*” a través de actividades monopolísticas, en dónde dichos emporios, a través de su control total sobre el mercado, y en la mayoría de los casos, con el beneplácito de los gobiernos, no permiten que nuevas empresas emergentes entren al mercado, trayendo consigo impedimentos a la libre competencia y a la expansión real y genuina de la economía (Stiglitz, 2012, Pág. 47,48,49).

## **2.9. Breve rastreo sobre los sistemas políticos modernos.**

Para hablar de los sistemas políticos, primeramente se debe establecer de forma sucinta y clara, los elementos que componen la definición de sistema político, para ello, me remito a lo preceptuado en el texto del profesor Vargas Velásquez de la Universidad Nacional, al establecer que un sistema político, se define como el sistema de interacciones que cumplen funciones de integración y adaptación, las cuales hacen parte del sistema social total y desde el cual, se estudian los procesos de cambio político que se dan al interior de las sociedades (Vargas Velásquez, 1998, Pág. 170, 179, 180), además de esto, el profesor Vargas Hernández, de la Universidad de Compostela, considera que el sistema político se constituye de las instituciones públicas y los partidos políticos, los cuales, a través de la participación ciudadana, se convierten en los vehículos de intermediación entre el Estado y la sociedad civil (Vargas Hernández, 2007, Pág. 11), por su parte, el profesor Dieter Nohlen en colaboración con Bernhard Thibaut, se encarga de explicar que el sistema político se

entiende como el conjunto conformado por tres dimensiones, siendo éstas: las instituciones políticas, los procesos políticos y el contenido de las decisiones políticas tomadas al interior de un Estado (Nohlen & Thibaut, 2014, Pág. 183, 184).

De forma más precisa, el profesor Jairo Díaz Pinzón, se encarga de establecer que el sistema político, se define como el resultado de las opciones políticas, sociales y económicas que se escogen en una sociedad determinada, bajo un momento histórico específico; dicho sistema político, emerge de la actividad política del hombre, la cual tiene como función esencial, coordinar, dirigir y representar los conflictos al nivel global de la sociedad; los principales sistemas políticos en lo corrido del siglo XX a la actualidad son: el sistema democrático liberal, el sistema socialista y el sistema autoritario (Díaz Pinzón, 2008, Pág. 9, 12, 19).

El sistema democrático liberal, emerge a raíz de una serie de procesos históricos que tienen como consigna esencial, las conquistas de las libertades al interior de los distintos gobiernos, su germen se da a través de la ilustración europea, sin embargo, su mayor precedente histórico, lo encontramos a través del comienzo de la guerra de independencia en Estados Unidos dada en el año 1775 y la revolución francesa en el año 1789, situación que alineó los caldos para la sublevación a los antiguos regímenes monárquicos y la pugna por la conquista de libertades democráticas, civiles e individuales en favor de los ciudadanos.

Desde el mundo académico de occidente, se ha considerado que la democracia liberal, es el único sistema legítimo para la organización del Estado y la administración del poder; acertadamente, el profesor Félix Ovejero preceptúa en su libro *La libertad inhóspita*, que la democracia liberal es considerada como el sistema a través del cual se ha buscado obtener las mejores decisiones colectivas sin interferir en la libertad negativa de las personas, aplicando cierto grado de igualdad política y de oportunidades de participación, lo cual implica, el respeto por el individualismo y la esfera privada de los ciudadanos (Ovejero Lucas, 2002, Pág. 153), aunado a lo anterior, y en otra de sus obras, el profesor Ovejero preceptúa que la democracia liberal es la solución institucional a los problemas de compatibilidad entre democracia y liberalismo, al conciliar las instituciones políticas que abordan los asuntos públicos, con la fundamentación liberal que preserva las libertades negativas bajo el amparo de la legitimidad que da la democracia, la cual se entiende como la

manifestación de la voluntad soberana del pueblo expresada en votos (Ovejero Lucas, 2008, Pág. 50).

Para Robert Dahl, el sistema democrático liberal es aquel que tiene una continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin distinciones políticas entre ellos; dicho sistema, según Dahl, se encuentra basado en la participación efectiva por parte de los ciudadanos, lo cual consiste en tener oportunidades iguales y efectivas para que el punto de vista propio sea conocido por la comunidad; la igualdad en el voto, que garantiza la misma dignidad y poder decisorio sobre los asuntos políticos; la comprensión ilustrada, que no es otra cosa distinta a la oportunidad que tienen los miembros de la sociedad para instruirse sobre las políticas y sus consecuencias; el ejercicio del control final sobre la agenda, lo que implica una participación y control directo de los asociados sobre los asuntos que los políticos y el gobierno dirimen, propugnando incluso, por cambios y transformaciones dentro del gobierno ya elegido; y por último, la inclusión de los adultos, la cual consiste en que todos los adultos que sean residentes permanentes, deberán tener igualdad en sus derechos para el sano ejercicio de su ciudadanía, sin distinción alguna sobre género, raza o posición social (Dahl, 1999, Pág. 31, 47, 48, 58, 63, 144).

El segundo sistema por abordar, entraña algunas de las cuestiones que más debates ha provocado al interior de la ciencia política moderna, este es, el sistema político socialista, sus orígenes datan desde el año 1776, fecha en la cual el Monje Ferdinando Facchinei, acuñó por vez primera el término socialismo, al tratar de conciliar la igualdad social, junto con la libertad inspirada por el pensamiento Rousseaniano; por su parte, Robert Owen en el año 1817, propuso un sistema de planificación urbana para la clases menos favorecidas, este consistía en la entrega de predios en donde se planificaba la producción, la vivienda y la obtención de alimentos; además, el conde Saint Simon, también es considerado uno de los precursores del socialismo, por sus aportes en defensa de la clase trabajadora y su ideario sobre el sistema político, el cual debía tender a la felicidad de los gobernados; posteriormente, y a través del manifiesto comunista y la críticas expuestas al capitalismo por parte de Marx y Engels, se le da un establecimiento un tanto más riguroso al socialismo, teniendo como método y visión del mundo al materialismo dialéctico; éstos, consideraban que el socialismo debía contener una pretensión universal que a la postre, terminará llevando a los hombres a la sociedad comunista, sistema ideal en Marx en el cual se suprime la

propiedad privada y los medios de producción son socializados (Serrano Villafañe, 1977, Pág. 142, 143, 144, 150, 162).

El sistema político socialista actual, ha cambiado mucho respecto a lo postulado durante el siglo decimonónico; sin embargo, se siguen guardando ciertas características que enmarcan sus principales objetivos, siendo éstos: la concepción de un Estado como ente de poder supremo y de dominio de clases, la existencia cerrada de partidos políticos, la imposición de un centralismo democrático, la defensa a ultranza de los derechos laborales y un sistema económico centralizado basado en la propiedad colectiva de los medios de producción; Marx consideraba, que los anteriores idearios serían conquistados a través de la organización del proletariado en partido de clase para la conquista del poder político y el aparato estatal. Si bien los anteriores postulados no son aplicados con extrema rigurosidad en los países que actualmente se denominan socialistas, se aprecia que algunas de estas características se mantienen; no obstante, y bajo el contexto de las realidades políticas imperantes en siglo XXI, se hace oportuno, brindar un desarrollo sobre el concepto de las actuales socialdemocracias, las cuales ostentan ciertas mixturas entre el sistema estrictamente socialista y el modelo liberal (Díaz Pinzón, 2008, Pág. 25, 26).

Las socialdemocracias, son un modelo político y social, desarrollado principalmente en ciertos países de Europa y América Latina, éste, tuvo sus inicios teóricos e ideológicos a través de lo preceptuado por Marx y Engels en el manifiesto comunista, sin embargo, las socialdemocracias repelen los caracteres extremistas que en muchos casos son propiciados por las revoluciones; de esta forma, la socialdemocracia se entiende como una camino político por recorrer, teniendo como faro los principios democráticos, el ordenamiento jurídico y los idearios básicos que propugnan por una transición de la economía capitalista de mercado, hacia el socialismo; la cual contendrá como fines esenciales a la ampliación de la educación pública, la capacitación laboral, la salubridad pública, la vivienda social y la seguridad social, a través de reformas al sistema impositivo y adecuadas políticas en materia de empleo, salarios y precios; por ello, se tiene como consigna suprema, la conquista de la justicia social a través del uso de los canales políticos brindados por la democracia liberal y sus respectivas estructuras y mecanismos de poder (de Cárdenas, 2018, Pág. 278, 280, 281).

El sistema político autoritario, es entendido como un sistema político vertical de poder, el cual se erige sobre las bases de la concentración del dominio político en una o pocas figuras políticas que lo detentan, éste, puede tomar dos vertientes políticas a seguir según la axiología que represente, siendo estos los postulados fascistas o bien, los nacional socialistas. La estructura fascista tiene sus orígenes formales en el año 1919, fecha en la cual, Benito Mussolini convoca a veteranos de guerra, sindicalistas y diversos intelectuales para declarar la guerra al socialismo; dicho movimiento, tenía una predisposición al accionar violento, al desprecio por la sociedad establecida y al intelectualismo; las consignas centrales del fascismo son: la imposición del nacionalismo supremacista, un anticapitalismo arraigado, voluntarismo por parte de las personas y la violencia en contra de los socialistas y los burgueses; a esto también se le suma el culto a los caudillos bajo el respaldo de un sentimiento de unidad nacional, en aras de la consecución de la promesa de limpieza interna y expansión externa (Paxton, 2006, Pág. 256, 257).

Por último, encontramos que el sistema autoritario que se basa en el nacionalsocialismo, tiene sus orígenes en Alemania, su desarrollo fue dado desde el año 1933 al año 1945; el tercer Reich, como también es conocido, ejercía el poder de forma dictatorial, despótica, unipartidista y antisemita, a través de figuras que encarnaban la esencia de la nación y se postulaban como profetas salvadores de la patria, conformando un partido unitario, que se parecía más a un estilo de vida dedicado al renacimiento de la nación, que a un mero partido político.

Los objetivos esenciales del anterior sistema son: la unificación de todas las clases y sectores sociales debía ser una consigna fundamental para lograr los fines nacionalistas y supremacistas, el Estado se encargaba de moldear todas las esferas de la vida de las personas, en aras de una mayor eficiencia y desarrollo; el sistema educativo era controlado estrictamente por el Estado, el poder político tenía el control total sobre la prensa, el desarrollo económico y los intereses del individuo, cedían a los propósitos del Estado, lo cual, se traducían en que todo el Estado se encontraba bajo una fundamentación militar bajo el desarrollo de una teoría racial fundamentalista, sustentada en las stirpes arias y no arias como forma de discriminación y segregamiento frente a otras castas o razas (Lowe & Cuevas Mesa, 2017, Pág. 904, 913, 914, 915, 916, 922).

## Segundo capítulo. La economía

### 3. ¿Qué es la economía?

#### 3.1. Breve rastreo sobre los sistemas económicos

Los sistemas económicos se basan en relaciones sociales y económicas que se establecen entre los miembros de una sociedad y los medios de producción que hay en ella; al interior de los sistemas, se imparten un conjunto de reglas que se encargan de regir la economía de una manera determinada, decidiendo sobre la forma en que se gestionan, se dividen y se administran los recursos de los que se disponen. Entender estos sistemas, es entender que, el concepto de economía ha ido variando conforme al avance de las sociedades, por ello, se hace sumamente importante anotar las características de los principales sistemas económicos que han prevalecido a lo largo de la historia y su influencia en el contexto actual de la economía.

Los cambios históricos de la humanidad, siempre han estado precedidos por contextos que llevan al hombre a una adaptación de sus conductas según los ambientes en los cuales se ha desenvuelto, de esta forma, la economía como rama del conocimiento, ha avanzado al compás del avance social del hombre; por ello, avistamos que en una primera etapa, el hombre prehistórico se desarrolló económicamente desde el Comunitarismo, ejerciendo prácticas como la recolección, la caza y el trueque; este periodo de tiempo prehistórico, se caracterizó por la obtención de recursos naturales, que de forma primitiva eran transformados por los primeros humanos como respuesta a sus necesidades vitales. Estas primeras actividades económicas se alteran cuando hay un asentamiento del hombre, lo cual da pie para los inicios de la agricultura y la cría de animales. Posteriormente, y en ese mismo proceso histórico, el hombre llegó a una transformación de los metales y le dio paso a la revolución agrícola (Cameron & Neal, 2014, Pág. 38,43).

Una vez dado el asentamiento del hombre en comunidad, y la llegada de la escritura con el comienzo de la historia, el humano logra perfeccionarse en su técnica para darle paso a la manufactura y a la división del trabajo, esto se ve reflejado, en el desarrollo de la agricultura a través de la división de tareas y la apropiación y regulación sobre los territorios que iban

acompañados al avance social y político de la época. Dichos sistemas económicos agrícolas, desarrollados desde 5.000 A.C, eran sustentados por el sistema esclavista, al ser el trabajo físico del hombre y la posesión de tierra, los principales recursos de desarrollo. De esta forma, los esclavos no eran los dueños de su fuerza de trabajo, sino que los amos eran los dueños de ésta a cambio de la protección que estos le daban a los primeros. Este proceso, desarrollado en la edad antigua, se caracterizaba principalmente por una producción centrada en la agricultura, la ganadería y la producción de metales (Armesilla & Armesilla Conde, 2019, Pág. 105).

El comienzo de la Edad media, trajo consigo grandes cambios a nivel social; las instituciones económicas agrarias, marcaron a través del feudalismo, los regímenes económicos y de poder que al interior de los Estados premodernos se desarrollaban, evolucionando de un modo de producción esclavista a uno feudal, este último, consistía en la división de la población en tres órdenes fundamentales: el señor feudal, quien se dedicaba esencialmente al cuidado de las tierras y la protección de sus vasallos, manteniendo el orden a través de la fuerza; luego se tenía a los clérigos, los cuales se encargaban de cuidar el bienestar espiritual de la sociedad; por último, se tenía a los campesinos, los cuales trabajan por mantener su sustento y a los órdenes superiores que los supeditaban (Cameron & Neal, 2014, Pág. 67).

El origen del feudalismo, como sistema político y económico, comenzó específicamente con la caída del imperio carolingio durante el siglo IX; los monarcas de la época, estaban teniendo fuertes dificultades para la administración de la tierras, por ello, se empieza a dar una división del poder a través de los nobles quienes se encargaban de cuidar y administrar los predios dados por la realeza. Para dicho momento histórico, la posesión de tierras se configura como un elemento fundamental para determinar el poder que cada individuo ostentaba; a su vez, esta etapa de la historia es clave porque se produce una descentralización del poder a través de la expansión de los feudos que ejercían funciones estatales; aunado a lo anterior, se crearon, a través del vasallaje, relaciones de poder bajo las cuales mediaban fines económicos y políticos para la manutención del status quo del momento.

Durante el feudalismo, la vida rural de las personas se intensificó, trayendo consigo una reducción en la vida urbana y la participación del ciudadano en ella; de igual forma, durante el periodo feudal,



se evidenció una fuerte consolidación por parte de la iglesia católica dentro de los aparatos de poder que dirigían los Estados del momento, esto, gracias al gran poder terrenal y espiritual que ejercía la iglesia sobre toda la sociedad. Dentro de las principales consecuencias que se evidencian durante la etapa feudal, encontramos que fue una época en la cual se generó por parte de los Estados y las personas, una dependencia total a la economía rural; aunado a esto, se evidencia una desaparición del libre comercio por parte de los ciudadanos por la consecuente tecnificación en los métodos de producción agrícola y la centralización de la producción en el campo (Selva Belén, 2016).

Para el siglo XII, distintos filósofos, comenzaron a adentrarse en los análisis del intercambio y las dinámicas surgidas al interior del mercado, uno de estos, fue el filósofo francés Henry de Ghent, quien desde sus obras, manifestó que el comportamiento económico debía guiarse por el orden natural definido por la tradición aristotélica, para que en esa medida, todo intercambio comercial estuviese sometido a una equidad matemática que garantizará la justicia; en ese mismo sentido, el teólogo franciscano Richard de Middleton, postuló que en el contexto del mercado, tanto el comprador, como el vendedor, se benefician del intercambio comercial, rompiendo con el paradigma de la época, en dónde solo una parte se beneficiaba de los intercambios dados en el mercado (Chávez Salazar & Chavarro Miranda, 2018, Pág. 5,6).

La edad moderna, viene de la mano del descubrimiento del nuevo mundo en el año 1492; el eurocentrismo mantenido hasta el momento, cambia totalmente sus paradigmas imperantes durante décadas, al avistar la posibilidad de una nueva tierra llena de recursos y oportunidades para las naciones colonas. Por otro lado, el feudalismo en Europa se encontraba en la mayor de sus crisis y en su inevitable caída ante la ausencia de siervos que siguieran trabajando la tierra, esto se dio por el abuso de poder al cual durante siglos habían sido sometidos estos últimos, trayendo consigo una escasez de alimentos y la migración de muchas personas hacia las ciudades, lo anterior, se vio sustentado en una expansión demográfica, gracias al crecimiento del comercio en los centros urbanos y a las nuevas organizaciones de comerciantes, artesanos, gremios y banqueros en los nacientes burgos (Domínguez Chávez & Carrillo Aguilar, 2007, Pág. 11).

La crisis del feudalismo en Europa, trae consigo un renacimiento económico a partir del siglo XV; para este periodo, y gracias a la actividad de artesanos y comerciantes, la riqueza ya no era asociada con la agricultura o la posesión y explotación de la tierra, sino que por el contrario, es la acumulación de capital, representado en el oro y la plata, la nueva pauta de poder económico que empieza a configurar las distintas relaciones económicas y sociales que en torno a las ciudades y a la expansión urbana se empiezan a desarrollar; en concordancia a lo anterior, la burguesía, se configura como el grupo social imperante en la nueva sociedad naciente, la cual, comienza a defender las ideas del libre mercado al interior de los distintos comercios emergentes (Pirenne, 1972, Pág. 77,78).

La concentración de la población en torno a las ciudades, la consolidación de la burguesía en las relaciones comerciales, la expansión de los artesanos y la manufactura, son los precedentes sobre los cuales se basa la aparición y consolidación del capitalismo como sistema económico desde mediados del siglo XV; esta etapa económica, se desarrolló en torno al mercantilismo, basado en la explotación de los recursos de las economías nacionales, el apoyo del Estado a través de créditos, la fuerte protección a la economía nacional evitando las importaciones y la valoración económica de los metales preciosos como el oro y la plata como acumulación de capital.

El mercantilismo, como etapa de desarrollo del capitalismo, comienza a desaparecer a causa de las ideas de Adam Smith durante el siglo XVIII, por este mismo periodo de tiempo, empezaba a emerger en Inglaterra, un proceso de transformación económica, social y tecnológica que logró cambiar los paradigmas de producción de cientos de años, a dicho proceso histórico se le conoce como la primera revolución industrial, por medio de la cual, se consolida al capitalismo moderno como modelo de producción hegemónico; dentro de los principales cambios encontramos que la economía migra de un modelo agrícola a un modelo industrial, los campesinos se convierten en obreros y las ideas de los fisiócratas y de Smith, terminan por propulsar, el idóneo ambiente para la fundación del capitalismo moderno (Hartwell, 1971, Pág. 2).

Gracias a los aportes dados por Smith, la economía llega a un consenso sobre la importancia del trabajo en medio de la generación de riqueza, al establecer que la división del trabajo permitía el aumento de la especialización y con esto el de la productividad, lo anterior, lo sustentó en su

analogía sobre la fabricación de alfileres, al establecer, en términos generales, que era mucho más fácil, dividir el trabajo de forma específica entre varios obreros, que el hecho de que cada obrero independientemente elaborara los alfileres, dicha conclusión, brinda unos precedentes básicos sobre la mecanización que se produce gracias a una división del trabajo especializada, esto, termina influyendo directamente en los índices de productividad al interior de las empresas y la nueva forma operacional de la economía y el trabajo (Smith, 2011, Pág. 110).

Mientras Smith desarrollaba sus teorías, el sistema capitalista avanzaba al compás de la revolución industrial. Los principales inventos que alrededor de la revolución industrial se desarrollaron fueron la máquina de hilar, la máquina de vapor, el barco de vapor y el ferrocarril. Los anteriores inventos, cambiaron para siempre las formas de producción al interior de las naciones, repercutiendo esto en la necesidad acuciosa de una mano de obra más calificada para las condiciones óptimas de desarrollo por parte de las industrias y la obtención de mayores réditos económicos por parte de los empresarios (Cameron & Neal, 2014, Pág. 198, 206, 207).

A medida que los mercados avanzaban, se presentaba la creciente necesidad por parte de los Estados de darle una contabilidad y regulación a través de la política económica a las finanzas estatales, a raíz de esto, y durante el siglo XIX, se aplicó el patrón oro como sistema monetario de las finanzas públicas, este, ya había sido creado por el economista inglés David Hume en el año 1752 y consiste en que el valor real de las monedas, estaba dado por la cantidad de oro que poseían los Estados; de esta forma, cada nación, emitía desde sus bancos centrales, la cantidad de dinero representado en oro que tuviesen como respaldo dentro de sus reservas. Este patrón, contribuía a que los tipos de cambio entre las naciones fueran fijos, de esta forma, se le daba un control al crecimiento de las monedas según los valores reales de la economía y el papel moneda obtenía un respaldo genuino en el oro (Sánchez Galán, 2015).

Las políticas monetarias, influyeron directamente en el sistema capitalista que no paraba de expandirse por el mundo; los mercados, entraron en una etapa de confianza, desarrollando avanzados sistemas cambiarios que fortalecían las relaciones económicas de las distintas naciones. El capitalismo entonces, fue catapultado por la adopción de la mayoría de los países del patrón oro, al darle un estándar internacional a la moneda, que permitía que las relaciones comerciales gozarán

de una mayor estabilidad y confianza. La adopción de este patrón, brindaba una garantía real en contra de la inflación, direccionando al mundo a la primera globalización en materia económica. El patrón oro, tuvo su fin durante el comienzo de la primera guerra mundial, ya que los países, comenzaron a emitir excesivamente papel moneda para la financiación de la guerra, lo anterior, terminó provocando un alza en los precios del mercado y una creciente inestabilidad económica de las naciones por la inflación provocada.

Fueron los acuerdos de Bretton Woods, los que crearon los nuevos paradigmas internacionales en materia de política monetaria y reglas cambiarias para los Estados, estos acuerdos, establecidos en el año 1944, a través de la conferencia monetaria y financiera de la organización de Naciones Unidas, surgieron como respuesta a los rezagos de las crisis provocadas por las guerras; dichos acuerdos, consistieron en la renuncia al patrón oro como reserva monetaria de los países, estableciendo el dólar como moneda de referencia mundial, mientras que a su vez, fijaba su paridad con el oro, teniendo como referencia inicial los 35 dólares por onza de oro. Los acuerdos de Bretton Woods, fijaron la hegemonía estadounidense, al convertirse en la principal potencia económica mundial, por poseer la mayor tenencia de oro y fijar las pautas cambiarias en materia de comercio internacional (Grillet Correa, 2019, Pág. 158).

Los acuerdos de Bretton Woods, también se encargaron de dar origen al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Internacional para el Comercio. El Fondo Monetario Internacional, fue creado con el propósito de establecer una estabilidad cambiaria entre los países, propender por el buen rumbo de la economía global y menguar los efectos de la gran depresión; el Banco Mundial, fue concebido bajo la idea de financiar a través de créditos, a las naciones que habían quedado destruidas después de la guerra, en especial a los europeos, buscando brindar ayuda técnica y financiera a las naciones que así lo requiriera. Por último, a través de estos acuerdos, se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el cual, para el año 1995, se convertiría en la Organización Mundial del Comercio, institución encargada de promover el comercio libre entre las naciones, bajo el objetivo de elevar los niveles de vida e ingresos de la población (Jiménez Bermejo, 2016).

Durante el año 1971, el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, comenzó a dar por terminados los acuerdos de Bretton Woods; esto se da, en primera medida, por la falta de confianza mundial que se acrecentaba en muchas naciones por la inflación estadounidense y la financiación de la guerra de Vietnam, además de ello, distintos países, comenzaron a reclamar el oro según las reservas que tenían en dólares bajo lo estipulado en los acuerdos; esto, produjo una inestabilidad cambiaria en Estados Unidos, lo que llevó al presidente Richard Nixon en el año 1973, a propender por un sistema monetario basado en el petróleo, la conversión del dólar en una moneda fiduciaria y el desarrollo de reservas propias por parte de cada país (Heilbroner & Milberg, 1999, Pág. 150).

Si bien el Patrón oro y los acuerdos de Bretton Woods cambiaron para siempre el curso de las finanzas globales al interior de los mercados, durante el siglo XX, se desarrollaron procesos que transformaron los paradigmas de producción al interior del capitalismo; el primero, fue la producción en masa o cadena de montaje, ésta, minimizaba profundamente los costos de producción industriales, lo cual se tradujo en mayores utilidades para los capitalistas, de igual forma, las finanzas adquirieron una gran relevancia durante el siglo XX, ya que desde 1980, la gestión de activos se convirtió en una de las actividades de más rápido crecimiento y que con el paso del tiempo, adquirió un importante papel en la economía actual. Durante dicho momento histórico, la banca y la economía financiera, obtuvieron unos réditos mayores en los sistemas económicos que se empezaron a apalancar cada vez más en la política desde la segunda mitad del siglo XX (Mazzucato, 2019, Pág. 150).

Los anteriores sistemas esbozados, junto con sus distintas innovaciones y estructuras, han transformado a lo largo de la historia, el concepto teórico y práctico de la economía; sin embargo, ello no es suficiente, siendo de fundamental importancia, indagar en las principales escuelas del pensamiento económico, las cuales, dejan avistar en profundidad, las premisas sobre las cuales basan los postulados sobre la definición de economía y su línea ideológica en el marco de la dirección de la macroeconomía de la nación y el entendimiento de las finanzas públicas.

### **3.2. Escuela de economía clásica**

Los inicios de la economía como ciencia, se cimentaron en el deseo de teorizar sus propias aspiraciones y procedimientos; el comienzo de estas consignas, son dadas a través de la escuela de

economía clásica, ésta surge en el año 1776 en el Reino Unido, a través de la publicación de la riqueza de las naciones de Adam Smith (1723); además de Smith, como padre de la economía clásica, pensadores como Thomas Robert Maltus (1766), Jean Baptiste Say (1767), David Ricardo (1772) y Jhon Stuart Mill (1806), participaron en la construcción de la doctrina y fundamentos de la escuela clásica, su desarrollo y auge se dio desde finales del siglo XVIII hasta la segunda mitad del siglo XIX (Mazzucato, 2019, Pág. 65, 67, 75).

La escuela de economía clásica, da sus inicios bajo un contexto de cambios económicos y políticos desarrollados por los avances de la revolución industrial y la transformación del papel de los poderes políticos en las dinámicas económicas de los Estados y su injerencia real en la economía. La revolución industrial, trajo consigo la dinamización de los mercados y la producción a gran escala de toda serie de productos e innovaciones que agregaban porcentaje a las finanzas nacionales y a la riqueza de los Estados, sin embargo, la medición de dicha riqueza no se encontraba plenamente definida, así como aquello que restaba o sumaba valor en la economía.

Las consignas fundamentales, bajo las cuales la escuela de economía clásica basó su teoría económica se dieron en el marco del *Laissez Faire*, la libre competencia, la ley de los mercados, la ley de la oferta, la teoría del valor dado en el trabajo, la ley de hierro de los sueldos y la ley de los rendimientos decrecientes. El *Laissez Faire*, tiene su fundamentación en la garantía que hay al interior de los Estados para trabajar, operar y comerciar junto con el nulo intervencionismo del Estado y la garantía, como la misma frase lo dice, en el dejar hacer por parte de los ciudadanos (Quiroa, 2020). La libre competencia, como pilar fundamental de la escuela clásica de economía, fue defendida a ultranza por Adam Smith en la riqueza de las naciones, éste, argumentaba que la libre competencia era la garantía real y efectiva en contra de los monopolios y en favor del menor precio posible para los consumidores, al propiciar un mayor incentivo en la calidad de producción y el desarrollo del mercado (Smith, 2011, Pág. 105, 423).

En concordancia a lo anterior, la ley de los mercados, mejor conocida en el mundo económico como la Ley de Say, promulga claramente que la economía tiende constantemente hacia un equilibrio entre oferta y demanda, ya que aquel que demanda un bien o servicio, primeramente debe haber producido un bien o servicio que espera intercambiar en el futuro, de esta forma, aquel

que tiene un producto o mercancía, tiene en su poder inmediatamente un valor que espera cambiar o invertir en otro producto o mercancía, generando así, un equilibrio en el mercado, concluyendo con esto y en palabras de Say, que es la producción la que facilita la salida de los productos (Say, 1803, Pág. 161, 175, 176).

Siguiendo la coherencia de estas ideas, se hace ineludible abordar la ley de la oferta y la demanda, planteada por Smith en la riqueza de las naciones, en dicha obra, la oferta se explica desde un intercambio voluntario que se da al interior del mercado, en dónde dos sujetos, guiados por el propio interés, efectúan intercambios, basados en el deseo que los guía para propender por una u otra cosa, siendo esto en palabras de Smith: “ *dame esto que deseo y obtendrás esto otro que deseas tú* ” (Smith, 2011, Pág. 45). Lo anterior explica el acto volitivo que hay entre dos agentes que guiados por su propio interés y deseo, deciden efectuar un intercambio. Por lo general, quien tiene los productos es el que oferta, y quien necesita el producto es el que lo demanda, sin embargo, veremos que en el ciclo de la economía y según los postulados de la escuela clásica, la oferta y la demanda se desarrollan de una forma simbiótica.

Otro de los grandes aportes de la escuela de economía clásica, a la economía, fue su postura respecto a la teoría del valor basada en el trabajo, ésta, consistió en que la medición dada sobre el valor de un producto en el mercado, se encontraba dada en relación a la cantidad de trabajo o mano de obra que se dedicaba en su producción (Mazzucato, 2019, Pág. 66), además de esto, para Smith, la división del trabajo y su respectiva especialización, terminaría incrementando la productividad (Smith, 2011, Pág. 35,35).

Para finalizar, a través de la escuela de economía Clásica, se dio la consagración de la ley de hierro de los sueldos y la teoría de la ventaja comparativa, la primera, consistió en que los sueldos siempre van a tender a un nivel mínimo, correspondiente a las necesidades básicas de subsistencia de los trabajadores; en cuanto a la teoría de la ventaja comparativa, se puede decir que dicha teoría se encargó de consignar que en el contexto de un intercambio comercial entre dos naciones, aquella que tuviese un menor costo de producción sobre X producto, tendría una ventaja comparativa sobre la otra nación, por lo cual en dicho producto sobre el cual se tenga la ventaja comparativa se deberá especializar la producción y exportación de dicho bien. Es menester recordar, que los postulados de

la escuela de economía clásica, siguen teniendo mucha vigencia, sus principales ideas, han sido absorbidas por la Escuela Neoclásica y la Escuela Austríaca, al seguir respaldando las ideas de la libre competencia y el fomento de la producción individual al interior de los mercados (García Escobar, 2010, Pág. 48).

### **3.3. Escuela de economía Marxista**

La escuela de economía marxista, tiene sus inicios bajo la inspiración de los postulados y libros de Karl Marx durante el siglo XIX, esencialmente, por los aportes contenidos a través de su libro *El Capital*, considerada como su obra cumbre en materia económica y el *Manifiesto Comunista*, redactado al lado de Friedrich Engels, con un contenido esencialmente político y sociológico, que sirvió como inspiración para los posteriores desarrollos de la Escuela Marxista.

Dentro de sus principales exponentes, encontramos a Carl Grünberg (1861), con sus aportes dentro de la escuela de Frankfurt, Vladimir Lenin (1870), con su desarrollo del Marxismo Leninismo, Rosa Luxemburgo, quien impulsó las luchas en favor de los derechos laborales de las mujeres y desarrolló aportes referentes a los defectos que contenían los incentivos de la inversión, Iósif Stalin (1878), quien desarrolló la colectivización de la agricultura y la socialización de la industria, León Trotsky (1879), quien implementó el comunismo en Rusia en medio de su guerra con Stalin y Nikolai Bujarín (1888), con su evolución económica tendiente a un Estado paternalista (Althusser, 2004, Pág. 17, 18, 40, 41).

Son muchos los pensadores que a lo largo de la historia se han desarrollado en la escuela de economía marxista, sin embargo, se tratará con sumo cuidado las teorías, ideologías y conceptos planteados por Karl Marx y Friedrich Engels; al ser ellos los máximos exponentes de la escuela y al haber sido sometidos a tan difusas interpretaciones a lo largo de la historia por parte de sus seguidores, como también, por sus más arduos contradictores; en virtud de lo anterior, se hace oportuno comenzar estableciendo que desde Marx, el capitalismo es desnaturalizado y disminuído hasta su expresión natural y teórica, al postular, que este no es el único sistema económico viable para el desarrollo de la sociedad, de esta forma, la obra de Marx, es dialéctica, en la medida que confronta sus postulados y teorías con la realidad imperante del capitalismo durante el siglo XIX,



utilizando como método de estudio, al materialismo histórico para la fundamentación conceptual de su obra y diseño de sociedad (Kicillof, 2010, Pág. 241).

Siguiendo ésta línea, se debe decir que Marx, basa sus críticas en el sistema capitalista que se generó después de la primera revolución industrial, dichas críticas se contrastaron especialmente con los postulados dados por la escuela clásica de economía, consagrando esencialmente, que el capitalismo no era algo eterno, como lo planteaban sus homólogos clásicos, sino que el capitalismo, se daba desde un desarrollo histórico, basado en la explotación de los trabajadores, por parte de los señores capitalistas, o los que fungiesen como dueños de los medios de producción. La sustentación de dicha explotación, se encontraba en la forma como se dividían los excedentes generados por los trabajadores, a lo que Marx denominó como plusvalía.

La plusvalía, tiene sus orígenes en el proceso de producción, esto se da, gracias a dos elementos que confluyen entre sí, el primero emerge, gracias a los medios de producción, de los cuales es dueño el capitalista, a su vez, se necesita de la fuerza de trabajo, que es el medio del cual se vale la clase obrera; en este punto, se debe anotar que al trabajador se le paga por el valor de su fuerza de trabajo y no por lo que produce. En este proceso, el capitalista se hace tanto de los medios de producción, como de las fuerzas de trabajo para la generación de productos que luego se convierten en mercancías al ingresar al mercado. La plusvalía entonces, es la sustancia del beneficio en virtud del valor aportado por el trabajador en la creación del producto, una vez librados los costos totales de producción (Erice Sebares, 2012, Pág. 19, 20).

La dialéctica histórica que tiene su cúspide en la confrontación de la burguesía con el proletariado, es en Marx, el desarrollo social de la lucha de clases, teniendo como ejes a una clase opresora y otra oprimida; dicha opresión, emerge de las condiciones de producción imperantes en la época, las cuales definen, las grandes estructuras de poder y la conformación política, económica y social de los pueblos. Para Marx, el poder político del Estado responde a los intereses de la clase burguesa, que se erige como el verdadero determinador de las relaciones de poder desarrolladas en virtud del monopolio que ostentan sobre los medios de producción, la propiedad y la población; por su parte, los trabajadores se encuentran a la merced del comercio, como si fuesen cualquier otra mercancía

sometida a la competencia y a las fluctuaciones del mercado, incluso, y en palabras de Marx, como un mero accesorio de la máquina (Marx & Engels, 1848, Pág. 7, 9, 10, 18).

Ante el estado de cosas que emerge en la Europa del siglo XIX, Marx y Engels apuestan a través de su manifiesto por la abolición de la propiedad privada, como consigna esencial para la revolución del proletariado y la implantación de un sistema socialista en donde la dirección de la economía estuviese en manos de la mayoría, tendiendo hacia una propiedad común que maximizara el bienestar de las personas y no exclusivamente el de la clase burguesa; el surgimiento de estos cambios, serían dados por las inminentes crisis que se presentarían en el capitalismo, ya que para Marx, el sistema, tenía intrínsecamente un diseño que lo llevaba cíclicamente a diversidad de crisis provocadas por la anarquía del mercado, la concentración y centralización progresiva de los medios de producción y la paupérrima situación de la clase obrera (Marx & Engels, 1848, Pág. 33, 47, 49, 57, 77).

Más allá de las críticas, los aportes de Marx y Engels para la historia, fundamentaron un avance formal en las nuevas teorías del valor, sumado a ello, y gracias a los pensamientos de Escuela Marxista, se lograron muchas de las conquistas de los derechos laborales y prestaciones sociales en favor de los trabajadores, así como el surgimiento de asociaciones y sindicatos encargadas de reivindicar el papel de estos en la civilización y la dura crítica que se dio a través de la escuela Marxista al surgimiento y control por parte de los monopolios; además, sus exposiciones sobre la importancia de la economía política en todas las esferas de la sociedad, permitieron generar una conciencia, sobre la importancia de las políticas que se implementan para el manejo de esta.

#### **3.4. Escuela de economía keynesiana**

Ante los acontecimientos vistos en materia macroeconómica en lo surtido del comienzo del siglo XXI, como la gran recesión del año 2007 y la última crisis provocada a causa del COVID-19, se aprecia una resurrección de las políticas económicas keynesianas a lo largo del mundo. De forma detallada, el ganador británico del Premio Nobel y fundador de la macroeconomía moderna, postuló una serie de recetas para combatir las crisis en la cual se encontraba inmersa Estados Unidos durante el siglo XX a causa de la gran depresión provocada por el desplome de la bolsa de Nueva York, que hoy en día es recordado como el Martes Negro. Dichas recetas, siguen siendo

utilizadas en distintas latitudes del mundo por parte de los gobiernos en la creación de políticas monetarias y fiscales, además de mecanismos de choque para el manejo de las crisis económicas y la eficiencia de los Estados (Petit Primera, 2013, Pág. 123, 126, 139).

Desde la escuela keynesiana, se toma con suma formalidad a la economía como ciencia, ésta, comenzó a ser estudiada desde una óptica dinámica, teniendo en cuenta los cambios en los procesos económicos y los flujos que se generaban entre los ingresos y los gastos para el entendimiento real de los comportamientos económicos de las naciones. Keynes, es considerado por muchos como uno de los creadores intelectuales del fondo monetario internacional y el banco mundial, ello, gracias a su participación en los acuerdos de Bretton Woods y la influencia directa que tenía sobre la política económica de su país (Jahan et al., 2014, Pág. 53).

Para la primera mitad del siglo XX, los economistas comenzaron a darse cuenta que había una situación a la cual no sabían dar respuesta, esto era, el fenómeno de los ciclos económicos, consistentes en las fluctuaciones de la eficiencia marginal del capital, o dicho de otra forma, la efectividad sobre el posible rendimiento que tengan los bienes de capital en el futuro, según el auge que se tengan en las expectativas del mercado o por el contrario la desconfianza de inversión que se pueda presentar ante la poca rentabilidad o confianza en las inversiones y la producción, éstas, entendidas como caídas en el mercado o por el contrario, auges en la producción y la inversión. Bajo la teoría Keynesiana, se hace necesaria la intervención estatal para moderar los auges y caídas de la actividad económica en el marco de los ciclos económicos (Jahan et al., 2014, Pág. 53).

Para Keynes, la economía es movida por la demanda global, esta, es entendida como la sumatoria entre la demanda de bienes de consumo provocada por las familias (C), la demanda de inversión de las empresas (I), la demanda de gasto público por el Estado (G) y la demanda dada según las exportaciones (Ex). En consecuencia, el desempleo según Keynes, se da por una ineficiencia en la demanda global; ante ello, la solución a las crisis según Keynes, comienza a través de un estímulo en la demanda global, lo cual se logra a través de incentivos al consumo bajando los impuestos, la disminución en los tipos de interés para fomentar una mayor inversión por parte de las empresas y el aumento del gasto en obras públicas que a su vez contribuyan a la generación de empleo e inversión.

Keynes, postula sus críticas en contra del sistema clásico, en especial, al sistema del *Laissez- Faire*, al considerar que, las condiciones del mercado no siempre propenderían al equilibrio como lo proclamaba abiertamente la escuela clásica, haciendo necesaria una intervención del Estado en el direccionamiento de la economía y el equilibrio de la demanda global. La intervención del Estado en la economía, debía estar encaminada a brindar un real equilibrio a través de la nacionalización de los servicios públicos y el cuidado que debían tener los bancos centrales al encauzar la actividad económica hacia las necesidades del interés público y la estabilidad del mercado (Harrod, 1958, Pág. 107).

A través del impacto de las políticas keynesianas en el mundo, se han cambiado las ideas clásicas de las finanzas públicas, las políticas de la presente escuela, han propendido por la estabilización de los ciclos económicos, a través de las medidas de gasto e inversión del gobierno, en aras de salvaguardar las rentas nacionales. El éxito de estas medidas, ha generado que la ingeniería estatal se expanda, en la medida en que se tengan Estados más robustos que en realidad le puedan dar solución a las crisis y puedan aumentar efectivamente los índices de productividad, además de esto, la teoría keynesiana entraña una innovación en los sistemas de cuentas nacionales, ya que por primera vez en la historia, se introduce la noción de que el gobierno se puede volver productivo a través del gasto (Roucek, 1962, Pág. 102).

En síntesis, en el estudio de la vida pública y académica de Keynes, se evidencia claramente su férrea oposición a los clásicos, en su modelo, propugna por una renovación de la teoría y la política económica, proponiendo un Estado con nuevos instrumentos y políticas para el debido control de las fuerzas económicas, declarando su oposición firme a la anarquía económica, abogando por un sistema que controle y dirija las fuerzas de la economía bajo el interés de la justicia y la estabilidad social; la adopción de aranceles que ejerzan un proteccionismo económico sobre las naciones y equilibren la balanza entre la producción y el empleo, además de la tesis central sobre el estímulo efectivo en la demanda que incremente el consumo y el empleo en momentos de recesión económica a través de políticas fiscales que aumenten el gasto público y el desarrollo de políticas monetarias que aumenten la oferta de dinero en la economía (Keynes, 1988, Pág. 306, 308).

### **3.5. Escuela de economía neoclásica**

La Escuela de Economía Neoclásica tiene sus inicios durante la década del 70 en el siglo XIX, ésta, surgió gracias a las ideas de pensadores como León Walras, William Stanley Jevons, Carl Menger, Alfred Marshal e Irving Fisher entre otros; los planteamientos y teorías de la presente escuela, tuvieron una gran acogida en occidente, comenzando desde Francia, Inglaterra y Austria, países, en donde se dio recepción y aplicación a sus ideologías y políticas. La Escuela Neoclásica de Economía, suele aglutinar los postulados del marginalismo, además de destacar por su visión matemática de las ciencias económicas y comprender el mercado desde una visión utilitarista (Ballesteros, 2012, Pág. 251).

En el criterio de economistas célebres como Friedrich von Wieser, el objeto de la Escuela Neoclásica se encontraba dado por el mercado y las conductas que dentro de él se desarrollaban, esto, estudiado desde las finanzas nacionales, el conocimiento técnico de los flujos del mercado y los problemas que se daban en el cálculo económico (Wieser, 1889, Pág. 19), de igual forma, bajo los postulados del economista William Stanley Jevons, el objeto de estudio de la escuela Neoclásica, se encontraba dirigido a la comprensión del comportamiento de los consumidores en relación con los productos y la decisiones económicas que al interior del mercado se tomaban, junto con el reporte de utilidad que estas decisiones le representaban al consumidor (Jevons, 1998, Pág. 17,18).

Desde los Neoclásicos, la teoría del valor deja atrás los conceptos dados por la Escuela Clásica y Marxista, que fundamentaban sus teorías desde la relación existente entre el valor y el trabajo, por el contrario, los neoclásicos fundamentan la nueva teoría del valor desde el carácter subjetivo que reside en él, para ello, acuden al pensador clásico Say, quien con sus aportes sobre la utilidad en las mercancías y el trabajo, le da las herramientas a los neoclásicos para fundamentar su escuela, en dónde uno de sus postulados básicos se funda en que es la utilidad, la que en realidad transforma el valor de un producto; de esta forma, en la medida que se aumenta la utilidad, se aumenta también el valor del producto, basados en la idea de que las cosas útiles son aquellas que tienen la cualidad para poder servirle al hombre de cualquier manera, en la medida que sirvan para satisfacer ampliamente sus necesidades y deseos (Heffes, 2013, Pág. 115, 119).

La utilidad, como factor definatorio del valor, también se encuentra complementado por la escasez relativa a la cual se encuentre sometida un producto, de esta forma, el consumidor neoclásico, invierte o gasta su dinero en aquellas cosas que le produzcan mayor satisfacción y utilidad respecto a sus deseos o necesidades; el productor, en el contexto del mercado, actuará respecto a sus medios de producción, desde la obtención de mayor utilidad posible respecto a los productos que vende, y por último, el mercado, se encontrará en una situación de constante equilibrio en virtud de la aplicación de la ley de oferta y demanda en el mercado (Roldán, 2016). Walras, concibe que no hay una diferencia sustancial entre la ley de la gravedad y las leyes que rigen al mercado, esto, dado que la intensidad o no de oferta sobre los productos, terminan determinando directamente el aumento o disminución de los precios en el mercado (Walras, 1868, Pág. 11).

La oferta y la demanda, se configuran pues, como las leyes definatorias bajo las cuales opera el mercado y sus agentes, esto se da, desde la racionalidad de los consumidores y los productores, quienes siempre actuarán bajo la búsqueda constante de la utilidad en cada una de sus operaciones; esto se legitima, bajo la estricta competencia, como suprema constante en el desarrollo de los mercados libres; gracias a dicha competencia, pura y perfecta, es que los mercados se autorregulan y tienden, según los teóricos de esta escuela, a un equilibrio constante entre los agentes y el mercado (Heffes, 2013, Pág. 126).

En el análisis de León Walras, la fundamentación de toda sociedad, sea desde su carácter político o económico, deberá darse desde la justicia como eje rector para la organización de dicha sociedad; la riqueza social, entendida como toda la riqueza producida por una nación, no es suficiente en la medida de su abundancia, sino que para Walras, ésta deberá tener una equitativa repartición entre los miembros del Estado, en donde ya no se busque solo la verdad o la utilidad en el mercado, sino que también se dé un desarrollo real de la equidad en sus agentes, esto, a través del estudio del Estado, la economía y las situaciones dadas para los agentes, buscando una constante reflexión sobre las mejores condiciones para el desarrollo de la propiedad y de los impuestos como forma de repartición de la riqueza, esto último, Walras lo estipuló dentro del desarrollo de la categoría de economía social, en donde los destinos de las personas se coordinen conforme a la razón y la justicia (Camacho Carvajal, 2013, Pág 19, 20).

El papel del Estado en la Escuela de economía neoclásica se basa en el garantismo que se le debe ofrecer al mercado para que este pueda desarrollarse en libertad, además, de acciones que propendan por la eliminación de trabas a la libre competencia y la prohibición de monopolios estatales, en razón a ello, la escuela neoclásica fue una defensora a ultranza del libre comercio, en donde los Estados, respectivamente, hicieran uso de sus ventajas comparativas para el aumento del desarrollo económico y el bienestar de la población, en el marco del equilibrio que ofrecía el mercado en su desarrollo (Heffes, 2013, Pág. 127).

En síntesis, las principales diferencias que se dan entre la Escuela de economía Neoclásica respecto a la Escuela Clásica, se dan en el marco del cambio de paradigma de la teoría del valor, evolucionando de una noción dirigida al valor apegada al trabajo en los clásicos, y en los neoclásicos, propender por un desarrollo óptimo y objetivo según la utilidad, los precios y el criterio de los consumidores, adicionalmente, la producción ya no es más el grueso del mercado, sino que para los neoclásicos, el consumo y el comercio son el grueso de la economía, con un énfasis directo sobre los resultados, la automatización de procesos y el aumento del crecimiento. Las diferencias de clases son eliminadas en la escuela neoclásica al reforzar el carácter individualista que ostentaban los consumidores al interior del mercado (Jiménez Castillo, 2016, Pág. 97, 99).

### **3.6. Escuela de economía austríaca**

Los orígenes de la Escuela Austríaca de Economía se sitúan según la mayoría de los doctrinantes en el año 1871, fecha en la cual, se da la publicación de Principios de Economía por parte del profesor Carl Menger, obra que sentaría los postulados básicos de la concepción marginal del valor sobre los bienes y el carácter subjetivo de estos; además de cuestionar la teoría clásica del valor ligada al trabajo y los costes de producción. Los pensadores más relevantes de la Escuela Austríaca de economía son Carl Menger (1840), Eugen von Böhm-Bawerk (1851), Friedrich von Wieser (1851), Ludwig von Mises (1881), Friedrich Hayek (1899), Murray Rothbard (1926) y Hans - Hermann Hoppe (1949). Las ideas Austríacas tienen como epicentro a la ciudad de Viena, la cual era considerada por muchos como el epicentro intelectual de la Europa del momento, gracias a la

libertad de cátedra permanente en las universidades y el florecimiento de las ideas liberales en los distintos círculos académicos (Cachanosky, 2008, Pág. 20, 21, 22).

La metodología bajo la cual la Escuela Austríaca desarrolló sus fundamentos y postulados, se da en el marco del individualismo metodológico, el cual consiste en el abordaje de la economía desde las acciones individuales de los agentes y el subjetivismo metodológico, explicando la economía desde los juicios y valoraciones que dan los individuos al interior del mercado; lo anterior, conlleva a que los austriacos rechacen de plano la matematización de la economía, al tomar al individuo como el centro de estudio, el cual opera y decide bajo los juicios de valor que haga sobre sus preferencias y necesidades en la interacción que ejecuta con los demás agentes económicos; aunado a lo anterior, se debe sumar la disciplina praxeológica desarrollada por Mises, la cual aborda las conductas, acciones y motivaciones del hombre y su reacción frente a las realidades objetivas que lo rodean (Jaramillo, 2010, Pág. 80, 85, 86, 94).

En el sentido de la metodología anteriormente esbozada, es que los máximos representantes de la escuela austríaca desarrollan su teoría del valor, la cual, tiene como antecedente las exposiciones dadas por Menger, al propugnar a través de sus obras por una teoría subjetiva del valor, la cual explica que la medida de valor de un bien, siempre estará relacionada con la utilidad que ésta le represente al consumidor, según su escala de preferencias y necesidades. Para explicar la teoría subjetiva del valor, Menger recurre a la analogía dada con los diamantes, la cual expone que no es relevante si un individuo encontró un diamante accidentalmente o lo halló a lo largo de mil días de trabajo, ya que el diamante seguirá teniendo el mismo valor al interior del mercado sin importar la cantidad de trabajo que haya detrás de él (Menger, 2007, Pág. 146).

Los precios, según la Escuela Austríaca, se encuentran determinados por las valoraciones subjetivas que le dan los individuos a los productos, de esta forma, los precios se transforman en la información que ostentan las personas y a través de la cual al interior de los mercados se asignan los recursos para la producción de bienes y servicios; en esta línea, la inflación se convierte en un fenómeno que distorsiona los precios y por lo tanto, los estándares de información precisa y veraz que ostentan los individuos; en este contexto, la escuela austríaca se opone férreamente a las políticas monetarias que se centran en la emisión de dinero, ya que éstas, no reflejan un aumento



real en la producción ni en la información que está dando el mercado respecto a la oferta y demanda de dinero, por ello concluyen, que toda política monetaria, termina influyendo en el futuro, en inflación en los precios y pérdida del valor adquisitivo de la moneda (Hayek, 1996, Pág. 27, 117, 149, 170).

Los precedentes del libre mercado y el comportamiento de los empresarios al interior de éste, fueron desarrollados por San Bernardino de Siena durante el siglo XV; con el posterior avance de las distintas escuelas de economía y en especial, el de la Escuela Austríaca, se le da un abordaje teórico y formal a la importancia del mercado para el desarrollo de la economía, postulando claramente que este, genera una asignación de recursos según los precios y los costos que se convierten en la información que utilizan los individuos para actuar; los Austriacos, entienden el mercado como un proceso, del cual se deriva una asignación de recursos según la interacción entre empresarios y consumidores, la cual define el precio justo según la utilidad y escasez que experimenta la sociedad.

La intervención del Estado al interior del mercado, es nociva en todos los aspectos para la Escuela Austríaca, ya que genera un desequilibrio en la información y en los precios, siendo esto desfavorable para la libertad de los individuos y la naturaleza libre, espontánea y creativa del hombre, por ello, los austriacos formulan un respaldo irrestricto a la propiedad y a su vez un rechazo contundente al socialismo, en aras de impulsar a un individuo libre y emprendedor, ajeno a posiciones interventoras por parte del Estado (Chávez Salazar & Chavarro Miranda, 2018, Pág. 5, 7, 8, 24, 25, 40, 51).

Los objetivos de la Escuela Austríaca, se enmarcan en la oposición al estudio de la economía como una ciencia exacta, al propender por los métodos sociales para el análisis de los fenómenos económicos, teniendo como centro de despliegue al individuo, además de ello, la Escuela Austríaca postula una lucha directa contra los modelos estatistas que se nutren a través del alza en los impuestos, el control de precios, la oferta desbordada de la política monetaria y el gasto; siendo estos últimos, trabas verdaderas al libre y espontáneo desarrollo del mercado.

En el año 1947, Friedrich Hayek invito a 36 académicos a Mont Pelerin, Suiza, para discutir el estado y futuro de las ideas Liberales; fue, a través de esta reunión inicial, como se fundó el centro de pensamiento Mont Pelerin, dedicado a difundir las ideas de la escuela y repeler las doctrinas y políticas relacionadas con la expansión del gobierno a través del Estado de Bienestar, los monopolios empresariales y la inflación. En la primera declaración de la sociedad Mont Pelerin, redactada por Friedrich Hayek, Walter Eucken, Harry Gideonse, Henry Hazlitt, Carl Iversen y John Jewkes, se establecen como principios fundadores a la dignidad humana, la libertad de pensamiento y de expresión, el Estado de Derecho, la propiedad privada, el libre mercado, la división de poderes, la paz y la convivencia internacional (Guillén Romo, 2018, Pág. 7, 25).

### **3.7. Tendencias contemporáneas de la economía**

Sin lugar a dudas, el siglo XXI ha traído consigo grandes cambios para la humanidad tal y cual la conocemos; esto, se evidencia desde factores y fenómenos como la globalización, la revolución digital y de las TICS, los cambios de hegemonía política y económica por parte de las potencias, además de la gran incertidumbre que actualmente enfrentan los mercados ante las crisis financieras que cada vez se hacen más recurrentes. Los fenómenos anteriormente enunciados, dejan tras sí, una reproducción concentrada del capital, la cual ya no distingue fronteras y fomenta transformaciones en la división del trabajo mundial y las distintas formas de producción internacionales que actualmente se desarrollan.

La constante pérdida de hegemonía mundial por parte de Estados Unidos en materia económica y el constante avance de China desde el año 1978 a través de las reformas de apertura comercial, evidencian una transformación en los mercados internacionales, dando paso a un nuevo Statu quo a nivel mundial. La economía, tal y cual la conocíamos, ha cambiado para siempre con los avances tecnológicos, dando lugar a nuevas formas de creación de riqueza y a su vez, de extracción de capital; de esta forma, evidenciamos que en occidente, fenómenos como la financiarización, la economía de casino y la revolución digital a través de las startup, cada vez ostentan mayor espacio en las rentas nacionales de occidente, relegando a oriente, toda la producción manufacturera e industrial, en aras de la reducción de costos y la diversificación del mercado, generando así, una

nueva dinámica de fuerzas económicas, y trayendo con esto, una interdependencia por parte de las naciones en su producción y desarrollo (Sornoza Parrales et al., 2018, Pág. 522).

Los anteriores cambios, han impulsado el auge de una guerra comercial que se viene endureciendo desde el año 2017, llevando al mundo, a nuevas formas de contienda económica, siendo los mercados las trincheras de combate por parte de las naciones y haciendo uso de los impuestos a las importaciones, los aranceles y las prohibiciones, como armas de guerra, en medio de las pugnas económicas entre las superpotencias. Dadas estas pugnas comerciales, las estrategias de confrontación son en la mayoría de los casos traducidas en inflación y reducción de la oferta de productos, trayendo consigo un desincentivo hacia el consumo y la disminución de utilidades por parte de los vendedores y comerciantes (Lechuga Cardozo, 2020, Pág. 23, 24).

Las tendencias contemporáneas de la economía en occidente, han propendido mayoritariamente por el desarrollo de las finanzas como formas de progreso y desarrollo, haciendo uso de los mercados bursátiles, la banca y las instituciones financieras para aumentar la productividad y las tasas de rentabilidad al interior de las economías. La financiarización, se basa en la capacidad que tienen las instituciones financieras para mover capitales que generen mayores utilidades y desarrollo, además de mayores exportaciones en la intermediación que se produce entre distribuidores y minoristas; sin embargo, durante las últimas dos décadas, las finanzas, se han constituido como un verdadero coloso, las cuales han acaparado todos los sectores productivos por medio de favores de los gobiernos a la banca, a los fondos de inversión y a diversas compañías fiduciarias y de seguro, las cuales a través de la gestión de activos, préstamos, administración de rentas e intermediación entre compradores y vendedores, han acaparado muchos de los poderes políticos para hacer negocios y favorecerse desmesuradamente, sin la necesaria producción de verdadera riqueza y capital al interior de los mercados (Mazzucato, 2019, Pág. 149, 150).

Además de las finanzas, la gestión de activos y las inversiones en bolsa; la economía hoy, se enfrenta a un nuevo fenómeno al cual muchos de los economistas modernos han denominado “Economía de Casino”, la cual consiste en la especulación sistemática por parte de las grandes corporaciones financieras con dineros públicos o particulares, ya sean los ahorros depositados en los bancos, las contribuciones en fondos privados o incluso, las cotizaciones hechas para el pago de

pensiones; las cuales, han provocado ambición en la industria financiera, en busca de mayores retribuciones con el capital público de los ahorradores o cotizantes, a los cuales se les cobran grandes comisiones por el trabajo que estos colosales emporios hacen con su dinero, a cambio de la promesa de manutención del valor adquisitivo frente a la inevitable pérdida de valor ante la inflación y la oferta de mayores retornos; sin embargo, lo preocupante de esto, son las actitudes que tienen los fondos ante la posibilidad de invertir el dinero de los cotizantes o ahorradores, en inversiones y capitales de alto riesgo, además de la especulación inescrupulosa que con los dineros de las personas estos fondos hacen (Ballesteros, 2013, Pág. 58, 59, 65).

La economía de la innovación, se consolida en pleno siglo XXI, como una de las tendencias más fuertes a las cuales la economía actual se ha arrojado, esta, es abordada por el profesor Alejandro Olaya de la Universidad Pontificia Bolivariana como el desarrollo económico que se produce, fruto de la relación dada entre la competitividad empresarial con la innovación tecnológica, la cual, trata de mejorar las relaciones entre innovación, cambio tecnológico y desarrollo económico, retomando así, muchos de los postulados de la economía Neoschumpeteriana, basada en los procesos de innovación empresarial; aunado a lo anterior, la economía de la innovación, se configura en estos tiempos, como uno de los motores del capitalismo, pues es la innovación, el proceso a través del cual muchos economistas consideran que el capitalismo evoluciona y se renueva; es importante anotar, que la economía de la innovación, emana según Schumpeter, desde los centros de actividad industrial y de producción, ya que estos, son quienes leen, interpretan e incluso modifican las señales que brindan los mercados para el desarrollo de nuevos productos y tecnologías, así como la creación de necesidades y tendencias en los consumidores (Olaya Dávila, 2008, Pág. 239, 240, 241, 242).

Así como la economía de la innovación es hoy uno de los pilares de la economía contemporánea, la economía del conocimiento, se ha desarrollado en todos los ámbitos de producción posibles, entendiéndose está como aquellos procesos que se basan en la producción de valor y riqueza, a través de recursos humanos altamente calificados, los cuales distribuyen el uso del conocimiento y la información al interior de los mercados; esta economía, se desarrolla principalmente en sectores como la educación, la investigación, la competitividad, el bienestar, el tratamiento de datos, la nanotecnología, el desarrollo de software, la biotecnología, la robótica y las telecomunicaciones.

La economía del conocimiento es fundamental en la innovación y el desarrollo del mercado, ya que está, se encarga de optimizar los productos y servicios, compitiendo no ya desde los precios, sino desde la calidad y utilidad de los productos que se comercializan al interior de los mercados (Trullén et al., 2002, Pág. 142, 143, 144, 155, 156).

La bioeconomía, también se encuentra fuertemente relacionada al desarrollo tecnológico de la sociedad, esta, ha sido en las últimas décadas, adoptada en menor o mayor medida, por casi todas las empresas, en aras de proteger el medio ambiente y mejorar la imagen corporativa de las mismas. La definición de bioeconomía o economía verde, se entiende desde la implementación de una nueva economía sostenible, basada en recursos biológicos a través del uso de las biotecnologías, en favor de una producción renovable, sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Dentro de los objetivos de la bioeconomía, encontramos la contribución que a través de esta se hace a los ODS planteados por la ONU en su agenda 2030 y las recomendaciones dadas por la OECD; dentro de estos, se pueden destacar: la producción sostenible de alimentos saludables, el desarrollo de bioenergías, la generación de nuevos bioproductos (Bioplásticos, bioinsumos agrícolas, biofarmacos, biocosméticos), la generación de nuevas bioindustrias, la construcción sostenible, el aprovechamiento de la biomasa residual, así como el uso sostenible de la biodiversidad (Pavone, 2012, Pág. 1, 4).

Pensadores como Enrique Lluich con su libro Una economía para la esperanza, Mariana Mazzucato a través de El valor de las cosas, el ganador del premio Nobel de economía Joseph Stiglitz con El precio de la desigualdad y Thomas Piketty a través de sus obras sobre distribución y socialismo participativo, conforman en la actualidad, el bloque principal de los principales economistas contemporáneos que propenden por un cambio en los paradigmas económicos implantados hasta ahora; en la búsqueda de ese cambio, abogan por una economía en dónde se reconozca la igualdad de dignidad de las personas a través de un cambio en el modelo económico, el desarrollo de una economía sostenible a través de los cambios en las formas de producción que aumenten las rentabilidades y crecimientos a largo plazo, el incremento en la tributación de los grandes capitales acompañado de una verdadera redistribución de la riqueza por parte del Estado al compás del desarrollo sostenible y amable con el medio ambiente, todo lo anterior, como el grueso teórico contemporáneo de lo que podríamos llamar, economías planificadas.

En contraposición, a los autores que propenden por una economía planificada, encontramos un nuevo resurgimiento de las ideas libertarias; estas, se encuentran siendo difundidas con ahínco por parte de pensadores como Javier Milei en Argentina, el cual propugna por una reducción del Estado y el gasto público, la economista colombiana Vanessa Vallejo, quien con su trabajo periodístico en el PanAm Post ha dado difusión a las ideas libertarias, el chileno Axel Kaiser, quien a través de su libro *la arrogancia fatal* y un sinnúmero de conferencias, explica las nefastas consecuencias del Estatismo y el derrame de las ideas socialistas en América Latina; este puñado de autores, son hoy el bloque defensor de las ideas libertarias en el mundo hispanohablante.

## **Tercer capítulo. La Hacienda Pública**

### **4. La Hacienda Pública.**

#### **4.1. Sobre la Concepción de Hacienda Pública.**

Desde el desarrollo de la concepción y la creación del Estado Moderno, como realidad jurídica y política, encargada del monopolio del poder dentro de un espacio geográfico delimitado, con autoridad sobre su población y con la soberanía de la violencia legítima, han existido desarrollos teóricos, legales y políticos en torno al mantenimiento y la financiación de dicho Estado; así las cosas, es importante acuñar la definición general que aporta al concepto de hacienda pública desde el juicio del economista, abogado y expresidente de Colombia, Clímaco Calderón, en donde bajo su criterio, la hacienda pública es la ciencia encargada de estudiar la actividad económica del Estado y de sus entes territoriales, por medio de los cuales se determina la cantidad de riqueza que ingresa, así como los modelos de recaudación e inversión de los recursos que llegan a las arcas del Estado y a través de los cuales, dicho Estado, garantiza su existencia y el ejercicio de sus funciones (Calderón, 2018, Pág. 15).

Desde la perspectiva de la pareja de teóricos de la Economía Política como Richard Musgrave y Peggy Musgrave, la economía capitalista moderna se entiende como un sistema mixto en el cual, las fuerzas públicas y privadas interactúan de forma total, y es en medio de ese proceso, en donde cobran vigencia todos los aportes que desde la hacienda pública se le hace a la economía y a la política, por ello, dichos teóricos se encargan de preceptuar que la hacienda pública es el área del conocimiento encargada del estudio del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingresos y gastos del Estado, ocupándose de la resolución de problemas atinentes a la asignación de recursos, la distribución de las rentas, el análisis de las políticas de pleno empleo, la estabilidad en el nivel de precios, el desarrollo económico de la nación y la eficiencia en el gasto y la inversión por parte del Estado (Musgrave & Musgrave, 1991, Pág. 4, 6, 14).

Considerando pues, las definiciones anteriores, teniendo la primera, un carácter general respecto a lo que es la hacienda pública, y la segunda, lo que la hacienda pública significa en torno a sus funciones y alcances, vale la pena entonces resaltar que la hacienda pública, se encuentra

totalmente ligada al concepto que se tiene de Estado y que ésta, según los referentes académicos colombianos, se entiende como la actividad financiera con la que el Estado busca satisfacer las necesidades colectivas en el ámbito público a través de la elaboración y la ejecución del presupuesto nacional, junto con la financiación de este último a través de los impuestos, en aras de la redistribución del gasto y las transferencias que el Gobierno nacional le haga a sus unidades administrativas y entidades territoriales para su respectivo mantenimiento y la correcta ejecución de sus planes de desarrollo o bien, los respectivos planes de gobierno (Rico Calvano et al., 2009, Pág. 12, 68).

#### **4.2. Sobre la Función Económica del Estado.**

Una vez sentadas las anteriores nociones respecto a la definición de Hacienda Pública, vale la pena decir, que el desarrollo de ésta, tiene sus génesis en la función económica asignada al Estado, de esta forma, y según los grandes estudiosos del tema, la función económica del Estado se entiende como la participación del Estado en la economía, en la cual el Estado se entiende como fin y medio al mismo tiempo; éste, opera y desarrolla funciones en las esferas sociales, legales, económicas y políticas; para el caso que nos ocupa, hablaremos de las funciones económicas, las cuales se dividen en las funciones microeconómicas, macroeconómicas e institucionales; las funciones macroeconómicas, se entienden como aquellas decisiones que toma el Estado en torno a la regulación, tributación, nivelación y garantía que presta el Estado para el desarrollo económico de los particulares, lo anterior lo vemos ejemplificado en los casos en los cuales el Estado interviene ante aquellas situaciones o fenómenos que afecten el debido equilibrio y desarrollo de la economía, como lo pueden ser: los monopolios, oligopolios, el manejo de bienes públicos y las externalidades (Mendoza, 2000, Pág. 51).

En cuanto a el manejo de los Monopolios y Oligopolios, en aras de garantizar la libertad económica y la igualdad ante la ley por parte de los asociados, el Estado dentro de sus funciones económicas, deberá propiciar y gestionar una política regulatoria que propenda por una apertura del mercado, garantizando la libertad de competencia junto con la propiciación de competidores ante aquel particular o particulares que ostentan el monopolio u oligopolio, y por qué no, incentivando la actividad económica a la cual se dedican los dueños de dichas empresas en el mercado, de esta



forma, se garantiza la libertad de competencia, la economía de mercado y los Derechos de los consumidores (Abanto Vásquez, 1997, Pág. 149, 151).

El Estado deberá, según el marco de sus funciones y competencias, en lo relacionado a los bienes y servicios públicos, el desarrollo de funciones económicas en cuanto al presupuesto, financiación y desarrollo, de las acciones tendientes a la garantía en seguridad y defensa, el establecimiento del sistema judicial, los programas de prevención y atención en salud, los servicios de educación y la lucha contra la pobreza, así como el cuidado y mantenimiento de aquellos bienes que son de servicio general, entendiendo como estos a: la infraestructura vial, de comunicación y de servicios públicos; para ello, el Estado deberá ejercer una intervención económica, tributaria y administrativa directa, al prestar o financiar dichos servicios, bienes y garantías, ya que, desde el sector privado, difícilmente se lograría una coordinación para la consecución de dichos fines (Mendoza, 2000, Pág. 51).

Respecto a las externalidades, la academia enseña que a nivel microeconómico, estas se dividen en externalidades positivas y negativas, las positivas se dan cuando la actividad económica de un particular beneficia a la comunidad, principalmente en el caso de investigaciones y programas educativos, en los cuales interviene el Estado a través de políticas de subsidios y exenciones para dichas actividades, en el caso de las externalidades negativas, el Estado interviene a través de medidas pecuniarias o impositivas en el caso de aquellas acciones económicas que perjudican a la comunidad, como por ejemplo, en los casos de actividades mineras e industriales altamente contaminantes, en donde por dicha actividad, se imponen multas, sobretasas o gravámenes que compensen los daños provocados por dichas actividades a la sociedad y el medio ambiente (Mendoza, 2000, Pág. 52).

Las funciones Económicas del Estado en la esfera macroeconómica, tendrán mucho que ver con la ideología económica a la cual se adscriba el gobierno de turno, sin embargo, y en rasgos generales, se puede decir que estas medidas se entienden como aquellas que desde el poder gubernamental se toman para: la estabilidad en la política cambiaria y el equilibrio en la política monetaria, el aumento del crecimiento económico, de los niveles de producción, de los empleos, la estabilidad de los mercados, la constante tendencia a la baja en los niveles de inflación, el aumento de los

ingresos de la población y la reducción de la pobreza, por ello, para la consecución de dichos fines, y según la tendencia marcada desde los años ochenta y el contexto económico actual, los Estados deben propender por la promoción, la financiación y los incentivos necesarios para los procesos de investigación y de educación, los cuales logren el desarrollo del capital humano, de las empresas del conocimiento al compas de las instituciones que conforman el Estado, de tal forma que la sociedad productiva que se apalanque desde el Estado, cuente con capacidades de competencia ante los escenarios nacionales e internacionales en el marco de un contexto económico globalizado (Mendoza, 2000, Pág. 53, 54, 55).

Si bien las funciones económicas del Estado, a nivel microeconómico y macroeconómico, se erigen como ejes fundamentales para el desarrollo de cada nación, lo anterior no es suficiente, desde lo preceptuado por el autor, si dichos procesos que desde la intervención económica del Estado se dan, no cuentan con el debido apalancamiento que de las instituciones públicas se espera para el debido funcionamiento de la economía y la respectiva articulación del mercado, por ello, a continuación se explicará el tercer componente de la función económica del Estado, el cual atañe a la función institucional que desde el Estado se debe garantizar para el ordenado y correcto funcionamiento de la economía (Serrano Moya & Vallejo Aristizabal, 2012, Pág. 104, 105).

La función institucional, se ocupa de brindar las garantías en cuanto al libre, oportuno y objetivo acceso a la información, la cual es vital para el comercio al interior de los mercados, además, el aparato jurídico del Estado, a través de sus instituciones, se encarga de la definición legal de los derechos y el registro que de estos se da a través de las funciones de notariado como tesoreros y guardianes de la fe pública, junto con las posibilidades de acceder a un tercero imparcial que dirima los conflictos referentes a los derechos de propiedad, esto a su vez, se relaciona con la garantía de seguridad, cohesión y justicia, la cual permite activar el poder coercitivo del Estado, de tal suerte que los derechos de propiedad y las obligaciones que con base a estos se asuman, sean exigibles por medio del accionar de las autoridades públicas. Las garantías institucionales que se encuentran en cabeza del Estado, garantizan y facilitan la eficiencia económica, por medio de un sistema institucional efectivo, imparcial y transparente (Mendoza, 2000, Pág. 56, 57, 58).

### **4.3. Sobre el gasto público.**

Las nociones del gasto público, como herramienta de la política económica y fiscal de los Estados, ha venido tomando cada vez más importancia desde los estudios que desde la academia se han desarrollado, esencialmente, porque el desarrollo de las nociones sobre el gasto público, ha avanzado a la par de las funciones y asignaciones que desde la Constitución y la ley se le asignan al Estado, con base en lo anterior, lo que se entiende y se acepta actualmente respecto a la concepción sobre el gasto público, es que éste significa el costo de las actividades que desarrolla el Estado para el cumplimiento de sus funciones y la garantía de los derechos de los ciudadanos, dicho gasto, comprende los costos administrativos y de funcionamiento de las entidades a través de las cuales el Estado opera, las inversiones que se hacen en la infraestructura productiva del país, el suministro de bienes y servicios públicos, las transferencias de ingresos a las entidades territoriales y las transferencias que se hacen principalmente a los hogares en forma de subsidios (Hernández Mota, 2009, Pág. 80).

El gasto público en Colombia, cuenta con una clasificación que se divide en dos categorías, la primera, atañe a los gastos de funcionamiento, dentro de los cuales se incluyen a todos los pagos que tiene que hacer el Estado para su debida operatividad, como por ejemplo: los pagos a la deuda pública, los costos en los cuales incurre la administración para mantener y financiar cada una de sus entidades y el pago de los salarios a los servidores públicos del país junto con cada una de sus prestaciones sociales. La segunda categoría de gastos, es denominada como gastos de inversión, estos, son entendidos como el valor de los bienes y servicios que el Estado suministra y por medio de los cuales, se busca aumentar la capacidad productiva del capital humano, lo anterior, se da a través de las inversiones en infraestructura productiva y social, de tal suerte que el aparato económico, el tejido social y la infraestructura del país, sean potenciados y por lo tanto, se aumente el desarrollo humano a través de la financiación dada en educación, salud y los distintos programas sociales del gobierno, los preceptos anteriormente nombrados, son entendidos en economía como el gasto público social del Estado (Arango Londoño, 1997, Pág. 364, 365).

La Constitución de 1991, se encarga de expresar que el gasto público en Colombia, deberá ser declarado y autorizado por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales; el gasto, deberá constar previamente en el respectivo

presupuesto según el orden territorial en donde éste sea ordenado. Por último, el gasto público en Colombia, guarda una estricta relación con el principio de legalidad, en donde las respectivas autoridades administrativas, no pueden hacer uso del gasto público discrecionalmente, sino que éste debe estar expresamente autorizado y consignado en la ley de presupuesto (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 345).

#### **4.4. Sobre el Presupuesto General de la Nación.**

El diseño de presupuestos públicos, relacionados con los gastos en los cuales incurrieran los gobiernos para la administración del poder en los distintos territorios en los cuales gobernaban, tiene sus orígenes en los imperios babilónicos, egipcios y romanos, estos, desde la edad antigua, diseñaban cuidadosamente las actividades y los gastos en los cuales tenían que incurrir desde el poder central para la financiación de las guerras, la planeación estratégica para el mantenimiento de los cultivos ante las posibles eventualidades que se pudieran presentar en cuanto a los cambios climáticos, pero también, el efectivo aprovechamiento de las temporadas de lluvias, las cuales aseguraban el riego de los cultivos y la producción de alimentos. En cuanto a los fundamentos teóricos modernos del presupuesto gubernamental, se tienen los informes del parlamento británico a finales del siglo XVIII, al cual se le presentaban los planes de gasto del reino, las inversiones desarrolladas y el control que sobre estas se tenían (Burbano Ruiz, 2015, Pág. 3).

Al interior del Estado colombiano, el presupuesto público se desarrolla a través del Presupuesto General de la Nación, este, se define como el instrumento y herramienta política mediante el cual el Estado busca cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social, así como en los respectivos planes de inversión pública, dicho presupuesto, deberá ser presentado de tal forma que se indiquen claramente las funciones, programas y proyectos del Gobierno nacional. La composición del Presupuesto General de la Nación se encuentra dada por el presupuesto de rentas que contendrá las rentas que el Estado espere reconocer durante dicha vigencia fiscal, por el presupuesto de los recursos de capital, los cuales se componen por los recursos de crédito y los del balance del tesoro y, por los contenidos en la Ley de apropiaciones de la Rama Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional junto los órganos de control y las disposiciones generales tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la nación (Decreto 294, 1973, Art. 2, 3).

El Gobierno de Colombia, tendrá la facultad de formular anualmente el presupuesto de rentas y la respectiva Ley de apropiaciones que atañe al gasto, lo cual va en conjunto dentro del Presupuesto General de la Nación, su presentación, deberá ser dada dentro de los primeros diez días de la legislatura correspondiente. El Presupuesto General de la Nación, deberá ser ajustado a la sostenibilidad fiscal del país y guardar correspondencia con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo. El proyecto de ley, que futuramente componga el Presupuesto General de la Nación, deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda ejecutar durante dicha vigencia fiscal, en caso de que el Congreso, no expida el presupuesto general de la nación, se aplicará el presupuesto que el gobierno haya presentado, y si por el contrario, es el gobierno el que no cumple con la presentación del Presupuesto General de la Nación durante los primeros diez días de cada legislatura, entonces se aplicará el presupuesto del año inmediatamente anterior (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 346, 347, 348).

En cuanto al procedimiento por medio del cual se expide el Presupuesto General de la Nación, se debe tener en cuenta que el presupuesto de cada año, se define en el año inmediatamente anterior; el presupuesto, comienza con una etapa de formulación de anteproyectos, los cuales son contruidos por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, teniendo en cuenta a los respectivos presupuestos de cada Ministerio y el envío de los respectivos presupuestos por parte de cada una de las entidades del Estado durante los meses de marzo, abril, mayo y junio; el Ministerio de Hacienda y del Crédito Público, deberá radicar ante el Congreso de la República el Presupuesto General de la Nación entre el 20 y el 29 de julio, una vez radicado el Presupuesto General de la Nación, el Congreso de la República tendrá hasta el 20 de octubre para aprobar la respectiva Ley Presupuestal, la cual deberá ser sancionada por el presidente de la república antes del 31 de diciembre de dicho año (Ministerio de Hacienda, 2022).

En medio de dichos debates de discusión sobre el Presupuesto General de la Nación, el Congreso de la República no podrá alterar el monto presentado por el Gobierno nacional, sin embargo, sí se podrán hacer modificaciones respecto al monto del presupuesto que le corresponde a cada sector, Ministerio o área de inversión y desarrollo. A partir del 1 de enero de cada año entra en vigencia la Ley orgánica de Presupuesto para ese año, el Ministerio de Hacienda envía el dinero que le corresponde a cada Ministerio y entidad, donde lo usarán para los fines previamente aprobados en

el Presupuesto General de la Nación y en el Plan Nacional de Desarrollo. Los recursos aprobados por el Presupuesto General de la Nación, deberán ser ejecutados durante todo el año. El Presupuesto General de la Nación y su debido cumplimiento, estarán sometidos a un control político por parte del Congreso y de las autoridades competentes, en donde éstas, podrán hacer seguimientos y evaluaciones constantes, respecto al cumplimiento de metas y resultados por parte de su ejecución en la política y el territorio nacional (Decreto 1068, 2015, Art. 2.8.1.2.1).

#### **4.5. Sobre el Plan Nacional de Desarrollo.**

El Plan Nacional de Desarrollo, tuvo sus comienzos en Colombia, a través de las transformaciones constitucionales y legales que se encargaron de modificar tanto la concepción, como las funciones que desde la carta se le asignaban al Estado, de esta forma, durante el año 1936, en medio del gobierno de Alfonso López Pumarejo, y bajo un contexto mundial tendiente a la renovación del Estado, enfocado en el desarrollo de las políticas sociales y la ampliación del marco de operaciones del gobierno, es tramitada en Colombia, la reforma constitucional que se encargaría de darle nacimiento a la concepción del Estado interventor en el país. Por medio de dicha reforma, la cual deviene de los contextos provocados por las luchas de los movimientos obreros y la lucha por los derechos laborales, se genera una nueva concepción del Estado, estableciendo una moderna serie de asignaciones y responsabilidades de carácter político, económico y social, que desde dicha carta se le asignaban al aparato Estatal (Botero, 2006, Pág. 86, 90).

Las anteriores reformas sociales y políticas, generadas por medio de la reforma constitucional del año 1936, dieron pie para que el Estado colombiano, obtuviera las herramientas jurídicas y políticas, que auspiciaron la dirección y la planeación sobre la economía, junto con la posibilidad de activar el poder del Estado para el desarrollo de diversas políticas de carácter social. En este contexto, el Estado requería con urgencia, de una carta de ruta que le permitiese formalmente, cumplir con las metas establecidas en materia de política social y económica, por ello, 11 años después, durante el año 1945, se le concedieron facultades al Congreso para que estableciera las hojas de ruta establecidas a través de los planes y programas de gobierno, las cuales, ayudarán al fomento de la economía nacional, algo muy similar, vale la pena decirlo, a los objetivos que busca actualmente el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, fue durante el año 1968, en donde realmente se institucionalizaron estos propósitos, definiendo a través del acto legislativo número 1

del año 1968 el cual reformó el artículo 32 de la Constitución de 1886, que el Estado sería el encargado de la dirección y planificación general de la economía (Arango Londoño, 1997, Pág. 441).

La intervención del Estado en la economía y su deber de planificación, se configuran como aquellos elementos que le dan nacimiento al Plan Nacional de Desarrollo, este, encuentra su fundamentación constitucional en los artículos 333 y 334 de la Constitución de 1991, a través de las prerrogativas dadas al Estado para direccionar, proteger y delimitar el manejo económico de la nación, sin embargo, es el artículo 339 de la Constitución Política junto con la Ley 152 de 1994, las normas mediante la cuales se establece que el Estado, deberá crear un Plan Nacional de Desarrollo, el cual, estará conformado por una parte general y por un plan de inversiones, la parte general, se refiere a las metas, propósitos y objetivos de la nación a corto, mediano y largo plazo, junto con las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas desde el gobierno. El plan de inversiones públicas, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 333, 334, 339, 342).

La iniciativa legislativa del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra en cabeza del Gobierno, el cual, es considerado desde la normativa colombiana, como la suprema autoridad en materia de planeación, por ello, a través del Ministerio de Hacienda, junto con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación y el CONPES, se radica ante el Congreso de la República, durante los primeros 6 meses de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tendrá una vigencia de 4 años y deberá ser debatido y tramitado, como una ley orgánica. El Plan Nacional de Desarrollo, contará con una prelación sobre las demás leyes, y deberá ser estudiado antes de ser sometido a plenaria por las Comisiones Económicas del Congreso y por los Departamentos Administrativos de Planeación, su construcción y creación, podrá empezar a ser dada desde que el presidente es formalmente electo (Ley 152, 1994, Art. 8, 13, 20).

#### **4.6. Sobre el Sistema Fiscal.**

El sistema fiscal, como herramienta de la hacienda pública, ha sido definido y estudiado por varios teóricos de las cuestiones económicas y tributarias del Estado, por ello, vale la pena, en aras de contrastar la definición del sistema fiscal, traer a colación varias definiciones que se ajustan en ciertos detalles, al sistema fiscal colombiano, así pues, resulta conveniente tener en cuenta la definición dada por la doctora Elitania Leyva Rayón, quien preceptúa que el sistema fiscal, es el conjunto de leyes y disposiciones consistente en los mecanismos y formas tendientes a la obtención de los ingresos públicos por medio del cobro de impuestos (Leyva Rayón, 2016), a su vez, desde los estudios desarrollados por Estefanía López, de la Universidad de Alicante, se preceptúa que el sistema fiscal es el conjunto ordenado de los distintos ingresos públicos del Estado, en el cual se incluyen los ingresos crediticios, los ingresos del derecho privado y los ingresos tributarios (López Llopíz, 2015, Pág. 8).

Sumadas a las anteriores definiciones, el sistema fiscal, también puede ser abordado para su conceptualización desde dos enfoques, el primero se basa en conceptualizar el sistema fiscal desde una óptica institucional, entendiéndose que desde esta perspectiva, existen una serie de instituciones que se encargan de aplicar una serie de leyes fiscales, tributarias y reglamentarias, por medio de las cuales, el Estado define explícitamente cómo funciona el sistema fiscal, cómo se recaudan los recursos y cómo se aplican las obligaciones tributarias en los agentes económicos, ahora bien, desde una perspectiva informal, se entiende el sistema fiscal como los actos consuetudinarios que desarrollan los agentes económicos tendientes a asumir y pagar cada una de sus obligaciones tributarias, lo cual, en la práctica, permite que el sistema pase de la realidad a los hechos y que los objetivos de cobro y recaudo por parte de las instituciones fiscales se cumplan (Caballero, 2000, Pág. 3).

En líneas generales, se puede decir que el sistema fiscal, es aquel que se encarga de la obtención de cada uno de los recursos de los cuales depende el Estado para la ejecución de cada una de sus funciones y el desarrollo de las políticas adaptadas al plan de gobierno elegido popularmente, dichos recursos, provienen en el caso colombiano de varias fuentes, las cuales son: los tributos, teniendo dentro de estos a los locales y los nacionales, las tasas, las multas y las transferencias por participaciones en operaciones económicas, los recursos de capital, teniendo dentro de estos, a los



recursos de balance, los cuales son aquellos recursos que exceden después de terminada una vigencia presupuestal, los rendimientos financieros del Estado en sus inversiones, las donaciones nacionales o internacionales hechas al Estado, los excedentes financieros de los establecimientos públicos, la venta de activos, las ganancias obtenidas a través de las empresas industriales y comerciales, las regalías recibidas por el Estado a través de las concesiones dadas para la explotación de recursos naturales no renovables y los ingresos que le entran al Estado por concepto de deuda externa o interna (Córdoba Padilla, 2000, Pág. 72, 73, 74).

Teniendo presente los ingresos en los cuales se basa el Estado para el cumplimiento de cada una de sus funciones, se debe tener en cuenta que el enfoque del sistema fiscal colombiano que se hace pertinente en medio de la presente investigación, es dado por la fuente tributaria, esencialmente, porque los ingresos tributarios constituyen el objeto esencial de las normas tributarias y también, porque estos comprenden actualmente la principal fuente de ingresos del Gobierno de Colombia, para darnos una idea de esto, durante el año 2022 la Contraloría General de la República reportó que el Gobierno nacional central, recaudó \$332,02 billones de pesos, de los cuales, \$171,79 billones de pesos provienen de fuentes tributarias, cifra sumamente representativa en el sistema fiscal colombiano y las finanzas del Gobierno de Colombia (Contraloría General de la República, 2022, Pág. 2, 3).

#### **4.7. Sobre el procedimiento de las reformas tributarias.**

Al ser el objeto de la presente investigación, las reformas tributarias presentadas desde el gobierno de César Gaviria Trujillo hasta el gobierno de Iván Duque Márquez, es de suprema importancia, entender cuál es el proceso que se surte en la creación de las reformas tributarias que han transformado al país en esta materia, sin embargo, es fundamental, acercarnos al concepto sobre aquello que se entiende como una reforma tributaria, desde su ámbito académico y legal, junto con la apropiación que de estos significados se da en la política, en la economía y en los entornos académicos que desarrollan este tipo de temas.

La reforma tributaria, es preceptuada desde el ingeniero comercial y experto en materia tributaria, José Yáñez Henríquez, como aquellos cambios introducidos en la estructura del sistema tributario, los cuales se dan por medio de la eliminación de impuestos existentes, la creación de nuevos

impuestos, el reemplazo de un impuesto por otro y los cambios en los objetivos y la forma de calcular un impuesto (Yáñez Henríquez, 2012, Pág. 213, 216), por su parte, desde la institución nacional de contadores públicos de Colombia, se define a la reforma tributaria como la modificación de la estructura de uno o varios impuestos o del sistema tributario en sí, con el fin de mejorar su funcionamiento para la consecución de sus objetivos (Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia, 2020), desde el Banco de la República, se preceptúa que una reforma tributaria, es aquella que se encarga de cambiar uno o varios aspectos de la estructura tributaria, buscando, aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado por concepto de impuestos (Banco de la República, 2021).

Las nociones sentadas en el anterior párrafo, traen en su definición, un acercamiento sobre aquello que se entiende desde la academia y las instituciones públicas como una reforma tributaria, sin embargo, también es de suma importancia tener en cuenta, los procedimientos a los cuales se someten las reformas tributarias para su debida creación y aprobación al interior del ordenamiento jurídico colombiano; en concordancia con lo anterior, vale la pena decir que en nuestro ordenamiento jurídico, han existido varias reformas a la estructura tributaria colombiana, la cuales han sido desarrolladas desde el poder ejecutivo a través de su poder normativo y reglamentario por medio de la expedición de Decretos con fuerza de ley, los cuales, han fungido y hecho las veces, de reformas tributarias, bien sea por la manifiesta urgencia del gobierno por el recaudo de recursos en medio de crisis sociales y ambientales, o ya sea por la urgencia manifiesta que de estas medidas requiera la economía.

Dentro de aquellas reformas del ordenamiento tributario colombiano, introducidas por medio de los decretos presidenciales, se destacan: el Decreto 1744 de 1991, El Decreto 334 de 1992, el Decreto 2331 de 1998 y el Decreto 258 de 1999, los anteriores decretos, tienen su fundamentación dentro del ordenamiento jurídico colombiano, desde las funciones constitucionales asignadas al presidente de la república en los artículos 189, 214 y 215 y se explican desde lo preceptuado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en donde se expresa sucintamente que los decretos, como actos administrativos promulgados por el poder ejecutivo, dictan contenidos normativos y reglamentarios, sin la necesidad de ser sometidos al órgano legislativo; los presentes decretos, expedidos como decretos ley, son aquellos actos que ofrecen la posibilidad de tener

aplicación con fuerza de ley sin que se necesite la intervención del Congreso, generalmente, estos decretos se dan cuando existen necesidades de urgencia manifiesta (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 100921, 2021).

Lo anteriores decretos, por medio de los cuales, se reforma, regula o reglamenta el ordenamiento jurídico tributario de la nación, comienzan con el Decreto 1744 de 1991, el cual fue expedido el 4 de julio de 1991 y a través del cual se reforma Estatuto Tributario en lo referente al sistema de ajustes integrales por inflación a partir del año gravable 1992, este decreto, es un decreto con fuerza de ley, ya que para la creación de éste, se contó con la respectiva autorización de la Ley 49 de 1990, en donde en su artículo 25, se le concedieron facultades extraordinarias al presidente de la república para la reforma y establecimiento de ciertas normas de carácter tributario.

Los decretos con fuerza de ley, como el 1744 de 1991, podrán ser sometidos a un control de constitucionalidad posterior por parte de la Corte Constitucional, además, la justificación sobre la cual se cimenta este tipo de decretos, se encuentra dada por el desprendimiento que el Congreso hace de su capacidad legislativa, para que en supuestos casos especiales, el ejecutivo regule o reglamente, aquello que por ley, el Congreso encomiende (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, Pág. 57, 58).

En lo referente a el Decreto 334 de 1992, el Decreto 2331 de 1998 y el Decreto 258 de 1999, los cuales se encargaron de introducir en el ordenamiento jurídico colombiano, cambios en materia tributaria, específicamente en lo atinente al reajuste de las vigencias fiscales, la mitigación de la crisis en el sector financiero y cooperativo, y el frente a la calamidad pública producida por el terremoto del año 1999, se debe decir que éstos, se entienden en el ordenamiento jurídico colombiano como decretos legislativos, ya que fueron dictados en medio de Estados de Excepción al interior del territorio nacional, y los cuales, para su debida validez y promulgación, contaron dentro de su procedimiento, como requisito formal, con la firma del presidente y la de cada uno de los Ministros, además de la conexidad obligatoria que los presentes decretos, tienen con las causas que llevaron a la declaratoria del Estado de excepción. Los presentes decretos, se encuentran sometidos al respectivo control automático de constitucionalidad que respecto a estos, debe desarrollar la Corte Constitucional (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, Pág. 58, 59).

En cuanto al procedimiento al cual deben ser sometidas las leyes que contienen en su articulado las reformas tributarias que han establecido, conformado y transformado el sistema tributario desde el año 1990, se debe decir que en la mayoría de las normas tributarias, la presentación y construcción de los proyectos de ley ante el Congreso de la República, han devenido por parte del poder ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda, en virtud de las características dadas por sus funciones, por los objetivos que persigue dicha cartera ministerial, pero sobre todo, porque es a quien las normativas colombianas encomiendan la dirección y el diseño de la política económica del país (Decreto 4712, 2008, Art. 2, 3, 6, 7).

Lo anterior es refrendado y profundizado por la normativa constitucional y legal, en dónde bien se establece que las iniciativas legislativas para las cuestiones económicas, presupuestarias y tributarias, sólo podrán ser propuestas por iniciativa del Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda, o bien, por el mismo Congreso de la República (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 150, 154), como por ejemplo, en el caso de las normas que ordenen las participaciones en las rentas nacionales o las transferencias que desde el poder central se le hace a las mismas, también, las que se encargan de autorizar aportes por parte del Estado a empresas industriales o comerciales del Estado y esencialmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas de carácter nacional; en coherencia con lo anterior, el Senado y la Cámara de Representantes, podrán promover e introducir modificaciones a los proyectos de ley presentados desde el Ministerio de Hacienda (Ley 134, 1994, Art. 29).

Los proyectos de ley de reforma tributaria, tienen su comienzo legislativo a través de la presentación del respectivo proyecto por parte del Ministerio de Hacienda ante la Cámara de Representantes, allí, se da el primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara Baja del Congreso, la cual se encarga de debatir los temas referentes a los impuestos, las contribuciones, las exenciones tributarias, el régimen monetario, la regulación del Banco de la República, las normas sobre monopolios, la autorización de empréstitos, la regulación económica, la planeación nacional, el régimen de cambios y la actividad financiera. En medio de los debates desarrollados en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el presidente de dicha comisión elegirá los respectivos ponentes, los cuales, en caso de ser aprobada la proposición construida en la comisión,

pasará posteriormente a ser discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes (Ley 5, 1992, Art. 143, 147, 150).

Si la ponencia de reforma tributaria discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes es aprobada, entonces dicho proyecto de ley pasará a ser discutido por la Comisión Tercera del Senado de la República, a la cual se le encomiendan los temas relativos a la Hacienda Pública de la nación al igual que la Comisión Tercera de la Cámara Baja del Congreso de la República. En caso de ser aprobado el articulado del proyecto de ley en la Comisión Tercera del Senado, se debatirá finalmente en plenaria del Senado, en donde se aprobará o no, dicha reforma tributaria (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 157).

Se debe tener presente, que en caso tal de que los textos aprobados de reforma tributaria en cada una de las cámaras sean distintos en su contenido y su articulado, dicho proyecto de ley deberá ser sometido a una conciliación, para ello, las cámaras conjuntamente, deberán integrar comisiones accidentales de conciliación con igual número de representantes y senadores, los cuales, conjuntamente, buscarán la respectiva aprobación de la reforma tributaria. En caso de no ser posible una conciliación respecto a los textos de Senado y de Cámara, estos deberán ser sometidos a votación y de esta forma se definirá el texto que será finalmente, puesto a consideración de las respectivas plenarias en las cuales se buscará la aprobación definitiva de la reforma tributaria (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 161).

Si bien lo anteriormente explicado se ciñe estrictamente al proceso legislativo al cual es sometida la reforma tributaria para su respectiva aprobación, se debe tener presente que paralelamente a este proceso legislativo, se desarrollan debates institucionales y académicos respecto de los contenidos modificados y regulados a través de la reforma tributaria, de esta forma, entidades adscritas al Estado como por ejemplo, la DIAN, suelen emitir conceptos en torno a la conveniencia o no de la reforma, asimismo lo hacen otras entidades del Estado relacionadas con los temas económicos y tributarios desarrollados en la reforma. Los gremios, los sindicatos, las asociaciones y los grupos empresariales, suelen también emitir conceptos u opiniones sobre la conveniencia o no de la reforma, según lo conocido en los proyectos de ley que se van publicando; lo anterior, suele estar

acompañado por los constantes debates y conceptos que desde la academia se le dan a este tipo de reformas.

La socialización de los proyectos de ley, debe ser abierta a la comunidad, por lo general, su difusión se da a través de los medios de comunicación, desde los cuales, también se lanzan opiniones y comentarios respecto a dichos proyectos de ley. El favor popular de los proyectos de ley, es esencial para la consecución de las reformas tributarias, pues, vale la pena recordar como durante el año 2021, el proyecto de ley de reforma tributaria propuesto por el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla Barrera, del gobierno de Iván Duque Márquez, generó un gran movimiento social en aras de la caída del proyecto de ley que para ese año, se configuraba como un proyecto de reforma tributaria regresivo, ajeno a las realidades sociales del país, el cual buscaba gravar bienes alimenticios esenciales de la población colombiana. Dado el descontento social, y las masivas protestas en contra del gobierno y la reforma tributaria, las comisiones económicas del Senado y la Cámara de Representantes, aprobaron la eliminación de su trámite y el gobierno retiró el proyecto definitivamente (Valdés Valencia, 2021, Pág. 1, 2, 4, 7)

Finalmente, el proyecto de ley, llegará al presidente de la república, el cual podrá presentar sus objeciones por motivos de inconveniencia del proyecto o por inconstitucionalidad del mismo, en caso de presentarse, el proyecto volverá a las respectivas cámaras para la subsanación de dichas objeciones, en caso de no haberlas, el presidente firmará el respectivo proyecto el cual se convertirá en Ley de la República por medio de dicha sanción presidencial junto con la posterior promulgación y publicación en el diario oficial (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 165, 166, 167).

#### **4.8. Justificación de las reformas tributarias.**

Las reformas tributarias son promovidas, debatidas y aprobadas en el ordenamiento jurídico colombiano por medio del poder ejecutivo y legislativo de la nación, por ello, es el poder político, encarnado en estas dos ramas del poder público, el encargado de darle forma, gestión y trámite a las reformas que con los años, han transformado el sistema tributario de Colombia. Teniendo en cuenta la anterior apreciación, se debe decir que los poderes políticos, responderán en la mayoría de casos, a ideologías e intereses, los cuales se contrastan según las prácticas y formas del gobierno

o el congreso de turno, por esto, sería sumamente relativo hablar de las razones políticas que en un momento dado avalaron la expedición de una reforma tributaria, por ello, las justificaciones y razones que a continuación se explican, responden a criterios económicos, técnicos y académicos, los cuales sustentan, en un cierto porcentaje de casos, la expedición de las reformas tributarias colombianas.

Las reformas tributarias, desde un punto de vista técnico, responden a criterios esenciales que constituyen el eje de su fundamentación, el primero de estos criterios, atañe a que las reformas tributarias se crean para conseguir un mayor recaudo impositivo que se encargue de financiar el gasto público, ya que, dichas reformas propenden en cada vigencia fiscal, por lograr una mayor recaudación, de tal forma que se obtengan los recursos que se requieren para la financiación de los gastos del Gobierno nacional, lo cual, es respaldado en las cifras anteriormente expuestas, en donde bien se evidencia que los ingresos impositivos del Gobierno representan gran parte del recaudo, los cuales son obtenidos en su mayoría, por medio de lo definido en el sistema tributario de la Nación. Lo anterior, evidencia que hay una fuerte relación entre el gasto público que se cimienta en el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto General de la Nación y la herramienta que utiliza el Estado por parte de la hacienda pública como bien lo son, las reformas tributarias, las cuales, sustentan la debida recolección de los recursos que financian los gastos del Estado (Yáñez Henríquez, 2012, Pág. 214).

El segundo criterio, consiste en que los gobiernos, con el respectivo aval del Congreso, justifican su constante expedición de reformas tributarias, en virtud de las bases sentadas por la teoría económica Keynesiana, en donde a través de la ingeniería estatal utilizada a través de las políticas tributarias y económicas, el Estado propenda por el impulso del desarrollo y del crecimiento económico de la nación, de tal suerte que la participación del Estado en el mercado, garantice y dinamice la economía, lo cual, en el mediano y largo plazo, apalancado por lo estipulado en los planes nacionales de desarrollo, se traduzca en la mejora económica real de las personas y los ingresos de la nación. Lo anterior se evidencia, en la inversión en obras públicas y activos estratégicos, los cuales faciliten los intercambios económicos y en muchos de los casos, se aumente el empleo (Jaramillo Betancur & Balbín Tamayo, 2017, Pág. 225, 230, 232).

Por último, el tercer criterio analizado, se centra en el argumento según el cual, varias de las reformas tributarias promovidas desde el Estado colombiano, responden a contextos y situaciones coyunturales, las cuales suelen ser causadas por problemas sociales, económicos y ambientales que requieren del movimiento y la salvaguarda de parte del aparato estatal de forma urgente, de tal suerte que se de frente a la crisis y esta sea solventada de la mejor forma posible. El Estado, al poseer escasos recursos, propende por lo general, por ajustes tributarios que le permitan desarrollar una recaudación temprana, la cual posibilite la ejecución de las inversiones necesarias y dirigir los recursos a los focos de la coyuntura que se espera atender y gestionar. En la mayoría de los casos, esta gestión se da por las decisiones que desde el poder ejecutivo se toman vía decretos con base a la declaratoria de un Estado de excepción, o bien sea por que el congreso le conceda facultades extraordinarias al presidente para atender y conjurar la crisis (Jaramillo Betancur & Balbín Tamayo, 2017, Pág. 231).

#### **4.9. Sobre la DIAN.**

Al estudiar los temas referentes a la hacienda pública al interior del Estado colombiano, siempre se deberá tener en cuenta el factor político y el factor económico, sin embargo, es de vital importancia que se tengan presentes a las instituciones que configuran el sistema tributario colombiano; en concordancia con lo anterior, es fundamental definir claramente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), sus principales características, sus funciones, así como el papel de trascendental importancia que dicha entidad cumple en el apalancamiento y el desarrollo de la hacienda pública de la nación.

Lo primero que debemos tener en cuenta, al abordar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), es su nacimiento en el mundo jurídico colombiano, pues, la presente entidad, tuvo sus inicios a través de dos entidades del Estado: la Dirección de Impuestos Nacionales, creada a través del Decreto 1643 de 1991 y la Dirección de Aduanas Nacionales, creada por medio de la Ley 6 de 1992, de esta forma, y en pleno desarrollo del gobierno de César Gaviria Trujillo, se concretó la fusión de las dos entidades anteriormente nombradas por medio de lo ordenado por el Decreto 2117 de 1992, a través del cual se ordenaba claramente que se fusionarían la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales, convirtiéndose así, en la Unidad Administrativa Especial nominada a partir de dicho decreto como la Dirección de Impuestos y



Aduanas Nacionales. La anterior fusión, se concretó oficialmente el primero de junio de 1993 (Decreto 2117, 1992, Art. 1, 2).

Las unidades administrativas especiales con personería jurídica, como la DIAN, son entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva, las cuales se encuentran descentralizadas, su función, se basa esencialmente, en cumplir objetivos técnicos y específicos del poder ejecutivo, dichas unidades administrativas especiales, se encuentran, generalmente, adscritas a un ministerio o departamento administrativo; en el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se establece por medio del Decreto 1742 de 2020, que esta se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decreto 1742, 2020, Art. 1).

La DIAN, ostenta su jurisdicción en todo el territorio nacional y su domicilio principal se encuentra en la ciudad de Bogotá. Los objetivos generales perseguidos por la DIAN, y los motivos por los cuales se generó su creación, se basan esencialmente en la salvaguarda por parte de esta entidad, de la sostenibilidad fiscal del país, por medio de la administración y la garantía sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias de parte de los contribuyentes, junto con las obligaciones aduaneras y cambiarias. A la DIAN, también se le encomiendan las funciones atinentes a la mediación y la facilitación en torno a las operaciones de comercio exterior y esta, es denominada por la ley como la autoridad tributaria y aduanera de la nación (Decreto 1071, 1999, Art. 1, 4, 5).

Las funciones asignadas desde la normativa colombiana a la DIAN, se encuentran contenidas en lo dispuesto por el Decreto 1742, en el cual se establece claramente, que serán funciones de la DIAN, la administración de los impuestos sobre: la renta y sus complementarios, el impuesto sobre las ventas, el impuesto al consumo, el impuesto al patrimonio, el gravamen a los movimientos financieros, el impuesto de timbre nacional, el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. La DIAN, también se encargará de la administración en lo referente de los derechos de aduana y comercio exterior, junto con los demás impuestos del orden nacional, en donde la competencia de su administración, no se encuentre asignada a otras entidades del Estado (Decreto 1742, 2020, Art. 3).

Sumadas a las anteriores funciones, la DIAN se encargará de administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios junto con los gastos asociados a éstos, además, se le encomendará la financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones junto con la facturación de dichas operaciones a nivel nacional. La presente entidad, administrará las mercancías aprehendidas, decomisadas o declaradas en abandono a favor de la nación, controlará y vigilará las operaciones derivadas del régimen cambiario las cuales no hayan sido asignadas a otra entidad y deberá hacerle un control especial, a las personas que se desarrollen de manera profesional en los negocios de compra y venta de divisas (Decreto 1742, 2020, Art. 3).

Se debe tener presente, que dentro de las funciones asignadas a la DIAN, se encuentran las atinentes al pago de las recompensas por colaboración eficaz de terceros en el control y la lucha contra el contrabando, la evasión y la corrupción; la ejecución de las funciones de Policía Judicial, la Celebración de convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, orientadas a establecer alianzas estratégicas para posicionar la cultura de la contribución en la ciudadanía, el desarrollo de la política institucional para combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, la participación en la definición de los estándares y políticas tributarias internacionales al interior de organismos internacionales y en la preparación de las acciones y proyectos gubernamentales que tengan relación con dichas materias y su implementación (Decreto 1742, 2020, Art. 3).

Debemos tener presente que dentro de las funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, también se encuentran su actuación como autoridad doctrinaria en la interpretación de las normas en materia tributaria, aduanera y de control cambiario, por ello, la entidad podrá desarrollar la emisión de conceptos sobre el estudio y la elaboración de proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios, aduaneros o cambiarios. La DIAN, tendrá dentro de sus funciones, el diseño y el desarrollo del sistema de control interno de la entidad, la compilación, actualización y divulgación de las normas sobre los regímenes tributarios del orden nacional, las normas aduaneras y de comercio exterior en los asuntos que sean de su competencia (Decreto 1742, 2020, Art. 3).

La DIAN, funciona a través de 3 niveles de organización, siendo estos el nivel central, el local y el delegado, para el desarrollo de sus funciones, cuenta con oficinas en las principales capitales del país y en los lugares donde la razones tributarias, aduaneras y económicas lo ameriten, por ello, se podrán crear oficinas a través de la organización delegada (Decreto 1742, 2020, Art. 4, 5, 6, 7). La presente entidad, cuenta con un presupuesto de aproximadamente \$2.2 billones de pesos, según lo adjudicado en el presupuesto general de la nación para el año 2022, a través de este, se asumen los gastos de funcionamiento de la entidad y se invierte en políticas que propendan por la realización de las acciones necesarias para la garantía en el cumplimiento de la meta de recaudo fijada desde el Gobierno nacional, de tal suerte que se coadyuve a la sostenibilidad de las finanzas públicas del país y se garantice su competitividad a nivel internacional (Ministerio de Hacienda, 2023).

Por último, debemos tener presente que la DIAN, en su misión de coadyuvar la seguridad fiscal del país y su lucha por el mantenimiento del orden público económico nacional, funciona y ejecuta sus programas de forma armónica con el Gobierno nacional, ya que la presente entidad, hace parte de la rama del poder ejecutivo y de esta forma, y en el marco de las asignaciones dadas por la ley, la DIAN, ejecuta sus funciones de recaudación, fiscalización, liquidación y cobro, para posteriormente, hacer las respectivas transferencias que financian el gasto público del Estado según lo establecido en el presupuesto general de la nación.

## **Cuarto capítulo. Las reformas tributarias**

### **5. Las reformas tributarias.**

#### **5.1. Reformas tributarias del gobierno Iván Duque Márquez**

El Gobierno del presidente Iván Duque Márquez (2018 - 2022), comenzó su trasegar político el 7 de agosto del año 2018 bajo un contexto de expectativa y confianza internacional a la par de una incertidumbre en los mercados y en el futuro desarrollo de la política nacional. Para dicho año, el PIB colombiano creció a una tasa del 2,7 %, cifra que superó las expectativas, según los resultados obtenidos en el año inmediatamente anterior; bajo este contexto, comienza el nuevo Gobierno de Iván Duque, el cual tuvo como consignas esenciales la subida en los salarios de los trabajadores, el desarrollo de políticas públicas de promoción de la equidad, el fomento de la legalidad y el estímulo a la economía a través de la baja de impuestos a las empresas y los consumidores (DANE, 2019, Pág. 1).

Para la consecución de dichos propósitos, el gobierno Duque comienza con la presentación del proyecto de ley de reforma tributaria el 25 de Octubre de 2018 a través del Ministerio de Hacienda, su aprobación en primer debate se dio en sesiones conjuntas de las Comisiones de Cámara y Senado, surtidas el 29 de noviembre y el 3, 4 y 5 de diciembre, en segundo debate fue aprobada la ponencia luego de los debates surtidos en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de diciembre 2018, y finalmente, es aprobada en segundo debate en el Senado de la República el 21 de diciembre del 2018 según Gaceta del Congreso, para su posterior sanción presidencial el 28 de diciembre de ese mismo año.

La Ley 1943 del 2018, o la bien llamada “Ley de financiamiento”, establece el régimen simple de tributación y enlista como objetivos centrales: la reactivación económica, la equidad tributaria y la modernización de la DIAN, por medio de una ampliación de su personal en busca de un sistema tributario fortalecido, que evitará eficazmente la evasión y la elusión por parte de los contribuyentes y el comienzo de la institución de facturación electrónica; en cuanto a el objetivo

inicial de recaudo por parte de dicha reforma, se dio en la cifra de los 14 Billones de pesos (Minhacienda, 2018, Pág. 1).

Los principales cambios evidenciados en dicha reforma tributaria, comienzan por las exenciones en el impuesto sobre las ventas en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, en el caso de compras de productos como alimentos de consumo humano y animal, productos de vestuario, aseo y medicamentos, también estarán exentos según la norma los materiales de construcción, las bicicletas, motocicletas, motocarros y las partes de estos que se introduzcan y comercialicen en los departamentos enunciados. Los establecimientos que expendan comidas, en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, junto con los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo los servicios de catering, el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro bares, tabernas y discotecas, se encontrarán excluidos del impuesto sobre las ventas pero sí deberán pagar el impuesto nacional al consumo (Ley 1943, 2018, Art. 1, 2).

La reforma enunciada, establece modificaciones en cuanto al registro de los obligados a pagar el IVA, disponiendo que no estarán obligados ante tal registro, las personas naturales comerciantes y los artesanos que sean minoristas, detallistas, pequeños agricultores y ganaderos que hubiesen tenido ingresos brutos inferiores a los 3.500 UVT, que no tengan más de un establecimiento de comercio donde ejerzan su actividad y no sean usuarios aduaneros, que no tengan contratos de venta de bienes o prestación de servicios superiores a los 3.500 UVT y que no estén registrados como contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación, la norma también contempla que la retención en la fuente podrá ser incluso del 50 % según lo disponga el Gobierno nacional (Ley 1943, 2018, Art. 4, 5).

La reforma del año 2018, dictaminó un listado de servicios excluidos del IVA referentes a servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, enfocados en la salud humana, también, se dispuso que estuvieran exentos de dicho impuesto, productos como los insumos destinados a la producción de ACPM, los vehículos automotores de transporte público y servicio de carga, además se establece que los equipos y vehículos especializados destinados a la gestión integral del riesgo contra incendios, los equipos necesarios para la atención de rescates y la

atención de incidentes con materiales peligrosos se encontrarán igualmente exentos del pago del IVA (Ley 1943, 2018, Art. 10, 11, 12).

En lo referente al impuesto nacional al consumo, la norma establece que el servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, los servicios de alimentación bajo contrato, junto con el servicio de catering, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas, estarán gravadas con el impuesto al consumo, a las franquicias dedicadas a vender bebidas y comidas, no se le cobrará el impuesto al consumo; la reforma, también consagra como no responsables del impuesto nacional al consumo a aquellos que durante el año anterior hubiesen obtenido ingresos brutos totales, inferiores a 3.500 UVT fruto de la actividad comercial y los cuales, tengan como máximo un solo establecimiento de comercio donde ejercen su actividad (Ley 1943, 2018, Art. 19, 20).

En cuanto al impuesto de renta sobre las personas naturales, la reforma establece que los aportes efectuados por los trabajadores, empleadores y afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por rentas de trabajo y serán considerados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, por su parte, los aportes a cargo del empleador serán deducibles de su renta, además, la norma también dispone beneficios para los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, al disponer que la prima especial y la prima de costo de vida, estarán exentas del impuesto sobre la renta. La norma, dispone el mínimo de la tarifa del impuesto a la renta en un 19 % y el máximo en un 39 %, según los rangos en UVT, además, se establece que serán gravadas con el impuesto sobre la renta a partir del año gravable 2019, las indemnizaciones por seguros de vida, con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere 12.500 UVT (Ley 1943, 2018, Art. 23, 25, 26, 28).

La reforma tributaria del año 2018, dispuso el impuesto al patrimonio durante el año 2019, 2020 y 2021 a cargo de: las personas naturales, las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta, también sobre las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país o el poseído indirectamente a

través de establecimientos permanentes como sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en Colombia, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio, las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia (Ley 1943, 2018, Art. 35).

Además, respecto al impuesto al patrimonio, se dispone que el hecho generador se da por la posesión de un patrimonio al 1 de enero del año 2019, cuyo valor sea igual o superior a \$5.000 millones de pesos, la tarifa del impuesto al patrimonio es del 1 % anual del total de la base gravable establecida, el impuesto se causa el 1 de enero de los años durante los cuales se dictó su vigencia y este no será deducible dentro del pago del impuesto sobre la renta (Ley 1943, 2018, Art. 36, 38, 40).

La Ley 1943 de 2018 se encarga de establecer el nuevo impuesto de normalización tributaria, el cual es un mecanismo para que aquellos que hubiesen omitido activos o incluido pasivos inexistentes en sus declaraciones de renta, dicho impuesto, se declarará, liquidará y pagará en una documento independiente, la tarifa del impuesto complementario de normalización tributaria será del 13 % y la base gravable será el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos, además, cuando los contribuyentes tengan declarados sus activos por un valor inferior al del mercado, tendrán la posibilidad de actualizar su valor incluyendo las sumas adicionales como base gravable del impuesto de normalización (Ley 1943, 2018, Art. 42, 43, 45, 47, 48).

La reforma incluye el impuesto sobre los dividendos de las sociedades nacionales, extranjeras y los establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras, a los cuales se les aplicará una tarifa del 7,5 % a título de retención en la fuente, en lo referente a los fondos de capital privado y los de inversión colectiva, se dispone que no serán contribuyentes del impuesto de renta y se dictan los casos en los cuales las entidades sin ánimo de lucro perderán los beneficios del régimen tributario especial (Ley 1943, 2018, Art. 50, 51, 52, 60, 62).

La norma también contempló modificaciones y adiciones a la Ley 599 del 2000, al dictaminar medidas para los casos de omisión de activos en la declaración del impuesto sobre la renta, las multas atinentes a la defraudación tributaria y las medidas encaminadas a perseguir aquellas estructuras dedicadas a la promoción de la evasión tributaria. La norma en cuestión, dispone de la creación del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación desde el 1 de enero del año 2019, el cual, comprende el impuesto sobre la renta, el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio, además, se crea un régimen tributario especial para las mega inversiones dentro del territorio nacional, por medio del cual se promueven estas inversiones y se brindan desde el Estado, garantías de estabilidad tributaria, las empresas que se acojan a los beneficios anteriormente narrados, deberán demostrar cabalmente su contribución a la economía colombiana por medio de los capitales invertidos y las creación de nuevos puesto de trabajo (Ley 1943, 2018, Art. 63, 66, 67, 68, 69).

La norma regula el impuesto sobre la renta y ganancias ocasionales en lo relacionado con el régimen de compañías holding colombianas, dispone la figura de tributación de obras por impuestos, en donde personas naturales o jurídicas podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, creando así la posibilidad de recibir a cambio, títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta; la reforma se encarga de establecer cambios en cuanto a las entidades que no son consideradas contribuyentes, los ingresos que no son considerados de fuente nacional, la deducción de impuestos pagados, las deducciones por contribuciones a educación de los empleados y se establece la lista de empresas exentas del impuesto pertenecientes a la economía naranja, dicho beneficio comenzará a regir a partir del año 2019. La norma consagra la disminución de un punto anual del impuesto sobre las renta que empezará en el año 2019 e irá hasta el año 2021, yendo dicha deducción del 33 % al 30 % respectivamente (Ley 1943, 2018, Art. 69, 71, 72, 73, 74, 77, 79, 80).

La Ley 1943 del año 2018, se encargó de regular lo referente a los descuentos por los impuestos pagados en el exterior, lo atinente al pago del impuesto sobre las ventas en la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos, la eliminación de ciertos descuentos tributarios diferentes a los impuestos por la reforma, las exenciones en el gravamen a los movimientos financieros y las políticas atinentes a la hacienda pública encaminadas a aumentar



el recaudo a través de medidas de seguridad jurídica y la simplificación y facilitación para el pago de impuestos. En el articulado final de la norma, se dispone el establecimiento de una comisión de expertos, encargados de estudiar el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones propios de departamentos, distritos y municipios, de tal forma que las próximas reformas sean más eficientes y se pueda reactivar la economía colombiana. Finalmente, se debe tener en cuenta que la presente norma, fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C - 481 de 2019, ante abruptos yerros y vicios en su formación por desconocimiento de los principios de publicidad y consecutividad (Ley 1943, 2018, Art. 83, 84, 86, 84, 89, 90, 91, 92, 106).

La segunda reforma tributaria del gobierno Duque, es presentada por el Ministerio de Hacienda en cabeza del Ministro Alberto Carrasquilla el 22 de octubre del año 2019, su aprobación en primer debate en sesiones conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República es dada el 3 de diciembre del año 2019, en segundo debate en la Cámara de Representantes es aprobada en sesión plenaria el día 16 de diciembre y durante las sesiones extraordinarias de los días 17, 18 y 20 de diciembre, para posteriormente, ser aprobada en el debate surtido en la plenaria del Senado de la República el 18 de diciembre de 2019, la respectiva sanción presidencial que convirtió en ley de la República a la presente reforma tributaria se efectuó el 27 de diciembre de dicho año.

La presente norma, surge en medio de un contexto optimista respecto a la economía colombiana, la cual venía a un ritmo de crecimiento del 3,3 % en el PIB, las consignas esenciales de la llamada Ley de “Crecimiento Económico”, se basan en la promoción de la economía, el aumento de la inversión, la progresividad, la equidad, el empleo, el aumento del recaudo y la eficiencia del sistema tributario a través de la real y efectiva aplicación del régimen simple de tributación, pese al contexto económico y los anteriores propósitos, el gobierno se encontraba en un difícil contexto social y político provocado por la poca aceptación que tuvo el proyecto inicial de reforma tributaria, dadas las inconsistencias en el proyecto de ley inicial y lo lesiva que sería para los colombianos más humildes, la propuesta que en su momento fue dada en cabeza del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla (DANE, 2020, Pág.1).

Los principales cambios promovidos a través de la Ley 2010 del 2019, comienzan por modificaciones en el impuesto sobre las ventas basadas en nuevas actividades y artículos que no

causan el impuesto sobre las ventas, así como aquellos que estarán excluidos de su debido pago, dentro de los que se encuentran los necesarios para los procedimientos médicos y los atinentes a la salud humana; la norma también establece que la retención en la fuente que hace el gobierno sobre el IVA podrá llegar incluso al 50 % del valor del impuesto y se dicta el listado de todos aquellos que fungirán como agentes retenedores del mismo. La norma contempla la medida de la compensación del IVA para las personas más vulnerables de Colombia, por medio de transferencias bimestrales a los hogares más desfavorecidos y dedica un artículo especial para exenciones en el IVA para los productos enlistados en la siguiente categoría: accesorios de vestuario, electrodomésticos, elementos deportivos, juguetes y útiles escolares (Ley 2010, 2019, Art. 1, 2, 3, 4, 6, 11, 12, 13, 21, 22, 23).

En lo referente al impuesto nacional al consumo, la reforma estipula sus nuevos contribuyentes y las actividades que vendrán a ser consideradas como hecho generador, junto con aquellas negocios que por sus dinámicas económicas, no tendrán que pagarlo, además, la norma dispone que los recursos obtenidos por el impuesto nacional al consumo de cannabis serán destinados a los programas de desarrollo de sustitución de cultivos (Ley 2010, 2019, Art. 27, 28, 29).

La Ley 2010 de 2019, dispone en cuanto al impuesto de renta sobre personas naturales, que los aportes al Sistema General de Pensiones no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por rentas de trabajo y serán considerados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, también se establecen las rentas de trabajo que estarán exentas del impuesto, la determinación de la renta para los servidores públicos y las tarifas de dicho impuesto para las personas naturales, las cuales comienzan desde el 19 % y van hasta el 39 %, por su parte, la norma en comento se encarga de crear el impuesto al patrimonio durante los años 2020 y 2021, el cual se genera por la posesión de fortunas cuyo valor sea igual o superior a \$5.000 millones de pesos al 1° de enero del año 2020, su tarifa será del 1 % por cada año. La presente norma, establece el impuesto a los dividendos y participaciones percibidas de las sociedades nacionales, el cual tendrá una tarifa del 7,5 %, en el caso de las sociedades, entidades, establecimientos permanentes y personas extranjeras se les aplicará una tarifa del 10 % (Ley 2010, 2019, Art. 30, 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 52).

La presente reforma, también se encarga de establecer todo lo atinente al impuesto de normalización tributaria, dirigido a aquellos declarantes del impuesto sobre la renta que hayan omitido activos o pasivos inexistentes, asimismo, se dispone que dicho impuesto tendrá una tarifa del 15 % y su base gravable será dada por el costo fiscal histórico de los activos omitidos. La reforma, dispone medidas para controlar y combatir la evasión y el abuso tributario por medio de cambios en la determinación de la renta, los procesos de enajenación indirecta, y se regula lo atinente a la subcapitalización de intereses. En cuanto a los fondos de capital privado y de inversión colectiva, se establece que estos no serán contribuyentes del impuesto de renta y en el caso de las entidades sin ánimo de lucro, se disponen los casos en los cuales perderán los beneficios del régimen tributario especial (Ley 2010, 2019, Art. 53, 54, 55, 61, 62, 63, 68, 70).

La norma establece una modificación a la Ley 599 del 2000 en los casos de defraudación y evasión tributaria y desarrolla la política económica encargada del crecimiento económico, por medio de medidas para la generación y formalización del empleo, como el apalancamiento del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación, además, se establecen medidas tributarias para las mega inversiones que estimulen la productividad y el empleo, junto con nuevas regulaciones para las compañías holding colombianas (Ley 2010, 2019, Art. 71, 74, 75, 76, 77).

La presente normativa establece la modalidad de obras por impuestos para aquellas personas naturales o jurídicas que hubiesen obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, también, se disponen nuevas medidas en lo concerniente a la determinación de la renta y las deducciones de impuestos ya pagados y las aplicables por contribuciones a la educación de los empleados, a la promoción del primer empleo, la deducción de intereses sobre préstamos educativos del ICETEX y para la adquisición de vivienda, asimismo, se declararán nuevas rentas exentas pertenecientes a empresas de la economía naranja dentro de las cuales se encuentran las joyerías, la edición de programas de informática, de libros, álbumes musicales y producciones cinematográficas. La norma, estipula que la tarifa general del pago del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas será en el año 2020 del 32 %, en el año 2021 del 31 % y en el año 2022 del 30 % y, la reforma dispone la forma como serán descontables los impuestos pagados en el exterior y su debida regulación (Ley 2010, 2019, Art. 78, 79, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93).

La Ley 2010 de 2019, establece nuevas exenciones respecto al gravamen a los movimientos financieros, y se instituyen una serie de medidas tendientes a fortalecer la seguridad jurídica junto con la simplificación y facilitación del procedimiento tributario, asimismo, la norma consagra nuevos tipos de sanciones para aquellos que infrinjan la ley tributaria, se regula la devolución de saldos a favor del contribuyente, la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria, junto con las facultades dadas a la DIAN en el marco de los procesos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria y la institución del principio de favorabilidad en la etapa de cobro. La reforma se encarga de regular lo atinente a la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, la cual velará por que los impuestos de los territorios sean más eficientes y la imposición del impuesto de salida para visitantes extranjeros, el impuesto con destino al turismo como inversión social y la creación del fondo de estabilización del ingreso fiscal el cual buscará la estabilización y aumento del ingreso fiscal de la nación (Ley 2010, 2019, Art. 99, 101, 112, 114, 118, 119, 120, 127, 128, 129).

Finalmente, la reforma tributaria del año 2019 instituye nuevas exenciones en el pago de los parafiscales, dispone cambios en los medios de pago de los impuestos, crea la comisión de estudio de beneficios tributarios encargada de estimar la conveniencia o no de los beneficios tributarios y su impacto en la economía y el empleo del país, también, se disponen exenciones en el caso de las donaciones efectuadas por entidades o naciones extranjeras, se instituye el órgano especial defensor del contribuyente y del usuario aduanero en los procesos de carácter tributario, se regulan las participaciones de la entidades territoriales en la destinación de los impuestos, la definición de los sujetos pasivos en el marco de los impuestos territoriales, la creación de una nueva contribución dirigida a las personas jurídicas que posean permisos, licencias o concesiones y que hagan uso comercial y turístico de playas y terrenos de bajamar, junto con beneficios tributarios de parte del Gobierno nacional respecto al pago de intereses por parte de las entidades territoriales (Ley 2010, 2019, 135, 137, 138, 140, 143, 150, 155, 156).

El año 2020, fue un año que golpeó la vida en la mayoría de los aspectos de la cotidianidad humana, en este contexto y en atención de la crisis provocada por el COVID-19, muchos de los gobiernos del mundo se vieron avocados a tomar difíciles decisiones de carácter político, económico y tributario, de tal forma que se sorteara correctamente la crisis en la cual se encontraba

inmerso el mundo entero. En dicho año, y bajo el anterior contexto de pandemia y las posteriores medidas de cuarentena, Colombia sufrió una gran desaceleración económica, una fuerte caída en las exportaciones, importaciones y en la inversión tanto nacional como extranjera, además, se presentaron tasas del 15,7 % de desempleo, junto con una contracción del PIB del 7 % (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022, Pág. 1, 2).

En medio del anterior contexto y del Estado de Emergencia en el cual se encontraba Colombia, el Gobierno del presidente Iván Duque dispone de una serie de decretos que buscaron en un principio, obtener los recursos necesarios para conjurar la emergencia social y económica en la cual se encontraba sometido el país y lograr el equilibrio que para ese momento necesitaban las finanzas nacionales. Los decretos que se expondrán a continuación, se configuran como reformas tributarias en la medida en que a través de sus disposiciones, se establecen cambios a las leyes tributarias del país junto con la introducción al ordenamiento jurídico de nuevas disposiciones encargadas de crear impuestos y contribuciones a los asociados de Colombia.

Los cambios tributarios vía Decretos comienzan con el Decreto 568 del 2020, el cual fue promulgado el 15 de abril de dicho año y se expidió en razón de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por medio del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, en virtud de la declaración del 11 de marzo de 2020 por parte de la OMS la cual definió el brote de coronavirus COVID-19 como una pandemia.

La justificación en la expedición del presente decreto, la encuentra el poder ejecutivo en la obligación de preparar el sistema de salud colombiano, el cual, no se encontraba adecuado ni física ni técnicamente para atender la emergencia de salud provocada por el COVID-19, además, se avecinaba la imperiosa necesidad de una amplia gestión de recursos que ayudarán a mitigar los efectos que la cuarentena traería sobre los hogares más vulnerables de Colombia, los cuales se verían seriamente afectados ante el cese de la actividad económica, por ello, el Estado colombiano por medio del presente decreto, decide hacer efectivo el principio de solidaridad, al tomar medidas de carácter tributario para la obtención de recursos que permitan afrontar la crisis económica producto de la pandemia. Las anteriores situaciones, se hacen más preocupantes si se tienen en cuenta las estadísticas del DANE para las 13 ciudades y áreas metropolitanas a enero de 2020, en la

cual se desarrolló un estudio sobre la informalidad en el país y los resultados arrojados indicaron que la proporción de informales para hombres y mujeres fue del 45 % y 48,5 % respectivamente (DANE, 2020, Pág. 4).

Las estipulaciones del Decreto 568 de 2020, comienzan con el establecimiento del impuesto solidario por el COVID-19, el cual fue creado con una vigencia de 3 meses, comenzando desde el primero de mayo y terminado el treinta y uno de julio del 2020, los sujetos pasivos serán aquellos servidores públicos y personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo, que a título de salario, honorarios por prestación de servicios o pensiones, reciban mensualmente más de \$10.000.000 millones de pesos, lo cual constituye en esencia su hecho generador; este impuesto, será tratado como un ingreso no constitutivo de renta y su causación es instantánea. La base gravable del impuesto estará conformada por el pago o abono en cuenta de \$10.000.000 millones de pesos y su tarifa bruta irá del 15 % al 20 % según los ingresos de los contribuyentes (Decreto 568, 2020, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

La administración del impuesto solidario por el COVID-19, estará a cargo de la DIAN, su recaudo se dará a través del mecanismo de retención en la fuente, los recursos recaudados se trasladarán al fondo de mitigación de emergencias y sus agentes de retención serán los mismos encomendados para el impuesto sobre la renta. Finalmente, el Decreto 568, consagra el aporte solidario voluntario por el COVID-19, dirigido a aquellos servidores o personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales, con honorarios mensuales periódicos inferiores a \$10.000.000 millones de pesos, los cuales podrán efectuar un aporte mensual solidario voluntario por el COVID-19 con destino al FOME, la tarifa de dicho aporte se dará según los ingresos de la persona y su tarifa bruta iniciará en el 4 % e irá hasta el 13 %, el recaudo del aporte solidario estará a cargo de la DIAN, su agentes retenedores serán los mismos del impuesto sobre la renta y el régimen aplicable al presente impuesto, en lo que resulte compatible serán las normas atinentes al impuesto sobre la renta (Decreto 568, 2020, Art. 7, 8, 9, 10, 11,13).

Para ese mismo año, durante el mes de junio, se desarrollaron más cambios tributarios vía decretos, así pues, el Gobierno nacional de Colombia dispone por medio del Decreto 807 del 2020, nuevas medidas y modificaciones tributarias, junto con cambios en el control cambiario, en virtud de la

coyuntura económica tan difícil que para ese momento se presentaba en el país, así pues, el Decreto 807 es expedido el 4 de junio de 2020 y comienza haciendo cambios en los relacionado a los responsables sobre impuesto de renta y el IVA, al disponer la autorización y la devolución de los saldos a favor mediante el procedimiento abreviado dentro de los quince días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación, además, se brindan nuevas pautas respecto a los porcentajes en las devoluciones de los saldos a favor en lo relacionado al impuesto sobre la renta (Decreto 807, 2020, Art. 1, 2, 3, 4).

El Decreto 807 de 2020, regula lo atinente a la inspección tributaria virtual, al autorizar a la DIAN, para que mientras dure la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, esta se encuentre facultada para la práctica de la inspección tributaria virtual, con el objeto de verificar la exactitud de las declaraciones, establecer la existencia de hechos gravables no declarados y verificar el cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales de los contribuyentes, también, la norma en comento autoriza a la DIAN para llevar a cabo las inspecciones contables de manera virtual que se requieran, en aras de la debida verificación y transparencia de las declaraciones tributarias y el cumplimiento de las obligaciones a las que tengan lugar los contribuyentes (Decreto 807, 2020, Art. 5, 6).

Finalmente, el presente decreto estipuló las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia tributaria, autorizando la solicitud de información necesaria para adelantar las investigaciones del caso, de tal forma que se puedan obtener las pruebas pertinentes, conducentes y útiles para la investigación, suministradas por los contribuyentes y responsables de impuestos, para establecer la existencia o inexistencia de una presunta conducta sancionable, estas mismas visitas y autorizaciones también le serán aplicables en lo relacionado con el control cambiario, estableciendo que la DIAN, podrá realizar mientras permanezca vigente la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control (Decreto 807, 2020, Art. 7, 8).

El año 2021 para el Gobierno Duque, fue un año en el cual la economía creció a una tasa del 10,6 % respecto al año 2020, la anterior cifra, tiene su elevado porcentaje en virtud de la contracción económica dada en el año 2020 por la pandemia y el represamiento dado en el gasto, el consumo y

la inversión, lo cual represso una serie de productos y mercancías desde el año 2020, las cuales esperaban su salida al mercado ante el contexto de reapertura económica; las anteriores circunstancias, brindaron el entorno macroeconómico necesario para que una nueva reforma tributaria del gobierno Duque saliera avante (DANE, 2022, Pág. 1, 2, 3, 4).

El comienzo legislativo de la reforma tributaria del año 2021, se da a través de su respectiva presentación ante el Congreso de la República el 20 de julio del año 2021, su aprobación en primer debate en comisiones de Cámara y Senado fue dado el 25 de agosto y en las plenarias de las respectivas Cámaras del Congreso de la República la aprobación fue dada el 7 de septiembre de 2021, la respectiva sanción presidencial se surtió el 14 de septiembre de dicho año. La denominación dada a la ley en comento fue la de “Ley de inversión social”, la cual tuvo la numeración 2155 de 2021, y con la cual, el Gobierno nacional se propuso la adopción de un compendio de medidas de índole fiscal, las cuales tenían como objeto la regulación del gasto público, teniendo como criterios rectores la austeridad, la eficiencia y la lucha contra la evasión, en aras de dar continuación a la reactivación económica a través de la promoción del empleo, la estabilidad fiscal, la protección del tejido empresarial y el amparo de la población más vulnerable a través de los distintos programas sociales del gobierno.

La reforma anteriormente mencionada, se da en un contexto de recuperación y estabilización económica a causa de la crisis social y económica provocada por el COVID-19 durante el año 2020, por ello, el objeto de la norma es la estipulación de mecanismos y poderes a través de los cuales la DIAN, comience una lucha directa contra la evasión y la elusión por parte de las personas naturales que sean sujeto de obligaciones administradas por dicha entidad. Los cambios con los que comienza la Ley 2155 de 2021 comienzan con el establecimiento del impuesto complementario de normalización tributaria, el cual estará a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y se causará por la posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes al primero de enero del año 2022 (Ley 2155, 2021, Art. 1, 2).

Los principales cambios introducidos por medio de la Ley 2155 de 2021, continúan con la obligación de declarar los activos que no hayan sido anexados en la respectiva declaración de renta y sí hayan sido incluidos en los beneficios dados por el impuesto de normalización tributaria,



además, se dispone que los beneficios del impuesto de normalización tributaria no implican la legalización de dichos activos y se definen las pautas para el saneamiento de dichos activos y las normas de procedimiento en la declaración y liquidación del impuesto. La norma, estipula cambios en lo referente al impuesto sobre la renta, al definir la tarifa general para las personas jurídicas en el monto inicial de un 35 % para el año 2022, también, se definen mayores tarifas para las instituciones financieras y se dictan nuevas normas en lo relacionado al avalúo catastral de los bienes y la regulación de estos cuándo su administración es dada por la sociedad de activos especiales (Ley 2155, 2021, Art. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9).

La reforma en cuestión, introduce nuevos mecanismos de lucha contra la evasión y pautas para la eficiencia en el gasto de parte del Gobierno nacional, por medio de nuevas regulaciones en cuanto al manejo del RUT, al disponer que este registro, deberá efectuarse de forma previa al inicio de la actividad económica, además, se establecen modificaciones en el sistema de facturación y la determinación real del impuesto de renta; se regula el intercambio automático de información, de tal forma que se genere una obligación de parte de las entidades con flujo de información relevante para la DIAN y se combata así, a aquellos evasores fiscales; en cuanto a la austeridad y la eficiencia en el gasto, se dispone que el Gobierno nacional durante 10 años, reglamentará mediante decreto, el plan de austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (Ley 2155, 2021, Art. 12, 13, 14, 15, 19).

La presente reforma, incluye un apartado dedicado a los rubros requeridos para la financiación del gasto social del Estado y los planes de inversión social, en ese sentido, la reforma regula lo atinente al programa de ingreso solidario, el cual se constituye como una renta básica para las personas de escasos recursos, su vigencia, desde lo estipulado en dicha ley, será dada hasta diciembre del año 2022; en cuanto a las medidas para la reactivación económica, la norma dispone la ampliación de la vigencia temporal del programa de apoyo al empleo, los incentivos por la generación de nuevos empleos dirigidos a los jóvenes, el apoyo a las empresas que fueron afectadas por el paro nacional durante el año 2021, la concesión de parte del Gobierno nacional de la matrícula cero para la población universitaria, el apoyo a los sistemas de transporte masivo por medio de recursos de financiación girados a los entes territoriales y la facilidad crediticia y financiera para estas últimas

en aras de estimular la liquidez y la reactivación económica (Ley 2155, 2021, Art. 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31).

Los cambios de la Ley 2155 de 2021, continúan con la exigencia al Gobierno nacional, de presentar un proyecto de ley que regule y ponga topes a la exigencia de estampillas, asimismo, se establece la autorización a findeter para conceder créditos a las entidades territoriales, se da la imposición de límites en el uso de las regalías, se definen los días sin IVA del año 2022, se establece la lista de requisitos a cumplir en el caso de exenciones en el impuesto sobre las ventas, se dispone de aumentos en el monto del subsidio del programa del Gobierno nacional de Colombia mayor, se dictan modificaciones en las tarifas e inscripciones en el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación, se conceden descuentos para las empresas que hagan parte de la economía naranja y se otorgan reducciones en las sanciones y tasas de interés en las obligaciones administradas por la DIAN (Ley 2155, 2021, Art. 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45).

La Ley 2155 de 2021 regula lo relacionado a la conciliación en materia tributaria, aduanera y cambiaria, se dictan nuevas facultades a la DIAN para dirimir los procesos de su competencia y se establece la aplicación del principio de favorabilidad en la etapa de cobro; la norma en comento establece nuevas líneas de crédito que impulsen la reactivación económica, se dispone de una nueva lista de productos que no causarán impuestos en las importaciones, se disponen nuevos programas para fomentar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial y se da un listado de exenciones en el IVA y el impuesto nacional al consumo; finalmente, la norma contempla nuevas destinaciones al impuesto nacional al carbón y desarrolla la modificación en la regla fiscal de tal forma que se garantice el pago de la deuda, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la credibilidad económica de Colombia en los escenarios internacionales (Ley 2155, 2021, Art. 46, 47, 48, 52, 53, 55, 56, 57, 60).

En ese mismo año, durante el mes de octubre, el Gobierno nacional expide el Decreto 1357 de 2021, ante la necesidad de reformar el estatuto tributario y adicionar cierta normativa al Decreto Único Reglamentario del Sector Tributario, el cual está contenido en lo dispuesto en el Decreto 1625 del 2016. El decreto en cuestión, fue expedido el 28 de octubre del año 2021, y se encargó de añadir al decreto único reglamentario en materia tributaria, un apartado consistente en que los

regímenes tributarios preferenciales, sean aquellos que cumplan con al menos dos de las condiciones ya estipuladas en el estatuto tributario junto con las dos agregadas por el presente decreto, las cuales son: la inexistencia de tipos impositivos y la existencia de tipos nominales del impuesto sobre la renta bajos (Decreto 1357, 2021, Art. 1.2.2.6.2).

Finalmente, el decreto 1357 de 2021 también se encargó de definir los criterios de carencia de la debida entrega e intercambio de información a la DIAN, los criterios que configuran la falta de transparencia a nivel legal, reglamentario o de funcionamiento administrativo, la definición de los criterios de acceso sobre aquellos regímenes a los que solo pueden tener acceso personas o entidades consideradas como no residentes de la jurisdicción en la que opera el régimen tributario preferencial correspondiente, el listado de los regímenes tributarios preferenciales dado por la OCDE y la imposición de nuevas obligaciones derivadas de la realización de operaciones con entidades ubicadas en regímenes tributarios preferenciales, atinentes a la retención en la fuente y la aplicación del régimen de los precios de transferencia (Decreto 1357, 2021, Art. 1.2.2.6.2, 1.2.2.6.4, 1.2.2.6.6, 1.2.2.6.8).

El año 2022, como último año del gobierno de Iván Duque, se desarrolló en un contexto altamente polarizado ante la contienda electoral que se avecinaba, en ella, se elegiría un nuevo Congreso y un nuevo presidente de la república, sin embargo, la agudización de los debates entre los distintos sectores políticos, caldeó los ánimos y la polarización, fue la regla y no la excepción en el contexto social y político nacional. En términos económicos, el año 2022 evidenció signos de recuperación y crecimiento, al tener aumentos en las tasas de inversión junto con un crecimiento del PIB nacional, el cual rondó el 7,5 % (DANE, 2023, Pág. 1, 2).

Durante el año 2022, el poder ejecutivo decide hacer cambios al ordenamiento tributario del país, los cuales se dan a través del Decreto 1208 del 18 de julio de 2022, justificado por la necesidad del gobierno de reglamentar y adicionar a la normativa tributaria del país, lo atinente a los proyectos financiables a través de obras por impuestos y los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), de esta forma, el decreto en cuestión, comienza estableciendo cambios en los criterios de distribución del porcentaje mínimo y de distribución del cupo CONFIS, organismo encargado de dirigir la política fiscal de Colombia, además se introducen cambios en lo atinente al mecanismo de obras por impuestos, al autorizar la financiación de proyectos de inversión con concepto favorable

y registrados oportunamente en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por los contribuyentes y las entidades públicas de cualquier nivel, priorizando los municipios pertenecientes a los programas de desarrollo con enfoque territorial y los municipios que más han sido afectados por el conflicto armado en Colombia (Decreto 1208, 2022, Art. 1, 2).

El decreto 1208 de 2022, también desarrolla cambios en lo relacionado a la elaboración y adopción del manual operativo de obras por impuestos, al disponer que la agencia de renovación del territorio y el departamento nacional de planeación, estarán encargados de elaborar el manual de obras por impuestos, por medio del cual se definirán los caracteres técnicos y conceptuales para la debida conformación del banco de proyectos, junto con todo lo relacionado a la debida implementación de esta modalidad tributaria, agregando normas en lo referente a los trámites necesarios para su aprobación por parte de la agencia de renovación del territorio, la forma en cómo se tramitarán los proyectos cuando éstos sean declarados de importancia y, si estos últimos son así declarados, no deberán contar con la validación de la agencia de renovación del territorio (Decreto 1208, 2022, Art. 5, 6, 7, 8, 9).

Los cambios del decreto 1208 de 2022, finalizan con adiciones al decreto único reglamentario en materia tributaria, al definir cuáles serán los parámetros para determinar los territorios con altos índices de pobreza, teniendo en cuenta las carencias que estos tengan en los servicios públicos, las forma de beneficio para la zonas de desarrollo naranja, las distribución y porcentajes del cupo confis de obras por impuestos y los sistemas de información del banco de proyectos para la ejecución del mecanismo de obras por impuestos (Decreto 1208, 2022, Art. 11).

## **5.2. Reformas tributarias del gobierno Juan Manuel Santos Calderón.**

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, tiene su comienzo el 7 de Agosto del año 2010 y termina su mandato presidencial después de dos periodos el 7 de agosto del año 2018; para el año en el cual comienza su mandato presidencial, la economía colombiana se encontraba sumida en un ambiente alentador, con un crecimiento porcentual del PIB del 4,3 % y una ubicación en el puesto número 26 de las principales economías del mundo, en medio de dicho contexto económico, comienza la agenda del gobierno Santos, la cual es encasillada desde muchos sectores, como una agenda con un componente mayoritariamente social, por ello, en las reformas tributarias y los

distintos planes de desarrollo, se contenían los insumos para la consecución del proceso de paz, el aumento de la equidad en Colombia y la financiación del plan de desarrollo del gobierno Santos (DANE, 2011, Pág. 1, 6).

El gobierno de Juan Manuel Santos, comienza en un año en el cual la economía colombiana, se encontraba siguiendo un camino de recuperación ante las dificultades presentadas desde el año 2008 en materia económica, producto de dicha recuperación, son los indicadores de dicho año los cuales arrojaron que para esa anualidad, Colombia creció a una tasa del 4,3 % en relación con el año 2009, en ese contexto, los sectores que más evidencian cifras de crecimiento fueron: la explotación de minas y canteras, el sector comercio, los servicios de reparación, los servicios de restaurantes y hoteles, las industrias manufactureras y el transporte (DANE, 2011, Pág. 1, 3). En cuanto al desarrollo político y social del año 2010, se destaca la campaña a la presidencia de Juan Manuel Santos, quien con el apoyo y las banderas del gobierno predecesor, logró mayorías frente al entonces candidato Antanas Mockus.

Dados los propósitos del gobierno de Juan Manuel Santos, y la necesidad de la gestión de recursos que financiarán el gasto público necesario para el desarrollo de su plan de gobierno, se introduce al ordenamiento jurídico colombiano, una importante norma que modificaría la legislación tributaria del país; dicho propósito se ejecuta por medio de la Ley 1429 de 2010, la cual fue titulada como la Ley de formalización y generación de empleo, y fue tramitada en el congreso con un imperioso mensaje de urgencia.

La presente ley fue radicada ante el Congreso de la República el 20 de agosto del año 2010 por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público Juan Carlos Echeverry, por el Ministro de Protección Social, Mauricio Santamaría y por el Ministro de Comercio, Sergio Díaz-granados, su aprobación en primer debate en comisiones conjuntas del Senado y de la Cámara de Representantes es dado el 30 de noviembre, en plenaria del Senado es aprobada el 14 de diciembre y en su debate en la plenaria de Cámara de Representantes es aprobada el 15 de diciembre, su respectiva sanción presidencial se surte el 29 de diciembre de dicho año.

Los objetivos que persigue la Ley 1429 del año 2010, se dan en el marco de la formalización y la generación de empleo, de tal forma que se produzcan incentivos en la formalización y la creación de empresas, haciendo que desde el Estado, se ayude a aumentar los beneficios y se disminuyan los costos de formalización, por medio del diseño de políticas públicas del gobierno y por las medidas tributarias que la norma contiene.

La presente normativa, comienza estableciendo la focalización de los programas de desarrollo empresarial, por medio de los microcréditos y créditos orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años, a través de bajas tasas de crédito, incentivos al capital, periodos de gracia para el pago de los créditos, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y la simplificación de trámites, además, se hicieron modificaciones en la progresividad del impuesto sobre la renta y en el pago de parafiscales junto con las contribuciones enunciadas en la ley, bajando los porcentajes y brindando con esto, una oxigenación para los primeros años de estas nuevas empresas, que contribuyan a la generación de nuevo empleo en Colombia, adicionalmente, se efectuaron modificaciones en la progresividad del impuesto de industria y comercio, en la progresividad aplicada al pago de la matrícula mercantil y se establecieron descuentos para las pequeñas empresas en el pago de impuesto a la renta, aportes parafiscales y sus debidas contribuciones de nómina (Ley 1429, 2010, Art. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13).

La Ley 1429 de 2010, concede beneficios tributarios por la creación de nuevos emprendimientos, al establecer que los apoyos económicos no reembolsables entregados por el Estado, como capital semilla para el emprendimiento y como capital para el fortalecimiento de la empresa, serían considerados ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, se dispone de una serie de medidas tendientes a la simplificación de trámites que aumenten la formalización y que estimulen las actividades económicas en los pequeños contribuyentes. Finalmente, la presente normativa consagra la existencia de la progresividad en el cobro de las tasas por los servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales para las pequeñas empresas, junto con un listado de aquellas personas naturales o jurídicas que no podrán acceder a los beneficios legales que la ley otorga y la estipulación de sanciones para aquellos que solicitan los beneficios y entreguen a las autoridades del caso información falsa (Ley 1429, 2010, Art. 16, 45, 48, 49).

Durante ese mismo año, el Gobierno nacional requirió de una nueva ley que terminará de ajustar la gestión de los recursos necesarios para la debida financiación del gasto público y con la cual se generará un mayor control tributario, acompasado por la consigna fundamental respecto al aumento en la competitividad y con esto, el aumento en las estadísticas de desarrollo de la nación, de esta forma, los ejes fundamentales de la Ley 1430 de 2010 se enmarcan en: mayor eficacia del recaudo, la modificación en el impuesto a la renta, la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos, la deducción del gravamen a los movimientos financieros, los descuentos tributarios por impuestos pagados en el exterior, las modificaciones al IVA, el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto al patrimonio (Vargas Restrepo, 2012, Pág. 34, 36, 38, 40).

La Ley 1430 de 2010, es radicada en el Congreso de la República el 15 de octubre del año 2010, esta, fue aprobada en primer debate el 24 de noviembre en las respectivas comisiones del Senado y la Cámara de Representantes, su segundo debate, en la plenaria de la Cámara, se surte el día 13 de diciembre y su aprobación es dada el 14 de diciembre, por su parte, el último debate en la plenaria del Senado de la República es dado el 14 de diciembre y el 15 de diciembre se da su aprobación en segundo debate, su posterior sanción presidencial se efectúa el 29 de diciembre del año 2010.

Los principales cambios de la Ley 1430 de 2010, comienzan con la eliminación de las deducciones dadas a los contribuyentes del impuesto sobre la renta en los casos de inversión en activos fijos reales productivos, además, se impone una sobretasa por el consumo de electricidad para los usuarios industriales, los residenciales pertenecientes a los estratos 5 y 6, y para los usuarios comerciales, la cual será del 20 % del costo de la prestación del servicio, también, se disponen modificaciones en el GMF y se establece que dicho impuesto será eliminado, esto comenzará progresivamente desde el año 2014 e irá hasta el año 2018 en adelante. La presente normativa establece sanciones para aquellos contribuyentes que violen las condiciones de una exención y se definen las tarifas del impuesto al patrimonio las cuales serán del 2,4 % o del 4,8 % según las totalidades del patrimonio líquido (Ley 1430, 2010, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10).

Las modificaciones de la Ley 1430 de 2010, continúan con la exclusión del IVA en la prestación de servicios de conexión y acceso a internet, la dación de los intereses a favor del contribuyente por

saldos provocados en excesos de pago de las declaraciones tributarias, los procedimientos dados para la entrega de información necesaria para el debido control tributario, los términos de devolución para los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta, además, se establece la lista de los no obligados a presentar la declaración de retención en la fuente, la lista de procesos de modernización de la DIAN, los no obligados a presentar declaración sobre el IVA, un nuevo listado de los no contribuyentes del impuesto sobre la renta, el listado de entidades sin ánimo de lucro y de carácter social no obligadas a presentar declaración de ingresos y el suministro de información con fines estadísticos, que será dado entre el DANE y la DIAN (Ley 1430, 2010, Art. 11, 12, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25).

La presente normativa, continúa haciendo cambios en lo referente a la retención en la fuente por parte de las entidades financieras, los porcentajes que serán dados al fondo para el subsidio de vivienda de interés social, la concesión de facultades al presidente de la república para modificar el régimen sancionatorio en materia cambiaria, las sanciones a aplicar por el incumplimiento de obligaciones formales del régimen de precios de transferencia, además, se define la apropiación en el PGN de los recursos necesarios para el subsidio de energía eléctrica, la deducción del 50 % del GMF a partir del año 2013 y la reducción del 50 % del valor de los intereses para aquellos contribuyentes que tengan impuestos, tasas y contribuciones pendientes por pagar (Ley 1430, 2010, Art. 27, 29, 30, 41, 42, 45, 48).

Finalmente, la Ley 1430 de 2010 prorroga las contribuciones que se deben hacer en los contratos de obra pública, además, se disponen los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, se contemplan exenciones para las personas que tengan algún tipo de invalidez en los términos de la Ley 100 de 1993, se dan ciertas aclaraciones sobre la aplicación del impuesto predial unificado, se conceden exclusiones en el pago del IVA en el combustible para aviación utilizado en el transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con destino a los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés y, se autoriza al Gobierno nacional para dictar normas en lo atinente a las tarifas y los precios que desde las entidades financieras se dé a los consumidores por los servicios que brindan (Ley 1430, 2010, Art. 53, 54, 59, 60, 61, 62, 63).



Durante el mismo día en que fue expedida la anterior reforma, el Gobierno nacional expide el decreto 4825 del 29 de diciembre del año 2010, en virtud del fenómeno de la niña que para dicho momento, estaba afectando varias zonas del territorio nacional y que ha sido considerado como uno de los peores desastres naturales en la historia de Colombia, provocando considerables pérdidas civiles y económicas. Bajo el anterior contexto, el Estado colombiano diseña el bien llamado Plan de Acción Integral Específico para la Atención del Fenómeno de la Niña 2010-2011, por medio del cual se definió que el manejo de la emergencia se debía dar en tres etapas, basadas en: ayuda humanitaria, rehabilitación de la infraestructura afectada y la reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas por el desastre natural (Sánchez Jabba, 2014, Pág. 1, 6).

Para dar oportuna atención a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010, en virtud de los sucesos anteriormente narrados, se expide el decreto 4825, el cual comienza creando el impuesto al patrimonio durante el año 2011 a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta, por la posesión de riqueza al primero de enero del año 2011, cuyo valor sea igual o superior a mil millones de pesos e inferior a tres mil millones de pesos y con tarifas del 1 % para patrimonios que sean iguales o superiores a mil millones de pesos y hasta dos mil millones de pesos, y del 1,4 % cuándo el patrimonio líquido sea superior a dos mil millones de pesos e inferior a tres mil millones de pesos (Decreto 4825, 2010, Art. 1, 2, 3, 5).

La declaración y el pago del impuesto al patrimonio enunciado en el párrafo anterior, deberán efectuarse en el formulario oficial que establezca la DIAN, dicho impuesto se podrá pagar en ocho cuotas iguales, durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014 según los plazos que establezca el Gobierno nacional, además, se consagra un listado de aquellas entidades que no deberán pagar el impuesto al patrimonio, sin embargo, la norma aclara que el impuesto deberá seguir siendo pago pese a los contratos de estabilidad jurídica que a dicho momento existan (Decreto 4825, 2010, Art. 6, 7, 8).

Finalmente, el Decreto 4825 de 2010 dispone de una sobretasa del 25 % en el impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta; la norma, también consagra que el régimen a aplicar en lo

atinente al impuesto al patrimonio serán las reglas definidas en el estatuto tributario, se definen las respectivas sanciones para aquellos que no paguen debidamente el impuesto y se dispone que los ingresos recaudados por el impuesto al patrimonio serán transferidos por la dirección general de crédito público y tesoro nacional del Ministerio de Hacienda al fondo nacional de calamidades, al fondo adaptación o a los organismos ejecutores que definan las leyes colombianas (Decreto 4825, 2010, Art. 9, 10, 11, 12).

Los cambios tributarios del gobierno Santos durante el 2012, se dan en un año en el cual la economía creció a un ritmo del 4 %, bajo un momento económico en el cual las tasas de desempleo descendieron y los sectores de servicios financieros y de producción en minas se encontraban en pleno apogeo, lo cual, permitió que las reservas nacionales e internacionales aumentaran y que la economía colombiana pasará por un momento de bonanza y crecimiento. En medio del anterior contexto, surge la reforma tributaria del año 2012, la cual, es para algunos expertos, una reforma estructural al sistema tributario colombiano, en virtud de la cantidad y profundidad de cambios que dicha normativa genera en la normativa tributaria del país (DANE, 2013, Pág. 1, 3, 6, 7, 11, 12).

La reforma del año 2012, se encuentra contenida en la Ley 1607, la cual, comenzó su trasegar legislativo a través de la presentación del proyecto de ley de reforma tributaria el 4 de octubre del año 2012 por medio del Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas, su aprobación en primer debate en comisiones conjuntas del Senado y de la Cámara de Representantes se da el 28 y el 29 de noviembre, la aprobación en plenaria de la Cámara de Representantes se surtió en las sesiones de los días 14, 17 y 18 de diciembre y en la respectiva plenaria del Senado su aprobación fue dada en las sesiones del 18 y el 19 de diciembre, para su posterior sanción presidencial la cual se efectuó el 26 de Diciembre del año 2012.

La reforma en comento, tuvo dentro de sus consignas y objetivos fundamentales, el crecimiento económico, la dinamización del mercado, la disminución de la desigualdad, la disminución de la informalidad, el aumento del empleo, la reducción de los costos laborales, el incremento de la igualdad bajo el desarrollo de políticas sociales y la redistribución del ingreso a través de las consignas definidas en el plan de desarrollo (Farné & Rodríguez, 2013, Pág. 1, 11, 19).

Es importante mencionar, que la presente reforma es considerada por los expertos como una de las reformas hito en materia tributaria, ya que a través de ésta, la base de contribuyentes aumenta, el número de personas que deben declarar renta amplía su margen, se da aplicación a la tarifa del impuesto sobre la renta del 10 % en las ganancias ocasionales de las sociedades y entidades nacionales extranjeras, para el caso de las personas naturales residentes y de las personas naturales extranjeras sin residencia en Colombia y por último, la reforma da paso a la implantación del sistema de determinación de renta para personas naturales y jurídicas, siendo estos el IMAN e IMAS, cambios que, serán descritos a continuación (Jaimes & Fuentes, 2016, Pág. 20).

La Ley 1607 del año 2012 comienza definiendo el régimen tributario a aplicar para las personas naturales, se estipula la declaración voluntaria del impuesto de renta en el caso de las personas no obligadas a declarar, la cual resulta de la suma en las retenciones en la fuente por todos los conceptos que deban aplicarse, también, se dictan reglas para los residentes tributarios en Colombia, la forma en que se aplicarán las deducciones de contribuciones a fondos de pensiones de jubilación e invalidez y de los fondos de cesantías, las condiciones para la determinación de la renta para servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la tarifa en el impuesto de renta para las personas naturales con residencia en Colombia y para aquellos que no la tengan, así como los requisitos para la debida clasificación de las personas naturales contribuyentes del impuesto de renta (Ley 1607, 2012, Art. 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10).

La presente normativa, regula lo relacionado al impuesto mínimo alternativo (IMAN) para empleados, como mecanismo de determinación de la base gravable y alícuota del impuesto sobre la renta para personas naturales empleadas y para los trabajadores que trabajen por cuenta propia, además, se dispone la regulación en el impuesto sobre la renta para los trabajadores independientes por medio del impuesto mínimo alternativo simplificado (IMAS), el cual se aplicará por medio de un sistema simplificado y cedular de determinación de la base. La ley 1607, define la tarifa mínima de retención en la fuente para empleados, las posibles deducciones que sobre los presentes impuestos se deban aplicar, las formas de declaración y los requisitos de aquellos que no estén obligados a declarar junto con el contenido que deberá estar presente al momento de la presentación de la declaración de renta (Ley 1607, 2012, Art. 10, 11, 13, 15, 17, 18, 19).

La normativa en comento, establece el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), el cual será destinado a la financiación del SENA y el ICBF y se encontrará dirigido a las sociedades y personas jurídicas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta, en virtud de la obtención de ingresos que modifiquen ostensiblemente el patrimonio; dicho impuesto, contará con una tarifa del 8 % y durante los años 2013, 2014 y 2015 su tarifa será del 9 %, la debida administración y recaudo del impuesto será encomendada a la DIAN y su declaración y pago deberá efectuarse en los términos que el Gobierno nacional imponga (Ley 1607, 2012, Art. 20, 23, 24, 26, 27).

Respecto al impuesto sobre las ventas, la normativa dispone de un extenso listado de bienes y servicios esenciales al consumo humano que no causarán el impuesto, así como el listado de las importaciones que tampoco serán gravadas con el IVA, también, la norma define lo relacionado a la retención en la fuente y las bases gravables a aplicar en la liquidación del impuesto sobre las ventas junto con un nuevo listado de aquellos bienes y servicios que sí causarán dicho impuesto con sus respectivas tarifas, y aquellos que por sus características, no causarán el impuesto. La presente norma, define aquellas actividades económicas de las cuales se podrá descontar el impuesto a las ventas, la forma de su devolución, las personas que deberán asumir el IVA junto con la debida forma de pagar y liquidar dicho impuesto (Ley 1607, 2012, Art. 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 70).

La Ley 1607 de 2012, crea el impuesto nacional al consumo a partir del primero de enero del año 2013, el cual se generará por la prestación de los servicios y venta de productos que estipule la ley, esencialmente, aquellos que son de consumo masivo de parte de los asociados, también, se define una serie de tarifas según el producto o servicio gravado y se dispone de un listado de productos que no causarán el impuesto, así como los requisitos a cumplir en el momento de la declaración de dicho impuesto (Ley 1607, 2012, Art. 71, 72, 73, 74, 75, 76).

En cuanto al tratamiento tributario de las personas jurídicas, la Ley 1607 define las características de las sociedades ubicadas en Colombia que por sus operaciones tendrán efectos tributarios en la nación, definiendo aquellas que estarán obligadas a pagar, los descuentos que se puedan aplicar por

impuestos pagados en el exterior y los descuentos que por ley se aplicarán por el desarrollo de inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. La normativa en comento, dedica un apartado a la regulación en los casos de las reorganizaciones, fusiones y escisiones empresariales, así como los efectos jurídicos que tributariamente, produzcan dichos procesos (Ley 1607, 2012, Art. 84, 85, 93, 96, 97, 98, 101).

La presente ley, trae modificaciones en el tratamiento legal del impuesto a las ganancias ocasionales, definiendo qué, estas serán aquellas provenientes de herencias, legados, donaciones, o cualquier otro acto jurídico celebrado entre las personas a título gratuito, junto con lo percibido como porción conyugal, también, se definen aquellas porciones de la ganancia ocasional que se encontrarán exentas del pago de dicho impuesto, así como el tratamiento para las personas naturales residentes o no residentes cuándo hubiere lugar en su patrimonio de la figura de las ganancias ocasionales (Ley 1607, 2012, Art. 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108).

La presente reforma tributaria, dedica un gran apartado a la definición de una serie de medidas encaminadas a combatir la evasión, se establecen las nuevas obligaciones que los contribuyentes tendrán que cumplir al momento de sus respectivas declaraciones así como la documentación que al momento de presentar sus declaraciones tendrán que anexar. La norma define que será el Gobierno nacional el encargado de establecer el listado de los paraísos fiscales, las sanciones a aplicar cuando se entregue información errónea en las declaraciones y los casos que serán considerados desde la normativa como abuso tributario (Ley 1607, 2012, Art. 109, 112, 115, 121, 122).

La Ley 1607, desarrolla una serie de medidas financieras tendientes a regular las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior de portafolio, a las cuales se les aplicará el impuesto sobre la renta y la entidad que administre dichas inversiones, deberá fungir como el agente retenedor para la debida recaudación del impuesto, también se dispone de un listado de ingresos que no serán considerados de fuente nacional y se dictan disposiciones respecto al costo fiscal y la condiciones tributarias de los derechos fiduciarios (Ley 1607, 2012, Art. 125, 126, 127).

En referencia al apartado dedicado a las reglas sancionatorias y procedimentales en materia tributaria, la presente ley dispone según el tipo de proceso y la cuantía, la competencia a aplicar en las distintas dependencias de la DIAN, igualmente, se establecen los términos de las notificaciones de la presentación de declaraciones electrónicas, la obligación por parte de las autoridades que correspondan para la entrega de información, estados e informes financieros que ayuden en las investigaciones y localización de bienes de deudores morosos, las sanciones por la renuencia al suministro de información junto con modificaciones en los procesos de cobro coactivo y lo atinente a la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria (Ley 1607, 2012, Art. 134, 136, 138, 139, 140, 143, 145, 147, 148).

La Ley 1607 de 2012, contempla medidas especiales para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, disponiendo en dichas jurisdicciones, exenciones en el impuesto de renta, en aras del favorecimiento de la economía local, la población de dichas islas y el turismo, de igual forma, la norma se encarga de crear el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, como ente financiero que atienda económicamente, los desastres que eventualmente se puedan presentar en las islas (Ley 1607, 2012, Art. 150, 151).

Finalmente, la Ley 1607 del año 2012 termina añadiendo un listado de renta exentas del pago de impuestos, se modifica el impuesto nacional a la gasolina y el ACPM, estableciendo el pago de \$1.050 por galón de gasolina corriente, por \$1.555 pesos por galón de gasolina extra y de \$1.050 pesos por galón de ACPM; se dispone la deducción del IVA descontable del impuesto nacional a la gasolina y el ACPM, la instauración de nuevas tecnologías para el control fiscal, el estudio y planeación a futuro de los impuestos verdes, la destinación de recursos parafiscales para subsidios destinados a la vivienda familiar, lo atinente al impuesto de registro y el otorgamiento de beneficios tributarios por la donación o inversión en producción cinematográfica desarrollada en Colombia (Ley 1607, 2012, Art. 162, 168, 169, 170, 176, 183, 185, 187, 195).

El año 2013, fue un año positivo para la economía colombiana, evidenciando índices positivos en la estabilidad y crecimiento en sectores de trascendental importancia para el desarrollo económico de la nación, al tener cifras alentadoras en el PIB del 4,3 % respecto al año 2012, junto con el auge de sectores de la economía como la construcción, el sector servicios y el sector agropecuario. En

cuanto al panorama político y social del año 2013, se debe decir que dicha anualidad, se vio permeada por la polarización política entre el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos y el expresidente Álvaro Uribe Vélez, ante los profundos desacuerdos dados en materia de seguridad y las políticas que desde el gobierno Santos se estaban dando en el marco del proceso de paz, de igual forma, los paros suscitados en el sector camionero, campesino e indígena, agitaban la estabilidad social del país, ante los reclamos de parte de estos sectores basados en mayores garantías sociales y económicas de parte del Estado colombiano (DANE, 2014, Pág. 1, 4).

En medio del anterior contexto, el Gobierno nacional expide la Ley 1694 del año 2013, con la cual se pretendía modificar el estatuto tributario, haciendo cambios en los relacionado al gravamen a los movimientos financieros, la prórroga para deudores de programas sociales y económicos del Estado, junto con beneficios de carácter tributario concedidos por la norma en comento. Dicha normativa, fue presentada ante el Congreso de la República el 2 de octubre del año 2013, su aprobación en primer debate en la comisión tercera de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se surtió el 30 de octubre y su aprobación en los debates en plenaria de Cámara y Senado se surtieron el 10 de diciembre del año 2013, para su posterior sanción presidencial la cual se efectuó el 17 de diciembre de dicho año.

Los cambios introducidos al ordenamiento jurídico colombiano por medio de la Ley 1694 del año 2013, comienzan con la modificación del artículo 872 del estatuto tributario, relativo a la tarifa del GMF, al establecer que el 4x1.000 bajará progresivamente, comenzando en el año 2015 al 2x1.000, durante los años 2016 y 2017 al 1x1.000 y al 0x1.000 en los años 2018 y siguientes, lo cual para su momento, cumplía la meta que desde el Estado se había proyectado en lograr el desmonte total del gravamen a los movimientos financieros, sin embargo, dicho propósito no podía ser cumplido inmediatamente por los recursos que para el año 2014, el Estado necesitaba recaudar para la debida financiación de los gastos de inversión social presupuestados inicialmente, en beneficio del sector agropecuario y las familias campesinas (Ley 1694, 2013, Art. 1).

La Ley 1694, concede una prórroga dirigida a aquellos ciudadanos deudores de programas crediticios del Estado como el programa nacional de reactivación agropecuaria, el PRAN agropecuario, cafetero y el arrocero, así como los deudores del fondo de solidaridad agropecuario

(FONSA), por medio de los cuales se financia la actividad agropecuaria en Colombia, de tal forma que los deudores de estos programas tengan una nueva oportunidad definitiva de pago, según el monto inicial de la deuda y con la deducción de los abonos ya cancelados a dichas entidades, además, la norma incluye la orden de abstención a FINAGRO, para que hasta el 31 de diciembre del 2014, se abstenga de adelantar cobros judiciales (Ley 1694, 2013, Art. 2).

Finalmente, la Ley 1694 concede al Gobierno nacional, la facultad de dictaminar nuevas situaciones de crisis, diferentes a las enunciadas en el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, que afecten directamente los ingresos de los productores, para que así, el mismo gobierno tenga la facultad para conceder e incorporar nuevos beneficios individuales, en distintas situaciones y dirigidas a dar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, o el debido apoyo en los distintos procesos de producción a través del actuar económico del Estado (Ley 1694, 2013, Art. 3).

Los cambios tributarios del segundo periodo del gobierno Santos (2014 - 2018), se dan en un año en el cual la economía colombiana se encontraba en un momento sobresaliente, en comparación con los indicadores dados en el año inmediatamente anterior, pues, en el 2014, la economía colombiana creció a un 4,6 %, cifra que mejoró los resultados obtenidos en virtud del aumento en los índices de inversión en sectores como la construcción, los servicios y el comercio (DANE, 2015, Pág. 1, 4). El sobresaliente contexto económico, se veía contrastado por la cada vez más creciente agudización del debate político en Colombia junto con la creciente polarización de la población, en virtud de las pugnas políticas nacionales que en ese momento se desarrollaban, dados los resultados de las recientes elecciones presidenciales en donde Juan Manuel Santos se impuso ante su homólogo político, Oscar Iván Zuluaga.

Los trámites legislativos de la Ley 1739 del año 2014, tienen su inicio con la respectiva radicación del proyecto de ley ante el Congreso de la República el 3 de octubre del año 2014 a través del Ministerio de Hacienda Mauricio Cárdenas, así, su aprobación en primer debate en las comisiones económicas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se da el 26 de noviembre, el 10 de diciembre en la plenaria del Senado se aprueba el proyecto de ley que se había debatido hasta el momento y el 15 de diciembre se aprueba la ponencia definitiva en la plenaria de



la Cámara de Representantes, efectuándose su posterior sanción presidencial el 23 de diciembre del año 2014.

La reforma tributaria del año 2014, encuentra su fundamentación en la necesidad del Gobierno por reducir el déficit fiscal para los próximos 4 años y dar así cumplimiento a lo planteado en el Plan de Desarrollo y las promesas suscritas con la población durante la campaña a la reelección, además, desde dicha ley, se plantea un enfoque programático que responda a la necesidad de dar comienzo a una reforma estructural del sistema tributario, de esta forma, la reforma en cuestión, trae dentro de sus principales modificaciones y creaciones, el impuesto a la riqueza, el impuesto complementario de normalización tributaria como mecanismo de lucha contra la evasión, modificaciones al impuesto de renta y una sobretasa al CREE (Universidad Externado de Colombia, 2015, Pág. 13, 14).

La Ley 1739 del año 2014, comienza sus cambios en materia tributaria por medio de la creación del impuesto a la riqueza durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018, el cual se encontrará dirigido a las personas naturales nacionales o extranjeras, las sucesiones ilíquidas, las personas jurídicas nacionales o extranjeras y las sociedades de hecho por la posesión de riquezas al primero de enero del año 2015 de más \$1.000 millones de pesos, su base gravable se calculará conforme al patrimonio poseído por las personas obligadas a pagar el impuesto habiendo restado en dicha base gravable los pasivos del contribuyente, la tarifa será diferenciada según el año y el nivel de ingresos del contribuyente y, por medio de la normativa en comento, se definen todos aquellos que no serán contribuyentes del impuesto a la riqueza (Ley 1739, 2014, Art. 1, 2, 3, 4, 5).

La presente norma, define que el impuesto a la riqueza no será deducible de otros impuestos, además, se disponen sus respectivas formas de declaración, liquidación y pago; en cuanto al impuesto sobre la renta para la equidad CREE, la Ley 1739 se encarga de fijar una tarifa del 8 % y a partir del año 2016, la tarifa será del 9 %, su base gravable no podrá ser inferior al 3 % del patrimonio líquido del contribuyente en el último día del año gravable inmediatamente anterior y se prohíbe su compensación por medio de saldos a favor. La Ley 1739, también dispone las sobretasas en el CREE durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018, la cual, variará progresivamente según el año y comenzará desde el 5 % e irá hasta el 9 % respectivamente, se debe tener en cuenta, como se

había planteado desde el proyecto de ley, que desde el Gobierno nacional, se impulso que la sobretasa en el CREE, no tuviese una destinación específica (Ley 1739, 2014, Art. 7, 8, 9, 11, 17, 18, 20, 21, 22, 23).

En cuanto al impuesto sobre la renta, la norma define aquellas personas que por sus condiciones no serán residentes fiscales, se establecen nuevas tarifas para las sociedades o entidades extranjeras, se regulan los descuentos por impuestos pagados en el exterior, se conceden deducciones en el pago del impuesto de renta por inversiones en investigación, innovación y desarrollo tecnológico y se establecen modificaciones en el IMAS respecto a sus tarifas junto con los llamados a cancelar dicho impuesto (Ley 1739, 2014, Art. 25, 28, 29, 32, 33, 34).

La norma, define respecto al impuesto de normalización tributaria, que esté será cobrado por el Estado durante los años 2015, 2016 y 2017, como un impuesto complementario al impuesto a la riqueza, dirigido a aquellos que hubiesen omitido activos en sus respectivas declaraciones, su base gravable será dada por el valor patrimonial de los activos omitidos en la respectiva declaración y su tarifa será del 10 % durante el año 2015, del 11,5 % durante el año 2016 y del 13 % durante el año 2017. La normativa también ordena la creación de una comisión dedicada al estudio del sistema tributario que ayude a hacer del sistema tributario colombiano, un sistema que combata eficazmente la evasión y la elusión, y así, se desarrolle un sistema tributario más equitativo y eficiente (Ley 1739, 2014, Art. 35, 36, 37, 38, 44).

En cuanto al gravamen a los movimientos financieros, la norma dispone de nuevas exenciones y se establece, así sea de forma momentánea, que la tarifa del 4x1.000 de dicho gravamen, bajará progresivamente al 3x1.000 durante el año 2019, al 2x1.000 durante el año 2020 y al 1x1.000 durante el año 2021, de tal forma que para el año 2022, el gravamen a los movimientos financieros no exista más en Colombia (Ley 1739, 2014, Art. 45, 46, 47).

En cuanto al impuesto nacional a la gasolina y el ACPM, la norma redefine su hecho generador, ordenando que este será dado por la venta, retiro, importación para la venta o consumo propio de gasolina y ACPM, dicho hecho generador, se causará en una sola etapa según la que ocurra primero, además, se define que las personas responsables del régimen simplificado del impuesto

nacional al consumo de restaurantes y bares, serán las personas naturales que en el año anterior hubiesen obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad inferiores a cuatro mil 4.000 UVT, también se establecen los medios de pago pertinentes para la DIAN para que se dé lugar a la aplicación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables, se regula la acción de cobro de obligaciones fiscales, se regula la remisión de deudas tributarias, la conciliación contencioso administrativa tributaria, aduanera y cambiaria, junto con la posibilidad de terminación por mutuo acuerdo en los procesos de las materias anteriormente nombradas (Ley 1739, 2014, Art. 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57).

Finalmente, la Ley 1739 de 2014, contempla descuentos en el IVA por la compra de maquinaria dirigida a industrias dedicadas a la: minería, los hidrocarburos, la química pesada, la siderurgia, la metalurgia extractiva, la generación y transmisión de energía eléctrica y la obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno, asimismo, se crea una nueva contribución parafiscal dirigida al fondo de estabilización de precios de combustibles, se definen obligaciones para la DIAN y el Ministerio de Hacienda en torno a la información que con relación al marco fiscal deben brindar, se faculta al gobierno para reglamentar el recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco y se dictan disposiciones en cuanto a la financiación del monto del gasto y las respectivas adiciones presupuestales (Ley 1739, 2014, Art. 68, 69, 73, 74, 75, 76).

Durante el año 2016, las finanzas públicas se encontraban en un proceso de desaceleración económica y un ambiente poco esperanzador en el corto plazo, pues, las convulsiones dadas por el paro camionero, la caída en los precios del petróleo y la desaceleración en diversos sectores productivos, trajeron consigo un mediocre comportamiento económico, desatando un bajo crecimiento y desarrollo productivo, con paupérrimos índices de crecimiento del 2 %, siendo esta, la tasa más baja desde el año 2009 para la economía colombiana y con serios reparos al gobierno Santos que empezaba a sufrir las consecuencias del desgaste social y político ante los 6 años de Gobierno que ya llevaba (DANE, 2017, Pág. 3, 7).

La reforma del año 2016, fue una reforma estructural al sistema tributario colombiano, dada la cantidad de modificaciones y añadidos que con su promulgación se trajo para la normativa tributaria colombiana (Lobo Camargo, 2018, Pág. 103, 104); por ello, la reforma del año 2016,

comienza su trasegar legislativo a través de su respectiva presentación por parte del Ministerio de Hacienda Mauricio Cárdenas el 20 de Octubre, su aprobación en primer debate en la comisión tercera de la Cámara de Representantes se da el 6 de diciembre y durante ese mismo día, también se da la aprobación al proyecto de reforma tributaria en la comisión tercera constitucional permanente del Senado de la república; ante la extensidad de los artículos y las materias por regular a través de la presente norma, el presidente de la república tuvo que decretar sesiones extraordinarias convocadas mediante los decretos 1994 de 2016 y 2087 de 2016, para los días 20, 21, 22 y 23 de diciembre de 2016, fechas en las cuales, se aprobó en las respectivas plenarias de Senado y Cámara de Representantes la reforma tributaria del año 2016; la posterior sanción presidencial de la norma en cuestión se dio el 29 de diciembre del año 2016.

La reforma en cuestión, se encuentra contenida y desarrollada a través de la Ley 1819 del 2016, la cual se enmarco como propósitos esenciales, la adopción de una necesaria y urgente reforma tributaria estructural, la cual, diese respuesta al gran hueco fiscal provocado por la caída de los precios de los hidrocarburos y el mal momento por el cual pasaba la economía, además, la norma se propuso el fortalecimiento de los mecanismos ya vigentes contra la evasión y la elusión fiscal, el cambio de sistema de determinación de renta, así como el aumento en las tasas del IVA junto con la creación de un tipo penal para los evasores en el impuesto de renta y en el IVA; aunado a lo anterior, la reforma buscó la obtención de los rubros que ayudarán en la financiación de los políticas y programas encaminados a la consolidación de la paz, la reconciliación, la democracia y la estabilidad política en el marco del Posconflicto (Lozano et al., 2019, Pág. 64, 65, 66).

La Ley 1819 de 2016, comienza sus cambios con la amplia regulación del impuesto sobre la renta, comenzando con la determinación cédular de dicho impuesto para las personas naturales, también, se regula la determinación del impuesto en las rentas de trabajo, de pensiones, de capital, las no laborales, las de dividendos y participaciones junto con la definición de las respectivas tarifas según la renta, las cuales comenzarán desde el 5 % y podrán ir incluso hasta el 33 %. La norma, determina en qué casos se harán deducciones en el impuesto de renta y se disponen incentivos en el ahorro a largo plazo al no tener en cuenta las sumas ahorradas dentro de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, además, dichos ahorros tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta, se establece en qué casos no se aplicará el impuesto de renta

según la calidad de la persona o la situación económica que se presente y las posibles deducciones a las cuales los contribuyentes tuviesen derecho (Ley 1819, 2016, Art. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 20, 32, 60, 61).

Los cambios de la presente reforma, continúan con devoluciones especiales en el impuesto sobre las ventas por la adquisición o importación de bienes de capital gravados a la tarifa general, se limitan las deducciones de costos y gastos en el exterior, las cuales no podrán exceder un 15 %, se contemplan deducciones por donaciones de dinero efectuadas a la red nacional de bibliotecas públicas y de la biblioteca nacional, los cuales tendrán derecho a deducir el 100 % del valor real donado en el cálculo del impuesto de renta, además, se harán deducciones por depreciación de los bienes, por inversiones en la adquisición de activos intangibles, por las deudas de dudoso o difícil cobro, por donaciones efectuadas en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y por inversiones en evaluación y exploración de recursos naturales no renovables (Ley 1819, 2016, Art. 67, 71, 75, 77, 84, 85, 87, 91, 92).

La Ley 1819, establece cambios en lo relacionado a las renta exentas de pago a partir del año 2018, estableciendo la tarifa general de renta a las sociedades nacionales o extranjeras del 33 % y para las personas jurídicas usuarios de zona franca, se dispone de una tarifa del 20 %, además, se establece la destinación del impuesto de renta, los posibles descuentos a aplicar, se regula la retención en la fuente, se conceden facultades a la DIAN para desconocer costos y deducción de gastos en el exterior junto con la posibilidad de desarrollar la conciliación fiscal (Ley 1819, 2016, Art. 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 127, 128, 129, 136, 137).

La Ley 1819, establece un nuevo régimen tributario especial dirigido a la regulación tributaria de las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, así como la forma de clasificación y requisitos a cumplir para pertenecer al régimen tributario especial, asimismo, la normativa dispone que también tendrán una regulación especial respecto al pago del impuesto de renta, las cajas de compensación y las cooperativas. La presente norma, define aquellas entidades que no serán ni contribuyentes ni declarantes del impuesto de renta, aquellas entidades que deberán declarar pero no contribuir y aquellas entidades que no estarán obligadas a presentar la respectiva declaración (Ley 1819, 2016, Art. 140, 141, 142, 144, 145, 148, 149, 164).

En el libro octavo de la Ley 1819, se da creación al monotributo, el cual se genera por la obtención de ingresos, ordinarios y extraordinarios anuales que comiencen desde los 1.400 UVT y sean inferiores a los 3.500 UVT, con el objeto de facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y los beneficios a los que hubiere lugar en caso de acogerse a dicho régimen, en cuanto al impuesto sobre las vetas, la norma define los hechos sobre los que recae el impuesto, aquellos bienes que en su comercialización no lo causarán, los nuevos responsables del pago del IVA, la definición de la tarifa general del IVA del 19 %, la lista de aquellos bienes que serán gravados con tarifas diferenciales, aquellos que se encontrarán exentos, aquellos sobre los cuales se podrán aplicar devoluciones, los descuentos especiales sobre el IVA y la definición del periodo gravable a aplicar (Ley 1819, 2016, Art. 165, 168, 169, 170, 173, 174, 175, 181, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 196).

Respecto al impuesto nacional al consumo, la norma se encarga de definir aquellas actividades que se constituirán como hecho generador del impuesto, se establece su base gravable y la tarifa a pagar, la cual, en el caso del servicio de telefonía móvil será del 4 %, asimismo, se define el listado de aquellos bienes que serán gravados con la tarifa del 8 % y se dispone de un régimen simplificado del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares junto las obligaciones que tendrán que cumplir los responsables del impuesto nacional al consumo (Ley 1819, 2016, Art. 200, 202, 205, 206).

En cuanto al impuesto al consumo de bolsas plásticas, se dispone de una tarifa de \$20 pesos por bolsa durante el año 2017, de \$30 durante el año 2018, de \$40 durante el año 2019 y de \$50 para el año 2020, por el uso de bolsas cuya finalidad sea cargar o llevar productos comprados en establecimientos comerciales, las bolsas biodegradables, reutilizables o cuya finalidad sea otra, no estarán sujetas al impuesto. La norma también regula el impuesto nacional al consumo de cannabis, generado por la venta de productos transformados a partir de cannabis psicoactivo o no psicoactivo, su base gravable será el valor total del producto final y su tarifa será del 16 %; en cuanto al gravamen a los movimientos financieros, se dispone de una tarifa del 4x1.000 junto con la estipulación de un solo cobro por operación en los contratos de corresponsalía y la exención del presente impuesto en la compra de divisas que tengan como único propósito la repatriación de

inversiones de portafolio (Ley 1819, 2016, Art. 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217).

En cuanto al impuesto nacional a la gasolina y el ACPM, se define qué este se causa por su venta, retiro e importación con una base gravable y tarifa de \$490 por galón de corriente, de \$930 por galón gasolina extra y de \$469 por galón de ACPM, los demás productos que se encuadren dentro de la gasolina y el ACPM se liquidarán a \$490 por galón, el valor del impuesto se ajustará cada primero de febrero y se declaran exenciones sobre este tributo para los municipios y departamentos ubicados en zona de frontera. La norma en comento, contempla el impuesto nacional al carbono, dirigido a aquellos combustibles fósiles que lo contengan en virtud de su venta dentro del territorio nacional, su base gravable y tarifa se definirá según su cantidad y la cantidad de emisión de gases de efecto invernadero, su respectiva destinación, será dada a la financiación de la políticas públicas encaminadas a la preservación de los ecosistemas y el medio ambiente (Ley 1819, 2016, Art. 218, 219, 220, 222, 223).

La presente norma define la contribución parafiscal al combustible para la financiación del fondo estabilización de precio de los combustibles, creado por la venta del refinador, importador o distribuidor mayorista de gasolina o ACPM, su tarifa será del 100 % de la base gravable y se define que será el Ministerio de Hacienda, el que ejerza las competencias de administración del fondo de estabilización de precios de los combustibles (Ley 1819, 2016, Art. 224, 225, 229).

La norma dispone incentivos tributarios para menguar la desigualdad socioeconómica, principalmente en las zonas afectadas por el conflicto armado, por medio de ayudas a las micro y pequeñas empresas, junto con un régimen tributario especial para las nuevas sociedades que se constituyan en dichas zonas y que cumplan los requisitos definidos por el Gobierno nacional, así como la facilidad de pago de obras por impuestos para las empresas ubicadas en estas zonas. La norma regula lo relacionado a la contribución nacional de valorización como gravamen dirigido a los bienes inmuebles, que en virtud del desarrollo de obras públicas, vean afectadas positivamente sus propiedades dada la valorización que las obras de infraestructura generan en ellas, su base gravable se determinará según el costo del proyecto y su tarifa la definirá la autoridad administrativa competente de forma proporcional a los beneficios que las obras de infraestructura

le representen a la propiedad (Ley 1819, 2016, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246).

En cuanto a las normas de procedimiento tributario, la ley dispone de nuevos mecanismos para la liquidación provisional de impuestos, los respectivos términos así como las condiciones a cumplir a la hora de presentar dichas declaraciones, se define la prelación legal que tiene el pago de las obligaciones tributarias, lo referente al remate de bienes por parte de la DIAN, la debida aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio en el marco de los procesos tributarios y las sanciones aplicables a aquellos que no hagan sus respectivas declaraciones o los que haciéndolas, se les compruebe inexactitud, engaño o fraude en estas (Ley 1819, 2016, Art. 255, 256, 257, 258, 259, 263, 266, 282, 284, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 295).

En lo referente a la DIAN como institución, se define a través de la presente norma, un plan de modernización tecnológica, el cual será ejecutado durante los próximos 5 años a partir del 2017, con el fin de mejorar el servicio de la DIAN y capacitar idóneamente el capital humano de dicha entidad, además, la reforma da nuevas pautas referentes a la carrera administrativa en la DIAN, la creación de la escuela de altos estudios de la administración tributaria, aduanera y cambiaria (Ley 1819, 2016, Art. 321, 322, 323, 325, 335).

La norma del año 2019, continuó sus modificaciones dictaminando un listado de delitos en contra de la administración tributaria, siendo estos la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes y la omisión del agente retenedor o recaudador, se regula lo referente a los tributos territoriales como el impuesto sobre vehículos automotores y, en cuanto al impuesto de industria y comercio, se establecen las actividades que serán gravadas, los límites que los concejos podrán definir en cuanto a la base gravable y la tarifa, además, se dispone que este impuesto siempre será causado en favor del municipio. La norma también regula lo relacionado al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, definiendo sus tarifas según el tipo de cigarrillo y las adiciones que se deberán pagar por dicho impuesto (Ley 1819, 2016, Art. 338, 339, 340, 341, 342, 343, 345, 347, 348).



Finalmente, la reforma tributaria del año 2019 establece contribuciones especiales que financien el actuar del aparato estatal, regula lo relacionado con el impuesto de alumbrado público, el cual, podrá ser adoptado desde los concejos municipales y distritales, su destinación deberá ser dada en la mejora, adecuación y constante expansión del mismo, además, se regula lo referente al procedimiento tributario territorial y se dictan norma relacionadas al tratamiento tributario de las finanzas públicas, disponiendo directrices para las operaciones que desde el tesoro nacional se hagan y creando la comisión de estudios del gasto público y de la inversión en Colombia (Ley 1819, 2016, Art. 349, 350, 354, 359, 361, 363, 364, 369).

### **5.3. Reformas tributarias del gobierno Álvaro Uribe Vélez.**

El comienzo del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010), se da el 7 de agosto del año 2002, al imponerse frente a sus principales contendores políticos del momento siendo estos Horacio Serpa, Luis Eduardo Garzón y Noemí Sanín, sacando en las elecciones del año 2002, más del 50 % de los votos a través del movimiento ciudadano primero Colombia; el segundo mandato presidencial de Álvaro Uribe, termina el 7 de agosto del año 2010, delegando su capital político e ideológico al ascendente ex ministro de defensa Juan Manuel Santos.

En cuanto al contexto económico, se debe decir que para el año 2002, Colombia no pasaba por su mejor momento, pues, el crecimiento respecto al año 2001, no evidenciaba un aumento considerable, ya que durante ese año, Colombia creció a una tasa del 1,5 %; aunado a lo anterior, el país en dicha anualidad se encontraba inmerso en la zozobra de la violencia, el narcotráfico, los atentados y el secuestro, generando pocas expectativas de inversión en el país y debilitando la confianza y credibilidad extranjera (DANE, 2003, Pág. 1, 2, 3, 9).

Bajo el difícil contexto anteriormente narrado, el Gobierno nacional empieza a buscar los mecanismos para asegurarse los fondos que le permitiesen el desarrollo de su política de seguridad, por lo cual, se decreta el Estado de conmoción interior por medio del decreto 1837 del 11 de agosto de ese mismo año, en virtud de la situación de inseguridad desbordada en el país, la constante violación de los Derechos humanos en Colombia y la urgente necesidad de crecimiento y expansión operativa de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, junto con la modernización del equipamiento para los años 2002 y 2003 (Decreto 1837, 2002, Art. 1).

Ante las anteriores necesidades, y la urgente gestión de recursos, el Gobierno nacional, dadas las facultades conferidas por la constitución y el decreto 1837, expide el decreto 1838 del 11 de agosto del año 2002, reglamentado por el Decreto 1949 de ese mismo año, el cual, comienza introduciendo modificaciones en la normativa tributaria del país al crear un nuevo impuesto, el cual surge con el propósito de preservar la seguridad democrática y ayudar a financiar los gastos que para los fines de la seguridad, se consagraron en el Presupuesto General de la Nación (Decreto 1838, 2002, Art. 1).

En cuanto al impuesto creado por medio del Decreto 1838 y reglamentado por el Decreto 1949, se debe decir que según la normativa, dicho impuesto solo se causará una vez (Decreto 1838, 2002, Art. 1), tendrá como sujetos pasivos a los declarantes del impuesto de renta y las sucesiones ilíquidas que cuenten con un patrimonio bruto superior a \$169.500.000, también se les cobrará el presente impuesto a las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta, a las entidades financieras y a las corporaciones, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro que no cumplan los requisitos señalados por la ley, por el contrario, no serán gravadas con el presente impuesto, las declarantes del impuesto de renta y las sucesiones ilíquidas que cuenten con un patrimonio inferior a \$169.500.000, los contribuyentes que por sus condiciones se encuentren sometidos a un régimen tributario especial, los no declarantes del impuesto de renta y las entidades que se encuentren en proceso de liquidación (Decreto 1949, 2002, Art. 1, 2).

El hecho generador del presente tributo se da por la posesión del patrimonio líquido que tengan los sujetos pasivos al 31 de agosto de 2002 y su base gravable será el patrimonio líquido poseído al 31 de agosto del mismo año, sobre dicha base gravable, se podrán aplicar exclusiones, como por ejemplo: el valor patrimonial neto de las acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales al 31 de agosto de 2002 y los aportes obligatorios a los fondos de pensiones; la tarifa del presente impuesto será del 1,2 % sobre el valor del patrimonio líquido poseído al 31 de agosto de 2002 (Decreto 1838, 2002, Art. 3, 4, 5, 6).

El Decreto 1838, dispone que el presente tributo será declarado y pagado en los términos que defina el Gobierno nacional, la DIAN, será la encargada de su debida recaudación y

administración, y le serán aplicables las sanciones que le sean compatibles según el estatuto tributario, en caso de que se presenten conductas que busquen defraudar el Estado por medio de edición y alteración en la información patrimonial y el ordinario giro de los negocios con el fin de evitar el presente impuesto junto con los delitos a los que hubiere lugar según la ley penal y lo dispuesto por las leyes tributarias colombianas. Finalmente, se establece que el impuesto para preservar la seguridad democrática no podrá ser deducible o descontable del impuesto sobre la renta (Decreto 1838, 2002, Art. 8, 9, 10, 11).

El Gobierno colombiano, se vio en la necesidad de presentar ante el Congreso de la República, por medio del Ministro de Hacienda, Roberto Junguito Bonnet, una nueva normativa tributaria que propendiera por la obtención de mayores ingresos que ayudarán a superar la crisis fiscal, la estabilización de la deuda pública, los desequilibrios sociales y con esto, establecer una mayor neutralidad, eficiencia y equidad en el régimen fiscal, a través de la reducción gradual o eliminación de beneficios otorgados en anteriores reformas, el estricto control y penalización de la evasión y la defraudación fiscal, la imposición de intereses en el pago de obligaciones tributarias, las modificaciones al impuesto sobre la renta, la exclusión del IVA en ciertos bienes al compás de la ampliación en la base de recaudo y las exenciones dadas a ciertas rentas junto con la implantación de deducciones especiales por inversiones en el medio ambiente (Restrepo, 2002, Pág. 300, 305, 311, 312).

La Ley 788, es radicada en el Congreso de la República el 19 de septiembre del año 2002, su aprobación en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones tercera y cuarta de la Cámara de Representantes y el Senado de la República se da el 10 de Diciembre, el 19 de diciembre se aprueba en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y durante ese mismos día, también se aprueba la norma en el respectivo debate en la plenaria del Senado de la República, dicho proyecto de ley, se convirtió oficialmente en ley de la República el 27 de diciembre del año 2002 una vez surtida la respectiva sanción presidencial.

La Ley 788, comienza sus cambios estableciendo los procedimientos sancionatorios de evasión y defraudación fiscal, cuando esta sea promovida por los representantes legales o administradores del contribuyente, además, se regulan los intereses moratorios por la falta de pago de las obligaciones

tributarias, se regula lo atinente al remate de bienes y la forma en que se vincularán los deudores solidarios a este tipo de procesos. La norma, continúa sus cambios en el impuesto de renta, definiendo los contribuyentes del régimen tributario especial, se disponen nuevas entidades contribuyentes del impuesto de renta y se definen los ingresos no constitutivos de renta y el respectivo límite de los costos y deducciones, junto con modificaciones en las rentas exentas, las exclusiones de la renta presuntiva, las sanciones por el no pago oportuno de parafiscales y las personas naturales que fungirán como agentes de retención (Ley 788, 2002, Art. 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 25, 26).

En cuanto al impuesto sobre las ventas, se establece un listado de bienes pertenecientes a la canasta familiar, a la producción agrícola y a la salud que estarán excluidos del pago de IVA, se definen aquellas pólizas de seguro e importaciones que no causarán el impuesto y aquellos bienes y servicios que empezarán a estar gravados con una tarifa del 7 %, junto con aquellos servicios que estarán excluidos del pago del IVA. La presente norma también consagra quienes de forma general, serán responsables del impuesto de ventas, la tarifa general a la cual están sometidos los vehículos automotores la cual comenzará desde el 21 % y podrá llegar al 38 %, los descuentos especiales que se puedan aplicar sobre el impuesto y la aplicación del régimen simplificado para los comerciantes minoristas y los prestadores de servicios, así como el paso del régimen simplificado al régimen común (Ley 788, 2002, Art. 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43).

En cuanto al gravamen a los movimientos financieros, la Ley 788 de 2002, define respecto a este impuesto las nuevas acciones que se constituirán como hecho generador, se establecen como sujetos pasivos del impuesto a los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por la superintendencia bancaria, de valores o de economía solidaria, se definen los agentes retenedores del impuesto y los tipos de créditos y de operaciones que se encontrarán exentas del pago del GMF (Ley 788, 2002, Art. 45, 46, 47, 48).

La Ley 788, regula lo relacionado a los impuestos territoriales, al definir en cuanto al impuesto al consumo de licores, que su base gravable estará constituida por los grados alcoholimétricos que contenga el producto y su tarifa será calculada según estos mismos grados alcoholimétricos, además, se dispone que los departamentos podrán tener participaciones en los impuestos que se

cobren por los licores importados y se autoriza la cesión del IVA como impuesto nacional, en beneficio de las entidades territoriales. La Ley 788, impone la sobretasa a la gasolina y define sus tarifas y medios de pago según la entidad territorial en donde se compre la gasolina; en cuanto al impuesto al registro, se establecen las formas en que los departamentos podrán desarrollar el recaudo y la base gravable a aplicar en el caso de hipotecas y prendas abiertas (Ley 788, 2002, Art. 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58).

La presente norma, define que los departamentos y municipios deberán aplicar el procedimiento tributario nacional, se le confieren facultades extraordinarias al presidente para que regule lo relativo a los procedimientos y sanciones referentes a los tributos territoriales, se establece que el control en el impuesto al consumo de cervezas corresponderá a la autoridad tributaria de los departamentos, adicionalmente, la norma crea la contribución cafetera en apoyo y financiación del fondo nacional del café la cual será pagada al 5 % del precio por libra de café (Ley 788, 2002, Art. 59, 60, 61, 62, 63).

La Ley 788, continúa sus cambios definiendo los requisitos esenciales de las facturas de venta, la definición del plazo máximo dado hasta el 16 de enero del 2003 para la modificación de las tarifas en el IVA, la devolución y compensación de saldos en el IVA, se modifican las penas por el delito de contrabando y al favorecimiento por servidor público por acciones encaminadas a la defraudación fiscal de la nación, se define quienes no estarán obligados a declarar sobre el impuesto de venta y que asalariados y trabajadores independientes no deberán declarar renta, además, se regula lo relacionado a la deducción para personas jurídicas por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente, según el valor de dicha inversiones en el impuesto de renta (Ley 788, 2002, Art. 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78).

La Ley 788, define nuevos parámetros respecto al beneficio de auditoría en las declaraciones de renta, además, agrega nuevos pagos que según su origen, no serán deducibles en el impuesto de renta, crea el fondo de equilibrio y protección social con el objeto de propiciar condiciones estables que garanticen la inversión social del Estado y se define que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribirán a los 5 años. La Ley 788, establece una exención sobre cualquier tipo de impuesto para el alcohol carburante, dicta nuevas normas respecto a la retención en la fuente,

establece que importaciones no causarán el impuesto sobre las ventas y dispone de exenciones por las donaciones efectuadas por gobiernos extranjeros, también, la presente norma define que los ingresos recibidos por las madres comunitarias serán tenidos como ingresos no constitutivos de renta y se regula lo relacionado a la terminación por mutuo acuerdo en los procesos administrativos tributarios (Ley 788, 2002, Art. 81, 82, 85, 86, 88, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 99).

Finalmente, la Ley 788 del 2002, termina estableciendo descuentos tributarios por inversiones para las empresas de servicios públicos domiciliarios, se modifica la base gravable en la venta de vehículos usados, se definen qué bienes tendrán una tasa diferencial del 2 % en el impuesto sobre las ventas, se dispone de una tarifa para el pago del impuesto de ingreso de mercancía del 4 %, se define qué porcentaje del impuesto predial le corresponderá a las áreas metropolitanas y se impone la obligación de la creación de la cuenta única notarial en donde deberán llegar todos los ingresos que por sus funciones reciban los notarios, además, se establece que la tarifa por la venta y consumo de cervezas será del 11 %, se definen las posibles deducciones por los impuestos pagados de industria y comercio y predial, los términos de la regulación del impuesto sobre las ventas en los juegos de azar y se crea una sobretasa ambiental del 5 % para las vías que afecten o se sitúen sobre reservas o zonas naturales (Ley 788, 2002, Art. 104, 106, 108, 109, 110, 112, 114, 115, 117).

Pese a las anteriores modificaciones tributarias surtidas durante el año, el gobierno de Álvaro Uribe expide una nueva norma de carácter tributario por medio del Decreto 3258 del año 2002, con el fin de regular y reglamentar los términos, formas y modos de declaración y pago de impuestos para la siguiente vigencia fiscal, por ello, el 30 de diciembre de dicho año, se expide el Decreto 3258, el cual comienza disponiendo que la presentación y pago de las declaraciones tributarias se harán en los bancos y demás entidades autorizadas ubicadas en la jurisdicción de la administración de impuestos y aduanas nacionales, en cuanto a la declaración y pago del GMF, se define que este se deberá efectuar en la subdirección de recaudación de la dirección de impuestos y aduanas nacionales de la ciudad de Bogotá, además, se establecen los datos que deberán estar contenidos en las declaraciones de los contribuyentes y las formas en que las declaraciones erróneas o imprecisas podrán ser corregidas (Decreto 3258, 2002, Art. 1, 2, 3, 4).

La norma continúa sus cambios al disponer que las sociedades fiduciarias presentarán una sola declaración por todos los patrimonios autónomos a su cargo, también se define que las declaraciones de los contribuyentes, deberán ser presentadas en los formularios y códigos que defina la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En cuanto al impuesto sobre la renta, se define por medio del decreto quienes estarán obligados a presentar la respectiva declaración y el listado de aquellos que perteneciendo a un régimen tributario especial, deberán declarar ante el Estado, asimismo, se establece quienes en virtud de su calidad, al tipo de actividad económica y al nivel de ingresos, no deberán presentar la declaración de renta (Decreto 3258, 2002, Art. 5, 6, 7, 8, 9, 10).

En cuanto a los grandes contribuyentes, se determinan los términos en que estos podrán presentar la declaración y la forma de pago de sus impuestos, la cual podrá ser cancelada en 5 cuotas durante el año 2003, para las personas jurídicas y las entidades del sector cooperativo se establecen pagos de dos cuotas anuales para la cancelación de sus obligaciones tributarias según su último dígito del NIT, para las personas naturales y las sucesiones ilíquidas se establecen los plazos de pago y se define que estas deberán cancelar el valor de su respectiva declaración en una sola cuota (Decreto 3258, 2002, Art. 13, 14, 15, 16).

La presente norma define un plazo especial de pago para presentar la declaración de instituciones financieras intervenidas, se define la forma como los grandes contribuyentes desarrollaran su declaración de ingresos y patrimonio, estableciendo pagos a 5 cuotas, además, se define que los obligados al impuesto de renta por inversión extranjera deberán cancelar sus obligaciones tributarias en caso de vender sus inversiones en Colombia, teniendo la obligación de presentar declaración de renta, con la liquidación y pago del impuesto que se genere por la respectiva operación, en los bancos y demás entidades autorizadas, lo cual no podrá superar 15 días después de efectuada la venta (Decreto 3258, 2002, Art. 17, 20).

En el caso del pago del impuesto sobre las ventas, se establece que los responsables del régimen común deberán cancelar este impuesto de forma bimestral en el formulario prescrito por la DIAN y se definen los plazos para la presentación de la retención en la fuente por parte de los agentes retenedores. En cuanto al impuesto de timbre, el Decreto 3258 define los modos de su declaración

y pago, tanto por lo recaudado en Colombia como por lo recaudado en el exterior; respecto a la retención en el impuesto sobre las ventas, se define la forma de pago, la cual deberá ser dada cada mes y se disponen nuevas medidas para las declaraciones tributarias que se presenten de manera electrónica (Decreto 3258, 2002, Art. 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27).

Finalmente, el decreto resuelve en cuanto a los responsables del pago al gravamen a los movimientos financieros, que la respectiva declaración y pago de este impuesto se hará de forma semanal, se disponen las obligaciones de los agentes retenedores de expedir certificaciones por las retenciones practicadas y se definen los horarios, medios, plazos, formas y pago de las declaraciones tributarias, así como la prohibición por parte del decreto, de exigir declaraciones de renta a aquellas personas naturales no obligadas a declarar (Decreto 3258, 2002, Art. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 40).

El año 2003, estuvo marcado por una serie de actos de barbarie perpetrados principalmente por FARC-EP y los grupos narcotraficantes que para ese momento, amedrentaban la seguridad y la integridad de los colombianos, en términos políticos, durante dicha anualidad, los debates en el Congreso se hacían cada vez más arduos pese a las mayorías con las que contaba el Gobierno nacional, además, al interior de la democracia colombiana se disponía por primera vez desde la expedición de la Constitución de 1991, del mecanismo de participación ciudadana contenido en el referéndum, por medio del cual, el Gobierno pretendía modificar la constitución y lograr modificaciones en lo relacionado a: las leyes de lucha contra la corrupción, los procedimientos democráticos, las dependencias administrativas del Estado, la supresión de las contralorías y las prisiones, junto con el necesario ajuste fiscal del Estado (Amézquita Quintana, 2008, Pág. 80, 88).

El referéndum del año 2003, fue votado el 25 de octubre, logrando una participación masiva de más de 6 millones de votantes que acudieron a las urnas, sin embargo, solo pasó el umbral 1 de las 15 propuestas que el Gobierno de Álvaro Uribe había puesto a consideración de los ciudadanos, siendo ésta, la pérdida de derechos políticos para los funcionarios corruptos (Amézquita Quintana, 2008, Pág. 79). En cuanto al contexto económico, según las cifras del DANE para el año 2003, Colombia creció en el PIB a una tasa del 3,74 % frente al año 2002, siendo este el mejor índice de



crecimiento de Colombia desde el año 1995, durante dicho año, los sectores productivos que más le aportaron a la economía nacional fueron: la construcción, la minería, el comercio, el transporte y el sector financiero (DANE, 2004, Pág. 1, 2, 3).

Las modificaciones tributarias del año 2003, comienzan con la expedición de la Ley 818, la cual comienza sus trámites legislativos por medio de su respectiva presentación ante el Congreso de la República por parte del senador Jorge Enrique Robledo el 19 de marzo, su aprobación en comisiones terceras conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes se da el 11 de junio, su respectiva aprobación en plenaria de la Cámara y el Senado se da el 20 de junio del año 2003 y su posterior sanción presidencial se efectúa el 8 de julio del año 2003.

Los objetivos perseguidos por la ley 818 del año 2003, se basan en la adición del estatuto tributario en lo referente al sector panelero, comenzando con la exclusión en el impuesto de ventas en la importación o venta de panela, la cual sea obtenida de la extracción y evaporización en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros y se define que los peces vivos que se comercialicen estarán gravados con una tarifa del 2 % en el impuesto sobre las ventas (Ley 818, 2003, Art. 1, 2).

Los cambios de la Ley 818 continúan, al disponer que estará exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, cítricos, durante 14 años y para la palma de aceite la exención se aplicará durante 10 años, la norma dispone que la exención también se le aplicará a los frutales que tengan clara vocación exportadora y que sean definidos así por el Ministerio de Agricultura, para la aplicación de la anterior exención, se exigirá que los beneficiarios lleven los debidos estados financieros con cuentas separadas, como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención (Ley 818, 2003, Art. 3, 4, 5).

Finalmente, la Ley 818 de 2003 saca al trigo de la lista de bienes excluidos sobre el impuesto de ventas y le impone una tarifa del 7 % para comenzar a cobrar por la adquisición de dicho bien, el impuesto sobre las ventas, además, se establece un descuento especial en el impuesto de ventas en el caso de la adquisición o importación de maquinaria industrial por medio del sistema de

arrendamiento financiero (leasing) siempre y cuando en el respectivo contrato, exista una cláusula futura irrevocable de adquisición por parte del contribuyente nacional (Ley 818, 2003, Art. 6, 7, 8).

Durante el año 2003, el Gobierno nacional requirió de más medidas tributarias con las cuales se garantizarán los fondos que financiarán la políticas públicas del gobierno y se concertará una nueva norma que logrará el establecimiento de normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control, en aras de estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas, ante la necesidad de superar la crisis económica provocada por la disparidad entre ingresos y gastos desde el año 1996 (Lafaurie Escorce & Guzmán Ramírez, 2004, Pág.23, 55, 57, 94).

En razón a lo anterior, es que se expide la Ley 863 del año 2003, la cual fue presentada ante el Congreso de la República por parte del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla el 5 de noviembre del año 2003, en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas Constitucionales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República es aprobado el proyecto de ley en primer debate durante los días 9, 10 y 11 de diciembre, su aprobación en segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes se da el 20 de diciembre y en sesión plenaria del Senado en último debate es aprobado el proyecto de ley el 29 de diciembre del año 2003, su posterior sanción presidencial se surte durante ese mismo día, convirtiéndose en la última modificación tributaria de dicha anualidad.

Los cambios de la Ley 863, comienzan con modificaciones en el impuesto de renta al incluir nuevos artículos gravados, también, se establece que las cuotas de manejo para los empleados, pensionados o miembros de la fuerza pública con asignación de retiro o pensión, que sean inferiores a 2.5 SMLMV, deberán ser canceladas por el empleador, se establece que no podrán ser deducibles los pagos o abonos en paraísos fiscales, se impone un límite a las rentas que antes estaban exentas de pago, se regula la inclusión del valor de activos omitidos o pasivos inexistentes en la renta líquida gravable, se crea una sobretasa para los contribuyentes al impuesto de renta durante los años 2004, 2005 y 2006, la cual será el equivalente al 10 % del impuesto de renta determinado por cada año gravable y se modificada lo referente a los contribuyentes del régimen tributario especial (Ley 863, 2003, Art. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8).

En cuanto al impuesto sobre las ventas, se define un nuevo listado de bienes agrícolas excluidos del impuesto, adicionalmente, se dispone que el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores no causará el IVA y cuales serán las importaciones, que tampoco causarán el impuesto. La norma modifica lo relacionado con el régimen simplificado en el impuesto sobre las ventas, los requisitos y obligaciones a cumplir para pertenecer a dicho régimen y crea el impuesto al patrimonio durante los años 2004, 2005 y 2006 por la posesión de riqueza superior a los \$3.000.000.000 millones de pesos, el cual contará con una tarifa del 0,3 % y su declaración y pago deberá darse en el formulario que para su pago expida la DIAN, en cuanto al GMF, la Ley 863 crea una tarifa del 4x1.000 durante los años 2004 a 2007 (Ley 863, 2003, Art. 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18).

La normativa en comento, establece una serie de medidas concernientes a la lucha contra la evasión tributaria, por ello, se regula lo relacionado al registro único tributario, se editan las cuantías en lo referente a los no obligados a presentar la declaración del impuesto de renta, se establece la sanción de clausura del establecimiento dirigida a los evasores fiscales y también se definen sanciones para los administradores, representantes legales y revisores fiscales. La Ley 863, consagra la sanción por evasión pasiva cuando no se añadan los costos o los gastos correspondientes en la debida contabilidad, se establece el beneficio de auditoría del año 2004 al año 2006 junto con la responsabilidad solidaria de los socios por los impuestos que la sociedad de la cual es miembro adeude, además, se dispone que se deberá informar a las centrales de riesgo cuando el contribuyente esté en mora en el pago de sus obligaciones tributarias y se concede la devolución de 2 puntos del IVA por compras desarrolladas con tarjetas crédito o débito (Ley 863, 2003, Art. 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 33).

Las modificaciones de la presente ley, continúan con el reajuste anual que se deberá hacer sobre las deudas tributarias pendientes de pago según los índices de inflación, junto con la ordenanza de entrega de información en materia aduanera en lo atinente a la importación y la exportación, la cual no podrá tener reserva, además, se conceden recompensas para aquellos que denuncien casos de evasión y contrabando equivalentes al 50 % de las costas de fiscalización. La Ley 863, regula lo relacionado a la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria y la terminación por

mutuo acuerdo de los procesos administrativos, brindando opciones de acuerdo y de pago para aquellos que tengan compromisos pendientes con la autoridad tributaria del país, igualmente, se autoriza la aplicación de la extinción de dominio en los casos de contrabando sobre los vehículos que transporten hidrocarburos o sus derivados (Ley 863, 2003, Art. 34, 35, 36, 37, 40).

En lo atinente a los paraísos fiscales, se establece que estos serán determinados por el Gobierno nacional, además, se define la forma en que se aplicarán los acuerdos anticipados de precios, en aras de brindar facilidades entre el pago que deben hacer los contribuyentes a la DIAN, también, se dispone de un retención del 20 % del recaudo territorial de las estampillas, el cual deberá dirigirse a los fondos de pensiones nacionales o territoriales así como el de otros aportes y saldos en favor de dicha cartera (Ley 863, 2003, Art. 43, 45, 47, 48, 49, 51).

Los cambios promovidos por la Ley 863, terminan por medio de la definición de nuevos servicios que empezarán a ser gravados con el IVA, la forma de distribución de los ingresos en las cooperativas de trabajo asociado, la destinación de recursos al sector salud, la forma en que se determinará la renta bruta en la enajenación de activos, la creación de la transferencia cafetera dirigida al Fondo Nacional del café en apoyo a los productores cafeteros junto con el establecimiento de una tarifa especial para la cerveza de producción nacional del 11 %, además, se impone la tarifa del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar, la cual será del 5 %, se establece el listado de las distintas tarifas en el impuesto de renta y la retención en la fuente dirigidas a las personas naturales y extranjeras residentes, se establece la cuenta única notarial, a la cual deberán llegar los fondos de las notarías y se consagra la posibilidad de deducir el 30 % del valor de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos (Ley 863, 2003, Art. 52, 53, 54, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 68).

Durante el año 2004, y pese a el despliegue de la política de seguridad del gobierno de Álvaro Uribe, Colombia pasaba por un periodo de tiempo caracterizado por la violencia, el narcotráfico, los actos de terrorismo y el desplazamiento forzado, dramáticas situaciones para los ciudadanos ubicados en las periferias colombianas a causa del actuar de los grupos terroritas de las FARC-EP y las AUC; en terminos economicos, el país evidencio avances, reportando tasas de crecimiento del 4,8 %, en donde los sectores que más se desarrollaron para dicha anualidad fueron: el sector

financiero, esencialmente, por su ofertas de servicios, el sector de la construcción, el sector de la industria manufacturera y el sector del comercio (DANE, 2006, Pág. 1, 2, 3).

En medio del anterior contexto, el Gobierno nacional requería con urgencia regular la deducción consagrada en el estatuto tributario atinente a las deducciones por la adquisición de activos fijos reales productivos, por ello, el 30 de marzo del año 2004, el Gobierno nacional expide el decreto 970, el cual establece que las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto de renta, tendrán la posibilidad de deducir en la determinación del impuesto de renta, durante los años 2004 a 2007, por una sola vez, el 30 % del valor de las inversiones realizadas en la adquisición de activos fijos reales productivos, los cuales se entenderán como aquellos bienes de capital de uso, que participan de manera permanente en la actividad productora de renta del contribuyente y que con el paso del tiempo, se deprecian fiscalmente (Decreto 970, 2004, Art. 1, 2).

En cuanto a la presente deducción, la referida norma tributaria dispone que la solicitud de deducción deberá efectuarse en la declaración de renta del año en el cual se hubiese efectuado la compra del activo fijo real productivo, la base del cálculo del descuento se hará con base al costo del bien comprado, teniendo muy presente que de no utilizarse en máximo un año el bien productivo adquirido, la deducción no se aplicará y deberá corregirse la declaración de dicho año, además, la deducción referida, también será aplicable en los casos de leasing financiero que tengan opción irrevocable de compra. Finalmente, la norma consagra la prohibición de beneficios concurrentes, al definir que aquel contribuyente que solicite la presente deducción, no solicitará posibles deducciones sobre el IVA y deberá pagar el impuesto sobre las ventas como parte del costo de adquisición del activo (Decreto 970, 2004, Art. 3, 4, 5).

Para el año 2005, el gobierno de Álvaro Uribe gozaba de una popularidad creciente en el país, sin embargo, la situación humanitaria de Colombia no era la mejor, pues miles de campesinos padecían las consecuencias del desplazamiento forzado a causa de los combates entre el Ejército Nacional y los distintos grupos al margen de la ley; pese a los esfuerzos del Gobierno a través del programa de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas y líderes sociales, la violencia en contra de estos en las zonas más apartadas de las capitales del país seguía siendo la regla y no la excepción. En materia de relaciones exteriores, Colombia tampoco pasaba por su

mejor momento con Venezuela, pues, durante dicha anualidad, los resultados diplomáticos no fueron los esperados en virtud de las pugnas ideológicas de los gobiernos del presidente Chávez y el presidente Uribe, dados los coyunturales sucesos atinentes a la presencia de militares colombianos en las frontera con Venezuela (OEA, 2005).

En materia económica, el año 2005 presentó resultados sobresalientes, con tasas de crecimiento del PIB colombiano del 5,1 %, en donde los servicios que para dicha anualidad más le aportaron al crecimiento del país fueron: la construcción, el comercio, el transporte, los servicios y la industria (DANE, 2006, Pág. 1, 3). Bajo el anterior contexto, el Gobierno nacional promueve la una nueva modificación tributaria, la cual tuvo como objetivos el estímulo de la inversión por medio de la promoción empresarial, la regulación de las zonas francas y la atracción de la inversión extranjera; la norma fue presentada por el Ministerio de Hacienda Alberto Carrasquilla y el Ministros de Comercio Jorge Humberto Botero el 15 de septiembre del año 2005, su aprobación en comisiones conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República se dio en las sesiones del 29 de noviembre y el 1 de diciembre del año 2005, su posterior aprobación en plenaria del Senado y de la Cámara de representantes se da el 14 de diciembre y su sanción presidencial se surte el 30 de diciembre de dicho año.

Los cambios de la Ley 1004, comienzan con la definición de la zona franca, al estipular que esta se entiende como el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes, servicios y actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior, teniendo presente que las mercancías que entran en las zonas francas, son consideradas libres de impuestos tanto de importación como de exportación, su finalidad consiste en que el uso de estas zonas fomente el empleo, la generación de economías de escala, las inversiones de capital, el aumento de la competitividad en las regiones, el desarrollo de procesos industriales altamente productivos y competitivos, que promuevan los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y se simplifiquen los procedimientos del comercio de bienes y servicios en Colombia (Ley 1004, 2005, Art. 1, 2).

La presente norma, establece que los usuarios de zonas francas se dividirán en: los usuarios operadores, que serán las personas jurídicas encargadas de dirigir y administrar las zonas francas,

además, se tendrán a los usuarios industriales de bienes, que serán las personas jurídicas usuarias de la zona franca autorizadas para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados y, estarán también los usuarios comerciales, que serán aquellas personas jurídicas autorizadas para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes. La ley en comento, ordena al Gobierno nacional que reglamente lo atinente a la autorización, el funcionamiento, los controles, las condiciones, requisitos y normas de control en lo atinente a la operatividad de las zonas francas (Ley 1004, 2005, Art. 3, 4).

Finalmente, la Ley 1004 de 2005, define que la tarifa para los usuarios de zonas francas a partir del primero de enero del año 2007 será del 15 % del impuesto sobre la renta gravable, también, se establece que los giros al exterior por parte de los usuarios de estas zonas no se les aplicará el impuesto de remesas y se impone la limitación de costos y gastos, para que los usuarios de estas zonas, no se beneficien al alterar sus respectivas declaraciones por acuerdos en bajos precios o altos precios con sus vinculados económicos y se contemplan descuentos especiales en el impuesto sobre las ventas y exclusiones en la importación de bienes esenciales al consumo humano dirigidos al departamento del Amazonas (Ley 1004, 2005, Art. 5, 6, 8, 9, 11, 12).

Durante el año 2006, comienza el segundo periodo del mandato presidencial de Álvaro Uribe (2006 - 2010), el cual acontece en medio un contexto óptimo respecto al desarrollo económico de la nación colombiana, pues, según cifras del DANE, el PIB creció a tasas del 6,8 % al existir un aumento en actividades económicas como la construcción, el comercio, la industria, la hotelería y el turismo (DANE, 2007, Pág.1, 2, 4, 6, 7). Lamentablemente, las luces dadas por la economía, eran opacadas por la violencia en Colombia, ya que en términos políticos y sociales, Colombia no pasaba por su mejor momento en razón de los paupérrimos resultados en materia de protección de los derechos humanos junto con el aumento de las masacres y los intentos de secuestro a la par de los combates entre el Ejército de Colombia y los grupos al margen de la ley.

Bajo el anterior contexto, es expedida la Ley 1111 del año 2006, la cual fue presentada por el Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla Barrera el 28 de julio de dicho año, su aprobación en primer debate en las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el

Senado de la República fue dada el 21 de noviembre del 2006, en segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó el presente proyecto de ley el 12 de diciembre al igual que en la respectiva Plenaria del Senado de la República, sin embargo, ante las diferencias entre los textos aprobados en Cámara y Senado, el proyecto de ley fue sometido a conciliación y unificación de textos el 13 de diciembre para su respectiva sanción presidencial la cual se efectuó el 27 de diciembre del año 2006.

Con la aprobación de la presente reforma tributaria, contenida en la Ley 1111 del año 2006, el gobierno se enmarca como propósitos esenciales la disciplina y la responsabilidad fiscal, el aumento en el recaudo, la consecución de la equidad por medio de las políticas públicas del gobierno, el incremento de la competitividad económica de Colombia, la simplicidad del sistema tributario y la sostenibilidad del erario público; los anteriores propósitos y objetivos, son desarrollados por la reforma a través del saneamiento fiscal en el intento de reducción del saldo de deuda territorial, la adopción de incentivos tributarios a las grandes industrias, la fijación definitiva y permanente del gravamen a los movimientos financieros (GMF), la adecuación de la economía a los efectos externos de la globalización y los ajustes dados en el impuesto sobre la renta, en el IVA, en el impuesto al patrimonio y en el gravamen a los movimientos financieros (Figuroa, 2008, Pág. 29, 30, 31, 32, 34, 35).

Respecto al impuesto sobre la renta, la presente reforma establece que las asociaciones de hogares comunitarios autorizadas por el ICBF, no serán contribuyentes del impuesto de renta, se regula lo relacionado al costo fiscal de activos, la deducción sobre impuestos que efectivamente se hayan pagado, la posibilidad de que las pérdidas de personas naturales y sucesiones ilíquidas en empresas agropecuarias sean deducibles durante los cinco años siguientes a su ocurrencia y se adopta la eliminación de la sobretasa para la vigencia del año 2007. La presente ley, dispone que la tasa para personas jurídicas será del 34 % para el año 2007 y de un 33 % para el año 2008; para las personas naturales, se estipulan tarifas diferenciales del 0 %, 19 %, 28 % y 33 % según el cálculo en la renta líquida y se da un aumento en la deducción del impuesto de renta del 30 % al 40 % para personas jurídicas en casos de inversiones realizadas en activos fijos productivos, además, se efectúan exclusiones sobre los aportes, acciones e inversiones que se hagan sobre las empresas en periodos de tiempo improductivos (Ley 1111, 2006, Art. 1, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 13).



La Ley 1111, continúa sus cambios estableciendo descuentos por la inversiones realizadas en sociedades agropecuarias debidamente democratizadas, se regula lo atinente a los impuestos pagados en el exterior, se definen las nuevas responsabilidades de los administradores fiduciarios en lo referente a la determinación del impuesto de renta y se regula lo atinente a la revalorización del patrimonio, al valor patrimonial de los inmuebles y al reajuste fiscal de los activos patrimoniales, también, se crea el impuesto al patrimonio durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010, el cual es generado por la posesión de una riqueza igual o superior a los 3 mil millones de pesos por parte de personas naturales o jurídicas declarantes o contribuyentes del impuesto de renta, con una tarifa del 1,2 % , la cual se cancelará conforme al formulario oficial prescrito por la DIAN (Ley 1111, 2006, Art. 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 29, 30).

En cuanto al IVA, la norma instaura nuevos productos que no estarán gravados con el impuesto y se imponen tarifas diferenciales según los productos o servicios a gravar, así, en el caso de los servicios de aseo, vigilancia privada y en las empresas de empleo temporal, la tarifa será del 1,6 %, para el caso del café tostado, el trigo, el morcajo, el maíz y el arroz, entre otros, se impondrá una tarifa del 10 %, la cual también será aplicada a distintos servicios como los planes de medicina prepagada, los servicios de clubes sociales y de hoteles. La Ley 1111, define las tarifas de importación de vehículos según su clase y precio y ordena el incremento por el servicio de telefonía móvil del 20 %; en cuanto al GMF, se establece una tarifa del 4x1.000 y su causación se da a cargo del beneficiario de la operación cambiaria, asimismo, se adicionan los casos en los cuales por las operaciones bancarias de los usuarios, no se cobrará el gravamen a los movimientos financieros (Ley 1111, 2006, art. 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41).

En cuanto a las modificaciones procedimentales de la Ley 1111, se añade la forma de presentación de escritos y recursos ante la DIAN, se definen las competencias a nivel interno, las formas de notificación, el apoyo que desde las Universidades Públicas se le dará a las páginas web encargadas del recaudo de impuestos, la definición de las sanciones para aquellos contribuyentes que no estén debidamente inscritos en el RUT junto con la importante creación de la unidad de valor tributario (UVT), la cual será el equivalente en pesos que se utiliza para la debida determinación de obligaciones tributarias, también, se define como plazo máximo para remarcar las nuevas tarifas

del IVA hasta el 15 de enero del año 2007 y se regula lo relacionado a la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria y los procesos administrativos tributarios (Ley 1111, 2006, Art. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55).

La Ley 1111 define nuevas exenciones en el IVA para el caso de aquellos alimentos de consumo humano y animal que se importen de países fronterizos a los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía, Amazonas y Vaupés, asimismo, se dispone que las ayudas y subsidios provenientes del Gobierno nacional en el programa de Agro Ingreso Seguro y los provenientes del incentivo al almacenamiento, no serán constitutivos de renta, asimismo, se establecen descuentos en el IVA por servicios turísticos prestado contractualmente, se regula lo relacionado al contrato de leasing respecto a sus efectos tributarios y se faculta a los Municipios y Distritos para establecer sistemas de facturación que determinen oficialmente el tributo (Ley 1111, 2006, Art. 57, 58, 62, 65, 66, 69).

Finalmente, la norma estudiada crea una nueva tasa en favor de la DIAN por los servicios de inspección no intrusiva de mercancías, la cual deberá ser pagada por los importadores, exportadores y transportadores, en aras del debido control aduanero y la seguridad en la legalidad de las mercancías que se importan o exportan, además, se define la tarifa del 1,5 % en el impuesto de timbre nacional, la cual será reducida del año 2008 al año 2010 en su totalidad y en lo referente al impuesto al consumo de cigarrillos, se dispone de una tarifa de 400 pesos para las cajetillas de 20 unidades inferiores a los 2.000 pesos y de 800 pesos para las cajetillas de 20 unidades superiores a los 2.000 pesos, su base gravable será calculada según el precio de venta y se establece que en la presente tarifa, estará incluido el impuesto al deporte (Ley 1111, 2006, Art. 71, 72, 76).

El año 2007, fue para Colombia un año marcado por la relevancia que empezó a tener en el debate nacional, el secuestro como práctica delincuencia, la cual se configuraba como una verdadera afrenta a la institucionalidad colombiana y en la cual se centraron los mayores esfuerzos del Gobierno nacional para acabar por medio de procesos de negociación e intercambios humanitarios con dicha práctica que desde los grupos al margen de la ley se desarrollaba. El balance en materia económica del año 2007, es positivo al analizar las cifras de desarrollo, en donde los sectores que más crecieron respecto al año 2006 fueron: la industria manufacturera, los servicios financieros, el comercio, el transporte y la construcción, a la par de un aumento en las exportaciones, la

disminución en las tasas de desempleo, el aumento de las reservas internacionales y tasas de crecimiento del PIB del 7,62 % (DANE, 2008, Pág. 2, 4, 7, 17, 46, 56).

Bajo el anterior contexto, se expide el Decreto 667 del 6 de marzo del año 2007, el cual tuvo como objetivos esenciales: la reglamentación y modificación del estatuto tributario en lo referente a los descuentos tributarios concedidos en virtud de las inversiones productivas desarrolladas en actividades de producción agropecuaria, en las cuales la propiedad accionaria estuviese altamente democratizada, como estímulo a la producción y tecnificación del agro en Colombia.

Los cambios y regulaciones dictados por el Decreto 667 comienzan con el establecimiento de los beneficiarios del descuento por inversiones en sociedades agropecuarias, que serán aquellos contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta que inviertan en la capitalización de sociedades que coticen sus acciones en bolsa de valores, mediante la adquisición de acciones provenientes de oferta pública, las cuales tengan como único objeto social la realización de actividades de producción agropecuaria, asimismo, se dispone que el descuento tributario será el equivalente a la inversión realizada en la adquisición de las acciones, sin embargo, el descuento nunca podrá exceder el impuesto básico de renta (Decreto 667, 2007, Art. 1, 2).

El presente decreto, especifica que las empresas agropecuarias beneficiarias del descuento serán aquellas sociedades cuyo objeto social principal corresponda al desarrollo de actividades de producción de bienes agrícolas, pecuarios primarios, convertibles en alimentos para consumo humano, para consumo animal y aquellos que en general se destinen al desarrollo de actividades agropecuarias, la generación de materias primas originadas en la actividad productiva primaria o aquellas que devengan de la producción agropecuaria y generen bienes con valor agregado. Finalmente, la norma define los requisitos que deberán cumplir los posibles beneficiarios del descuento y la obligación para aquel que no cumpliendo la totalidad de lo requisitos y acceda al descuento, esté en la obligación de reintegrar los fondos descontados en la declaración del año en el cual se produzca el incumplimiento (Decreto 667, 2007, Art. 3, 4, 5).

Durante el año 2009, el contexto político y social de Colombia, estuvo marcado por los movimientos preparatorios de parte de los partidos políticos ante la inminente contienda

presidencial del año 2010, en donde por primera vez, el ex senador y hoy presidente Gustavo Petro Urrego, se presentaría a la carrera presidencial por medio del partido político Polo Democrático; en cuanto a la situación humanitaria, se destacan durante dicha anualidad los incesantes esfuerzos del Comité Internacional de la Cruz Roja, para lograr una intermediación entre el Estado colombiano y los grupos al margen de la ley, la cual permitiese la liberación de la totalidad de los secuestrados tanto nacionales como extranjeros que estaban en manos de estas organizaciones criminales.

En relación al contexto económico colombiano, se debe decir que dicha anualidad estuvo marcada por la ralentización del crecimiento económico y los efectos que llegaban a Colombia en razón de la gran recesión estadounidense, producto del colapso de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis hipotecaria y financiera en el país norteamericano; bajo el contexto económico anteriormente nombrado, Colombia tuvo cifras bajas en su crecimiento en razón a la disminución de las exportaciones y el precario intercambio económico internacional, pues, el PIB durante dicha anualidad, creció a una pobre tasa del 0,4 %, en donde los únicos sectores de la economía que se destacaron durante dicho año fueron el sector de la construcción, el minero y el financiero (DANE, 2010, Pág. 1, 3, 4).

Bajo el contexto de incertidumbre y zozobra frente a los rezagos provocados por la crisis económica mundial del año 2008, se expide la Ley 1370 del año 2009, la cual comienza su trasegar legislativo a través de su respectiva presentación por parte del Ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga, el 20 de julio del año 2009, su aprobación en primer debate es dada durante las sesiones del 25 de noviembre y el 1 de diciembre en Comisiones Terceras conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la su aprobación en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se da el 11 de diciembre y en la Plenaria del Senado de la República se efectúa el 16 de diciembre, para su respectiva sanción presidencial el 30 de diciembre de dicho año.

La reforma tributaria en cuestión, añade modificaciones al estatuto tributario, de tal forma que se crearán medidas que le pudiesen dar frente a los rezagos provocados por la crisis del año 2008, por ello, la reforma tiene como propósitos esenciales: la modificación del impuesto al patrimonio, las deducciones en el impuesto de renta por las inversiones efectuadas en activos fijos reales

productivos y la no aplicación concurrente de la tarifa especial del impuesto sobre la renta para los usuarios de zonas francas con la deducción por adquisición de activos fijos productivos (Jaimes & Fuentes, 2016, Pág. 16, 17).

La reforma tributaria del año 2009, comienza sus modificaciones con la imposición del impuesto al patrimonio, el cual estará a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta, el cual tendrá como hecho generador a la posesión de riqueza al primero de enero del año 2011, cuyo valor sea igual o superior a tres mil millones de pesos, su base gravable estará constituida por el valor del patrimonio líquido del contribuyente poseído al primero de enero del año 2011. La norma define concisamente, que el concepto de riqueza se entiende como el total del patrimonio líquido del obligado, acepción que deberá ser tenida en cuenta al momento de efectuarse la respectiva declaración (Ley 1370, 2009, Art. 1, 2, 3, 4).

La tarifa aplicable al presente impuesto será del 2,4 % en el caso de patrimonios superiores a los 3.000 millones de pesos e inferiores a los 5.000 millones de pesos, respecto a los patrimonios iguales o superiores a los 5.000 millones de pesos, se les aplicará una tarifa del 4,8 %, la liquidación del impuesto deberá darse en los formularios que para tal propósito defina la DIAN y se pagará en ocho cuotas iguales, durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014 conforme a los plazos que establezca el Gobierno nacional. La norma dispone que las entidades no sujetas al impuesto serán aquellas que se encuentren en procesos de liquidación, concordato, liquidación o que hayan suscrito acuerdos de reestructuración, junto con las demás que determine la ley (Ley 1370, 2009, Art. 5, 6)

El articulado de la norma, define que será considerada como inexactitud sancionable en la declaración del impuesto al patrimonio, la realización de ajustes contables, que no correspondan a operaciones reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, se le otorgan facultades a la DIAN para que establezca programas prioritarios de control dirigidos a aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado, en aras de perseguir y sancionar la evasión y elusión fiscal. La Ley 1370, establece que las deudas que constituyen patrimonio propio, o sea aquellas que el contribuyente debe a otra filial, empresa o fuente de su propiedad, no

serán aceptadas fiscalmente como deudas o pasivos que busquen generar deducciones, también, se define que el monto de las deducciones por inversiones en activos fijos reales productivos será del 30 % y se establece la prohibición de beneficiarse de la anterior deducción junto con las que para dicho situación, se encargue de definir el estatuto tributario, como por ejemplo, las deducciones contempladas para las zonas francas (Ley 1370, 2009, art. 8, 9, 10, 11).

El año 2010, estaría marcado por la erosión y el desgaste de los partidos políticos en materia ideológica y de liderazgo, generando dificultades en la población para definir qué era aquello que representaba realmente cada partido, fenómeno que se agudizó aún más en los resultados de las elecciones presidenciales que enfrentaron al candidato del gobierno de Álvaro Uribe, encarnado en su exministro de defensa, Juan Manuel Santos y el candidato del novedoso partido verde Antanas Mockus, así, el resultado de la segunda vuelta, trajo consigo la imposición del candidato Juan Manuel Santos sobre su homólogo Antanas, lo cual marcaría los nuevos procesos de polarización política que se desarrollarían en el contexto político y social de la historia reciente de Colombia (Ochoa Villa, 2015, Pág. 211, 218, 219).

En términos económicos, el año 2010 se caracterizó por la consecución de óptimos resultados de crecimiento y la superación de los rezagos generados por la crisis del año 2008, los cuales dieron como resultado la disminución del desempleo, el aumento en los niveles de producción y el crecimiento económico de la nación colombiana, lo anterior, se basa principalmente en el avance de sectores económicos como: la explotación de minas y canteras, el transporte, el comercio, los restaurantes y hoteles, lo cual dio como resultado que durante dicha anualidad el PIB colombiano creciera a tasas del 4 % (DANE, 2013, Pág. 6, 10).

Bajo el anterior contexto, surge el Decreto 2670 del año 2010, el cual es expedido el 26 de julio de dicha anualidad, con el objeto de adoptar mecanismos tecnológicos en el manejo de la hacienda pública junto con la instauración de medidas efectivas que apoyarán la lucha contra la evasión fiscal y el aumento del recaudo de impuestos, por ello, los cambios del Decreto 2670 comienzan con la introducción del sistema técnico de control tarjeta fiscal, el cual se encuentra dirigido a las personas naturales y jurídicas, que sean contribuyentes o responsables de algún impuesto y se encuentren obligados a expedir factura o algún documento equivalente, el cual se implementará por

medio de dispositivos electrónicos y programas integrados que procesen, registren, almacenen y suministren información confiable e inviolable de interés fiscal, generada como consecuencia de las operaciones económicas de los responsables tributarios (Decreto 2670, 2010, Art. 1, 2).

El presente decreto, define que los obligados a ejecutar el sistema técnico de control de tarjeta fiscal, tendrán derecho a deducciones por incluso el 50 % del valor de la adquisición de la tarjeta fiscal, el costo del programa de computador y las adaptaciones necesarias para la implantación de dicha tarjeta, además, se define que los sectores obligados a adoptar el sistema técnico de control tarjeta fiscal serán: el sector comercio al por mayor y al por menor, el sector de reparación de vehículos automotores, los hoteles, los restaurantes, el sector de transporte y de viajes, junto con los servicios culturales y deportivos. La implementación del presente sistema, será definida bajo resolución de la DIAN, y esta misma, será la responsable de los controles y sanciones a imponer en los procesos de implementación de la tarjeta fiscal, teniendo incluso la posibilidad de aplicar la sanción consistente en la clausura del establecimiento definida en el artículo 657 del estatuto tributario (Decreto 2670, 2010, Art. 2, 3, 4, 5, 6).

Pese a los esfuerzos que en materia diplomática se desarrollaron durante el año 2010, las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, no avanzaban, en razón de ello, los departamentos de Boyacá, Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada, que limitaban en la frontera con Venezuela, reclamaban de parte del Gobierno nacional, políticas y medidas que solventaran la crisis en la frontera, pues el comercio y el trabajo, dependía en gran medida del intercambio económico dado entre dichas naciones, en razón de ello, se declara el Estado de Emergencia Social por medio del Decreto 2693 de 2010, en beneficio de los departamentos anunciados previamente, por el término de 30 y días con el cuál, el presidente de la república quedó facultado para expedir los decretos de ley necesarios que ayudarán a conjurar dicha crisis (Decreto 2693, 2010, Art. 1, 2).

Bajo lo definido por el Decreto 2693 de 2010, se da expedición al Decreto 2694 del 27 de julio de dicho año, por medio del cual se tomaron medidas para estimular la economía de los departamentos referenciados, dichas medidas, comienzan estableciendo que por el término de 120 días, bienes como los alimentos, el calzado, las confecciones, los materiales de construcción, y los electrodomésticos no causarán el impuesto sobre las ventas. Las disposiciones del Decreto 2694

dirigidas a los departamentos ubicados en zona fronteriza, continúan con la posibilidad dada a la DIAN, para autorizar la cancelación de deudas por concepto de impuestos, sanciones e intereses, por medio de la dación en pago de bienes inmuebles y muebles producidos en la zona, que según el avalúo, satisfagan la obligación adeudada, asimismo, se define que el presente mecanismo de pago, sólo se aplicará para los contribuyentes con domicilio fiscal ubicado en los departamentos y municipios dispuestos en el decreto declaratorio de la emergencia social, dicha solicitud, no suspenderá el procedimiento administrativo de cobro (Decreto 2694, 2010, Art. 1, 2).

#### **5.4. Reformas tributarias del gobierno Andrés Pastrana Arango.**

El comienzo del Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 - 2002), se da en medio de la expectativa de un país que para su momento, reclamaba altas políticas por parte del Gobierno, de forma tal, que se recuperara la confianza y la seriedad en la política a la par de la seguridad y el fortalecimiento institucional del país, lamentablemente, el contexto económico y político no era el más alentador, pues, para el año 1998, se produjo una desaceleración económica producto de variables internas como el aumento en las tasas de interés, el incremento en los costos de operación por parte de las entidades financieras, una baja en la inversión, la latente iliquidez en el mercado, una inflación generalizada, al compás de la devaluación de la moneda colombiana que dieron como resultado para dicha anualidad una pobre tasa de crecimiento del 0,57 % (DANE, 2003, Pág. 2).

En razón del anterior contexto macroeconómico, la producción de Colombia se encontraba estancada, pues, los mayores productos de exportación, que para el momento eran el café y el petróleo, sufren, en el año 1998, una fuerte caída en sus precios, sumado a un déficit presupuestal en el sector público con una tasa del 3,9 %, causado por el aumento de la inversión pública reflejada en los montos del gasto y el presupuesto, así como una baja recaudación del sector tributario (Fedesarrollo, 1998, Pág. 65, 66, 75). Todo lo anterior, surge en el comienzo del gobierno de Andrés Pastrana, el cual recibía un país sumido en la violencia y en los constantes combates entre el Estado y las organizaciones insurgentes, a su vez, los comentarios de pasillo referentes a un posible acuerdo del Estado colombiano con dichos grupos al margen de la ley, se popularizaban cada vez más en el debate nacional.



El anterior contexto, lleva al presidente Andrés Pastrana a decretar, según lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y lo desarrollado en la Ley 137 de 1994, el Estado de Emergencia Económica y Social a través del Decreto 2330 del 16 de noviembre del año 1998, lo cual, es motivado por la necesidad del gobierno de instaurar el Estado Emergencia que le permitiese al presidente hacer uso de las facultades extraordinarias y así, expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para conjurar la crisis económica e impedir la extensión de sus efectos. El apartado de la Constitución invocado, permite en tal Estado de Emergencia Económica y Social, el establecimiento de nuevos tributos, así como la modificación de los ya existentes, lo cual, ha configurado, en la práctica, la introducción de amplias reformas tributarias, en donde jurídica y políticamente, el Gobierno nacional asume ampliamente las funciones del legislativo en Colombia (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 215).

Bajo lo preceptuado por el Decreto 2330 del año 1998, se da pie para la expedición del Decreto legislativo 2331 del 16 de noviembre del mismo año, con el objeto de conjurar la crisis y adoptar las medidas económicas y tributarias que diesen pie a la estabilización de las finanzas públicas, la resolución de las dificultades del sector financiero y cooperativo, junto con la situación de los deudores por créditos de vivienda causante de la fuerte burbuja inmobiliaria y la solución financiera ante la transformación hipotecaria de los bancos a causa de dicha crisis.

El Decreto 2331 de 1998, comienza sus modificaciones estableciendo la creación del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, el cual estará adscrito como cuenta del Ministerio de Hacienda y será una garantía para las acreencias de los ahorradores y depositantes de las entidades que se encuentren en crisis, liquidación o cesión de pago; los fondos y recursos que dicho fondo adquiera, serán administrados por sociedades fiduciarias legalmente establecidas en el país, además, se establece que podrán acceder a los recursos del fondo, aquellos depositantes o ahorradores que no hayan obtenido de la entidad en liquidación, la restitución de su acreencia, según los medios y términos que defina el Gobierno nacional (Decreto 2331, 1998, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9).

En cuanto a las normas de alivio para los deudores hipotecarios, se crea una línea de crédito, la cual podrá ser solicitada por medio del Fogafin, en donde dicho préstamo, tendrá un plazo máximo de

10 años para ser pagado, además, se otorga la posibilidad consistente en que cuando el valor de la deuda de un crédito hipotecario para vivienda supere el valor comercial del inmueble, el deudor pueda solicitar que dicho inmueble sea recibido en pago para cancelar la totalidad de la deuda y, se disponen los límites del interés bancario corriente sobre los intereses de las cuotas en mora. El Decreto 2331, establece medidas tendientes al apoyo de las entidades del sector financiero, consistentes en líneas de crédito, autorizaciones de inversión en sociedades de inversión colectiva, junto con la regulación de los créditos que Fogafin da como apoyo a estas entidades (Decreto 2331, 1998, Art. 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21).

Los cambios del Decreto 2331, continúan con la concesión de aportes de parte del presupuesto nacional para la financiación del fondo de garantías, con el propósito de establecer medidas encargadas de brindar préstamos a las entidades financieras de tal forma que, según dicho decreto, se produjese el restablecimiento patrimonial de dichas instituciones, sin embargo, y en desmedro de los contribuyentes, se impuso una contribución hasta el 31 de diciembre de 1999, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, con tarifas que van desde el 1.2x10.000 hasta el 2x1.000 (Pinillos, 2019, Pág. 6, 7), bajo la retórica de que dicha contribución, estaría destinada a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema financiero colombiano (Decreto 2331, 1998, 27, 28, 29, 30, 31).

La anterior contribución, es conocida formalmente como el impuesto a las transacciones financieras, a la cual se le aplicarán las normas que le sean compatibles según el estatuto tributario y deberá ser recaudada por los establecimientos de crédito en los cuales se encuentre la respectiva cuenta, junto con los establecimientos que expidan cheques de gerencia, paguen el valor de readquisición de carteras, títulos y otorguen los créditos interbancarios. Finalmente, se define que las sumas recaudadas, deberán ser consignadas semanalmente en favor de la cuenta definida por Fogafin, también se ordena que los saldos inactivos por más de un año en este tipo de cuentas y que no superen los 2 UPAC, serán transferidos en favor de la nación, específicamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decreto 2331, 1998, Art. 32, 33, 35, 36).

En este mismo año, y dada la crisis e inestabilidad económica presentada en los respectivos índices de medición respecto a la inflación, las tasas de interés y la inversión, además de la necesidad del Gobierno por definir y estipular de forma clara y concisa las normas tributarias de la nación, se da inicio al recorrido legislativo necesario para la expedición de la imperiosa y urgente reforma que complementará lo dispuesto por el gobierno en el Decreto 2331, en aras de introducir en el ordenamiento jurídico, las modificaciones necesarias que trajeran consigo el equilibrio de las finanzas nacionales y la superación de la debacle económica por la que pasaba Colombia en dicho momento.

El camino legislativo de la Ley 488 de 1998, comienza con la presentación del proyecto de ley de reforma ante el Congreso de la República por parte del Ministerio de Hacienda en cabeza del Ministro Juan Camilo Restrepo el 2 de septiembre, su aprobación en las comisiones tercera y cuarta del Senado y la Cámara de Representantes se da el 24 y el 25 de noviembre, pasando entonces a los respectivos debates en plenaria, en donde su aprobación en la Cámara de Representantes se da el 9 y el 10 de diciembre y en la Plenaria del Senado de la República el 14 y 15 de ese mismo mes; ante la diferencia de textos entre el Senado y la Cámara de Representantes, el texto es sometido a conciliación el 16 de diciembre y su respectiva sanción presidencial se surte el 23 de diciembre del año 1998.

La Ley con nominación 488 del año 1998, tiene por objetivos la definición clara y expresa de las competencias territoriales y nacionales respecto a la cobranza de impuestos, de forma tal, que se aumentará el recaudo, se brindará un equilibrio en las cargas tributarias, se contribuyese a la reducción del déficit fiscal y se gestionarán recursos que le diesen frente a la crisis social provocada por los problemas internos de seguridad, también, se debe tener presente respecto a esta norma, que en la vigencia del siguiente año, muchos de los recursos recaudados, serían destinados a la reconstrucción del eje cafetero ante los desastres naturales provocado en la zona cafetera (Calderón M & González R, 2002, Pág. 14, 15).

La Ley 488, del año 1998, comienza estableciendo respecto al impuesto de renta, una serie de nuevos contribuyentes, siendo estos las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, además, según lo referido por la reforma, las entidades enunciadas no

se encontrarán sometidas a la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto; asimismo, se exonera la utilidad generada por la venta de acciones, la cual no constituirá ni renta ni ganancia ocasional y se establecen deducciones y disminuciones sobre el pago del impuesto de renta (Ley 488, 1998, art. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

La reforma del año 1998, establece la eliminación de exenciones tributarias para aquellos contribuyentes que posean títulos de deuda de la nación, se dispone de exenciones en el impuesto de timbre, se regula lo relacionado a la reinversión de utilidades y a la no aplicación de los ajustes integrales por inflación, se establece la retención en la fuente a la tarifa única del 10 % a título de impuestos de renta y de remesas para aquellos no residentes que presten servicios en Colombia, también, se contemplan exenciones para los créditos obtenidos en el exterior dirigidos a proyectos de desarrollo social y económico, la deducción del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos y la exención sobre el impuesto de renta en las utilidades que produzcan las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional (Ley 488, 1998, Art. 7, 8, 9, 10,12, 13,15, 16, 18, 19).

La Ley 488, continúa con beneficios atinentes a la auditoría en el impuesto de renta, crea el incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción, concede un estímulo tributario por la generación de empleo consistente en la solicitud de un descuento equivalente al monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados durante las vinculaciones laborales, que correspondan a los nuevos empleos generados en su actividad productora de renta, y se contempla el descuento por donaciones efectuadas a instituciones de educación superior, de las cuales se podrán descontar del impuesto sobre la renta el 60 % de las donaciones que se hayan efectuado durante dicho año gravable. La presente norma, establece y regula las deducciones sobre las donaciones a entidades sin ánimo de lucro, se conceden deducciones de intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda, deducciones especiales por donaciones efectuadas a las organizaciones dispuestas en la ley y exenciones para las organizaciones regionales de televisión (Ley 488, 1998, Art. 22, 23, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40).

Para el caso del IVA, el manejo de exenciones, exclusiones y modificaciones por parte de la Ley 488, se centraron en la definición del listado de bienes que no causarán el impuesto sobre las

ventas, estos bienes, se centran, esencialmente, en aquellos provenientes del campo relacionados con la producción alimentaria del país y las materias primas destinadas a la creación de medicamentos e implementos para la construcción. La norma en comento, estipula una tarifa general del 16 % para el año 1998 y una reducción al 15 % para el año 1999, se definen nuevos productos que de forma especial serán gravados con una tarifa del 10 % y las tarifas a aplicar en los vehículos automotores, además, se establece una tasa fija de IVA para los productos importados en aras de la igualdad con los productores nacionales y la disminución de la competencia desleal, también, se determinan los agentes retenedores, los hechos que serán considerados como venta, la territorialidad en el IVA y la exención para los servicios turísticos junto con la nueva imposición del IVA en los tiquetes aéreos (Ley 488, 1998, Art. 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 53, 54, 57, 58).

La Ley 488, fija exclusiones del IVA para el cigarrillo y el tabaco de producción nacional o extranjera, se establece que la destinación de parte de lo recaudado del IVA será girado en apoyo del sector de la salud, se gravan los implementos deportivos con la tarifa general y se consideran responsables de dicho impuesto a los consorcios y uniones temporales cuando en forma directa sean ellos quienes realicen actividades gravadas. La presente normativa, toma medidas en lo referente al contrabando y la evasión fiscal, regulando la importación de productos, definiendo tipos penales para disminuir el contrabando, estableciendo la responsabilidad penal por no consignar el impuesto sobre las ventas y definiendo sanciones a los establecimientos por la incorrecta expedición de facturas (Ley 488, 1998, Art. 59, 60, 64, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77).

Respecto a la Dirección de Aduanas Nacionales, la reforma se encargó de instaurar una serie de medidas para el fortalecimiento de la DIAN, las cuales consistieron en la imposición de multas y penas para aquellos que incurriesen en prácticas como el contrabando, la evasión y la expedición de facturas sin requisitos; es importante resaltar, el aporte que hace la Ley 488 para el desarrollo y fortificación de la DIAN, pues, a través de esta reforma, se reconoce e instituye en el artículo 79, la organización de la DIAN como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, amparada en la separación de poderes, la cual, contará con la creación de la policía fiscal y aduanera como oficina adscrita a la DIAN y tendrá el objeto de soportar las funciones propias de investigación, determinación y de

policía judicial, a fin de repeler actividades como la evasión, el contrabando y la defraudación fiscal (Ley 488, 1998, Art. 79, 80).

Los cambios de la Ley 488, continúan con la definición de la base gravable en la venta de vehículos usados, el establecimiento de contribuciones en favor de la superintendencia de salud y la autorización de distribución de gasolina importada en las zonas fronterizas, también, se establece la contribución parafiscal a cargo de los exportadores de esmeraldas con una tasa del 1 %, en aras de la ejecución de programas de desarrollo social y económico tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades de las zonas esmeralderas. La Ley 488, ordena la igualdad de trato administrativo en importaciones y exportaciones para aquellos exportadores nacionales que sean saturados de requisitos a las naciones a las cuales envían sus productos, se disponen regulaciones en la retención en la fuente en el caso de la obtención de premios y se dictan exenciones en los bienes de consumo que entren al país por el puerto de Leticia junto con la imposición de la tarifa del impuesto de timbre del 1,5 % (Ley 488, 1998, Art. 97, 98, 100, 101, 103, 107, 109, 116).

La Ley 488, establece una sobretasa a la gasolina y el ACPM, la cual será adoptada por los municipios, distritos y departamentos, en favor del mantenimiento de las vías nacionales y departamentales, distribuyendo un 50 % para la nación y otro 50 % para los departamentos; el hecho generador se da por el consumo de gasolina motor extra y corriente, su causación se genera en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena el combustible al distribuidor minorista o al consumidor final, su base gravable se encontrará definida por el volumen del respectivo producto expresado en galones; los concejos municipales y las asambleas departamentales, estarán encargadas de fijar las tarifas de la presente sobretasa, la cual no podrá ser inferior al 14 % ni superior al 15 % en el caso de municipios y en el caso de los departamentos la tarifa no podrá ser inferior al 4 % ni superior al 5 %, el pago de la presente contribución será mensual y existirá responsabilidad penal para aquellos que no consignen las sumas recaudadas en virtud de la presente contribución (Ley 488, 1998, Art. 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126).

Con base en las anteriores disposiciones, se crea el Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, con el propósito de financiar los proyectos de infraestructura de transporte vial, fluvial y caminera; los beneficiarios del presente fondo, serán los departamentos del Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el presente fondo de subsidio, será administrado y distribuido por parte del Ministerio de Transporte. La Ley 488, plantea la responsabilidad penal por la violación al monopolio de licores, dispone que las sobretasas dispuestas en la presente reforma deberán ser consignadas en favor de la nación y se dictan disposiciones en cuanto al saneamiento fiscal del valle del cauca (Ley 488, 1998, Art. 130, 131, 133).

La ley 488, termina sus cambios y regulaciones a la normativa tributaria del país creando el impuesto sobre vehículos, del cual serán beneficiarios los municipios, departamentos y distritos y se tendrán como sujetos pasivos a los propietarios de dichos vehículos, su hecho generador será dado por la propiedad o posesión de vehículos, su base gravable será el valor comercial y sus tarifas irán del 1,5 % hasta el 3,5 %, el presente impuesto, será causado el primero de enero de cada año, su recaudo, fiscalización, cobro y devolución, estarán a cargo del departamento o distrito en donde se deba pagar el impuesto, además, de lo recaudado por el presente tributo, un 80 % le corresponderá al departamento y el 20 % restante al municipio. Finalmente, la Ley 488 crea el impuesto a la explotación de oro, plata y platino, el cual tendrá una tarifa del 4 % y será destinada a los municipios productores de dichos metales preciosos (Ley 488, 1998, Art. 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 147, 150, 152).

El año 1999, fue para Colombia, una anualidad difícil en asuntos sociales, fiscales y económicos, esto se evidencia en las crisis generadas en muchos de los sectores productivos e institucionales, arrojando cifras negativas de crecimiento de un -4,1 % según los informes presentados por el Banco de la República, además, durante el año 1999, se produce una fuerte fractura macroeconómica generada por el déficit que tenían los ingresos del Estado frente al elevado gasto producido por las responsabilidades adquiridas desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Las anteriores situaciones, llevaron a Colombia a una caída en términos de intercambio y reversión de flujos de capital, en donde las exportaciones hechas por la nación colombiana, eran

inferiores a las importaciones compradas por Colombia, lo que terminaría golpeando el balance de las finanzas nacionales durante el año 1999 (Pérez Reyna, 2016, Pág. 3, 4, 6).

El desalentador contexto económico del último año del siglo XX, tuvo dentro de sus causas, a la calamidad pública provocada por el terremoto del eje cafetero producido el 25 de enero de 1999, el cual afectó gravemente, a cientos de ciudadanos, generando más de 1.100 muertes y 8.500 heridos a causa de dicho fenómeno natural; junto con la destrucción de gran parte de la infraestructura pública y estratégica de esta zona del país. El terremoto afectó a 28 municipios pertenecientes a los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima y Valle del Cauca (CEPAL, 1999, Pág. 8, 9, 10).

El anterior contexto, llevó al Gobierno nacional a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por medio de los Decretos 195 y 223 de 1999, en los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima y Valle del Cauca, los cuales fueron los principales afectados por el terremoto producido el 25 de enero de dicho año. Para conjurar dicha crisis, el Gobierno nacional expide el 11 de febrero de 1999, el Decreto legislativo 258 en uso de las facultades conferidas por los Decretos 195 y 223, en aras de hacer frente a la calamidad pública que tenía a varias zonas del país paralizadas social y económicamente.

El Decreto 258 de 1999 se encarga de establecer medidas relevantes para el régimen tributario de la nación, estas, comienzan por el establecimiento de descuentos sobre el impuesto de renta con ocasión a las donaciones efectuadas para la recuperación de la actividad productiva, institucional y social, junto con la reconstrucción y rehabilitación de los municipios mencionados en los Decretos 195 y 223. Las personas que cumplan los requisitos para solicitar dicha exención, tendrán el derecho a solicitar, en la declaración de renta de dicha vigencia fiscal, un descuento tributario del 70 % del valor de los bienes donados, el cual no podrá exceder el 40 % del impuesto neto de renta determinado. Las donaciones que dan pie al presente descuento tributario, podrán ser efectuadas a través de daciones en dinero o especie y deberán ser dirigidas al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, a las entidades oficiales o a los fondos públicos que determine el Gobierno nacional (Decreto 258, 1999, Art. 1, 2).



Los cambios introducidos por el Decreto 258, continúan con la adopción de exenciones por donaciones hechas en el exterior, a las cuales no se les aplicará ningún impuesto, tasa o contribución de carácter nacional, también, se estipula que los ingresos o bienes donados, serán tratados como ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, los cuales no se encontrarán sometidos a retención en la fuente, siempre y cuando no excedan los 80 salarios SMLMV a la fecha de cada transferencia, dicha disposición, será aplicada durante los años fiscales de 1999 y 2000. La presente norma, contempla la exención sobre el impuesto de renta del 70 % en el departamento del Quindío y del 30 % en los demás departamentos afectados, para las nuevas empresas que se constituyan y comiencen a desarrollar las actividades económicas en las zonas afectadas por el terremoto (Decreto 258, 1999, Art. 4, 5, 6).

El decreto 258, estipula exenciones sobre el impuesto de renta para las PYMES creadas hasta el 30 de junio del año 2000, las cuales se constituyan físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados, los porcentajes de dicha exención, se aplicarán en los municipios del departamento del Quindío por un 80 % y en los demás municipios será de un 50 % sobre el total del valor a pagar por concepto de impuesto de renta. Los descuentos anteriormente nombrados, serán aplicables durante el año 1999 a las empresas ya constituidas en las zonas afectadas por el terremoto, las cuales hayan reanudado sus operaciones en los municipios en los cuales previamente se encontraban constituidas, también, serán exentos los dueños de acciones de empresas pertenecientes a los municipios afectados, los cuales gozarán del beneficio de exención del impuesto de renta por los dividendos recibidos (Decreto 258, 1999, Art. 7, 8, 9).

El Decreto 258 de 1999, en aras del estímulo y el fomento del empleo, establece el descuento al impuesto de renta proporcional a cada unos de los nuevos empleos creados, dicho descuento, no podrá ser superior al 40 % del impuesto neto de renta determinado antes de restar el descuento tributario, además, aquellas personas naturales o jurídicas que pretendan ser beneficiarias, deberán cumplir con cada una de las obligaciones laborales que contempla la ley junto con la vinculación mínima de un año calendario para los trabajadores que ocupen los nuevos puestos de trabajo. El presente Decreto, también establece la facultad que tendrá el ejecutivo, para la modificación de los términos y plazos para pagar los tributos, estando este facultado para aplazar el pago de dichas obligaciones; en cuanto al impuesto sobre las ventas, el Decreto 258 dictamina que estarán

excluidos de dicho impuesto durante el curso del año 1999, la venta de casas prefabricadas que sean de construcción nacional, siempre y cuando sean construidas y ensambladas en las zonas afectadas por el desastre (Decreto 258, 1999, Art. 11, 12, 14, 15).

El decreto en comento, consagra exenciones en los casos de las importaciones de maquinaria productiva, siempre y cuando dichos bienes sean destinados en su actividad productora de renta como un activo fijo; dichas maquinarias, deberán estar ubicadas en las zonas afectadas por el terremoto; respecto a los empleadores ubicados en la zona del desastre, se define que estos podrán deducir el 50 % del monto de los aportes al SENA, en proporción a los trabajadores empleados en los municipios afectados; a los anteriores beneficios, se les establece un límite en proporción al impuesto sobre la renta, por ello, la norma expresa claramente que los beneficios tributarios concedidos por el presente decreto y los consagrados en el Estatuto Tributario, no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta (Decreto 258, 1999, Art. 16, 18, 20).

Por último, la norma establece, en consecuencia a las anteriores exenciones, que el Gobierno nacional compensará la diferencia entre los ingresos tributarios recaudados en el año 1998 y los ingresos tributarios que se recauden efectivamente en los municipios y departamentos afectados durante los años 1999 y 2000; para el cumplimiento de los incentivos anteriormente nombrados, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá ejecutar los respectivos anticipos con cargo a los montos compensatorios que se establezcan, además, el decreto establece una prioridad sobre las entidades territoriales afectadas por el terremoto, por ello, se dispone que la totalidad de los giros del orden nacional deberán ser girados a las respectivas entidades territoriales durante los primeros 6 meses de los años 1999 y 2000 (Decreto 258, 1999, Art. 21, 22, 23, 24).

Durante el mes de julio del año 1999, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Andrés Pastrana, el cual se encuentra contenido en la Ley 508, la cual tuvo su trasegar legislativo por medio de la presentación del debido proyecto de ley el 5 de febrero del año 1999 por parte del Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo Salazar, el día 18 de marzo, en Comisiones Tercera y Cuarta Conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes, es aprobado en primer debate el enunciado proyecto de ley, los respectivos debates en Plenaria de la Cámara de Representes y el

Senado de la República se dieron junto con su aprobación final los días 4 y 5 de mayo y la respectiva sanción presidencial se dio el 29 de julio del año 1999.

Es importante mencionar respecto a la Ley 508 del año 1999, en la cual se encuentra contenido el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana Arango, que su pertinencia para la presente investigación es notable, en la medida en que la presente norma, dicta una serie de cambios tributarios que transformaron durante dicho gobierno, las reglas tributarias y económicas del momento. Los objetivos de la Ley 508, se basan en la consecución de la paz, la promoción de la riqueza, la reducción del desempleo y la pobreza, el aumento de la cohesión social, la mejora en la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, la creación de medidas que dieran las bases para el desarrollo de políticas que incentivarán el crecimiento sostenible y la gestión de más de 65 billones de pesos que financiarán todo el plan de obras públicas del gobierno Pastrana (Ley 508, 1999, Art. 1, 3).

Los cambios tributarios de la Ley 508, comienzan con el establecimiento de la exención sobre el impuesto de timbre en los acuerdos preconcursales dirigidos a aquellos deudores que estén pagando a cabalidad sus deudas, también, se define una exención en el impuesto a los peajes, la cual consiste en que los ingresos que estos reporten, no serán sometidos al impuesto de industria y comercio, sumado a lo anterior, se crea el fondo de la sobretasa al ACPM, contribución que ya había sido ordenada por la Ley 488 y que la presente norma regula en cuanto a la administración de los recursos cobrados, los cuales serán dirigidos en un 50 % al mantenimiento de las vías nacionales y el otro 50 % para las vías de los departamentos; es importante tener en cuenta respecto a la sobretasa enunciada, que la base gravable, el hecho generador, la declaración y el pago serán iguales a los aplicados en la sobretasa de la gasolina (Ley 508, 1999, Art. 60, 66, 68).

La Ley 508, continúa con sus cambios al establecer los montos de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, se suspenden los impuestos cobrados en virtud de los contratos para explotación de carbón por el nuevo pago de regalías, además, se regula lo relacionado con la contribución de solidaridad a cargo de los estratos 5 y 6 en el pago de la factura eléctrica, dicha contribución, será utilizada para ayudar al pago de los subsidios dados por el Estado en energía eléctrica. Los cambios continúan con la orden dada al Gobierno nacional para

que expida el estatuto de comercio exterior, se definen exenciones en el impuesto de renta dirigido a las personas jurídicas o empresas unipersonales que, antes del 31 de diciembre del año 2002, se hubiesen constituido legalmente en la zona cafetera como medida de choque ante las afectaciones producidas por el terremoto del 25 de enero de dicha anualidad (Ley 508, 1999, Art. 73, 79, 81, 89, 111).

La norma en comento, continua con beneficios tributarios dirigidos a los propietarios de acciones pertenecientes a empresas ubicadas en la zona del terremoto, los cuales consistirán en exenciones en el impuesto sobre la renta por los dividendos o participaciones que se tengan en dichas empresas, además, se crea el impuesto nacional a las transacciones financieras durante el año 2000, el cual estará a cargo de los usuarios y entidades del sistema financiero, el hecho generador del impuesto lo constituye la realización de transacciones financieras y su tarifa será del 2x1.000; el presente tributo será destinado a la financiación de los gastos en construcción, reparación y rehabilitación de las zonas afectadas por el terremoto, los agentes retenedores del presente tributo serán los establecimientos de crédito y su pago deberá hacerse en el formulario que la DIAN establezca (Ley 508, 1999, Art. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121).

Finalmente, la ley 508 dispuso exenciones dirigidas a las operaciones de liquidez realizadas por el Banco de la República y las entidades financieras, también, se brindan regulaciones en el cobro del IVA en el asfalto y los materiales pétreos, en los contratos públicos y de concesión, se define que el pago de impuestos estará excluido del pago del impuesto a las transacciones financieras, además, se excluye del pago del impuesto sobre las ventas a la leche y nata que sean concentradas, azucaradas o edulcoradas y se le ordena al Contralor General de la República expedir el reglamento general sobre el sistema único de control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter oficial o mixto (Ley 508, 1999, Art. 124, 140, 141, 143, 146, 148).

A finales del año 1999, el Gobierno nacional tramita ante el Congreso de la República dos nuevas modificaciones tributarias, la primera, se encuentra contenida en la Ley 546 del año 1999, la cual, fue radicada ante el Congreso de la República por el Ministro de Hacienda y Crédito Público Juan Camilo Restrepo Salazar y el Ministro de Desarrollo Económico Jaime Alberto Cabal Sanclemente el 8 de octubre de 1999, su aprobación en sesiones conjuntas de las comisiones terceras del Senado

y la Cámara de Representantes se da el 24 de noviembre, el 16 de diciembre es aprobada en las plenarios de la Cámara de Representantes y el Senado de la República y su sanción presidencial se surte el 23 de diciembre del año 1999.

Los objetivos de la Ley 546, se centraron en introducir al ordenamiento jurídico colombiano, nuevas medidas que regularán lo relacionado con el sector inmobiliario del país, en particular, lo referente a los procesos de venta y adquisición de dichos bienes, juntos con las implicaciones que en materia tributaria tienen dichas enajenaciones en la economía colombiana, su debida regulación y las facilidades dadas a los ciudadanos para la adquisición de casas, lo anterior, se da ante la crisis del sector hipotecario producto de la burbuja inmobiliaria, los desbalances económicos y la inestabilidad jurídica presentada en este tipo de negociaciones (Cárdenas & Badel, 2003, Pág. 46, 47, 53).

Los cambios más relevantes en materia tributaria y económica dispuestos por medio de la Ley 546 de 1999, comienzan con la creación del Consejo Superior de Vivienda, el cual se configura como el organismo asesor del Gobierno nacional de vivienda y tendrá la responsabilidad de formular, coordinar y ejecutar junto con el Gobierno, todo lo relacionado con el desarrollo y financiación de la política de vivienda del país, en razón de lo anterior, la presente ley, le da la facultad al Gobierno nacional para destinar fondos que promuevan el acceso a la vivienda y se autoriza la concesión de bonos hipotecarios que financien este tipo de procesos en el país (Ley 546, 1999, Art. 6, 7, 8).

La Ley 546 de 1999, dispone en lo atinente al régimen tributario de los bonos hipotecarios, beneficios tributarios en los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda, en donde dichos rendimientos, serán considerados exentos del pago del impuesto renta, en beneficio de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios, que se coloquen en el mercado durante el máximo de 5 años a partir de la expedición de la norma, también, se establece que en la cesión de créditos, el Estado no cobrará derechos notariales, gastos notariales e impuestos de timbre y, en cuanto a las viviendas de interés social, se dispone que el Estado, brindará estímulos para la construcción de dichas viviendas a las entidades territoriales junto con descuentos en los pagos de los derechos notariales y de registro que se deban pagar (Ley 546, 1999, Art. 16, 24, 26, 31).

Finalmente, la Ley 546 ordena la creación de un nuevo impuesto destinado a financiar el fondo de reserva para la estabilización de la cartera hipotecaria, el cual será administrado por el Banco de la República, su regulación será dada según los términos que el Gobierno nacional defina y, se dispone en cuanto a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, que estas no generarán rentas gravables durante 5 años a partir de la vigencia de la presente ley (Ley 546, 1999, Art. 48, 56).

Sumadas a las anteriores modificaciones dispuestas por la Ley 546, es fundamental tener presentes los cambios que en materia empresarial, económica y tributaria dispuso la Ley 550 del año 1999, la cual tuvo como objetivos básicos: la regulación de la intervención del Estado en la economía, el establecimiento de medidas que propendieran por el estímulo económico de la nación, el aumento del empleo junto con la imposición de un marco legal claro en torno a la regulación de las empresas en el marco los procesos de reorganización empresarial, así como el régimen tributario a aplicar respecto a este tipo de procesos.

La presente ley, es presentada por el Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo ante el Congreso de la República el 20 de octubre de 1999, su aprobación en primer debate en comisiones conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República se da el 1 de diciembre de dicho año, pasando entonces a su aprobación en segundo debate en la respectiva plenaria de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, la cual se da el 16 de diciembre, la respectiva sanción presidencial de la ley 550 se da el 30 de diciembre del año 1999.

La Ley 550 del año 1999, comienza definiendo que las disposiciones en ella contenidas, le serán aplicables a las empresas que operen en el territorio nacional, ya sea que estén constituidas como persona jurídica, nacional o extranjera, de carácter privado, público o de economía mixta y se define quienes, según sus actividades, serán considerados empresarios, a su vez, la norma establece los fines a los cuales deberá responder la intervención del Estado en la economía y los instrumentos con los que el Estado contará para dicha intervención, la cual tendrá el objeto de impulsar la competitividad de la economía nacional, de tal suerte que se vuelva más eficiente, responsable e integrada estratégicamente con el sector público (Ley 550, 1999, Art. 1, 2, 3).

La ley continúa su desarrollo, regulando lo referente a los acuerdos de reestructuración, los cuales permiten que las empresas con dificultades financieras o de operación, corrijan las deficiencias presentadas en el pago obligaciones, de tal forma que dichas empresas, puedan recuperarse según plazos y términos claramente definidos, atendiendo a las condiciones, criterios, formalidades y el debido contenido que éstos deberán tener para su validez, teniendo en cuenta los efectos de los acuerdos de reestructuración, las situaciones bajo las cuales se podrá acabar, sus consecuencias y las posibilidades legales a invocar ante posibles incumplimientos una vez suscritos los acuerdos de reestructuración empresarial, en los términos que bien defina el Gobierno nacional (Ley 550, 1999, Art. 5, 6, 7, 11, 13, 14, 27, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39).

La Ley 550, define otros medios de intervención económica de parte del Estado, como lo es la capitalización de pasivos empresariales a cambio de acciones y bonos de riesgo que en medio de la negociación pueda ofrecer el Estado, también, se establece que en el marco de los procesos de reestructuración, se podrán concertar condiciones laborales temporales especiales, las cuales podrán incluir convenios concertados directamente entre el empresario y el sindicato, asimismo, se dispone que las negociaciones por parte de las entidades territoriales respecto a las contribuciones por valorización, impuesto predial y de industria y comercio, en el marco de los acuerdos de reestructuración previstos en esta ley, podrán efectuar la cesión total o parcial de créditos fiscales a favor de cesionarios que sean simultáneamente acreedores de la entidad territorial cedente y del empresario deudor cedido (Ley 550, 1999, Art. 40, 42, 48).

La norma en comento, dispone que no serán susceptibles de negociación las deudas originadas por retenciones en la fuente por renta, IVA e impuesto de timbre, además, se dispone que durante la negociación y ejecución del proceso de reestructuración, el empresario no estará sometido al régimen de renta presuntiva y se le dará la posibilidad de solicitar, durante 3 ocasiones en el año, la devolución de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta, también, se establece que durante los procesos de negociación, se le podrá solicitar a las entidades de las cuales el empresario sea contribuyente, que se suspenda de forma inmediata el proceso de cobro coactivo y, en el marco de los procesos de reestructuración, deberán ser aplicadas las formas de pago de las obligaciones tributarias acordadas, siempre y cuando el acuerdo de reestructuración se esté cumpliendo a cabalidad (Ley 550, 1999, Art. 52, 53, 54, 55, 56).

Finalmente, la Ley 550 autoriza a los contratistas para cruzar cuentas respecto a los saldos a su favor de los cuales sea responsable una entidad estatal del orden nacional, con los pasivos o deudas que el contratista tenga con la DIAN, además, se dispone que las entidades territoriales podrán participar en los procesos de reestructuración y que los contratistas que tengan saldos a su favor con las entidades territoriales, puedan ejecutar el cruce de cuentas y efectuar el pago de los impuestos, tasas y contribuciones adeudadas y administradas por dichas entidades territoriales (Ley 550, 1999, Art. 57, 58, 59).

El curso del gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, durante el año 2000, fue bastante difícil, pues, los secuestros, masacres y extorsiones perpetrados por las distintas guerrillas que en aquel momento operaban en el país, acaparaban los ojos del mundo, al estar Colombia inmersa en una crisis social y de seguridad a la cual no se le veía una pronta superación, ya que los procesos de paz promovidos por el gobierno y distintas ONG, no brindaban los resultados que le diesen esperanza a Colombia en el inmediato y mediano plazo. En materia macroeconómica, el año 2000 tuvo una serie de matices positivos y negativos, lo cual lo hace un año gris en materia económica, pues, la economía solo creció a una tasa del 3 %, cifra que sí se compara con el promedio de la década de los 90, no contrasta un mayor avance en materia macroeconómica, dado que el promedio de crecimiento para dicho decenio, había rondado en tasas de alrededor del 4,1 % (FEDESARROLLO, 2000, Pág. 5, 6).

Bajo el anterior contexto nacional, se dan los inicios de la primera reforma tributaria del año 2000, la cual tuvo su presentación oficial en el Congreso de la República el 7 de agosto del año 1999, su aprobación en comisión tercera de la Cámara de Representantes se dio el 31 de mayo del año 2000, en comisión tercera del Senado, el proyecto de ley fue aprobado el 9 de junio, su aprobación en plenaria de la Cámara de Representantes fue el 15 de junio y en la plenaria del Senado se dio el 28 de septiembre, la respectiva sanción presidencial se surte el 15 de agosto del año 2000.

La presente norma nace con el objeto de mitigar los desastres generados por el terremoto del eje cafetero durante el año 1999, por ello, fue por muchos renombrada como la Ley Quimbaya, ya que los recursos gestionados a través de esta, se encargarían de beneficiar, atender y reparar a los



departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima y Valle del Cauca, siendo estos, principales damnificados de dicha calamidad natural, por medio de exenciones tributarias y beneficios fiscales (DIAN, 2000, Pág. 21, 23, 25).

A través de la Ley 608 del año 2000, se establecen como municipios afectados por el terremoto del año 1999, los siguientes: por el departamento del Quindío, se tienen en cuenta a los municipios de Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya; por el departamento de Caldas, únicamente se tienen en cuenta como municipio afectado a Chinchiná; respecto al departamento de Risaralda, se tienen en cuenta como municipios afectados a Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella; en el caso del departamento del Tolima, se encuentran como beneficiarios de la ley a los municipios de Cajamarca y Roncesvalles, y por último, en el caso del departamento del Valle del Cauca, se tienen en cuenta como municipios afectados a: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y el corregimiento de Barragán del municipio de Tuluá (Ley 608, 2000, Art.1).

Las medidas que estipula la reforma para atender a los municipios y departamentos ya reseñados, se centran en la concesión de beneficios tributarios que tendieran a reactivar las zonas económicamente afectadas por el terremoto del año 1999, en esta línea, la Ley 608 del año 2000 comienza estableciendo la exención sobre el impuesto de renta y sus términos de aplicación, dirigido a las nuevas empresas que se crearán formalmente en los municipios anteriormente nombrados y también, para las que ya existiendo, hubiesen visto menguados sus ingresos en un 30 % desde el año 1999. Las empresas beneficiadas de la anterior medida, fueron aquellas que, dentro de sus actividades de desarrollo o producción, operarán en campos o áreas como las agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias y los servicios de salud reseñados por la presente ley (Ley 608, 2000, Art. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8).

Es importante decir, que la norma define claramente los términos de los descuentos dados y que las exenciones sobre la renta, pretendían el surgimiento de nuevas empresas, de tal forma que la productividad en estos departamentos y municipios, se dinamizará a la par de la recuperación social y económica; se debe mencionar que la reforma en comento, estipula en este mismo sentido, una exención especial para los socios o accionistas por los ingresos que a título de dividendos, participaciones, excedentes y utilidades, reciban de las empresas estipuladas en la presente ley, siempre y cuando, dichos recursos se reinviertan en la misma empresa por un tiempo no inferior a 4 años (Ley 608, 2000, Art. 10, 11).

La Ley 608, estipula la devolución del IVA que se pague en la importación o compra de bienes de capital utilizados en las labores productivas de las personas jurídicas que se creen después de la entrada en vigor de la norma y que cumplan a cabalidad con los requisitos, se debe tener presente, que para el caso de las empresas ya existentes, la devolución también se aplicará pero solo durante un año después de la entrada en vigencia de la Ley 608. Junto con los anteriores beneficios, la reforma establece la figura de la franquicia arancelaria a los bienes de capital no producidos en Colombia, importados por las personas o empresas ubicadas en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, la anterior figura, se establece como un régimen arancelario especial que propende por la reducción o supresión de los gravámenes establecidos para la importación de determinadas mercancías, este se da, siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas en dicha ley (Ley 608, 2000, Art. 12, 13, 13, 14, 15, 16).

Por último, se debe mencionar que la reforma deja en firme el impuesto a las transacciones financieras y define quienes serán sus sujetos pasivos, los agentes retenedores, las formas de pago y las posibles exenciones sobre dicho impuesto, el cual estará destinado a la reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por la calamidad natural de dicho año; el anterior tributo, se continuará aplicando en aras de seguir con el desarrollo y el financiamiento de los municipios afectados, además, se da una asignación especial de recursos para el medio ambiente, la cual consiste en la priorización de regalías para la financiación de proyectos dirigidos a la preservación y protección de los ecosistemas localizados en las zonas afectadas por el desastre (Ley 608, 2000, Art. 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29).

Los cambios tributarios del año 2000, continuaron con medidas del Gobierno nacional encaminadas a la reglamentación e implementación del impuesto nacional creado por la ya mencionada Ley 546 del año 1999, según lo dispuesto por el Decreto 2671 del 22 de diciembre del año 2000, el cual, se creó como un impuesto que ayudará a financiar el fondo de reserva para la estabilización de la cartera hipotecaria; la base gravable del presente impuesto se define según el valor mensual de la remuneración de los encajes entre los bancos y el Banco de la República, los sujetos pasivos son los establecimientos de crédito y la tarifa será del 50 % de la remuneración mensual de los encajes, además, será obligación del Banco de la República consignar dichas sumas mensualmente al fondo mencionado y declarar mensualmente, al quinto día hábil del mes siguiente al período de declaración, el valor retenido por concepto del impuesto según el formato que para su declaración defina la DIAN (Decreto 2671, 2000, Art. 1, 2, 3).

Para finalizar, el decreto define que el Banco de la República, como agente retenedor del presente impuesto, deberá cumplir a cabalidad lo ordenado por el estatuto tributario en lo referente a las obligaciones de los agentes retenedores y se define que la administración del impuesto sobre la remuneración del encaje estará a cargo de la DIAN (Decreto 2671, 2000, Art. 4, 5).

La última reforma a las normas tributarias durante el año 2000, se dio días después de la expedición del Decreto 2671, dicha norma, comenzó su senda legislativa por medio de su respectiva presentación por parte del Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos Calderón el 15 de septiembre, el 21 de noviembre el presidente de la república envía un mensaje de urgencia para su pronta aprobación, lo cual llevó a que en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, aprobarán en primer debate el 29 de noviembre y el 5 de diciembre dicho proyecto de ley, pasando así a su respectivo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde fue aprobado el 14 de diciembre, al otro día, el 15 de diciembre, se aprueba en la plenaria del Senado de la República; ante las diferencias entre los textos aprobados en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, el texto es sometido a conciliación el mismo 15 de diciembre y su respectiva sanción presidencial se surte el 29 de diciembre, dando como resultado a la ley 633 del año 2000.

La Ley 633 del 2000, se enmarca como objetivos a la recuperación económica y la estabilidad en las finanzas del país, por ello, esta contiene un carácter más general que sus predecesoras, refiriendo cambios y modificaciones en el impuesto sobre las ventas y sus respectivas tarifas, asimismo, se establecen las nuevas actividades que empezarán a ser gravadas, se modifican las tasas del gravamen a los movimientos financieros, se establecen descuentos tributarios por la generación de empleo, se definen nuevos mecanismos para presentar las declaraciones de renta y nuevas deducciones sobre este impuesto, se dictan normas referentes a las viviendas de interés social y se establecen importantes cambios atinentes a la retención en la fuente (García Garzón & García Ocampo, 2018, Pág. 76, 77).

Los cambios de la Ley 633 del 2000, comienzan con el establecimiento del gravamen a los movimientos financieros, el cual, tiene por hecho generador a la realización de transacciones financieras, la tarifa de esta contribución será del 3x1.000 y los sujetos pasivos del GMF serán los usuarios del sistema financiero, las entidades que lo conforman y el Banco de la República. Los agentes de retención y responsables del pago del presente impuesto, serán el Banco de la República y los establecimientos de crédito; las exenciones del GMF son dadas para los retiros efectuados en cuentas de ahorro destinadas a la financiación de vivienda, los traslados hechos en dos cuentas de un mismo banco y titular, las operaciones de liquidez del Banco de la República, el manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales, las operaciones financieras realizadas con recursos del SGSSS y del SGP, los desembolsos de crédito y los retiros efectuados en cuentas de ahorro que los pensionados abran para depositar el valor de sus mesadas (Ley 633, 2000, Art. 1).

Del recaudo proveniente del Gravamen a los Movimientos Financieros, durante los meses de enero y febrero del año 2001, se destinará un valor equivalente a dos puntos de la tarifa del impuesto a la reconstrucción del Eje Cafetero, con el objeto de financiar viviendas de interés social, brindar dotaciones para los sectores de la salud, la educación y la financiación de pequeñas empresas afectadas por el desastre natural. Los recaudos del GMF y sus rendimientos serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta que estos sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación (Ley 633, 2000, Art. 1, 2, 3).

Respecto al impuesto de renta, la Ley 633 define a los contribuyentes del régimen tributario especial, incluye a Fogafin y Fogacoop como entidades contribuyentes de renta y se establece que el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC) no será contribuyente, además, se establece que no constituirán renta las actividades como la enajenación de acciones, ni las utilidades generadas por los procesos de democratización de sociedades. La reforma concede beneficios tributarios por donaciones debidamente certificadas, contempla deducciones por inversiones en áreas de desarrollo científico y tecnológico avaladas por instituciones académicas u organizaciones sin ánimo de lucro, aumenta la renta presuntiva del 5 % al 6 % sobre el patrimonio líquido de los contribuyentes, se regula lo atinente al beneficio de auditoría en el impuesto de renta y se estipulan exenciones para las empresas de servicios públicos domiciliarios (Ley 633, 2000, Art. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17).

En cuanto al IVA, la Ley 633 define quienes serán los agentes retenedores y dispone que la retención en la fuente será del 75 %, además, se establece que la tarifa general será del 16 % y se dictamina un listado de bienes esenciales que no causarán el impuesto, dentro de los cuales se destacan: los bienes de consumo doméstico como lácteos, frutas, huevos, ciertos elementos de agronomía, bienes dedicados al área de la salud, repuestos vehiculares y las obras de arte originales realizadas directamente por su autor, asimismo, se define que empezarán a ser gravados con el IVA la venta e importación de cigarrillos, la televisión satelital, el transporte aéreo nacional con una tarifa del 10 %. La norma dispone de un listado de bienes que comenzarán a estar exentos del impuesto, dentro de los cuales se resaltan las importaciones efectuadas por instituciones de educación superior, los bienes donados a entidades sin ánimo de lucro y los servicios prestados en Colombia por empresas extranjeras (Ley 633, 2000, Art. 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33).

Los cambios de la norma en cuestión, continúan con la regulación en lo atinente a las disposiciones de procedimiento y control encaminadas a la lucha contra la evasión, la elusión y el contrabando, por medio del establecimiento de medidas como la presentación electrónica de la declaración, la definición de sanciones en los casos de contrabando, el establecimiento de la responsabilidad penal por no consignar lo recaudado por concepto de retención en la fuente y la creación de la dirección de policía fiscal y aduanera, la cual velará y trabajará por la estabilidad y seguridad tributaria de Colombia, en su lucha contra los delitos de carácter fiscal, además, la norma se encarga de definir

la tasa de interés moratorio y regula lo relacionado con los documentos que estarán exentos del pago del impuesto de timbre junto con las formas en que se devolverán los saldos a favor de los contribuyentes (Ley 633, 2000, Art. 38, 40, 41, 42, 46, 47, 49, 50, 53, 54).

Las modificaciones de la Ley 633, continúan con la definición de los recursos que conformarán el fondo obligatorio para viviendas de interés social, la coordinación de los entes territoriales para la financiación del fondo, la destinación de los recursos de dicho fondo así como su manejo financiero y los subsidios que en razón a la financiación de las viviendas de interés social se concederán, también, se regula el fondo agropecuario de garantías, se impone el IVA al asfalto y a los materiales pétreos y se regula el fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas, el cual buscará financiar los planes, programas y proyectos de inversión destinados a la construcción e instalación de infraestructura eléctrica, la cual llegue a las comunidades que para la fecha no cuenten con dicho servicio público (Ley 633, 2000, Art. 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 79, 82, 83).

La ley en comento, dispone que la distribución de combustibles importados se realizará exclusivamente a través de Ecopetrol, regula lo relacionado al impuesto de registro de instrumentos públicos y derechos notariales, establece que los fondos provenientes de entidades o gobiernos extranjeros enfocados en desarrollar donaciones de beneficio común estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución, ordena que las páginas web de origen colombiano que tengan un carácter comercial, deberán inscribirse en el registro mercantil y suministrar a la DIAN la información de transacciones económicas que ejecuten, define los enfoques de inversión de las estampillas universitarias, establece las tarifas a pagar de las licencias ambientales, concede deducciones por inversiones realizadas en beneficio del transporte aéreo en zonas apartadas del país y otorga deducciones por las inversiones realizadas en los centros de reclusión (Ley 633, 2000, Art. 86, 88, 89, 91, 95, 96, 97, 98).

La Ley 633, regula lo relacionado con la conciliación en materia tributaria en el contexto de las demandas de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, también, la ley concede la posibilidad de que la DIAN y los contribuyentes, puedan terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos tributarios, se establece que no se aplicará el impuesto al consumo en el municipio

de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan disposiciones en torno a la distribución del recaudo nacional. Finalmente, la Ley 633 ordena la gestión de recursos para la financiación y el mejoramiento de la estructura productiva del país junto con la gestión de rubros dedicados a atender a las víctimas del desplazamiento forzado, se establece la destinación de recursos del IVA a la inversión social y se establece la exclusión del IVA e impuestos de importaciones en la compra de aquellos elementos destinados a la mejora de infraestructura del sistema carcelario nacional (Ley 633, 2000, Art. 101, 102, 104, 107, 108, 111, 113, 119, 130).

Durante el año 2001, Colombia pasaba por un momento difícil en cuanto al contexto social vivido en el país, pues, los embates de la violencia sobre el pueblo colombiano, cada vez eran más cercanos a las grandes superficies urbanas de la nación, producto de los enfriamientos en los ánimos de paz de parte del Estado y los grupos al margen de la ley, generando dicha circunstancia, un aumento en la violencia, una baja sensación de seguridad de parte de los ciudadanos y el aumento en el desplazamiento forzado de la población colombiana que vivía en el campo (Human Rights Watch, 2002, Pág. 1, 2). En cuanto al contexto económico del año 2001, los datos evidencian un mediocre resultado en el PIB, al obtener tasas de crecimiento del 1,39 %, producto de la desaceleración económica y el decrecimiento en el sector minero e industrial (DANE, 2003, Pág. 1, 2, 5).

Dadas las anteriores circunstancias, el Gobierno nacional requería con urgencia la expedición de una nueva norma tributaria que le permitiera obtener una mayor eficacia en torno al recaudo y la contabilidad de las entidades del Estado, generando un saneamiento en las finanzas públicas, mejorando la información contable del Estado y subsanando las pérdidas de las empresas generadas por la recesión económica (Acosta Herrera et al., 2012, Pág. 109), en razón de ello, la ley 716 comienza su trámite legislativo con la debida presentación del proyecto de ley de parte del Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos el 26 de septiembre del año 2000, su aprobación en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se da el 15 de noviembre y en la Comisión Tercera del Senado se da el 20 de noviembre, pasando así a sus respectivos debates en plenaria, en los cuales se aprueba la presente norma el 15 de diciembre en la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, la respectiva conciliación de los textos se da ese mismo día, pasando así a su sanción presidencial la cual se surte el 23 de diciembre del año 2001.

Los cambios de la ley 716, comienzan definiendo sus objetivos, los cuales se encuentran encaminados a que se establezca la existencia real de los bienes, derechos y obligaciones, que afectan el patrimonio público y estableciendo cuáles son aquellos valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, además, se define que la norma en comento le será aplicable a las entidades, organismos públicos y organizaciones que administran dineros del Estado a nivel nacional, las cuales deberán entregar a los organismos de control, la información necesaria que permita hacer los estudios y la depuración del real Estado de las finanzas internas de las organizaciones enunciadas (Ley 716, 2001, Art. 1, 2, 3, 4).

Estos mismos cambios, continúan estableciendo que los responsables de la depuración y el saneamiento financiero de las entidades anteriormente nombradas serán los jefes, directores o juntas administradoras, además, se faculta a la Contaduría General de la Nación para que establezca los procedimientos necesarios que le den la efectiva aplicación a la presente ley y se establece que la DIAN, podrá disponer de las mercancías confiscadas y almacenadas bajo su responsabilidad, sobre las cuales no haya una investigación o procedimiento administrativo pendiente, las cuales podrá ser donadas, asignadas, destruidas o puestas en venta, asimismo, se regula la dación en pago de bienes, por medio de la cual se podrán cancelar las obligaciones tributarias adeudadas y, lo producido por dichos bienes, deberá dirigirse a la dirección nacional de tesoro en favor del erario público nacional (Ley 716, 2001, Art. 5, 7, 8, 10, 11).

La Ley 716, establece la obligación para los comerciantes minoristas, de inscribirse al régimen simplificado del pago del IVA, en los casos en que los ingresos del año anterior hubiesen sido inferiores a los 400 SMLMV y cuenten con un establecimiento de comercio o sede de negocio; se establece la obligación de inscribirse en el régimen simplificado a los prestadores de servicios cuándo en el año anterior, hubiesen obtenido recursos inferiores a los 267 SMLMV y también, cuenten con un establecimiento de comercio o sede de negocio, asimismo, se dictan medidas respecto a los trabajadores independientes y se concede la posibilidad a los responsables del IVA para que puedan ser reclasificados al régimen simplificado según los ingresos obtenidos en el año anterior (Ley 716, 2001, Art. 12, 13, 14).



Finalmente, la Ley 716 dispuso la posibilidad de que la DIAN desarrollará concursos dirigidos a los responsables del régimen simplificado, impone cargas a las cámaras de comercio en lo relacionado con las matrículas mercantiles y los números de identificación tributaria, se excluyen del IVA a las materias primas químicas destinadas a la producción de medicamentos, plaguicidas e insecticidas, se consagra el beneficio para aquellos que paguen sus saldos pendientes con la DIAN al obligar a las centrales de riesgo a eliminar su historial negativo y la autorización al director de la DIAN para ayudar a las empresas afectadas por la crisis económica, brindando la posibilidad de autorizar a las sociedades la compensación de las pérdidas fiscales sufridas en cualquier año o periodo gravable, con las rentas líquidas que obtuvieren dentro de los siete periodos gravables siguientes (Ley 716, 2001, Art. 15, 16, 18, 19, 20).

El año 2002, fue una anualidad importante para la democracia colombiana, dadas las elecciones presidenciales en las cuales se impondría el abogado Álvaro Uribe sobre el resto de sus contendores políticos, sin embargo, dicha elección se vería enturbiada por el secuestro de la entonces candidata presidencial Ingrid Betancourt a manos de la guerrilla de las FARC-EP, en cuanto al contexto económico evidenciado durante el primer trimestre del año 2002, se debe decir que el panorama para Colombia era sumamente desalentador, arrojando cifras negativas en el PIB del -0,85 % según los datos reportados por el DANE, sin embargo, para dicho primer trimestre del año 2002, uno de los pocos sectores que se destacaron económicamente serían el de la construcción y el sector de los servicios públicos domiciliarios (DANE, 2003, Pág. 3, 6).

En medio del anterior contexto, el Gobierno nacional requería la imposición de medidas tendientes a regular los ajustes por inflación, tramitar lo relacionado al tratamiento en el impuesto de renta para los casos de los rendimientos percibidos en fondos de inversión y las tasas de interés a cobrar en el caso de préstamos pedidos por parte de los socios a las sociedades a las cuales pertenecen, por ello, y con el objeto de ejecutar los anteriores beneficios, el gobierno de Andrés Pastrana expide el Decreto 406 del 5 de marzo del año 2002.

El Decreto 406 del año 2002, comienza estableciendo beneficios al disponer que no constituirán renta ni ganancia ocasional, para efecto de las declaraciones del año 2001, el 59,35 % de los rendimientos financieros percibidos por personas naturales, jurídicas y sucesiones ilíquidas que no

estén obligadas a aplicar el sistema de ajustes integrales por inflación, esto mismo, también se aplicará para los rendimientos financieros obtenidos desde los fondos de inversión y de valores (Decreto 406, 2002, Art. 1, 2, 3).

Los cambios del Decreto 406, continúan con la posibilidad dada a aquellos contribuyentes no obligados a aplicar los ajustes integrales por inflación, para que por el año gravable 2001, puedan ajustar el costo de los bienes muebles e inmuebles que tengan el carácter de activos fijos en el 8,96 %; en cuanto a los contribuyentes del impuesto de renta no obligados a aplicar el sistema de ajustes integrales por inflación, se define que no constituirán costos ni deducción durante el año 2011, el 24,83 % de los intereses y demás costos y gastos financieros en que hayan incurrido durante el año o período gravable y, finalmente, se establece que para el año 2002 la tasa de interés para determinar el rendimiento mínimo anual de todo préstamo en dinero que otorguen las sociedades a sus socios o accionistas será del 7,88 % (Decreto 406, 2002, Art. 4, 5, 6).

### **5.5. Reformas tributarias del gobierno Ernesto Samper Pizano.**

El gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 - 1998), tiene sus inicios en medio de un duro recrudecimiento de la violencia y el narcotráfico en Colombia, ya que para dicho año, los homicidios, las masacres y los secuestros, no dieron tregua por parte de los grupos al margen de la ley; en cuanto al contexto económico, se aprecia una sana tendencia de estabilidad, mostrando tasas de crecimiento del 5,6 % del PIB, el cual se encontraba apalancado en el auge del café que para su momento representaba el 50 % de las exportaciones para Colombia, respecto al desarrollo político colombiano, el comienzo del gobierno de Ernesto Samper se da bajo la consigna esencial de campaña, la cual se centró en el popular eslogan llamado: “*El Tiempo de la Gente*”, junto con la posterior aprobación del Plan de Desarrollo que tuvo dentro de sus principales objetivos políticos y sociales, la construcción y formación de mejores ciudadanos, el aumento en los índices de productividad económica y el desarrollo de un Estado solidario, junto con un aumento en la participación y la tolerancia política (Fonseca et al., 2018, Pág. 17).

En el marco del anterior contexto, se dan los inicios de la reforma tributaria del año 1994, la cual fue radicada ante el Congreso de la República por parte del Ministro de Hacienda Guillermo Perry Rubio el 7 de diciembre de 1993, su aprobación en la comisión tercera de la Cámara de

Representantes se da el 8 de junio de 1994 y su aprobación en plenaria de la Cámara se surte el 1 de diciembre de ese mismo año, el 12 de diciembre es aprobada en la comisión tercera del Senado de la República y el 14 de diciembre es aprobada en la plenaria del Senado, la posterior conciliación de los textos de Cámara y Senado se efectuó el 16 de diciembre y su sanción presidencial se surtió el 22 de diciembre de dicho año.

Los principales cambios incorporados a través de la Ley 174 de 1994 comienzan con la posibilidad dada por la norma, de utilizar el avalúo catastral como costo fiscal, el cual se da en la determinación de la renta o ganancia ocasional que se produzca en la enajenación de inmuebles que constituyan activos fijos para el contribuyente y que se hubiesen adquirido en el año anterior, también, la norma estipula los ajustes integrales por inflación para la contabilidad comercial del país, dichos ajustes, pretenden que en medio de un proceso de inflación, se muestre a los usuarios o miembros del sistema, la situación real de las empresas y el poder adquisitivo actual de sus dineros, ya que la inflación, puede distorsionar las unidades de medida bajo las cuales las empresas desarrollan sus comparaciones históricas y afectar el valor real que hay sobre el poder adquisitivo del dinero al interior de las compañías (Ley 174, 1994, Art. 4, 5).

Junto con las anteriores modificaciones, la Ley 174 del año 1994 establece la unificación de los índices de ajustes en la determinación del impuesto de renta y se modifica la base para los ajustes fiscales, además, se define que la tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta será del 3 %, para el caso de los ingresos en moneda extranjera constitutivos de renta o ganancia ocasional que reciban los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta será del 10 %, además, se le otorga al director de la DIAN, la facultad de suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes, las deudas por concepto de los impuestos administrados, siempre y cuando estas tengan 3 años de vencidas y no superen el monto de \$300.0000 pesos (Ley 174, 1994, Art. 6, 8, 9, 12).

Finalmente, la Ley 174 se encarga de definir que el impuesto de renta se encuentra compuesto por el resultado de aplicar las tarifas respectivas a la renta o utilidad líquida gravable y restar los descuentos tributarios, además, se contempla la exclusión del cobro del IVA sobre servicios funerarios y se concede una amnistía tributaria para los contribuyentes del impuesto sobre la renta

que se encuentren ubicados en zonas de régimen aduanero especial y que hubiesen omitido activos movibles representados en mercancías; para el caso de las declaraciones de renta correspondientes a los años gravables de 1993 y anteriores, se concede la posibilidad de incluir dichos bienes en la declaración de renta del año 1994, sin que haya lugar a investigaciones, sanciones o requerimientos por parte de los organismos de control (Ley 174, 1994, Art. 14, 15, 16).

El año 1995, fue un año poco prometedor para Colombia en lo que se refiere a su contexto político y social, ya que en dicha anualidad, se comenzaron a publicar diversos informes referentes al proceso 8000, lo cual generó incertidumbre y desconfianza en las instituciones políticas del momento, concurrentemente, la guerra en las regiones de Colombia no daba tregua, pues, existían diversas confrontaciones territoriales por grupos al margen de la ley en diversas zonas del país, además, la violencia tocaba ya las puertas de altos dirigentes políticos a nivel nacional, ya que de forma deplorable, fue asesinado el 2 de noviembre el ex candidato presidencial Álvaro Gómez Hurtado.

En medio de tal incertidumbre política y social, la economía reflejaba cifras de desaceleración y un declive en los índices de crecimiento del sector inmobiliario, lo cual, se tradujo en una leve caída del PIB, el cual creció a una tasa del 5,3 %, asimismo, se presentaron rendimientos mediocres en el sector minorista y se evidenció una caída en la producción de la caficultura, lo cual, respalda los síntomas de la desaceleración económica vivida durante el año 1995 (FEDESARROLLO, 1995, Pág. 5, 6).

Bajo el anterior contexto, el gobierno de Ernesto Samper presenta una nueva normativa con cambios tributarios, la cual se encuentra contenida en lo dispuesto por la ley 218 del año 1995, dicha norma, fue radicada por los Senadores Orlando Beltrán Cuéllar, Jesús Ignacio García y Rodrigo Villalba el 16 de agosto de 1994, su aprobación en comisión tercera del Senado se da el 12 de diciembre de 1994 y en comisión tercera constitucional de la Cámara de Representantes fue aprobada el 7 de junio de 1995, su aprobación en plenaria del Senado de la República se da el 21 de marzo de 1995 y en la plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de junio de ese mismo año, pasando así a su respectiva sanción presidencial la cual se surte el 17 de noviembre de 1995.

Los objetivos de la ley 218 del año 1995, se basan en el despliegue de políticas encaminadas a favorecer la actividad productiva en los municipios afectados por la avalancha del río Páez el 6 de junio de 1994, de tal forma que se lograran generar incentivos en la inversión privada, por medio de los cuales se aumentara el desarrollo y el crecimiento de la región, concediendo estímulos tributarios de carácter nacional para las nuevas empresas conformadas legalmente en las zonas afectadas junto con facilidades en el acceso a créditos, exenciones en la importación de maquinaria productiva y descuentos de carácter tributario (Alonso & Lotero, 2008, Pág. 17, 18).

La Ley 218, comienza estableciendo que los departamentos afectados y sobre los cuales se aplicarán los beneficios contenidos en la Ley 218, serán los del Cauca y el Huila, además, se conceden exenciones en el pago del impuesto de renta durante 10 años para las nuevas empresas pertenecientes al sector agrícola, ganadero, industrial, turístico, exportador y minero que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos y que se hubiesen instalado efectivamente en las zonas afectadas por el sismo y la avalancha del río Páez, junto con aquellas que existieran antes del 21 de junio de 1994 y que logren demostrar incrementos sustanciales en la generación de empleo en las zonas afectadas (Ley 218, 1995, Art. 1, 2, 3).

La presente norma, define los requisitos que se deberán cumplir para que proceda la aplicación de los descuentos otorgados, dentro de los cuales se destaca la carta que deberá ser enviada a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales solicitando los respectivos descuentos, también, se determina que las empresas que decidan ejecutar inversiones de capital en los Municipios afectados por el sismo y la avalancha del río Páez, podrán acogerse a un descuento en el impuesto de renta por el 40 % del valor de las inversiones que se hubiesen realizado o, deducir de la renta el 115 % del valor de las inversiones que se hayan efectuado en las empresas, además, se conceden descuentos en las importaciones, se dispone de una línea de créditos para la financiación de empresas y se define que estarán exentas de cualquier tipo de impuesto, tasa o contribución las donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas desarrolladas hasta el 31 de diciembre del año 2003 (Ley 218, 1995, Art. 4, 5, 6, 7, 8).

Finalmente, la Ley 218 define que los beneficiados por los descuentos dispuestos en la norma, deberán llevar juiciosamente el registro de sus actividades en los libros contables ante la Cámara de

Comercio, además, se establece que las empresas nuevas que se conformen en la zona afectada, podrán ser de carácter nacional, binacional y multinacional, también, se nacionalizan las carreteras afectadas por el desastre y se establece que Artesanías de Colombia, el Fondo DRI, el IFI, el FIS y Findeter, podrán destinar recursos de inversión y crédito para la financiación de iniciativas presentadas por las formas asociativas de pequeños productores (Ley 218, 1995, Art. 11, 12, 13, 14).

Durante el año 1995, se presenta nuevamente una normativa con cambios tributarios, la cual es presentada en un momento en el cual la política en materia fiscal, requería de ajustes que tendieran a facilitar la administración y el control de los tributos a la par de la lucha contra la evasión y la elusión, por ello, el Ministro de Hacienda, Guillermo Perry, presenta el 18 de abril del año 1995, durante la primer legislatura del parlamento, el proyecto de reforma tributaria, sin embargo, sus trámites de aprobación se postergaron hasta la segunda legislatura, en donde es aprobada en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República durante los días 24 y 25 de octubre y los días 1º, 2, 7, 8, 9 y 14 de noviembre, pasando así a los respectivos debates en plenaria, en los cuales se aprobó el respectivo proyecto de ley el 5 de diciembre en la plenaria de la Cámara de Representantes y el 12 de diciembre en la plenaria del Senado, pasando así a su respectiva sanción presidencial la cual se efectuó el 20 de diciembre de dicha anualidad.

Los objetivos esenciales enmarcados por la presente norma, consistieron en la adopción de medidas de índole fiscal que mantuvieran el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, en congruencia con las decisiones expedidas por el Banco de la República y el Gobierno nacional en materia cambiaria. La reforma en comento, buscó el aumento en los ingresos de recaudo, de modo que, se aumentaran las transferencias de parte del presupuesto nacional a las entidades territoriales y de esta forma, se propendiera por la gestión y la consolidación de los recursos necesarios para la financiación del Plan Nacional de Desarrollo, junto con el aumento en la inversión en infraestructura y el aumento en la cobertura de la política social del país, además, de la imposición de medidas que atacarían el flagelo que para las finanzas públicas estaba representando la evasión y la elusión fiscal (Acosta Herrera et al., 2012, Pág. 103, 104).

Los cambios de la Ley 223, comienzan con modificaciones en el impuesto sobre las ventas, al establecer medidas en cuanto a su recaudo junto con la definición de aquellos bienes que no causarán el impuesto, además, se establecen exenciones sobre bienes de uso doméstico o aquellos dedicados a la atención en salud y educación, dentro de estos, encontramos a: la grasa de animales de especie bovina, ovina o caprina, los neumáticos utilizados en tractores agrícolas, los utensilios necesarios para la educación en escuelas, diversos elementos de ortopedia y ciertos elementos requeridos para personas en situación de discapacidad, aunado a lo anterior, se definen exclusiones del impuesto para la construcción de casas prefabricadas junto con los elementos y equipos necesarios para el debido cuidado del medio ambiente a la par de la no causación del impuesto en las importaciones de maquinaria pesada relacionada con la minería, la producción energética del país, junto con la definición de nuevos contribuyentes del IVA, modificaciones en la retención en la fuente, la definición de la base gravable en la venta de gasolina motor y los servicios que estarán excluidos del pago de dicho impuesto (Ley 223, 1995, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13).

La Ley 223, define sobre el IVA una tarifa general del 16 % durante los años 1996, 1997 y 1998, se fijan aquellos vehículos a los cuales se les cobrará la tarifa general y también, las tarifas diferenciales según el tipo de producto, se dictan medidas en cuanto al régimen simplificado y se establecen los términos, formas y periodos de pago del IVA. Es importante mencionar que la destinación del tributo en comento, será dirigida en gran parte, a la cartera de la salud, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 100 de 1993 en esta materia, además de la financiación de los programas sociales del Estado, el desarrollo de las comunidades campesinas, negras e indígenas, el programa de vivienda rural impulsado por el Gobierno nacional llamado Vivir Mejor, la atención de adultos mayores, el mejoramiento de instituciones de salud mental y el auxilio para los caficultores del país a través del alivio de las deudas contraídas en el desarrollo de su actividad con las instituciones de crédito: Bancafé, la Caja Agraria y el Fondo Nacional del Café (Ley 223, 1995, Art. 14, 15, 16, 17, 18, 23, 25, 27, 30, 31, 32, 35).

La presente norma, regula lo relacionado a las facturas de venta junto con los requisitos y las posibles sanciones en caso de no ser expedidas como la ley lo determina, también, se establece la compensación y devolución de saldos, se dispone de una contribución especial mensual en el caso de las industrias extractoras de hidrocarburos, estipulando tarifas del 7 % para el petróleo liviano,

del 3,5 % para el petróleo pesado y el gas, del 0,6 % para el carbón y del 1,6 % para el ferroníquel, los sujetos pasivos serán los explotadores y exportadores de los mencionados productos; la anterior contribución, tendrá un vigencia que se extenderá hasta el 31 de diciembre del año 1997 y le serán aplicables todas las normas de control y sanción contenidas en el estatuto tributario, además, se establece el impuesto global a la gasolina y el ACPM, el cual deberá ser liquidado por parte del productor o importador de dichos combustibles (Ley 223, 1995, Art. 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58).

Respecto al impuesto de renta, la reforma consagra que las entidades contribuyentes serán las sociedades anónimas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, en el caso de los consorcios, las uniones temporales y las empresas unipersonales, la ley los señala como no contribuyentes, además de estas, tampoco serán contribuyentes: la nación, los departamentos, los distritos, los territorios indígenas, los municipios, las corporaciones autónomas, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, las asociaciones de departamentos, las federaciones de municipios, los resguardos, los cabildos indígenas, los establecimientos públicos, los establecimientos oficiales descentralizados y los fondos de inversión de capital extranjero por las utilidades generadas en el desarrollo de su objeto social (Ley 223, 1995, Art. 60, 61, 62, 64, 65).

La norma continúa sus cambios, definiendo los ingresos de fuente nacional, la forma de determinar el componente inflacionario de los rendimientos financieros, la determinación de la utilidad en la enajenación de bienes inmuebles, la forma en que se establecerá la renta en los contratos de fiducia mercantil, el cobro del impuesto de renta en los casos de titularización, los requisitos que se deben cumplir para la validez de la deducción por donaciones, así como la definición de sus debidas modalidades y el tratamiento tributario de los contratos de leasing (Ley 223, 1995, Art. 66, 69, 73, 81, 82, 86, 87, 88, 89).

En cuanto a la tarifa del impuesto de renta, la reforma se encargó de aumentar su porcentaje, pasando de un 30 % a un 35 % en el caso de las sociedades y personas jurídicas, la renta presuntiva, se fijó en una tasa del 1,5 % sobre el patrimonio bruto y del 5 % sobre el patrimonio líquido, además, se promovió una exención del 30 % sobre el valor total del pago por impuesto de



renta en virtud de las rentas de trabajo pagadas y recibidas por el trabajador, también, se establecen tarifas diferenciales para inversionistas extranjeros en la explotación y producción de hidrocarburos, las cuales serán del 12 % para el año 1996, del 10 % para el año 1997 y del 7 % para el año 1998. La Ley 223, dispuso exclusiones en el impuesto de renta, definió las rentas que estarán exentas del pago y concedió exenciones para los servicios públicos domiciliarios, también, se dispusieron las tarifas que se cobrarán para personas naturales o jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras y se concedieron descuentos en el IVA por la adquisición de activos de capital (Ley 223, 1995, Art. 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103).

Los cambios de la Ley 223 del año 1995, continúan con la fijación de la tarifa sobre las ganancias ocasionales del 35 %, la definición de las normas a aplicar en lo referente a la retención en la fuente y los agentes retenedores, junto con las nuevas normas procedimentales en materia tributaria, dentro de las cuales se destaca la obligación de parte de las entidades de brindar la información necesaria en el marco de los procesos de cobro coactivo junto con las consecuencias en caso de no hacerlo, también, se regula lo relacionado a la revocatoria directa, la inspección tributaria y contable, junto con la disposición de normas encaminadas a combatir la elusión y la evasión, por medio del plan de choque contra la evasión, además de la reglamentación de lo aplicable de este plan en materia aduanera (Ley 223, 1995, Art. 113, 121, 122, 123, 130, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 147, 148, 149, 150, 153).

La Ley 223, crea el régimen especial de estabilidad tributaria, concede deducciones por inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas, define una contribución para el mejoramiento de la Procuraduría General de la Nación, autoriza la fusión de los impuestos de timbre y circulación con el impuesto de tránsito, dispone que las universidades públicas no deberán pagar el aporte para la financiación del SENA y destina recursos para los resguardos indígenas, además, la Ley 223 regula lo atinente al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y bebidas fermentadas, definiendo que su hecho generador será dado por el consumo de estas bebidas y que su tarifa será del 48 % en el caso de cervezas y del 20 % en el caso de mezclas y refajos (Ley 223, 1995, Art. 169, 175, 178, 179, 181, 184, 185, 186, 190).

La presente norma, continúa con cambios en materia del impuesto al consumo de licores, vinos, y aperitivos, del cual serán sujetos pasivos los productores, importadores y distribuidores, su base gravable estará constituida por el precio de venta y su tarifa será dada según el nivel de alcoholímetros que contengan las bebidas, asimismo, se establece el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, el cual se genera por el consumo de cigarrillos, su base gravable estará dada por el precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE y su tarifa será de \$570 pesos por cada cajetilla de veinte unidades, además, la Ley 223 crea el impuesto al consumo de productos extranjeros, el cual se da a través de la creación de un fondo, en el cual se depositarán los recaudos generados y su distribución se dará según lo definido en las asambleas de gobernadores y lo propuesto por el alcalde del distrito capital, según las votaciones y el acuerdo al que se llegue en mayoría absoluta (Ley 223, 1995, Art. 202, 203, 205, 206, 207, 210, 211, 224).

Finalmente, la Ley 223 regula lo relacionado con el impuesto de registro, el cual se causa en el momento de la solicitud de inscripción, la base gravable será calculada según el valor incorporado en el documento que contiene el acto y las tarifas se definirán según el tipo de acto o negocio a registrar, además, se dictan las pautas y los casos en donde las personas naturales, jurídicas y las instituciones, podrán sanear sus cuentas pendientes con la DIAN, también, se conceden deducciones en el impuesto de renta por la reforestación de árboles, se establece que la sobretasa a los combustibles solo se aplicará sobre la gasolina extra y corriente, se establece el impuesto de timbre sobre los vehículos, se grava con el IVA al óxido ferroso, se conceden exclusiones en el IVA para el departamento del Amazonas, se otorgan estímulos tributarios para las aerolíneas que operan en las zonas alejadas de Colombia y se disponen recursos de ayuda para el alivio de las deudas de los caficultores (Ley 223, 1995, Art. 226, 228, 229, 230, 238, 239, 240, 241, 242, 250, 259, 260, 263, 274, 275).

El año 1996, fue desafortunadamente, un año caracterizado por la violencia, la cual se evidenciaba en crímenes como el homicidio de líderes sociales, el secuestro de ciudadanos nacionales y extranjeros, el desplazamiento forzado en las zonas rurales del país junto con los cientos de vidas cegadas a causa de la guerra librada entre las estructuras criminales pertenecientes al Cartel de Cali y las distintas estructuras del narcotráfico que para ese momento operaban en el país; en lo referente al contexto económico, se debe decir que la anualidad de 1996, fue sumamente difícil

para Colombia, pues, el crecimiento económico se ralentizó y el PIB colombiano creció a una disminuida tasa del 2,1 %, lo que se respalda en una reducción en las exportaciones y una tendencia a la baja en el dinamismo y el crecimiento del sector de la construcción y la industria nacional (Hurtado Rendón et al., 2011, Pág. 10).

Dado el anterior contexto, el gobierno del presidente Samper, expide un primer decreto con el objeto de regular ciertos artículos del estatuto tributario en lo referente al impuesto sobre la renta y el uso del sistema de inventarios periódicos. Las modificaciones del Decreto 1333, el cual fue expedido el 29 de julio del año 1996, comienzan con la definición del plazo de la aplicación del sistema de inventarios permanentes, definiendo como fecha límite para su aplicación el 1 de enero del año 1997; vale la pena mencionar, que los anteriores sistemas, se dan para establecer el costo de enajenación de los activos movibles, también, la norma autoriza a la DIAN, para que según las circunstancias del contribuyente, se pueda acceder al uso del sistema de inventarios periódicos de forma combinada con el sistema de inventarios permanentes (Decreto 1333, 1996, Art. 1, 2).

Los cambios del Decreto 1333, continúan con la autorización dada a los contribuyentes del impuesto de renta, para que éstos puedan hacer la solicitud de autorización para la adopción del sistema de inventarios periódicos o el de otros sistemas que permitan la valoración de inventarios y sean reconocidos legalmente, asimismo, se establece que el retail (ventas al por menor), como método de valoración de inventarios, no requiere para su adopción, de aprobación previa por parte de la DIAN y finalmente, se dispone que las anteriores solicitudes concedidas por el presente decreto, deberán contener todos los requisitos establecidos por la DIAN a través de sus distintas resoluciones (Decreto 1333, 1996, Art. 3, 4, 5).

El 19 de diciembre del año 1996, el gobierno de Ernesto Samper expidió un nuevo decreto con modificaciones tributarias, por medio de las cuales buscó el establecimiento de medidas que permitieran la debida presentación de las declaraciones tributarias en lo referente a las declaraciones en el impuesto de renta, las declaraciones de ingreso y patrimonio junto con las debidas declaraciones del IVA y sus respectivas formas de pago.

El Decreto 2300, comienza sus cambios al establecer que las declaraciones de renta, de ingresos, del IVA, de retenciones en la fuente y del impuesto de timbre nacional, se efectuarán en los bancos y entidades autorizadas según el domicilio del contribuyente y en los formularios que la DIAN disponga para su debido pago. La norma define como no contribuyentes del impuesto de renta durante el año 1996 a los contribuyentes asalariados, a los de menores ingresos y a aquellos asalariados e independientes con un patrimonio bruto inferior a los ochenta y ocho millones ochocientos mil pesos \$88.800.000 (Decreto 2300, 1996, Art. 1, 2, 3, 4).

Los cambios del presente decreto, continúan con la definición de los contribuyentes del impuesto de renta pertenecientes al régimen especial, dentro de las cuales se destaca a las corporaciones, las fundaciones, las asociaciones sin ánimo de lucro, las cooperativas, las uniones, las ligas centrales y las cajas de compensación familiar entre otras, además, la norma define la obligación de informar el código de la actividad económica en la declaración y se establecen las entidades obligadas presentar la declaración de ingresos y patrimonio. El Decreto 2300, define las entidades que no deberán presentar la declaración de renta ni de ingresos y patrimonio, destacando dentro de estas a las entidades territoriales, que tampoco son consideradas desde la normativa colombiana, como contribuyentes del impuesto de renta (Decreto 2300, 1996, Art. 5, 6, 7, 8).

El Decreto 2300, establece los plazos y fechas para desarrollar las respectivas declaraciones para los que según la ley sean considerados como grandes contribuyentes, también, para las respectivas declaraciones de las entidades sin ánimo de lucro que tengan un régimen especial, para las personas naturales, para las sucesiones ilíquidas y para las instituciones financieras intervenidas, además, se definen las pautas para la declaración de ingresos y patrimonio de los grandes contribuyentes, se regula la declaración bimestral en el IVA y se define la declaración mensual de la retención en la fuente (Decreto 2300, 1996, Art. 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17).

Finalmente, el Decreto 2300 establece modificaciones al impuesto de timbre en lo relacionado con su forma de pago y su recaudo en el exterior, se ordena a los agentes retenedores la obligatoria expedición de certificados en el impuesto sobre la renta, el impuesto de timbre y el IVA, también, se regula la forma de presentación de las respectivas declaraciones junto con sus debidos horarios de pago y las posibilidades de pagar con documentos especiales como títulos, bonos, certificados o

documentos similares para el pago de impuestos nacionales, así como los plazos para el pago de declaraciones tributarias pendientes inferiores a 2 SMLMV (Decreto 2300, 1996, Art. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28).

Durante el tercer año de gobierno de Ernesto Samper Pizano, el asedio de la violencia en Colombia tenía un carácter descomunal, pues, durante dicha anualidad, se crearon oficialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales se conformaron desde un principio como una estructura paramilitar que perpetró una desafortunada cantidad de masacres y crímenes a lo largo y ancho del territorio colombiano, generando tiempos de incertidumbre, guerra y muerte; transversalmente, los grupos insurreccionales de las FARC y el ELN, perpetraron diversos crímenes de lesa humanidad al interior de Colombia, en medio de las disputas dadas con los grupos paramilitares por el territorio y las distintas actividades ilegales que desarrollaban, todo lo anterior, complicó gravemente el desarrollo de las elecciones locales de dicho año, con la nefasta noticia de la retirada de más de 900 candidatos a cargos de elección popular y 15 municipios que para el momento, no tuvieron candidatos a la alcaldía dadas las amenazas de estos grupos al margen de la ley (Human Rights Watch, 1998).

En materia económica, el año 1997 presentó cifras de recuperación ante la fuerte caída de la producción durante el año 1996, en razón de ello, el PIB colombiano obtuvo una tasa de crecimiento del 3,2 %, dicha recuperación, obedeció a tasas de crecimiento y estabilidad en el sector cafetero, gracias al aumento en su precio, demanda y producción, también, en dicha anualidad, se produjo un importante incremento en las exportaciones a la par de una baja en la demanda de crédito, una buena liquidez en el mercado y reducciones en las tasas de interés, sin embargo, pese a que la situación empresarial y productiva era buena, el gobierno requería de medidas urgentes que permitieran un ajuste en las finanzas nacionales (FEDESARROLLO, 1997, Pág. 23, 37, 40).

En razón del anterior panorama, el Gobierno nacional debía buscar medidas que tendieran a la estabilidad macroeconómica del país, por ello, el 13 de enero de dicha anualidad, se expide el Decreto 80 de 1997 que declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en Colombia, el cual, convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinaria y estipulo la facultad por parte del

ejecutivo, de expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para darle frente a la crisis surgida ante la anormal revaluación del peso que se produjo debido al acelerado endeudamiento externo y la entrada masiva de dólares sin registrar al país, lo cual, puso en riesgo la seguridad macroeconómica y monetaria de la nación (Decreto 80, 1997, Art. 1, 2, 3).

Posteriormente, el Decreto 80 de 1997, fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional en su sentencia C-122 de 1997, sin embargo, el Gobierno nacional expidió durante dicha anualidad, una serie de decretos tendientes a regular el sistema tributario nacional, por medio de los cuales se buscó solventar los problemas fiscales y económicos de la nación; en razón de lo anterior, el Gobierno nacional expide el Decreto 81 del 13 de enero del año 1997, por medio del cual se dispusieron medidas tendientes a desestimular el endeudamiento externo, de tal suerte que en el mediano plazo, la estabilidad de las finanzas públicas, la revaluación de la moneda nacional y la gestión de recursos, le proporcionarán una mayor liquidez y seguridad económica al Estado colombiano.

Los cambios del Decreto 81 de 1997, se basan en el establecimiento de un nuevo impuesto sobre la financiación en moneda extranjera, el cual estuvo dirigido a las personas o entidades que hubiesen obtenido créditos o cualquier otra forma de financiación en moneda extranjera, el cual se causa por el desembolso de créditos y tiene como base gravable ese mismo valor de desembolso, su tarifa se establece según la deducción aplicada a la tasa de interés DTF de la tasa libor y la tasa de devaluación anual, su pago deberá efectuarse en las entidades que la ley disponga y su administración estará a cargo de la DIAN (Decreto 81, 1997, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

Durante este mismo día, el Gobierno nacional expide un nuevo decreto con modificaciones tributarias contenidas en el Decreto 85 del 13 de enero de 1997, el cual ordenó el establecimiento de medidas tendientes a la modificación en el funcionamiento de la retención en la fuente en Colombia. En razón de lo anterior, el Decreto 85 establece la retención en la fuente con una tarifa del 1,5 % dirigida a los contribuyentes del impuesto de renta y usuarios de los sistemas de tarjetas débito, por los pagos o abonos en cuentas susceptibles de constituir ingreso tributario, la cual deberá ser aplicada por las entidades emisoras de las tarjetas, también, se definen a qué pagos no se les aplicará la retención en la fuente y se señala la base de la retención en la fuente del 85,5 % (Decreto 85, 1997, Art. 1, 2, 3).

A los 8 días de la expedición del Decreto 85, nuevamente el gobierno de Ernesto Samper expidió un decreto de carácter tributario, contenido en el Decreto 150 del 21 de enero de 1997, el cual se marcó dentro de sus objetivos principales: la regulación de los impuestos nacionales, la racionalización de los beneficios tributarios, la modificación de las exenciones y los beneficios tributarios junto con la creación de los títulos de descuento tributario.

Los cambios del Decreto 150 de 1997, comienzan con el establecimiento de la racionalización de los beneficios tributarios, en donde la norma preceptúa que los beneficios dirigidos al impuesto de renta, en ningún caso podrán afectar en conjunto el valor de dicho impuesto en una suma superior al 60 %, con excepción de los beneficios provenientes de la enajenación de acciones y los dividendos, participaciones y rendimientos de sociedades o fondos de inversión, asimismo, se definen las rentas que sí podrán exceder el 60 % en la aplicación de los descuentos, junto con los descuentos tributarios por impuestos pagados en el exterior, también, se establece la sanción de pérdida de beneficios tributarios cuándo estos se soliciten concurrentemente por un mismo hecho generador y se establecen sanciones para aquellos contribuyentes que no estén facturando o se les determinen ingresos, gastos, pasivos, descuentos tributarios e impuestos descontables no declarados o inexistentes (Decreto 150, 1997, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 8).

Los cambios del Decreto 150, continúan con la autorización dada por el gobierno para efectuar retenciones en la fuente no superiores al 30 % por los ingresos provenientes del exterior, la cual contará con una tarifa del 6 %, además, se dictan medidas en lo referente a la enajenación de acciones y las deducciones por los aportes efectuados por el empleador, igualmente, se autoriza a la administración tributaria para que oficiosamente pueda compensar los saldos que a favor tengan los contribuyentes, se regula la responsabilidad solidaria de los socios y accionistas por los impuestos de la sociedad y se establecen nuevos datos e información que podrá solicitar la DIAN de forma obligatoria a las personas, entidades, contribuyentes y no contribuyentes para efecto de sus operaciones (Decreto 150, 1997, Art. 9, 10, 11, 12, 13, 15).

Finalmente, el Decreto 150 de 1997, define deducciones por el pago de regalías en favor de los organismos descentralizados, se limitan los beneficios en el impuesto de renta, los cuales no podrán

exceder el 10 % sobre aquellos contribuyentes beneficiados por leyes dirigidas a regiones específicas y en virtud de las inversiones realizadas en dichas localidades, asimismo, el decreto establece una tarifa del 16 % dirigida a los servicios de televisión por suscripción y se crean los títulos de descuento tributario como herramienta para pagar los tributos administrados por la DIAN con excepción del impuesto de renta, la entrega de estos títulos será desarrollada por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, su causación será dada en los proyectos de inversión nacional y la regulación para efecto de la autorización y el pago de los impuestos nacionales con TDT, estará a cargo de la DIAN (Decreto 150, 1997, Art. 16, 18, 20, 21).

Los cambios establecidos por medio de decretos durante el año 1997, continúan con el Decreto 515 del 28 de febrero de dicho año, por medio del cual, se modifica la tarifa de retención en la fuente por los ingresos provenientes del exterior, la cual, quedó en el 6 % y se encuentra dirigida a aquellos contribuyentes que perciban ingresos del exterior y que estén obligados a presentar declaración de renta, sin importar la naturaleza de los beneficiarios de dichos ingresos (Decreto 515, 1997, Art. 1).

El 8 de abril del año 1997, es expedido el Decreto 1000, el cual tiene dentro de sus principales objetivos la regulación de los procedimientos necesarios para hacer efectivas las devoluciones y compensaciones de las obligaciones tributarias, junto con las devoluciones y compensaciones aplicables en materia aduanera, de igual modo, se dictan medidas en lo referente a la compensación de deudas y la devolución de saldos a favor, se dictan reglas en lo relacionado con la cancelación de intereses y se reglan ciertos tipos de devoluciones.

Los cambios del Decreto 1000 del año 1997, comienzan con la definición de los contribuyentes que podrán solicitar la devolución o compensación del IVA, se establecen devoluciones dirigidas a los exportadores y se definen los requisitos y términos que se deberán cumplir al momento de efectuar la devolución, dentro de los cuales se destacan que la solicitud deberá desarrollarse de forma personal y en el caso de las personas jurídicas, la solicitud deberá presentar los documentos que acrediten su debida existencia legal; en los casos de solicitudes de devolución de saldos a favor en el impuesto de renta, se deberá presentar la relación de las retenciones en la fuente junto con los datos que identifiquen al agente retenedor, además, sobre el IVA se disponen los requisitos



especiales para hacer efectiva la devolución y se definen las causales de rechazo de las devoluciones y compensaciones (Decreto 1000, 1997, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 8).

Los cambios del Decreto 1000, continúan con regulaciones en lo relacionado con las verificaciones en los procesos de devolución, se concede la devolución de pagos en exceso cuándo el contribuyente hubiese pagado más de lo que debía por concepto de obligaciones tributarias, en donde dicha solicitud de devolución se deberá presentar ante la DIAN dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva, también, se define como se liquidarán los intereses, se dicta la posibilidad de la imputación de saldos a favor en las declaraciones del impuesto de renta o del IVA, la cuales serán deducibles en las declaraciones del periodo siguiente y se ordena que las retenciones en la fuente deberán ser descontadas en el mismo año en que fueron aplicadas (Decreto 1000, 1997, Art. 9, 10, 11, 12, 13, 14).

Finalmente, el Decreto 1000 establece la devolución y compensación aduanera por las sumas pagadas en exceso junto con los requisitos que se deben cumplir al momento de presentar la solicitud, las reglas de trámite y los respectivos términos de resolución, asimismo, se establece que no se podrán pagar las deudas tributarias y aduaneras con los saldos a favor que tenga el contribuyente, se define el trámite para la aplicación de los títulos de devolución de impuestos y se autoriza que las devoluciones en favor de los contribuyentes puedan ser consignadas en las cuentas bancarias de éstos (Decreto 1000, 1997, Art. 16, 17, 18, 19, 23, 24, 26).

Durante el mes de julio del año 1997, el Congreso de la República expidió una nueva normativa con cambios que afectarían el ordenamiento tributario de la nación, su trámite legislativo, comienza con la presentación del proyecto de ley ante el Congreso de la República por parte del Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo el 24 de abril, su aprobación en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras del Senado y la Cámara de Representantes se da durante los días 4 y 5 de junio, pasando así a su debate en plenaria del Senado de la República, en donde su aprobación se da en las sesiones de los días 19, 20 y 24 de junio, por su parte, su aprobación en plenaria de la Cámara de Representantes se da el 24 de junio y la respectiva sanción presidencial se surte el 10 de julio, dando como resultado a la Ley 383 de 1997.

Los objetivos de la Ley 383 de 1997, se basan en lograr un aumento en el balance de las finanzas públicas ante los desajustes fiscales provocados durante el año 1996 y comienzos del año 1997, además, la Ley 383, buscó compensar presupuestalmente la caída del recaudo por aranceles, atenuar el ingreso de capitales extranjeros, fijar una serie de impuestos sobre el endeudamiento, crear medidas que asegurarán la lucha contra el contrabando y la evasión fiscal, establecer modificaciones al impuesto de renta y timbre, conceder facultades especiales a los funcionarios de la DIAN, regular lo relacionado a la retención en la fuente y dirigir recursos a la inversión social del Estado (Betancourt Builes & Corredor Alejo, 1997, Pág. 7, 8, 25, 26, 35, 142).

Los cambios contenidos en la Ley 383 de 1997, comienzan con la implantación de la tarjeta fiscal como un sistema técnico para el control de la evasión, se le conceden facultades de registro a la DIAN en virtud de los procesos que son de su competencia, para lo cual contará con el apoyo de la fuerza pública, se dictan los requisitos que serán de carácter obligatorio para que puedan proceder los costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, se dictan medidas con relación a la expedición de licencias de exportación, se reglamenta la sanción cambiaria como medio de regulación para los productos que entran al país sin el debido pago de aduanas e impuestos, además, se establece el término de un año para que los contribuyentes y responsables de impuestos corrijan las declaraciones tributarias y se establece la obligación de ciertas entidades de brindar la información necesaria sobre sus actividades a las dependencias del Estado que autorizadas por ley, así lo requieran (Ley 383, 1997, Art. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 11, 12).

Los cambios de la presente norma, continúan con la imposición de la obligación a cargo de aquellas personas naturales o jurídicas que expidan facturas, las cuales deberán entregar la información que el Estado requiera en el marco de sus funciones de recaudo, además, se tipifica el contrabando como un delito al disponer multas y penas de prisión de 3 a 6 años, se disponen multas para sancionar la defraudación aduanera, se dictamina que la DIAN reconocerá en favor de las entidades territoriales que presten colaboración eficaz en la aprehensión de mercancías de contrabando, un 60 % del total de las ventas que se efectúen sobre dichos bienes. La Ley 383, establece la responsabilidad penal para los agentes retenedores que no consignen las sumas retenidas dentro de los dos meses siguientes al momento de la retención, los cuales quedarán

sometidos a las mismas sanciones penales establecidas para los servidores públicos que incurran en el delito de peculado por apropiación (Ley 383, 1997, Art. 13, 15, 17, 19, 22).

Sumadas a las anteriores disposiciones, la norma en comento establece respecto a los beneficios tributarios concurrentes, que un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio tributario para el mismo contribuyente, salvo que exista para ello, una disposición legal en contrario, también, se regula la retención en la fuente sobre los rendimientos financieros que perciban los contribuyentes del régimen tributario especial, se declaran como no contribuyentes del impuesto de renta a los fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros, igualmente, la reforma consagra que en ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta y finalmente, se dispone en este apartado, de una limitación en las exenciones en el caso de las importaciones de bienes, cuando estas tengan producción nacional y se encuentren gravadas con el IVA (Ley 383, 1997, Art. 23, 24, 26, 29, 34).

La Ley 383 de 1997, establece una tarifa del 1 % sobre el impuesto de timbre, concede beneficios tributarios para las empresas que desarrollen inversiones de capital y pertenezcan al sector comercial, agropecuario, industrial y turístico, regula los títulos de descuento tributario como formas de pago de los tributos administrados por la DIAN, ajusta el impuesto global a la gasolina regular, estipula la compensación de deudas tributarias en los casos de enajenación de empresas por parte del Estado, además, se consagra un beneficio para los contribuyentes, consistente en el establecimiento de sistemas de devolución de saldos, los cuales operarán de oficio con posterioridad a la presentación de las respectivas declaraciones tributarias y se estipula respecto al impuesto de industria y comercio en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que este, será siempre cancelado en el municipio en el cual se cause (Ley 383, 1997, Art. 35, 39, 43, 46, 47, 50, 51).

La presente reforma, continúa sus cambios al establecer que las escrituras públicas de enajenación de inmuebles de los estratos 1, 2 y 3 no estarán sometidas al impuesto de timbre, también, se consagran deducciones en el caso de inversiones o donaciones para proyectos de investigación, desarrollo científico y tecnológico, por los cuales se tendrá derecho a deducir de la renta, el 125 % del valor invertido o donado y se ordena el aumento en los porcentajes de inversión dedicados al

sector de la salud enfocados en el tratamiento de enfermedades. La Ley 383, establece la financiación para los programas del gobierno dedicados al adulto mayor, como el programa Revivir, se gestionan recursos para el mejoramiento de las instituciones de salud mental del país, la atención de inimputables, la atención de niños en situación de discapacidad, junto con programas que promuevan la rehabilitación psicosocial de niños vulnerables y se suspenden los intereses moratorios desde el comienzo de los procesos y hasta la fecha en que quede ejecutoriada la providencia definitiva (Ley 383, 1997, Art. 56, 57, 64, 65, 69).

Por último, la reforma en comento establece que la DIAN, priorizará dentro del sistema de devolución automática, las devoluciones a las entidades sin ánimo de lucro, se ordena que el IVA en carros y motos importados no podrá ser inferior al IVA promedio que paguen los carros y motos ensamblados en el país, también, se establece que el Gobierno nacional promoverá la gestión y podrá destinar recursos, dedicados a atender y subsidiar programas de inversión social destinados al manejo integral del agua, los cuales se enfoquen en el tratamiento de aguas residuales, la reutilización del agua residual tratada y la adecuada disposición o uso de los productos sólidos y líquidos generados en dichos procesos (Ley 383, 1997, Art. 70, 71, 72).

Durante el mes de diciembre del año 1997, el gobierno de Ernesto Samper expidió un nuevo decreto con cambios en materia tributaria, el cual, se encuentra contenido en lo dispuesto por el Decreto 3049 del 23 de diciembre del año 1997, por medio del cual se buscó determinar los plazos para hacer efectivos los pagos y presentar las declaraciones tributarias, así como los requisitos y debidos contenidos de estas, adicionalmente, se dictaron medidas en lo atinente a la definición de los obligados y no obligados a presentar la declaración de renta, juntos con los obligados a presentar la declaración de patrimonio, también, se tomaron medidas en torno a la declaración y cancelación del impuesto sobre las ventas, las obligaciones de parte de los agentes retenedores y la regulación de los pagos por medio de documentos especiales.

El Decreto 3049, comienza sus modificaciones estableciendo que el pago de las declaraciones tributarias deberá efectuarse en los bancos y entidades autorizadas por el Gobierno nacional, las cuales deberán presentarse en los formularios y con el contenido que para tal propósito establezca la DIAN, asimismo, se define que todos los contribuyentes del impuesto de renta deberán presentar

su debida declaración y se enlistan aquellos contribuyentes no obligados a presentarla, dentro de los que se destacan los contribuyentes de menores ingresos, los asalariados y los trabajadores independientes. El presente decreto define aquellos contribuyentes que perteneciendo a un régimen especial, deberán presentar su declaración de renta y establece, como obligación de parte del contribuyente, informar el código de la actividad económica en las declaraciones tributarias (Decreto 3049, 1997, Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

El Decreto 3049, define las entidades que pese a no ser contribuyentes del impuesto de renta, deberán presentar su declaración de ingresos y patrimonio, destacando dentro de estas a los fondos de pensiones, las organizaciones sin ánimo de lucro y los fondos de inversión, además, se establecen los términos de pago del impuesto de renta de parte de los que según la ley sean considerados como grandes contribuyentes, se disponen los términos y formas de pago de las personas jurídicas en lo relacionado con el impuesto de renta, se define que las entidades del sector cooperativo pertenecientes al régimen tributario especial deberán presentar la declaración del impuesto de renta, definiendo términos especiales para la declaración de estas últimas, se establece un plazo especial para la declaración de las instituciones financieras intervenidas y se dictan medidas en torno a la declaración de ingresos y patrimonio a cargo de aquellos que según la ley, sean considerados como grandes contribuyentes (Decreto 3049, 1997, Art. 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14).

Finalmente, el presente decreto establece que la declaración del IVA será bimestral y la declaración de la retención en la fuente será mensual, además, se ordenan los términos y modos de pago del impuesto de timbre nacional y exterior, así como la obligación de los agentes retenedores de presentar la declaración mensual de las retenciones efectuadas en el IVA, también, se determinan los plazos en que los agentes retenedores deberán expedir los certificados sobre el impuesto de renta, IVA y timbre, se fijan las formas y horarios para la presentación y pago de las declaraciones tributarias, se regula el pago mediante documentos especiales, se establece que cuándo el valor de la declaración sea inferior a 2 SMLMV, su pago deberá efectuarse ese mismo día y no será diferible a cuotas, se define el NIT como el documento de identificación al momento de presentar las declaraciones tributarias y se prohíbe a cualquier entidad de derecho público o privado, exigir copia de la declaración de renta a las personas naturales no obligadas a declarar (Decreto 3049, 1997, Art. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 33).

### **5.6. Reformas tributarias del gobierno César Gaviria Trujillo.**

El gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 - 1994), comienza el 7 de agosto del año 1990, habiendo ganado las elecciones presidenciales frente a su homólogo Álvaro Gómez Hurtado y apoyado en las banderas heredadas de Luis Carlos Galán Sarmiento, el cual, lamentablemente fue asesinado el 18 de agosto de 1989. El presidente César Gaviria, llega al Gobierno en un momento sumamente coyuntural para la historia reciente de la política colombiana, pues, en dicho año, Colombia se encontraba inmersa en un caos social y político que agitaba las fuerzas de un cambio en el establecimiento y el rumbo seguido por la nación, pues, las voces de una transformación de la política, la Constitución y las leyes, se amalgamaron en dicho contexto para exigir el querer y el clamor del pueblo colombiano.

Los anteriores episodios, encaminaron a Colombia en un estado de caos y convulsión social, lo cual, se agudizó aún más por el flagelo de las distintas violencias que para su momento, asediaban todo el territorio nacional, por su parte, el narcotráfico hacia presencia en cada uno de los poderes de la nación, cooptando muchas de las decisiones institucionales, lo cual situó a Colombia ante los ojos del mundo, como una sociedad corrupta, un Estado fallido, el cual se encontraba capturado por los vejámenes de la violencia, el narcotráfico y la corrupción (Duque Daza, 2018, Pág. 27, 30, 33).

Para el año 1990, Colombia se encontraba sumida en lo que hoy bien podría llamar la Corte Constitucional como un Estado de cosas inconstitucionales, por ello, ante el difícil contexto, los movimientos estudiantiles y sociales del país, se empoderan de la situación a través de una serie de marchas, debates, protestas y propuestas, para que ante el inminente escenario de las elecciones municipales y de Congreso de marzo, se brindará al momento de la votación, una séptima papeleta, la cual se encargará de promover la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que diese respuesta a los cambios que para ese momento la sociedad reclamaba; en cuanto al contexto económico del año 1999, Colombia se encontraba inmersa en una leve recuperación, pues, para dicha anualidad, se evidencian ciertos avances económicos, en donde Colombia presentó una tasa de crecimiento del PIB del 4,3 % según los índices del Banco Mundial (Reyes Blanco, 2016, Pág. 216, 217, 218, 219).

En medio del anterior contexto social, se erige el camino presidencial de César Gaviria, el cual desarrolló sus propuestas por medio de lo contenido en el plan de desarrollo “Revolución Pacífica”, dentro de las cuales se destacan: la internacionalización de la economía, el proceso nacional de apertura económica, la modificación del régimen de inversión extranjera, la concesión de estímulos a la inversión privada, la ejecución de una política de entrega y desmovilización dirigido a los grupos armados, la modernización de los sistemas de transporte terrestre, aéreo y fluvial junto con la reducción de los costos de las tarifas en el transporte aéreo y marítimo, el apoyo en la creación de la nueva constitución y la institucionalización entre las relaciones civiles y militares a través de la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad. En materia de política exterior, Gaviria propugnó por la integración latinoamericana por medio de la creación de un foro dedicado a la discusión de los problemas latinoamericanos, la construcción de alianzas económicas, la expansión de las relaciones internacionales y la consolidación de Colombia en su autonomía respecto a las otras naciones potencia (Duque Daza, 2018, Pág. 36, 37, 38).

En medio de los anteriores eventos, nace la primera reforma tributaria del gobierno de César Gaviria, la cual, había comenzado su trámite legislativo durante el gobierno de Virgilio Barco, dándose su presentación ante el Congreso de la República por medio del Ministro de Hacienda, Luis Fernando Alarcón Mantilla, su aprobación en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se da el 6 de noviembre de 1989 y su aprobación en la Comisión Tercera del Senado de la República se da el 13 de diciembre de esa misma anualidad, el 9 de octubre del año 1990 es aprobado el presente proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República y el 6 de noviembre se aprueba en la Plenaria de la Cámara de Representantes, ante el liderazgo del Ministro de Hacienda Rudolf Hommes, la respectiva sanción presidencial se surte el 18 de diciembre del año 1990, dando como resultado a la Ley 44 de 1990.

La Ley 44 de 1990, se enmarca como objetivos principales: la regulación del impuesto predial, la unificación de los impuestos sobre la propiedad raíz, la modificación y edición de las normas de catastro, la definición y regulación de los impuestos territoriales, el establecimiento de nuevas facultades de cobro de este tipo de impuestos por parte de las corporaciones autónomas regionales y los municipios junto con la concesión de facultades extraordinarias para el presidente de la república.

La Ley 44 de 1990, comienza con la creación del impuesto predial unificado, el cual se encarga de reunir en un solo tributo, el impuesto predial, el impuesto de parque, el impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, además, la reforma contempla que el impuesto predial unificado será del orden municipal, ya que en los municipios, recaerá la obligación de recaudo, administración y control. La base gravable del impuesto predial, se dará conforme al avalúo catastral y su tarifa será fijada por los Concejos Municipales, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo y la antigüedad de la formación o actualización del catastro; para el caso de la vivienda popular y las pequeñas propiedades rurales destinadas a la producción agropecuaria, se aplicarán tarifas diferenciales según lo definan los Concejos Municipales (Ley 44, 1990, Art. 1, 2, 3, 4).

La destinación del impuesto predial unificado, se encontrará dirigida en al menos un 10 % a la habilitación de viviendas en territorios vulnerables, las cuales carezcan de servicios de acueducto y alcantarillado, también, se dirigirán estos recursos a la adquisición de predios destinados a la construcción de viviendas de interés social; cada año, se dará un ajuste en la base gravable del impuesto, el cual no será inferior al 70 % ni superior al 100 % del incremento del IPC, los tesoreros municipales serán los encargados de cobrar y recaudar el impuesto con destino a las corporaciones regionales; la declaración del presente impuesto comenzará a ser dada desde el año 1991 según los formularios que establezca el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, su cobro podrá darse desde las facturas de servicios públicos y se faculta al presidente de la república para que se encargue de expedir las normas procedimentales, los sistemas de cobro y el régimen de sanciones necesarios para la aplicación de la declaración del impuesto predial unificado (Ley 44, 1990, Art. 7, 8, 11, 13, 18).

Por último, la Ley 44 de 1990, establece que el cobro, recaudo y administración del impuesto a los vehículos automotores, estará en cabeza de los municipios, departamentos, intendencias y comisarías, las cuales, podrán brindar descuentos de hasta el 20 % en aquellos casos en que se demuestre que se cumplen con métodos y mecanismos que efectivamente disminuyan la contaminación, también, la ley dispone que la nación, los departamentos y los municipios, estarán facultados para contratar con entidades privadas, nacionales o extranjeras, la ejecución de obras



públicas, junto con su respectivo mantenimiento y adecuación, además, la normativa, dispone en favor de los territorios indígenas, el giro de recursos a los municipios en donde existan resguardos, según lo que dichos municipios hayan dejado de recaudar por concepto del impuesto predial, por lo cual, dichos recursos deberán disponerse en favor de dicha comunidades en el presupuesto general de la nación (Ley 44, 1990, Art. 19, 20, 23, 24).

Pese a las anteriores modificaciones, el Gobierno aún requería hacer varios ajustes en materia macroeconómica y tributaria, es por ello, que pasados 10 días de la expedición de la Ley 44, se expide la Ley 49 de dicho año, la cual comenzó su trámite legislativo por medio de su presentación ante el Congreso de la República en cabeza del Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes el 2 de octubre de dicho año, su aprobación en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República se da el 7 de noviembre, su aprobación en plenaria del Senado se surtió el 28 de noviembre, pasando así a su debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual se dio el 13 de diciembre, para posteriormente ser aprobada en la respectiva plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del 14 de diciembre de 1990, la sanción presidencial de la presente norma se surte el 28 diciembre de dicha anualidad.

La Ley 49 de 1990, conocida como la Ley Marco de Comercio Exterior, buscó la reglamentación de la repatriación de capitales, el diseño de políticas favorables al mercado accionario y la expedición de normas en materia tributaria y aduanera. Los objetivos de la Ley 49 consistieron principalmente en: el estímulo del mercado de capitales, de tal forma se reactivará la economía, la inversión nacional y el ahorro en los hogares, además, la reforma buscó, la creación de distintas exenciones en puntos estratégicos de la economía, el incremento del recaudo a través del aumento en las tarifas, la sustitución de ingresos tributarios externos por ingresos tributarios internos, la modificación de la base gravable en el IVA, la eliminación de la doble tributación, la creación de la Dirección de Impuestos Nacionales y la inclusión de medidas tendientes a fortalecer la administración tributaria y aduanera (Acosta Herrera et al., 2012, Pág. 99, 100).

Los cambios introducidos por la Ley 49 de 1990, comienzan con el saneamiento de patrimonios en el exterior, lo cual busco que aquellos contribuyentes del impuesto de renta complementarán adecuadamente sus declaraciones según los bienes que hubiesen omitido, para lo anterior, se

concede un plazo para completar la declaración hasta el 30 de junio de 1992, además, se estipula que el Gobierno nacional estará autorizado para emitir bonos de deuda pública denominados en dólares americanos y se dispone, en aras del fortalecimiento del mercado de capitales, que la utilidad obtenida en la enajenación de acciones o cuotas de interés social no constituya renta ni ganancia ocasional según la parte proporcional del socio o accionista inversor (Ley 49, 1990, Art. 1, 2, 4).

En congruencia con el anterior propósito, la norma establece que los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes, no serán contribuyentes del impuesto de renta, tampoco serán contribuyentes del impuesto de renta los fondos de pensiones, los de cesantías, ni tampoco los aportes que los usuarios realicen a dichos fondos, asimismo, la norma dispone respecto al impuesto de renta que se eliminará la obligación de declarar renta para todos aquellos que reciban honorarios, comisiones y servicios, los cuales sean considerados como trabajadores independientes y cuyos ingresos no superen los \$8.000.000 millones de pesos en ese periodo gravable y su patrimonio bruto no exceda los \$15.000.000 millones de pesos. La Ley 49, considera como asalariados no declarantes a aquellos trabajadores que al final del año no tengan más de \$15.000.000 millones de pesos dentro de su patrimonio bruto y no excedan los \$12.000.000 millones de pesos en ingresos durante dicho año gravable (Ley 49, 1990, Art. 8, 9, 10, 11, 12).

El Estado Colombiano se compromete a través de la Ley 49 de 1990, a suministrar la información necesaria con fines de control fiscal a las naciones que así lo requieran, se declara que los contratos de Leasing Internacional no constituirán renta, se dictamina que la tarifa sobre el cobro del impuesto de renta en el caso de dividendos percibidos por sociedades o personas naturales extranjeras bajará porcentualmente del 20 % al 12 % entre los años 1990 y 1996, se impone el impuesto a los fondos de inversión de capital extranjero los cuales serán contribuyentes con un régimen especial del impuesto sobre la renta, su cobro se dará sobre la utilidad comercial una vez efectuada y deducida la diferencia de cambio, según las actividades comerciales desarrolladas en el país y con la aplicación de una tarifa del 12 % y se definen las tarifas que serán aplicadas en los años siguientes en torno al impuesto de remesas (Ley 49, 1990, Art. 14, 19, 20, 22, 23).

A Partir del año 1992, la norma estipula los ajustes integrales por inflación, por medio de los cuales se le otorgan facultades extraordinarias al presidente hasta el año 1992, para que regule y reforme las normas tributarias atinentes a la doble tributación, la actualización de activos de los contribuyentes, la definición del componente inflacionario para aquellos contribuyentes que no se encuentran sometidos al régimen de ajustes integrales por inflación, el establecimiento de las normas necesarias para la transición y aplicación del sistema de ajustes integrales por inflación y la reducción del porcentaje de la renta presuntiva sobre el patrimonio (Ley 49, 1990, Art. 25).

Respecto al impuesto sobre las ventas, la norma define que su tarifa general aumentará del 10 % al 12 %, además, se contempla un listado de bienes que quedarán exentos del pago del IVA los cuales serán: las materias primas dedicadas a la producción de medicamentos, los plaguicidas, fertilizantes y los bienes corporales muebles que sean exportados; respecto a los bienes y servicios que de ahora en adelante serán gravados con el impuesto sobre las ventas, se establecen en la ley a: las motocicletas fabricadas o ensambladas en el país, las cuales posean un motor de hasta de 125 C.C, el servicio de telegrama, de telefonía, el alquiler de juegos y de cintas de video, los moteles, restaurantes, bares, discotecas, los servicios particulares de transporte aéreo y los seguros tomados en el exterior para amparar riesgos de transporte, los barcos, aeronaves y vehículos matriculados en Colombia (Ley 49, 1990, Art. 26, 27, 28, 30, 31).

La reforma, también se encarga de darle facultades extraordinarias al presidente de la república para reformar el Ministerio de Hacienda y modificar el estatuto tributario, en aras de modernizar y tecnificar la administración tributaria, definiendo las competencias de la administración de impuestos nacionales, reconociendo su personería jurídica, su autonomía y confiriendo a dicha entidad, un régimen disciplinario para los funcionarios de la administración tributaria del país, además, respecto a las normas de procedimiento tributario, se establece que la administración de impuestos podrá actuar de oficio cuando tenga que reclasificar a los responsables que se encuentren en el régimen simplificado y sean realmente del régimen común, junto con esto, se establecen sanciones en los casos que no se entregue oportunamente la información solicitada por la entidad y cuando las declaraciones sean presentadas extemporáneamente o cuando estas, simplemente no sean presentadas (Ley 49, 1990, Art. 35, 36, 37, 43, 51, 52, 53, 54).

La Ley 49 de 1990, estipula normas en lo atinente al procedimiento aduanero, le otorga facultades extraordinarias al presidente de la república para que adelante las modificaciones necesarias en el estatuto penal aduanero y ejecute las acciones relativas a las acciones tributarias y aduaneras, asimismo, el presidente de la república queda facultado para establecer un régimen especial respecto a la determinación y pago de los derechos de importación y el impuesto sobre las ventas. La norma en comento, se ocupa de bajar la tarifa del impuesto al cine creado por la Ley 55 de 1985 del 16 % al 12 %, la base gravable estará dada por el valor del derecho de ingreso a la exhibición y se establecen como responsables del presente impuesto, a aquellos que con fines comerciales exhiban películas cinematográficas (Ley 49, 1990, Art. 61, 62, 63, 64).

Dentro de las disposiciones de la Ley 49 de 1990, se establece el subsidio a la vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar, el cual será asignado en dinero o en especie, de igual forma, la norma consagra que los municipios destinarán a los programas de vivienda social, un 10 % de los recursos que les sean transferidos por concepto de impuesto sobre las ventas, también, se destinará para los programas de vivienda social, el 0,8 % de lo recaudado en el impuesto a las importaciones y el 100 % del IVA recaudado en la venta y comercialización del cemento (Ley 49, 1990, Art. 68, 70, 71, 72).

La Ley 49 de 1990, dispone que los alcaldes contarán con el poder policivo en lo atinente al control en las rifas, juegos de suerte y azar, se define que las cervezas importadas tendrán el mismo tratamiento tributario que las de producción nacional, que los establecimientos públicos no estarán gravados con el impuesto de industria y comercio y que el pago de este impuesto deberá efectuarse en el municipio en el cual se encuentre ubicado la fábrica o planta industrial. En el caso del impuesto al turismo, se impone una base gravable del 5 % y se le confieren facultades extraordinarias al presidente para reducir dentro de los 4 años siguientes el impuesto a las exportaciones. Finalmente, la presente norma estableció una comisión de consulta en cuanto al control de las facultades dadas al presidente, la cual, deberá ser escuchada en lo relacionado al ejercicio de las facultades extraordinarias, dicha comisión, estará conformada por 3 senadores y 3 representantes de la comisión tercera del Senado y la Cámara (Ley 49, 1990, Art. 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80).

El año 1991, marcó históricamente las sendas políticas y sociales de Colombia, de tal forma que el aparato jurídico del cual emana todo el derecho colombiano, deviene de lo estipulado en la Constitución del 91, la cual fue promulgada el 4 de julio del año 1991, ante lo instituido por la Asamblea Nacional Constituyente convocada a través del beneplácito del pueblo en las elecciones del año 1990 e instaurada por el Gobierno de César Gaviria, el 5 de febrero de 1991 en el Capitolio Nacional. Bien es sabido por los estudiosos del derecho constitucional, que antes de la expedición de la Constitución de 1991 y ante la vigencia de la Constitución de 1886, Colombia se encontraba sumida en el centralismo bipartidista que ahogaba las libertades políticas, los ciudadanos, se encontraban a la merced de un Estado tecnócrata en el cual no existían garantías fundamentales y la democracia, era más bien un concepto abstracto, pues, la nula participación política y ciudadana en las regiones, acrecentaba la sensación de desgobierno que para dicha anualidad se vivía en el país (Parra Ramírez & Pinzón Zárate, 2015, Pág. 61, 62, 63, 65).

Es importante enunciar, que a través de las reformas establecidas por medio de la Constitución de 1991, se dan ciertos pasos hacia la apertura económica en Colombia, en concordancia con algunas de las políticas liberales de los países desarrollados de occidente. En relación a lo anterior, el profesor Luis Edgar Cruz, explica en su texto *La Constitución Política de 1991 y la Apertura Económica*, que el Estado colombiano, se pudo haber visto influido por las nuevas directrices asumidas desde el Consenso de Washington y ciertas organizaciones públicas de carácter internacional, como por ejemplo, el Banco Mundial, pues, dichos entes propugnaban porque la nueva Constitución se desarrollará en el marco de los siguientes propósitos: la aplicación de la Disciplina fiscal en el manejo de las finanzas públicas, la disminución del gasto público, el aumento de la recaudación impositiva, la liberación del sistema financiero y de las tasas de interés, el mantenimiento de tasas de cambio competitivas, la apertura comercial externa, la autorización y estímulo a las inversiones extranjeras, la privatización de las empresas públicas, el cumplimiento de los pagos de deuda externa y el respeto por los Derechos de propiedad (Cruz, 2010, Pág. 273, 274, 276).

El contexto económico para el año 1991, se caracterizó por la excesiva acumulación de reservas internacionales producto de la entrada masiva de divisas extranjeras y el deterioro económico generalizado, pues, para dicha anualidad, la economía colombiana dio un crecimiento de apenas un

2,8 % según los índices del PIB, con ello; la industria perdió su dinamismo ante las caídas en los indicadores de producción de bienes de capital y de consumo; la minería, se vio afectada por los atentados terroristas desplegados en la infraestructura minera y de hidrocarburos a lo largo del territorio nacional; el sector agropecuario, se vio afectado por la violencia en las regiones y las dificultades que esto generó para la comercialización y distribución de los productos, además de la insuficiencia crediticia por parte de las entidades financieras para la financiación de proyectos agrícolas, pese a lo anterior, sectores como la construcción y el comercio tuvieron índices de estabilidad al cerrar el año (FEDESARROLLO, 1991, Pág. 15, 18, 19, 26, 27, 53).

Durante el primer semestre del año 1991, el gobierno del presidente César Gaviria requería con urgencia de los recursos que financiaran las políticas de seguridad necesarias para darle frente a la situación de caos y terror vivido en Colombia, pues, desde varios años atrás, los grupos al margen de la ley operaban a lo largo y ancho de la nación, ejecutando actos terroristas en contra del transporte público, la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, los oleoductos y los sistemas de transmisión de energía eléctrica, lo cual, llevó al Gobierno a gestionar con suprema urgencia, los recursos necesarios para la dotación de las Fuerzas Armadas y de los organismos de defensa de Colombia, de tal forma que el Estado recuperara la seguridad y el orden público en las zonas más afectadas del país.

En virtud del anterior contexto, el Gobierno nacional expide el Decreto 416 del 11 de febrero de 1991, el cual comienza sus cambios disponiendo la creación de una contribución especial para el restablecimiento del orden público, la cual, será aplicada en el aumento de tarifas, comenzando por los contribuyentes del impuesto de renta, a los cuales se les cobrará una sobretasa equivalente al 5 % del impuesto líquido de renta pagado al momento de presentar la declaración, además, se dispone que no estarán obligados a pagar dicha contribución, aquellos que paguen por concepto de impuesto de renta una cifra inferior a \$1.000.000 millón de pesos y, se crea una sobretasa del 2 %, la cual será añadida a la tarifa del 12 % del IVA que por el servicio de teléfonos de larga distancia internacional se cobre (Decreto 416, 1991, Art. 1, 2, 3).

Los cambios del Decreto 416, continúan con la creación de contribuciones originadas por la explotación o exportación de petróleo crudo, gas, carbón y ferroníquel, durante el año 1991, las

cuales serán liquidadas por los explotadores o exportadores de dichos bienes, su tarifa será cobrada en el caso del petróleo crudo por \$320 pesos por cada barril producido, se cobrarán \$13 pesos por cada mil pies cúbicos de gas producido, \$80 pesos por cada tonelada de carbón exportada y \$14 pesos por cada libra de ferroníquel que se exporte, ante el incumplimiento en el pago de las anteriores contribuciones, se aplicará el régimen sancionatorio establecido en el Estatuto Tributario y sobre estas medidas, la Dirección de Impuestos Nacionales hará el control respectivo para verificar la cabalidad de su pago y cumplimiento (Decreto 416, 1991, Art. 4, 5).

Finalmente, se define que los recursos anteriormente nombrados, se destinarán en la creación y equipamiento de las brigadas móviles del Ejército y la Policía Nacional, en aras de financiar los gastos de funcionamiento de las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado, tales como los servicios personales, la adquisición de equipos, materiales, suministros, armas, municiones, combustibles, repuestos y la respectiva dotación de soldados y agentes, también, se determina que podrán destinarse recursos para restablecer y mantener la prestación del servicio público de transporte por parte de los particulares y se establece que por el cambio de destinación de los ingresos recaudados por la presente norma, se podrá incurrir en sanciones penales y disciplinarias (Decreto 416, Art. 1991, 6, 7, 8).

Sumados a los anteriores cambios, el Gobierno nacional expide un nuevo decreto con cambios tributarios, el cual se encuentra contenido en el Decreto 422 del 13 de febrero de dicha anualidad, por medio del cual se buscó definir los parámetros del régimen de contabilidad simplificada, conceder descuentos tributarios en favor de los contribuyentes, dictar medidas en torno al impuesto sobre las ventas, regular la expedición de facturas y la imposición de cambios en el tratamiento tributario de los bares, restaurantes y hoteles.

Las modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico por medio del Decreto 422 del año 1991, comienzan con la creación del régimen de contabilidad simplificada, en el cual los contribuyentes tendrán la obligación de registrar de forma global o discriminada, los ingresos en el libro fiscal de registro de operaciones diarias, dicho libro, deberá reposar en el establecimiento de comercio y estar a disposición de la administración tributaria, asimismo, se define que podrán pertenecer al presente régimen, aquellos contribuyentes que no estén constituidos como sociedad, que tengan

ingresos que no superen los \$12.200.000 millones de pesos, que no tengan más de dos establecimientos de comercio y que no estén inscritos en el régimen común, además, se establece que los pequeños responsables del IVA podrán ser aquellos que no vendan bienes comerciales muebles, no realicen ventas por terceros y no comercien con bienes sometidos a tarifas diferenciales (Decreto 422, 1991, Art. 1, 2, 3).

El presente decreto, establece la obligación a cargo de los comerciantes que utilicen varios talonarios de facturación, de tener y diligenciar un libro fiscal en el cual se lleve el registro de facturación del establecimiento, además, se regula lo relacionado a la factura cambiaria de compraventa, se define que la base gravable en el impuesto de servicio de restaurantes estará conformada por el precio total de consumo, se le impone una tarifa del 4 % y se define que los impuestos descontables estarán limitados a la tarifa del 4 %; en cuanto a los servicios prestados por bares, griles, tabernas y discotecas, se determina que la base gravable estará dada por el valor total del consumo y su tarifa será del 12 %, los impuestos descontables del anterior servicio, estarán limitados por dicha tarifa (Decreto 422, 1991, Art. 4, 5, 7, 10, 11, 13, 14).

Para finalizar, el Decreto 422 define que la base gravable del impuesto cobrado por los servicios de hoteles, hostales, residencias y servicios de hospedaje, será dada por el valor del servicio y su tarifa será del 4 %, para el caso de los moteles, la base gravable estará constituida por el valor total del servicio y su tarifa será del 12 %, se determina que el servicio de vigilancia estará excluido del IVA y se ordena que los nuevos responsables del anterior impuesto, deberán inscribirse en el Registro Nacional de Vendedores, además, se ordena la discriminación del IVA en las facturas expedidas por pagos desarrollados con tarjetas de crédito, se establece que el transporte aéreo comercial y de carga desarrollado dentro del territorio nacional, no estará sometido a impuestos y se estipula la posibilidad de descontar el impuesto de ventas en las importaciones cuando se cuente con la debida acreditación del Revisor Fiscal o Contador Público (Decreto 422, 1991, Art. 18, 19, 22, 23, 24, 26, 27).

Pese a los anteriores cambios, el gobierno de César Gaviria requiere nuevamente de la imposición de cambios tributarios por medio de decretos, por ello, el 4 de julio de 1991 es expedido el Decreto 1744, según las facultades extraordinarias concedidas a través de la Ley 49 de 1990 en el artículo



25; es importante mencionar, que por medio del presente decreto, se introducen al ordenamiento jurídico colombiano, una serie de modificaciones tendientes a reformar el estatuto tributario, en aras de buscar medidas claras y concisas que regularán e implementarán el sistema de ajustes integrales por inflación a partir del año 1992 (Martínez Sierra, 1991, Pág.15, 16).

El propósito de los ajustes integrales por inflación, se encuentra dado por el cumplimiento de los principios tributarios de equidad, justicia y neutralidad, junto con la adecuación de las normas contables al contexto económico que en el país se vayan presentando, de esta forma, el Decreto 1744 de 1991, comienza instituyendo que el sistema de ajustes integrales por inflación se utilizará para la determinación del impuesto de renta, sus complementarios y el de patrimonio, sin embargo, el sistema de ajustes integrales no será utilizado en la determinación del impuesto de industria y comercio ni en los demás impuestos o contribuciones, además, se establece que los ajustes integrales por inflación, también se aplicarán para los efectos de contabilidad comercial nacional (Decreto 1744, 1991, Art. 1).

Dentro de las modificaciones contenidas por el presente decreto, se define que para el establecimiento del porcentaje de ajuste del año gravable (PAAG), se tendrá como base de cálculo el IPC según los datos arrojados por el DANE, asimismo, el decreto establece que los ajustes por inflación no serán aplicados en los avalúos catastrales, pero si en los de inventarios, compras y mercancías; en el caso de los bonos, títulos y activos mobiliarios, estos serán considerados como cuentas por cobrar y no como un valor mayor del activo, también, el decreto estipula la actualización de aquellos activos representados en moneda extranjera como créditos a favor, títulos, derechos, depósitos y demás activos, los cuales deberán ser valuados conforme al valor actual de la moneda extranjera según la tasa de cambio nacional (Decreto 1744, 1991, Art. 2, 3, 5, 8).

La norma en cuestión, dispone respecto a los activos intangibles, que su ajuste se dará de igual forma a las normas aplicables para los activos fijos, por su parte, los pasivos no monetarios contenidos en moneda extranjera, deberán reajustarse a la tasa de cambio aplicable al cierre del año, finalmente, el decreto dispone que la aplicación de las directrices dadas a través del Decreto 1744, deberán aplicarse con gradualidad, reconociendo que los ajustes integrales por inflación tendrán un carácter impositivo para los contribuyentes y por ello, con el artículo 15 lo que se

pretende es imponer una gradualidad en su aplicación de tal forma que en 5 años se de su aplicación y no se afecte abruptamente a los ciudadanos que los acojan (Decreto 1744, 1991, Art. 9, 10, 11, 14, 15).

El año 1992, fue para Colombia un año que se desarrolla social y políticamente, bajo las esperanzas depositadas en el cambio y el desarrollo constitucional promovido y establecido durante el año 1991, en cuanto al contexto económico, el país, en dicha anualidad, se encontraba en la senda de un periodo de recuperación económica, en donde las tasas cambiarias mostraron estabilidad y el Estado colombiano, gracias al desarrollo económico, evidenció un buen manejo de las reservas económicas, sumado a lo anterior, el año 1992 reflejó óptimos resultados en el consumo de productos nacionales respecto a los productos importados, a su vez, se destacan sectores de la economía como lo son: la industria, la trilla de café, la construcción y el comercio. El PIB, para dicha anualidad, tuvo un crecimiento del 3,3 %, cifra que detentó estabilidad y crecimiento conforme al aumento que tuvieron en ese año las exportaciones, las importaciones y la inversión privada (FEDESARROLLO, 1993, Pág. 5, 6, 11).

Pese al buen contexto económico, durante febrero del año 1992, Colombia atravesaba una crisis social a causa de la violencia y la crisis laboral pública de los trabajadores del Estado, dicha problemática, se venía acentuando durante los últimos años ante el desorden institucional vivido en el país, por ello, el 24 de febrero del año 1992, por medio del Decreto 333, se declara el Estado de Emergencia Social en el territorio colombiano y se le conceden facultades extraordinarias al presidente de la república para conjurar la crisis en el sector; ese mismo día, es proferido el Decreto legislativo 334 a través del cual se ajustó la vigencia fiscal del año 1992 y se aumentaron las asignaciones salariales en un 26,8 % a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, del Congreso de la República, del Ministerio Público, de la Organización Electoral colombiana, de la Contraloría General de la República y de la Rama Judicial, pues, la ineptitud del Congreso para expedir la norma, aumentaba la problemática laboral que vivían los empleados públicos en Colombia (Decreto 334, 1992, Art. 1, 2).

En medio de las anteriores problemáticas institucionales vividas en Colombia durante el año 1992, el gobierno de César Gaviria tramita una de sus principales reformas tributarias, la cual, comenzó

su trámite legislativo por medio de su presentación ante el Congreso de la República por parte del Ministro de Hacienda Rudolf Hommes Rodríguez el 13 de marzo, su aprobación en sesiones conjuntas de las comisiones terceras permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes se da el 4 de junio, pasando así a los posteriores debates en las plenarias del Congreso de la República, en donde fue aprobada la norma en plenaria de la Cámara de Representantes el martes 2 de junio, su posterior aprobación en la plenaria del Senado se dio en las sesiones del 18 y el 23 de junio, pasando así a su respectiva sanción presidencial, la cual se dio el 30 de junio de dicha anualidad, dando como resultado, a la ley 6 de 1992.

Los objetivos que se enmarca la presente reforma tributaria consisten en: menguar el déficit fiscal en las finanzas nacionales, obtener los recursos necesarios para la financiación de los cambios institucionales establecidos en la Constitución de 1991, promover la descentralización las entidades territoriales y así, obtener mayores rubros del orden nacional, gestionar recursos para inversiones en infraestructura que promuevan todo el proceso de apertura económica nacional, ajustar las pensiones del sector público, aumentar las tasas de varios impuestos, conceder facultades reglamentarias al Gobierno nacional y eliminar restricciones en los procesos de importación (Calderón M & González R, 2002, Pág. 11, 29).

Los cambios introducidos a través de la Ley 6 de 1992, comienzan con modificaciones atinentes al impuesto de renta, de esta forma, la normativa en comento establece como entidades no contribuyentes a: la nación, los departamentos, los distritos, los territorios indígenas, los municipios, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental, distrital y municipal, además, se establece que tampoco serán contribuyentes del impuesto de renta, la propiedad colectiva de las comunidades negras y los fondos de inversión de capital extranjero. La presente reforma, establece respecto al impuesto sobre la renta, que se generarán deducciones sobre el pago del impuesto si se hubiesen hecho donaciones a organizaciones sin ánimo de lucro debidamente certificadas y avaladas, también se harán deducciones sobre el presente impuesto en el caso de las inversiones desarrolladas en investigaciones de carácter científico o tecnológico (Ley 6, 1992, Art. 1, 2, 3, 4).

La presente normativa establece el impuesto nacional de ganancias ocasionales sobre los premios percibidos en certámenes y apuestas de hípicas o caninos, los cuales sean mayores a 20 SMLMV, se impone un gravamen sobre la organización y las ganancias de este tipo de concursos, los cuales pagarán el 1 % sobre el volumen total de los ingresos brutos que se obtengan por concepto de dichas actividades, estos últimos recursos, serán destinados a los servicios de salud en los Distritos, Departamentos y Municipios (Ley 6, 1992, Art. 8, 9).

La Ley 6 de 1992, eleva la contribución a cargo de las personas y entidades contribuyentes del impuesto de renta a través de lo que se conocía antes como el impuesto de guerra (Cámara de Comercio de Bogotá, 1992, Pág. 25, 26), dicha contribución, consiste en la elevación de la tarifa pagada respecto al impuesto de renta, la cual será el equivalente al 25 % del impuesto neto sobre la renta y comenzará desde el año 1993 e irá hasta el año 1997, además, se crea otra contribución especial por la explotación o exportación de petróleo, gas, carbón y ferroníquel, tanto para los productores ya establecidos como para los nuevos. La norma, en comento, se encargó de brindar las facultades al Gobierno nacional para la emisión de bonos de deuda pública, a través de los cuales se obtendrán los recursos necesarios para las políticas de desarrollo social, seguridad, programas re inserción para la Paz y los proyectos relacionados con la política económica del país (Ley 6, 1992, Art. 11, 12, 13, 15, 16).

En cuanto al impuesto sobre las ventas, la norma dictamina un aumento sobre la tarifa general del IVA, pasando de un 10 % a un 12 %, sin embargo, en el articulado de la ley, se establece un aumento transitorio que irá desde el año 1993 hasta el año 1997, por lo cual, la tarifa general del IVA será del 14 %, adicionalmente, la norma fija una tarifa diferencial del 35 % para productos como: vinos, vermouths, aerodinos, motocicletas, paracaídas, bebidas fermentadas, alcohol etílico sin desnaturalizar, paracaídas giratorios, barcos de recreo y vehículos de lujo y transporte, para el caso de los automotores que superen el valor de \$35.000 dólares, estos, estarán gravados con una tarifa del 45 %. En un principio, los recursos captados por medio del impuesto sobre las ventas estarán destinados a la nación para la financiación del incremento de las pensiones de jubilación del sector público, al sector de la salud, al de la seguridad social, a la financiación de las becas conferidas a las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al diseño de políticas en

favor de la microempresa y a los préstamos de adquisición y mejora de vivienda; lo anterior, fue categorizado dentro de la norma como IVA social (Ley 6, 1992, Art. 19).

En cuanto a los descuentos del impuesto sobre las ventas, la Ley 6 de 1992 establece descuentos en los casos en que se adquieran activos fijos como: bienes de capital, de computación y de transporte, por su parte, serán considerados como bienes excluidos del pago del IVA a: las materias primas utilizadas para la producción de vacunas, las maquinarias y artefactos del sector agrícola y agropecuario, los utensilios escolares, de aseo y del hogar, el gas propano de uso doméstico, el cemento, los ladrillos, las tejas de zinc y de barro, el asbesto y aquellos que estando gravados por el IVA, sean destinados en donación a entidades sin ánimo de lucro debidamente certificadas. Los servicios exceptuados del IVA serán: los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio enfocados en la salud humana, también estarán exceptuados los servicios de transporte público, los de servicio público domiciliario, los servicios de aseo, educación, de almacenamiento agrícola y de importación (Ley 6, 1992, Art. 20, 21, 22, 25).

Por medio de la Ley 6 de 1992, se establecen nuevas contribuciones, comenzando con el impuesto nacional al timbre, del cual son contribuyentes las personas naturales, jurídicas y las entidades públicas, las cuales intervengan como otorgantes, giradores, aceptantes, emisores o suscriptores en los documentos y en los cuales se modifiquen, creen o se extingan obligaciones; la tarifa del impuesto será del 0,5 % y se causará sobre los instrumentos públicos y documentos privados, incluidos los títulos valores, que se otorguen o acepten en el país por las autoridades debidamente autorizadas por parte del Gobierno nacional. Serán exentas del impuesto de timbre: las acciones, los bonos emitidos por sociedades, la cesión o el endoso de los títulos de acciones, los reconocimientos de personerías jurídicas a sindicatos de trabajadores, cooperativas, juntas de acción comunal, clubes deportivos no profesionales y los documentos privados mediante los cuales se acuerde la exportación de bienes de producción nacional. La presente normativa, establece el impuesto a la gasolina, el cual será cobrado sobre el precio final de venta al consumidor y tendrá una tarifa del 25,4 %, el encargado de liquidar el presente impuesto será Ecopetrol (Ley 6, 1992, Art. 32, 36, 40, 45, 46, 47).

La Ley 6 de 1992, desarrolla gran parte de su articulado, en normas que para su momento, se conformaron como el estatuto antievasión, a través de medidas y sanciones que fortalecieron el poder tributario y el recaudo por parte del Gobierno nacional, por ello, la norma en cuestión, se encarga de dictaminar sanciones para aquellos agentes retenedores que no paguen a cabalidad los saldos percibidos por concepto de retenciones, también, se establece que se podrán implantar sistemas técnicos para el control sobre el impuesto de renta por parte de los agentes retenedores, se establecen los convenios de intercambio de información tributaria con otras naciones, se imponen medidas para sancionar a los contadores públicos, auditores o revisores fiscales, que de forma fraudulenta y engañosa, elaboren estados financieros o expidan certificaciones que no reflejen la realidad económica de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados, a los cuales se le podrá sancionar a través de multas, suspensiones o cancelaciones de su registro profesional como contadores públicos, también, se aplicarán sanciones para aquellas personas y entidades que obligadas a brindar información tributaria relevante, se nieguen a suministrarla a las autoridades competentes, o bien, cuando la que suministren, no se ajuste a la realidad financiera e impositiva de las personas obligadas (Ley 6, 1992, Art. 48, 50, 52, 54, 55).

La presente reforma, se encarga de establecer el registro especial de exportadores, el cual avalará las solicitudes de compensaciones o devoluciones en el impuesto sobre las ventas, también, se definen las condiciones sobre las cuales operará el domicilio fiscal, según sea el lugar del desarrollo de las actividades económicas del contribuyente y se establece que los contribuyentes que se encuentren en mora por más de 3 años en sus obligaciones tributarias, deberán actualizar el monto de la deuda conforme al incremento del IPC, asimismo, se disponen sanciones para los trabajadores públicos que aumentando su patrimonio, no logren dar una justificación satisfactoria de la procedencia de dichos recursos y se definen normas referentes a los procedimientos administrativos de cobro (Ley 6, 1992, Art. 69, 70, 77, 78, 80).

Uno de los cambios más importantes de la presente normativa, gira en torno a la transformación de la Dirección General de Aduanas, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual, por medio de la presente ley, se eleva a la categoría Unidad Administrativa Especial, bajo la denominación Dirección de Aduanas Nacionales, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La norma en comento, suprime el fondo rotatorio de aduanas, por ello, sus actividades y

competencias, son asumidas por la nueva Unidad Administrativa Especial, asimismo, la norma le asigna funciones a la Dirección de Apoyo Fiscal, la cual, se encargará de la asesoría en planeación y administración del régimen financiero, junto con el apoyo que ésta le deberá dar a los entes territoriales en términos de evaluación y estudios respecto al régimen tributario de los contribuyentes junto con la asesoría dada al Ministro de Hacienda, en lo atinente a la proposición y estudio de los proyectos de ley relacionados con los tributos de las entidades territoriales (Ley 6, 1992, Art. 106, 107, 110).

La Ley 6 de 1992, dispone que las zonas francas estarán exentas del impuesto sobre la renta y define la no causación del impuesto sobre las ventas a turistas extranjeros en las zonas del país con régimen aduanero especial, además, se establece un régimen especial para la introducción de mercancías provenientes del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los cuales, podrán descontar el porcentaje del impuesto al consumo, el impuesto sobre las ventas y también los gravámenes arancelario causado al momento de la importación (Ley 6, 1992, Art. 115, 117, 121).

Por último, la Ley 6 de 1992, establece el impuesto al oro con una tasa del 4 % y al platino con una del 5 %, dichos impuestos, serán cobrados a los productores o comerciantes según el valor total que se pague en la enajenación de dichos bienes, a su vez, la norma plantea deducciones a las personas jurídicas que desarrollen inversiones en el control y el mejoramiento del medio ambiente, a través de deducciones en el impuesto de la renta cuyo valor no podrá superar el 20 % de la renta líquida, también, la norma se encarga de establecer la exención sobre el impuesto al cine, la obligación de los contratistas de pagar el total del impuesto de timbre en el caso de contratos con entidades públicas, además de la obligación por parte de las notarías de pagar el 12,5 % de los ingresos brutos obtenidos por concepto de todos los ingresos notariales y, se establece la exención del impuesto sobre la renta para los primeros veinte salarios mínimos recibidos mensualmente en el caso de las pensiones de jubilación, vejez e invalidez del sector público (Ley 6, 1992, Art. 122, 123, 125, 130, 135, 139).

El año 1993, fue para Colombia, un año inmerso en una serie de cambios institucionales y sociales que determinarían el rumbo en varios temas coyunturales para el país, por ello, dicha anualidad se caracterizó por la agudización de la violencia a causa de la guerra contra los carteles de la droga y

el Estado colombiano, simultáneamente, se desarrollaba la guerra entre esos mismos carteles por la hegemonía criminal en el país, en medio de dicho contexto, y pese a los bajos resultados de parte del Estado colombiano en su lucha contra las organizaciones criminales, el 2 de diciembre de dicho año, se da de baja por parte del comando del Cuerpo Élite de la Policía Nacional al narcotraficante Pablo Emilio Escobar Gaviria, máximo líder del Cartel de Medellín y uno de los narcoterroristas más sanguinarios de la historia reciente de Colombia, lo cual, se configuró en su momento, como un triunfo de la institucionalidad y del Estado colombiano sobre el poder criminal (González Rodríguez, 2022, Pág. 108, 123).

El contexto de la guerra entre los carteles de la droga y el Estado colombiano, marcó la historia para el año 1993, sin embargo, institucionalmente, dicha anualidad produjo modificaciones que hasta el día de hoy, perviven en la organización política y legal colombiana, dichos cambios, comienzan con el cumplimiento de lo ordenado por el Decreto 2117 de 1992, respecto a la fusión de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN), la cual trajo como producto, la creación formal de la actual Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, configurándose Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además, durante el año 1993, se publicaría la Ley 100 de 1993, la cual transformaría el modelo de salud y daría paso a la creación del Sistema de Seguridad Social Integral Colombiano.

En materia económica, el año 1993 presentó una tasa de crecimiento del PIB del 5,2 %, los sectores que más crecieron fueron: las importaciones, el comercio, los sectores dedicados a la producción de bienes de consumo y de capital, el sector de la construcción y el sector automotriz, lo anterior, se debió a la modernización del aparato productivo y a la abundancia en la oferta de crédito para el consumo en los hogares (FEDESARROLLO, 1994, Pág. 5, 11, 12, 20).

La Ley 100 de 1993, se creó con el objetivo de modificar el sistema pensional colombiano, por medio de ella, se introducen amplias modificaciones sobre el manejo del régimen tributario del país, dicha norma, fue presentada ante el Congreso de la República el 29 de septiembre del año 1992 por el Ministro del Trabajo Luis Fernando Ramírez Acuña, y tras casi un año y medio de debates en las respectivas Comisiones de Cámara y Senado, es aprobada en sesiones conjuntas el



14 de junio de 1993, pasando así a sus respectivos debates en plenaria, en los cuales se aprueba la norma en plenaria del Senado de la República el 10 de noviembre de 1993 y en plenaria de la Cámara de Representantes el 2 de diciembre de dicho año, la conciliación de los textos aprobados en plenaria de Cámara y Senado se da el 15 de diciembre y el 23 de diciembre del año 1993 es formalmente publicada dicha ley.

Los cambios tributarios introducidos a través de la Ley 100 de 1993, comienzan con las exenciones dadas por parte de la normativa, para los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual, los recursos de los fondos para el pago de los bonos y cuotas de bonos pensionales, los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida y los recursos del fondo de solidaridad pensional, asimismo, se establece que estarán exentos del impuesto sobre la renta y complementarios, el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión, los fondos de previsión y de seguridad social del sector público, los fondos depositados en las cuentas individuales de ahorro pensional del régimen de ahorro individual con solidaridad junto con sus respectivos rendimientos, las sumas destinadas al pago de los seguros de invalidez y de sobrevivientes que pertenezcan al régimen de ahorro individual, por su parte, las pensiones se encontrarán exentas del pago del impuesto sobre la renta, con excepción de aquellas que superen los 25 SMLMV, además, la norma establece una exención sobre el impuesto de timbre por los actos o documentos relacionados con la administración del Sistema General de Pensiones (Ley 100, 1993, Art. 135).

La Ley 100 de 1993, establece exenciones en el impuesto sobre las ventas (IVA), las cuales se aplicarán sobre los servicios que presten las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad y de prima media con prestación definida, también estarán exentos sobre este impuesto, los servicios de seguros y reaseguros que prestan las compañías de seguros por invalidez y pensión de sobrevivientes contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad. Es importante decir, que la reforma dispone que los aportes realizados en el Sistema General de Pensiones, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por salarios, dichos ingresos, se entenderán como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, adicionalmente, los pagos efectuados por concepto de cesantías serán sujetos de retención en la fuente por parte de la nación (Ley 100, 1993, Art. 135).

La Ley 100 de 1993, define que los excedentes de libre disponibilidad pertenecientes a las cuentas de ahorro pensional, estarán gravados con el impuesto de renta, dispone la destinación de recursos provenientes del impuesto de renta que reciban las entidades territoriales, los cuales, deberán ser invertidos para el pago de pensiones y, se establece que parte de los recursos provenientes del impuesto de remesas serán destinados al Fondo de Solidaridad (Ley 100, 1993, Art. 136, 145, 221).

Por último, la Ley 100 de 1993 dispone en materia tributaria que, se gravará con el impuesto sobre la renta, los excedentes de libre disponibilidad producidos por la rentabilidad de las cuentas de ahorro pensional, además, se crea un nuevo impuesto, llamado impuesto social a las armas y municiones, el cual será pagado por aquellos que dentro del territorio nacional, porten armas de fuego, su pago se efectuará en cada expedición o renovación del salvoconducto y este tendrá una tarifa del 10 % de 1 SMLMV, también, la norma crea el impuesto social a las municiones y explosivos, el cual se cobrará según el valor del producto con una tasa del 5 %, las anteriores contribuciones, no serán pagadas por parte de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional ni las Entidades de Seguridad del Estado (Ley 100, 1993, Art. 224).

## **Análisis de resultados**

### **6. Análisis de resultados.**

#### **6.1. La falta de claridad de las leyes tributarias.**

La ley, es la expresión soberana del Estado de Derecho a través de la cual se dictamina el ordenamiento jurídico del Estado, en dicha función, las leyes obtienen su legitimación gracias al poder legislativo conformado por el Congreso de la República, en el cual, y bajo su deber ser, conviven todas las voluntades populares que integran la nación. Teniendo el anterior punto presente, se hace pertinente decir que las leyes, se crean en primera medida, para regular la conducta del hombre en cuanto al desarrollo de su vida en sociedad; bien se explicaba en el primer capítulo, que al hombre se le hace necesario renunciar a su estado de naturaleza para concederle a ese gran leviatán de Hobbes, que en la práctica se configura como el Estado, el poder sobre su vida y libertad, en la medida en que el Estado, bajo esa renuncia, adquiere la obligación de garantizar como mínimos de supervivencia, la seguridad, el cual es un derecho habilitante de la paz y la vida de las personas en sociedad.

Las garantías mínimas brindadas por el Estado, son estipuladas por medio de las leyes, las cuales, tienen un carácter vinculante y de obligatoria observancia por vía del contrato social, el cual relaciona a todos los miembros de un Estado que previamente, han renunciado a su estado de naturaleza; por lo anterior, y con la conciencia de la existencia de dicho leviatán y la existencia del contrato social, como ente vinculante de las normas que protegen y guardan los derechos de cada uno de los ciudadanos, se debe tener presente que dichas leyes que buscan regular la conducta humana, se encargan esencialmente de: mandar, prohibir, permitir y castigar la conducta de los asociados al interior del Estado de Derecho (Ley 84, 1873, Art. 4).

Las anteriores capacidades que tiene la ley para regular la conducta humana, deberán ser claras y diáfanas en el contenido y materia que se encarguen, pues, bien expresa la Corte Constitucional en su sentencia C - 556 de 1994, que una ley es clara en la medida en que establece certeza sobre los puntos determinantes de la conducta social, por medio de criterios que elucidan y que no oscurezcan el entendimiento, pues, a juicio de la Corte, sin la determinación conceptual apropiada

sobre el contenido de las normas, se hace imposible el desarrollo de la moción de voluntad que traiga consigo el debido cumplimiento del precepto jurídico ordenado a través de la norma, además, la Corte agrega que las normas jurídicas, no pueden generar confusión en los destinatarios, sino que, por el contrario, estas deberán ofrecer estabilidad y certeza jurídica sobre aquellos destinatarios de la ley, quienes son, en últimas, los asociados del Estado de Derecho (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia del 6 de diciembre de 1994, Exp. D - 626).

Lo anterior, confirma gran parte de las sospechas que se tenían en el inicio de esta investigación y que se evidenciaron en el desarrollo del tercer capítulo relacionado con las reformas tributarias expedidas desde el Gobierno del presidente César Gaviria hasta el Gobierno del presidente Iván Duque, pues, bien se evidenció en el estudio de cada unas de las leyes y decretos con modificaciones tributarias, que éstas utilizan y abusan de los tecnicismos propios de la materia, los cuales son a mi juicio, alejados del ciudadano promedio, quienes en últimas, vienen siendo los destinatarios de los impuestos que se encargan de promover y establecer dichas normas.

Si bien en el cuarto capítulo se hace una exposición de los objetivos, cambios y principales modificaciones de las leyes tributarias, dicho trabajo académico requiere de una minuciosidad y rigurosidad académica en su estudio, características que deberían estar bien presentes en estudiantes y académicos que aborden el estudio de artículos científicos y no en normas de carácter general que se encargan de regular las conductas y el patrimonio de las personas.

En concordancia con el anterior punto, el fallo 862 del 2011 del Consejo de Estado, expresa que las leyes, en aras de permitir el desarrollo de la confianza legítima de los particulares en cuanto a la legalidad, claridad y previsibilidad de las reglas jurídicas, deberán responder a una técnica más orientada a consideraciones de claridad e inteligibilidad que de estilo o elegancia de la lengua (Consejo de Estado, 2011), por su parte, la sentencia C-054 del 2016 de la Corte Constitucional, en el apartado en el cual el Consejo de Estado brindó su intervención, expresó que: *“la claridad de la ley, indudablemente, facilita su observancia y, sobre todo, la adecuación de la conducta humana dentro de lo justo y legal.”* (Corte Constitucional, 2016), lo anterior, evidencia el raciocinio que desde las altas Cortes se promulga respecto a la fundamental importancia que tienen la claridad de la ley en cuanto a su aplicación y sometimiento a ésta por parte de los asociados.

Cómo podrá entonces, reclamar el Estado el día de mañana a los ciudadanos del común, el total cumplimiento de las normas tributarias promulgadas desde el poder ejecutivo o el legislativo, cuando éstas, parecen escritas por una casta tecnócrata encerrada en el mundo de la burocracia, cuando el deber ser, debería estar apegado a que las normas como bien lo expresa la Corte y el sano juicio, fueran entendibles y digeribles para todos los ciudadanos, desde el más erudito de éstos hasta aquel que tenga la más básica educación.

El apartado de la sentencia referida anteriormente, concuerda con la constante falta de claridad por parte de las leyes, hasta tal punto, que el poder judicial lanza una exhortación al poder legislativo para que, futuramente, procure expedir leyes claras y nítidas, las cuales sean abiertas y transparentes con los ciudadanos, de tal suerte que la vinculación ante los mandatos legales proferidos desde el poder legislativo, sean de fácil entendimiento y ejecución de parte de cada uno de los asociados.

Para finalizar este punto, considero que según las razones expuestas, y con base en los estudios desarrollados en el capítulo referente a las reformas tributarias, el poder legislativo en Colombia, no ha actuado de tal forma que la participación ciudadana, la transparencia y el carácter inteligible de las leyes, sean una realidad en nuestro país. La totalidad de las leyes tributarias estudiadas en la presente investigación, me permiten aseverar que estas no cumplen con la claridad, la nitidez y el fácil entendimiento que estas deben brindar para su debida observancia, además de tener en cuenta, que la obscuridad presente en los textos legales, deja la puerta abierta a la discrecionalidad y la subjetividad que desde la interpretación, las distintas autoridades le puedan dar a esta. Es por lo anterior, que considero que las normas tributarias expedidas desde el año 1990, hasta el año 2022, no son normas cercanas a los ciudadanos de a pie, al no utilizar un lenguaje común e inteligible.

Lo anteriormente expuesto, se configura como un punto negativo de la ley objetiva que se retrata en el mundo académico como las reformas tributarias, por ello, desde el balcón de opinión, que me brindan los párrafos aquí construidos, considero que el poder legislativo, debe propender por acercarse cada día más al ciudadano, dicho propósito, debe comenzar por las normas de las cuales es creador y que configuran y motivan la razón de ser del poder legislativo en Colombia.

## **6.2. Las constantes reformas tributarias.**

Los Estados de Derecho, las leyes, así como la vida misma, se encuentran inmersos en un devenir de cambios y transformaciones, que definen y alteran, todo aquello que se ha conocido; bien diría entonces el filósofo Heráclito, que lo único constante en la vida es el cambio, pese a ello, y a la realidad cotidiana que representan las transformaciones en nuestra sociedad, no podemos ser ajenos a la importancia que representan para los regímenes democráticos y el sano desarrollo de la vida en sociedad, los valores como la paz, el orden, la seguridad, la responsabilidad y la estabilidad. Los anteriores valores constituyen el equilibrio bajo el cual se espera que las sociedades sean guiadas, pues, si éstos valores no son las realidades en las cuales se desenvuelven las personas en sociedad, valdría entonces la pena que nos preguntásemos sobre el sentido de tantas revoluciones y años de guerra al interior de las naciones; valdría también la pena repensar, las dos consignas elevadas en nuestro escudo nacional referentes a la libertad y el orden, valores inspiracionales de la fundación de nuestra patria, que sin lugar a dudas, perviven en los deseos de cada uno de los miembros de Colombia.

La anterior reflexión, nos introduce en la disquisición referente a todos los cambios de carácter normativo suscitados en nuestra República, específicamente, y según el objeto de la presente investigación, los producidos desde el 7 de agosto del año 1990, fecha en la cual empezó el gobierno de César Gaviria, hasta el 7 de agosto del año 2022, fecha en la cual terminó el gobierno de Iván Duque, dicho periodo de tiempo, fue el analizado en el cuarto capítulo referente a las reformas tributarias, el cual, dentro de los resultados arrojados, evidencio que en Colombia se han aprobado por parte del Congreso de la República más de 30 leyes que se han encargado de introducir cambios tributarios en el país, lo anterior, nos da un promedio según el cual, en Colombia, la Rama Legislativa desarrolla cambios en materia tributaria cada 13 meses.

Por su parte, en cuanto a la expedición de normas tributarias, el poder ejecutivo no se quedó atrás, pues en este mismo periodo de tiempo, la Rama Ejecutiva, a través de los distintos presidentes de la república que han gobernado en estos 32 años, han expedido aproximadamente unos 26 decretos con transformaciones y adiciones a la normativa tributaria de la nación, lo cual nos da un promedio en donde el poder ejecutivo en Colombia, en cabeza de los distintos presidentes de la república, ha expedido cada 15 meses, decretos que transforman el régimen tributario de la nación.

En la totalización de las anteriores cifras, y bajo el entendimiento de la Rama Ejecutiva y Legislativa, como expresión soberana del Estado, se llega a la lamentable conclusión consistente en que en Colombia hay transformaciones tributarias vía leyes y decretos, expedidos por parte del Estado cada 7 meses. Lo anterior, se configura como un exabrupto cuando se logran dimensionar las implicaciones que dichos cambios tienen para la confianza en la inversión y la estabilidad de las finanzas públicas producto de las constantes reformas tributarias.

Los cambios normativos en materia tributaria en Colombia, no evidencian precisamente un exceso de trabajo por parte de la Rama Ejecutiva y Legislativa, por el contrario, éstas evidencian en sus resultados una falta de efectividad y permanencia en las normas que desde el Estado se promulgan, pues, la calidad de estas normas sería evidenciada en su permanencia en el tiempo, y la estabilidad que éstas, le logran dar a la normativa tributaria del país. Por otra parte, las constantes reformas a la normativa tributaria, son la evidencia que del uso de ésta figura legislativa se está dando, pues, según la lectura y el estudio de cada una de estas normas, se entienden éstas como el comodín al cual siempre recurre el Estado para la financiación del gasto público, lo que, habla más de la incompetencia por parte de éste para su sano financiamiento, que de su efectividad en el debido recaudo, pues, cuáles pueden ser las garantías que brinda el Estado colombiano a los inversores nacionales y extranjeros, cuando la volatilidad de las normas en materia tributaria en Colombia, es la regla y no la excepción.

Para finalizar este punto, se concluye que en Colombia, no hay una política de Estado tendiente a la estabilización de las normas tributarias, pues, la cantidad de producción normativa en Colombia es exagerada y desmedida, lo cual es muestra de la desorganización que hay en esta materia y que el país, adolece de una política fiscal sólida que logre establecerse en el corto, mediano y largo plazo; lo anterior, nos lleva a concluir que el país necesita urgentemente, un proceso serio de planeación tributaria, en donde se reduzca la periodicidad de los cambios tributarios y se brinden mayores garantías que propendan por la estabilidad de las normas, el fomento de la confianza ciudadana con las instituciones y las garantías sobre la seguridad jurídica y económica.

### **6.3. Los constantes cambios tributarios como violación de la seguridad jurídica.**

La seguridad jurídica, se erige como una de las piedras angulares sobre las cuales se basan los Estados de Derecho y los ordenamientos jurídicos en la actualidad, la cual, puede ser abordada desde muchos enfoques según la esfera legal y política desde la que se estudie dicha materia, no obstante, se debe tener en cuenta que ésta se configura como la certeza y la previsibilidad que sobre el ordenamiento jurídico pueden llegar a tener los asociados; bien se explica desde la academia, a través del jurista Español Gregorio Peces-Barba, que la seguridad jurídica es entendida no como un derecho, sino más bien como un principio y un valor que se encarga de inspirar a todo el ordenamiento jurídico, de la cual, se desprende la certeza y certidumbre que acaba con el temor y la zozobra brindando al individuo tranquilidad frente a las situaciones que de forma objetiva, tenga que gestionar el Estado (Peces-Barba Martínez, 1990, Pág. 219, 220).

Además del anterior aporte dado por el jurista español, vale también la pena mencionar el dado por la maestra Isabel Lifante Vidal, de la Universidad de Alicante, la cual considera que la seguridad jurídica es la capacidad que proporciona el derecho para prever, en su mayor medida, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta, a ello, le complementa que la seguridad jurídica debe ser entendida como un valor que se encarga de posibilitar el desarrollo de la autonomía personal, y en términos sociales, el debido desarrollo de los derechos humanos. La referenciada jurista, explica que el componente fáctico de la seguridad jurídica se compone del carácter de previsibilidad que ésta contiene, pues, a su juicio y amparada por lo preceptuado por el teórico del derecho Lon Fuller, para que la previsibilidad jurídica se concrete, las leyes deben ser públicas, generales, claras, estables, de posible cumplimiento, irretroactivas, no contradictorias y aplicadas por los jueces y funcionarios del Estado de manera consistente, características que, ayudan y apalancan la previsibilidad y, por lo tanto, la seguridad jurídica al interior de un Estado (Lifante Vidal, 2013, Pág. 86, 87, 94).

Desde hace dos décadas, la jurisprudencia colombiana ha desarrollado ampliamente este tema, así se evidencia en lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C - 836 de 2001, en la cual se preceptúa sobre la necesaria estabilidad que las normas deben tener, las cuales, sean en realidad una garantía jurídica con la cual puedan contar los administrados al interior del Estado de Derecho, pues, a juicio de la Corte, solo así se puede asegurar la vigencia de un orden justo, lo cual, guarda



relación con lo analizado en los preceptos teóricos anteriormente plasmados (Corte Constitucional, 2001).

En el siguiente año la Corte expresaría a través de la sentencia T - 502 del 2002, que la seguridad jurídica se define como un principio central de los ordenamientos jurídicos, el cual, supone para los asociados, una garantía de certeza, en primera medida, porque estabiliza las competencias de la administración, el legislador o los jueces, brindando certeza sobre sus funciones y el debido alcance de éstas, de tal manera que los asociados no se vean sorprendidos por abruptos cambios de competencia o de la respectiva ley a aplicar (Corte Constitucional, 2002), en ese mismo año, la Corte también expresó por medio de la sentencia C - 007 de 2002, que la seguridad jurídica, no impide cambios en las reglas de juego, pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente y en desmedro de la debida previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas (Corte Constitucional, 2002).

Sumado a lo anterior, el Consejo de Estado ha expresado que la modificación de las normas, las cuales son entendidas como las reglas de juego bajo las cuales se actúa en una sociedad, deben ser permitidas, sin embargo, expresa el Consejo de Estado, que debe existir una exigencia consistente en que estos cambios no se hagan de manera arbitraria y de forma inesperada, sin tomar en cuenta la estabilidad de los andamiajes jurídicos de la nación, defendiendo en este fallo, los preceptos amparados por la doctrina jurídica, los cuales sostienen que la seguridad jurídica, es el resultado a la vez de la claridad y relativa permanencia de las normas al interior del Estado de Derecho (Consejo de Estado, 2011); un año después, nuevamente la Corte Constitucional en la sentencia C - 250 del 2012, se expresó respecto a la seguridad jurídica como un bien jurídico de relevancia constitucional, volviendo a recalcar la importancia que tiene este principio, en el desarrollo del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, 2012), pasados 3 años, la Corte vuelve a referirse sobre la seguridad jurídica, concibiéndola como aquella certeza sobre las reglas que les serán aplicadas a los asociados frente a los jueces, además, agrega la Corte que la seguridad jurídica se encuentra amparada por los principios de la buena fe y la confianza legítima (Corte Constitucional, 2015).

Las anteriores conceptualizaciones, encargadas de brindar una ilustración necesaria frente al desarrollo doctrinal y jurisprudencial de la seguridad jurídica, junto con el desarrollo dado en el capítulo referente al estudio de las reformas tributarias en Colombia, desarrolladas desde el Gobierno del presidente César Gaviria hasta el Gobierno del presidente Iván Duque, conforman la plataforma sobre la cual dictaminó que efectivamente, los excesivos cambios tributarios en Colombia, se configuran como una violación directa a la seguridad jurídica de los colombianos.

El desarrollo de más de 30 Leyes tributarias, junto con la expedición de más de 26 Decretos contados desde el gobierno de César Gaviria hasta el Gobierno de Iván Duque, brindan el promedio según el cual en Colombia, se producen cambios tributarios cada 7 meses, lo que permite darle solidez al argumento basado en los constantes cambios tributarios desarrollados en el país, que a la postre, quebrantan el principio de seguridad jurídica.

Es importante establecer, que la altísima frecuencia de estos cambios, no guarda coherencia con lo preceptuado por la Corte Constitucional en lo referente a aquellas características que se vinculan a la definición y el entendimiento que la Corte tiene respecto a la seguridad jurídica, pues, en primera medida, los constantes cambios tributarios en Colombia, no fomentan ni la estabilidad normativa, ni la garantía de certeza en el ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos los asociados; asimismo, si la seguridad jurídica es entendida como la desatención que desde los poderes políticos se le hace a la arbitrariedad, la exagerada expedición de normas con contenido tributario, dan comienzo a lo arbitrario, en la medida en que el ánimo de permanencia de las normas se desvanece y, por el contrario, la promiscuidad tributaria se convierte en la nociva realidad de nuestro país.

Por último, se debe tener en cuenta la gran responsabilidad de la problemática anteriormente expuesta, por parte del poder legislativo y ejecutivo, pues, según lo evidenciado, su permanente expedición normativa, desatiende el principio central del Estado de Derecho de la seguridad jurídica, en la medida en que los asociados se encuentran a la merced de constantes cambios en materia tributaria, perdiendo la posibilidad de previsibilidad que se pueda tener sobre sus actuaciones y su ajuste a las reglas, en tanto que dicha previsibilidad, se ve avasallada por la hiperinflación tributaria, la cual acaba con la certeza en el actuar de los asociados y con la garantía

de estabilidad jurídica que debe ser amparada desde el Estado y sus instituciones.

#### **6.4. El exceso de reformas tributarias afectan la confianza en el mercado.**

Si la seguridad jurídica es fundamental para el debido desarrollo del Estado de Derecho, la confianza al interior de la economía es fundamental para su sano y correcto funcionamiento, dichas premisas, se compadecen con la reflexión dominante en la literatura económica según la cual, el Estado, más allá de su bajo o alto intervencionismo en la economía, tienen una función clara respecto al establecimiento de las condiciones necesarias que permitan el adecuado desarrollo de ésta, dicha función, la ejecuta el aparato estatal por medio de las políticas que propendan por el establecimiento de un marco legal claro, el apoyo a la estabilidad institucional y macroeconómica del Estado, junto con la transparencia que desde las instituciones públicas se profese. Lo anterior, nos introduce en aquello que desde la academia se denomina como las variables blandas y aquellos aspectos socioculturales que afectan el desarrollo económico, lo cual explica muy bien la Doctora Claudia Labarca, a través de su obra *“La confianza y la reputación como variables del desarrollo económico”*, en donde bien se expone la existencia y el funcionamiento de redes sociales basadas en la confianza, las cuales a su criterio, afectan el desarrollo y el crecimiento económico (Labarca, 2008, Pág. 73).

Teniendo presente la importancia que trae consigo la confianza al interior de los mercados, vale la pena profundizar más en esta acepción, la cual trae consigo varios niveles de enfoque y que será abordada en este caso, desde el enfoque económico, por ello, recorro entonces a lo preceptuado por el docente colombiano Fabio Alberto Gil Botero, en donde en una de sus investigaciones, se explica que la confianza, es una acción del presente que tiene como horizonte el futuro y que se sustenta en el pasado, la cual, en términos económicos, constituye una ventaja competitiva que trae como beneficio la reducción de los costos y mejora las relaciones entre los agentes y usuarios del sistema financiero y el mercado (Gil Botero, 2012, Pág. 58, 59, 62).

Por su parte, el escritor Stephen M. R. Covey expresa en su libro *El factor confianza*, que la importancia de ésta, recae en que la confianza siempre estará relacionada con la velocidad y los costos al momento de desarrollar cualquier tipo de operación económica, de tal forma que cuando haya poca confianza, exista poca velocidad en la gestión de operaciones lo cual se verá traducido

en el aumento de costes y la reducción de la rapidez al interior del mercado; Stephen Covey explica que la confianza, se configura en pleno siglo XXI, como un eje fundamental para el debido desarrollo de la economía, pues a su juicio, y bajo el contexto de un mundo altamente competitivo y globalizado, ya no es el más grande el que le gana al más chico, sino que es el más rápido, el que le gana al más lento (Covey & Merrill, 2007, Pág. 38, 39, 41, 42).

Al tenor de lo anteriormente dicho, se puede afirmar que la confianza resulta necesaria para la construcción de transparencia en el marco de las relaciones producidas entre los sectores empresariales, sociales y públicos, al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo, afirma que la confianza es la creencia consistente en que los demás no actuarán de manera oportunista, no harán promesas que no puedan cumplir y no incumplirán promesas que sí pueden cumplir, además, se explica en el libro del BID, que la confianza es la fe en los demás, en su honestidad, fiabilidad y buena voluntad. Se debe tener en cuenta, que cuando la confianza de los asociados en las instituciones disminuye y el gobierno se vuelve incompetente, la confianza en la economía también se pierde, al ser el Estado incapaz de garantizar la estabilidad económica, lo anterior, sustenta el pensamiento según el cual las crisis económicas, afectan la confianza en las instituciones, por ello, cuando existen sensaciones o momentos de incertidumbre sistémica, de inestabilidad política y de cambios regulatorios imprevistos, la desconfianza en el mercado crece, lo cual, termina afectando su debido crecimiento y desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022, Pág. 2, 8, 22, 26, 56, 59, 156).

Los parámetros de confianza en Colombia, y bajo los cuales desarrolla sus mediciones a través del DANE, se dan en los términos de la OCDE, la cual expresa que la confianza es la expectativa de una persona acerca de que otra persona o institución, actuará de manera consistente con sus expectativas de conducta positiva, asimismo, la OCDE expresa en referencia a la importancia de esta, que la confianza influencia el desempeño económico, la gobernanza por parte del Estado y el bienestar de las personas en sociedad, instando a los gobiernos a construir confianza gestionando debidamente las expectativas de los asociados (OCDE, 2022, Pág. 1, 2).

La Rama Judicial colombiana, también se ha encargado de preceptuar y definir la confianza desde la órbita de la confianza legítima, la cual se explica desde la Corte Constitucional como: “El

*principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez” (Corte Constitucional, 2018).*

Como se argumentó a través de los anteriores puntos referentes a los excesos de reformas tributarias y la vulneración que representaban para la seguridad jurídica, los excesos de cambios tributarios en el país, también, se debe tener en cuenta que estos reiterados cambios en la normativa, afectan la confianza en el mercado en los términos anteriormente expuestos, en primera medida, porque el desarrollo de negocios e inversiones, siempre van a requerir confianza y certeza, como mínimo, en que las situaciones y condiciones del negocio se van a mantener, pues, difícilmente las personas desarrollarían negocios cuando la certeza sobre los términos de su ejecución estuviesen en tela de juicio y por ello, cuando las personas se obligan, lo mínimo que esperan es que la prestación en virtud de la cual cumplen su obligación, sea una realidad, lo mismo para aquel que firma un contrato y paga adelantadamente, esperando que aquel con el que firmó el contrato, le cumpla según los términos establecidos.

Las constantes reformas tributarias, que se configuran luego, como las reglas de juego en materia de tributos al interior de un mercado, no ayudan a que los inversionistas nacionales y extranjeros, tengan las garantías mínimas de estabilidad para el desarrollo óptimo de los negocios, a su vez, los constantes cambios enunciados en la presente investigación son la evidencia de que Colombia crea con sus excesivas reformas al sistema tributario, condiciones y escenarios poco atractivos para los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, haciendo decrecer su competitividad económica internacional y de desarrollo.

Por último, el exceso de reformas tributarias por parte del Estado, ignoran el principio de confianza legítima el cual debe ser seguido y acatado por él mismo, pues, la hiperinflación tributaria, no brinda estabilidad alguna para las condiciones que a la luz de la confianza legítima debe garantizar el aparato estatal, además, no es justo que los bajos índices de confianza que a la postre generan

efectos inflacionarios en la economía, los tengan que pagar los ciudadanos del común por los malos mensajes que brinda el Estado y por su incompetencia para generar estabilidad y condiciones óptimas de confianza y equilibrio en la economía. Los Estados deberían tener presente, que construir confianza al interior de la economía de un país, es algo muy difícil, tarea que incluso puede llevar años de construcción y trabajo, sin embargo, destruirla, puede ser el efecto de unas malas declaraciones o de una sola ley que ponga en riesgo la estabilidad económica nacional.

### **6.5. El eufemismo de las reformas tributarias de Iván Duque.**

La palabra eufemismo, es definida desde el diccionario Larousse como aquel modo de expresar con suavidad o decoro ciertas ideas (Larousse, 1989, Pág. 387), por su parte, el escritor Enrique Gallud Jardiel, en su artículo El eufemismo como instrumento de manipulación social, preceptúa que los eufemismos son voces que sustituyen a otras, al resultar estas, inapropiadas en un contexto determinado y añade, que es sumamente grave que los eufemismos sean utilizados como armas de cambio social y de manipulación manifiesta (Gallud Jardiel, 2005, Pág. 121, 122, 124), asimismo, la RAE define la palabra eufemismo como aquella manifestación suave o decorosa de ideas cuya recta y franca expresión sería dura o malsonante (Real Academia Española, 2001).

Bajo las anteriores definiciones sobre aquello que desde la academia se entiende por la palabra eufemismo, se hace imperioso, hablar sobre la práctica desarrollada en el gobierno de Iván Duque, consistente en nombrar de forma engañosa y yo diría, hasta fraudulenta, las leyes que se enmarcan dentro de la realidad jurídica, política y económica del país como verdaderas reformas tributarias, aquellas reformas de las cuales hablo son: la Ley de financiamiento con nominación 1943 del año 2018, la Ley de crecimiento con nominación 2010 de 2019 y la Ley de inversión social con nominación 2155 del 2021.

Desde lo analizado en el cuarto capítulo, la forma como se promovieron y se impulsaron las reformas enunciadas, desde la concepción y promoción de su nombre, crean una situación que desde mi criterio, se configura como una práctica fraudulenta y engañosa de parte del Gobierno nacional y el Congreso de la República, pues, cuando se piensa en una Ley de financiamiento, no necesariamente se piensa en más impuestos para los asociados, por el contrario, lo que mínimamente se entiende de una Ley de financiamiento es que ésta será una ley de la República

que se encargará de definir las pautas a seguir en términos de financiación nacional y los presupuestos sobre los distintos planes y políticas públicas a ejecutar de parte del Gobierno, junto con las estrategias que se utilizarán para lograr un mayor presupuesto y reducir el gasto, no se piensa necesariamente, de una Ley de financiamiento, la adopción de un cúmulo de nuevos impuestos, cambios en las tasas y sobretasas al interior del ordenamiento tributario del país, lo anterior, dicho sea de paso, convalida la dependencia que tiene Colombia de los ingresos tributarios por parte de los contribuyentes, dependencia que, será desarrollada en los próximos puntos.

Desde mi perspectiva, una Ley de crecimiento económico, se asume como una ley que va a impulsar y desarrollar la economía, reforzando la infraestructura productiva del país y apoyando a los sectores empresariales y comerciales de Colombia, por el contrario, uno no cree que una Ley de crecimiento económico, sea aquella que se desarrolle principalmente, a través del cobro de más impuestos para los asociados, de igual forma pasa con la Ley de inversión social, la cual no se asocia por su nombre con el aumento en el cobro de tributos, sino más bien, con el aumento en el bienestar y el desarrollo social del país, junto con la debida promoción y estímulo de las familias más marginadas de Colombia.

Lo anterior, no quiere decir que las reformas tributarias enunciadas hayan sido en su totalidad negativas y que estas no hayan tenido descuentos en ciertos impuestos o exenciones en otros, lo que se busca demostrar, es que el Gobierno y el Congreso de la República no están siendo lo suficientemente transparentes con el pueblo colombiano en cuanto a la gestión, promoción, trámite y aprobación de sus normas. El pueblo Colombiano, merece unas instituciones diáfanas y probas, las cuales sean sensatas con sus asociados y no utilicen toda suerte de recursos, artimañas y engaños para vender leyes a título de supuesto progreso y crecimiento económico, cuándo éstas en la realidad jurídica y en el día a día de las personas, son verdaderas reformas tributarias.

Desde lo preceptuado en los párrafos precedentes, se hace comprensible que la palabra reforma tributaria traiga consigo una connotación semántica negativa para los ciudadanos, mucho más fuerte que la connotación o el impacto que podría llegar a tener el nombre de una norma titulada como Ley de inversión social, esto, es algo entendible, sin embargo, porque dicha dinámica sea entendible, no se hace válida ni mucho menos transparente y acorde a la ética que deben profesar

los funcionarios e instituciones públicas. Los ciudadanos esperan del poder y de sus instituciones transparencia, pues, en últimas, son ellos los llamados a rendirles cuentas a los asociados quienes son, aquellos a quienes se debe el poder que ostentan.

### **6.6 La dependencia del Estado colombiano de los ingresos tributarios.**

En el desarrollo del segundo capítulo referente a la economía, se habló de las escuelas económicas y los preceptos que éstas tenían de su definición y manejo, junto con el rol que el Estado debía cumplir al interior de la economía de un país, así, desde lo analizado en la escuela de economía austríaca, se discutía que en los modelos estatistas, el manejo de la economía se daba desde el control y dirección del Estado, como por ejemplo, ocurría en la economía keynesiana, la cual se basaba en políticas económicas tendientes a la dirección y planificación económica de parte del Estado y la responsabilidad que este último tiene sobre el debido equilibrio económico, pautas muy contrarias a las preceptuadas desde la escuela de economía austríaca que propende por un modelo económico en donde la intervención del Estado sea mínima y la plataforma de su progreso se dé en el marco de la libre competencia, el fomento de la producción individual y la libre empresa al interior de los mercados.

Desde lo discutido en el tercer capítulo referente a la hacienda pública, se explicó la forma como el Estado ejecuta su función económica, los mecanismos que éste utiliza para la respectiva financiación de cada una de las políticas públicas, el cubrimiento de los gastos requeridos para su debida existencia y el cabal desarrollo de los fines propuestos en la carta política del año 1991 junto con los planes de gobierno que cada presidente adecúa al respectivo Plan Nacional de Desarrollo, además, en dicho capítulo también se explicó que los ingresos del Gobierno nacional, devienen en su mayoría, de los ingresos tributarios que aportan los contribuyentes a título de impuestos, los cuales, conforman el 51,74 % según los datos aportados por el informe financiero de la Contraloría General de la República para el año 2022 (Contraloría General de la República, 2022, Pág. 2, 3).

Por su parte, los demás rubros que terminan de conformar los ingresos del Gobierno nacional Central, se encuentran dados por los ingresos no tributarios que a la postre, también los terminan pagando los asociados a través de las tasas, multas, contribuciones y aportes al Sistema de



Seguridad Social; el Estado colombiano, también se financia por medio de las rentas parafiscales que se entienden como los gravámenes de carácter obligatorio establecidos para un determinado grupo social o económico, como por ejemplo, las regalías pagadas por parte de empresas extractoras de hidrocarburos, las cuales, en razón a sus actividades económicas, se ven en la obligación de pagarle al Estado los distintos montos asignados por ley, y, no se debe pasar por alto los aportes recibidos de parte de las empresas industriales y comerciales del Estado que también financian el actuar del aparato estatal.

La cifra expuesta en el informe de la Contraloría, denota la alta dependencia que tiene el Gobierno Central de los aportes de los contribuyentes, demostrando que el Estado colombiano no es un Estado autosuficiente, pese a todos los monopolios que se reserva y a todas las actividades desarrolladas en el territorio nacional por las cuales recibe aportes y contribuciones, afirmación que, da sustento a los siguientes 3 puntos de coyuntura crítica para Colombia consistentes en: la problemática que enfrenta el Gobierno al depender en más de un 50 % de los ingresos tributarios, el Estado Colombiano no es un Estado que propiamente se pueda considerar productivo y, la alta dependencia de los tributos, explican la lamentable recurrencia a las reformas tributarias como método de recaudo.

Para el desarrollo de este primer punto, y con arreglo a lo estudiado en los capítulos referentes a la hacienda pública y las reformas tributarias, quisiera empezar estableciendo que la alta dependencia tributaria en Colombia, se avista como una riesgosa problemática en el contexto de un mundo altamente globalizado, ya que, las posibilidades de desarrollo económico, cada vez son más abiertas para las personas naturales y jurídicas, pues, cuándo estas últimas suelen ser grandes empresas, por lo general tienen la capacidad financiera y operativa para elegir el país en el cual quieren desarrollar sus operaciones y ejecutar su debida tributación, dicha decisión, suele resultar por lo general, en aquellos Estados que brindan las condiciones tributarias más estables, por su parte, la persona natural que recibe ingresos y cuenta con patrimonio de inversión, hoy más que nunca cuenta con la facilidad de cambiar las divisas en las cuales tiene representado sus ahorros, invertir en otros países y adquirir todo tipo de bienes en muchas de las naciones del mundo en donde exista una mayor estabilidad tributaria y un sistema menos regresivo.

Prueba de lo anterior, se fundamenta en que durante el año 2013 y 2014, empresas como Llantas Michelin, la farmacéutica Bayer que producía en Colombia la conocida Aspirina y el Alka-Seltzer, junto con la ensambladora de carros CCA, abandonaron el país, igualmente, durante el año 2016, otras multinacionales y grandes empresas que llevaban años establecidas en nuestra nación, decidieron trasladar toda su operación a otros países del continente, lo anterior, según varios informes de la prensa y de los directivos de dichas compañías se basan en las escasas garantías económicas y de desarrollo dadas en Colombia, entre dichas empresas se destacan las siguientes: la compañía productora de herramientas Apex Tool Group Colombia, la Startup PayPal, el banco Lloyds Bank, la empresa de producción industrial Mondelez, fabricante de Chiclets, Trident, Bubbaloo, Sparkies y Certs, también se fueron del país empresas como Citibank, las tiendas chilenas Ripley, la minera sudafricana Anglo American y las empresas textiles Mango, Aeropostale, Gap, Banana Republic y la Polar (Torres, 2016).

Dada la masiva fuga de empresas que antes producían, tributaban y generaban empleo en Colombia, se debe decir que las circunstancias que impulsaron la salida de dichas empresas, y, por lo tanto, de la inversión y de la productividad en Colombia, se deben, entre otras, a los altos impuestos que sobre las personas jurídicas conformadas como empresas se cobran y aún hoy en día se siguen cobrando; para darnos una idea de ello, durante el año 2016 el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas llegó en algunos casos al 40 % si se tiene en cuenta la tarifa del CREE que fue impuesta en la Ley 1607 del 2012 y estudiada en el capítulo referente a las reformas tributarias, junto con la sobretasa establecida por medio de la Ley 1739 del 2014 estudiada y expuesta en ese mismo capítulo.

Además de la anterior fuga de empresas y de la inversión en Colombia, las personas naturales han empezado a seguir en muchos casos ésta tendencia, al manejar ahorros en divisas extranjeras y ejecutar todo tipo de inversiones en el exterior, como fuentes de respaldo del patrimonio, lo anterior, esencialmente, se debe a las situaciones anteriormente expuestas, y a factores como la devaluación del peso colombiano y la creciente inflación que vienen soportando todos los asociados, por ello, en medio de tal situación, no es sensato que el Estado, con tan altos índices de dependencia a los tributos que tiene, desincentive y ahuyente aquello sobre lo cual obtiene sus tributos como lo es el aparato productivo de la nación.

Teniendo presente el fenómeno de la globalización en cada uno de sus niveles económicos, concluyo que no es responsable que el Estado bajo el actual contexto, ostente una dependencia tan elevada de los tributos aportados de parte de los contribuyentes, pues, el flujo y la volatilidad nacional de capitales e inversiones, es uno de los retos que deberá asumir el Estado colombiano durante las próximas décadas, ya que, en medio del presente contexto, los ingresos del gobierno central dependen en más de un 50 % de que las personas naturales y jurídicas, sigan ejecutando convencionalmente sus negocios en el territorio nacional, y por lo tanto, pagando sus debidos impuestos, pues, en caso de que se produjese una masiva fuga de capitales nacionales e inversiones extranjeras, el Estado colombiano estaría seriamente comprometido en su presupuesto y se vería enfrentado a un serio desbalance frente a los ingresos que con base a los tributos ha estado acostumbrado a recaudar (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021, Pág. 86).

La alta dependencia del Estado colombiano frente a los tributos que este cobra para su debida inversión y manutención, corroboran que el Estado, como realidad jurídica y política, no es propiamente autosuficiente, por consiguiente, se pone fuertemente en entredicho su faceta productiva, pues, en términos estrictamente económicos, sus propios ingresos sin contar los devengados a título de tributos, no cubren ni siquiera el 50 % de los ingresos del Gobierno nacional central.

El Estado, como figura política, no es un ente que propiamente se pueda jactar de su productividad, lo cual va en concordancia con lo evidenciado en la presente investigación, y que respalda el primer punto referente a su dependencia de los tributos como fuente de ingreso y explica el tercer punto consistente en la lamentable recurrencia a las reformas tributarias como principal método de recaudo de parte de Colombia. La alta dependencia del Estado a los tributos de parte de los asociados, explica la alta necesidad que este tiene de las reformas tributarias para poder captar los fondos requeridos y por consiguiente, explica el excesivo y recurrente abuso que el Estado hace de la figura de recaudo encarnada en las reformas tributarias, las cuales son el medio a través del cual el Estado amplía cada vez más el gasto público y los índices de recaudo por parte de este.

Si la dependencia por parte del Estado colombiano de los ingresos tributarios disminuyese, se esperaría, en congruencia a esto, que las normas tributarias no fuesen tan cambiantes y volátiles como hoy en día lo son, lo cual, aumentaría los índices de confianza jurídica y económica, en donde gracias a esto, muy seguramente se elevarían los índices de inversión en Colombia en la medida en que nos convertimos en un país más confiable para el ahorro, la inversión y el desarrollo de negocios tanto para personas nacionales como extranjeras.

Es por todo lo anterior, que concluyó que el Estado debe empezar un camino de ajustes en el gasto, en dónde responsable y seriamente analice los recursos actuales de su pertenencia, de tal forma que se haga un balance frente a los recursos que ostenta y las posibilidades de inversión que se podrían desarrollar una vez cubiertos todos los gastos de mantenimiento. El Estado, en aras de su transparencia, seriedad y responsabilidad, no debería seguir especulando sobre aquello que puede sacar del bolsillo de todos los asociados como siempre lo ha hecho, pues, esta práctica se puede desmoronar fácilmente el día que todos los asociados libremente, quieran sacar sus patrimonios de la jurisdicción colombiana, lo anterior, me lleva a la reflexión según la cual, debemos entre todos repensar el Estado, ello debe empezar por la forma como este se financia y se sostiene.

#### **6.7. El exceso de cambios tributarios que terminan siendo nocivos para la inversión del país.**

Desde lo expuesto en los capítulos y párrafos precedentes a este punto, los excesos de reformas tributarias y de cambios tributarios, denotan un ordenamiento jurídico débil y ambivalente que no propicia el debido desarrollo de la seguridad jurídica y la confianza de inversión en el mercado. No es sensato ignorar o negar la gran importancia que tiene la seguridad jurídica y la confianza para el sano desarrollo de la economía, pues, bien se explicó en el segundo capítulo en lo referente a los sistemas económicos, que la expansión de la economía y su respectiva estabilización, tenían que ver mucho con la confianza presente en los mercados, la cual, permitía la apertura en las relaciones económicas de parte de las naciones junto con la consolidación de contextos óptimos que dieran pie al desarrollo, la inversión y el debido intercambio comercial.

Teniendo presente estas disertaciones, se hace imperioso empezar estableciendo según los puntos anteriormente sustentados, que en Colombia persiste una excesiva expedición de normas tributarias encarnadas en reformas al sistema tributario por parte del poder Ejecutivo y Legislativo del país, lo

cual, fractura seriamente la confianza económica y la seguridad jurídica, desatando una baja en la inversión tanto nacional como extranjera, fenómeno expuesto en el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021 de la CEPAL, en donde se sustenta y explica que la tributación, desalienta la toma de riesgos y el espíritu empresarial, características que son esenciales al momento de ejecutar inversiones y tomar decisiones financieras (CEPAL, 2021, Pág. 84), además, en otra de las publicaciones de la CEPAL se expresa que la estabilidad económica, es uno de los grandes componentes que impulsan la inversión de un país y permiten su debido desarrollo (CEPAL, 2019, Pág. 11, 12, 16, 17).

Por lo general, los impuestos desincentivan la inversión en la medida en que implican costos adicionales para aquel que asume los costos de inversión de la actividad productiva, y con ello, no se quiere decir que estos no deban existir, pues bien diría Oliver Wendell Holmes, que los impuestos son el costo de vivir en sociedad (Wendell Holmes, 1927), sin embargo, no tiene sentido que por la carga que representan los impuestos, las actividades productivas no sean rentables y se desincentiven, no tiene tampoco sentido que dichas cargas tributarias, contenidas en las reformas tributarias que periódicamente se desarrollan en Colombia, espanten la inversión tanto nacional como extranjera, pues bajo esa lógica, los impuestos estarían agotando la fuente de su existencia, siendo esta los flujos de dinero y de capital en el desarrollo de una economía productiva al interior de un Estado.

En concordancia a lo anteriormente expuesto, los expertos Emanuele Baldacci, Benedict Clements y Sanjeev Gupta en la revista finanzas y desarrollo, apoyan la idea según la cual los ajustes fiscales estables y duraderos, tendientes a la reducción del gasto público improductivo financiado por medio de impuestos, contribuyen a afianzar la estabilidad macroeconómica en la medida en que los inversionistas se sienten más tranquilos porque tienen la certeza de que no se les elevarán los impuestos ni las tasas de interés para la financiación de futuros desequilibrios fiscales (Baldacci et al., 2003, Pág. 29, 30, 31), en esta misma línea, Peter Heller explica, el espacio fiscal, como aquel margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía, dichos espacios fiscales también han sido explicados desde los gobiernos como aquellos espacios en los cuales se propende por la reducción de restricciones fiscales, de tal forma que se facilite y promueva la obtención de

financiamiento e inversión adicional para proyectos de infraestructura y desarrollo (Heller, 2005, Pág. 32, 33).

Bajo el contexto anteriormente explicado, Colombia reclama urgentemente espacios fiscales que le brindan oxígeno a la inversión y el desarrollo, en donde las actividades productivas no se vuelvan inviables por los costos tributarios que estas tengan que asumir, sino que, por el contrario, sea el mismo Estado el que brinde y garantice esos espacios fiscales eficientes para el aumento en la inversión y la productividad en Colombia, dichos propósitos, no se logran con un Estado que en el curso de 32 años ha promulgado más de 30 leyes tributarias, junto con la expedición de más de 26 Decretos desde el comienzo del gobierno de César Gaviria hasta el Gobierno de Iván Duque, dicha práctica de estas dos ramas del poder en Colombia, menguan el acceso al mercado de las personas más vulnerables y cohiben su debido desarrollo productivo y económico, así como la debida garantía para el establecimiento de sus medios de vida, como lo son el empleo y las condiciones que desde el Estado se deberían respetar para la fácil creación de empresa.

No puede ser que por la misma ineficiencia en la expedición de normas y por el nocivo actuar del Estado, la inversión no encuentre un ambiente fértil en Colombia, no puede ser que por el proceder del Estado, las empresas y los capitales elijan otros territorios y jurisdicciones distintas a la nuestra, para el desarrollo de inversiones, la creación de empresa, empleos y capital, a causa de las malas condiciones que desde el Estado colombiano se propician en detrimento de la inversión y el desarrollo. Los impuestos deben ser los insumos de la vida en sociedad, no los más altos costos de producción de las empresas y las personas.

#### **6.8. Los intereses a los cuales responden las reformas tributarias.**

En párrafos anteriores, específicamente en los puntos desarrollados en referencia a la falta de claridad de las reformas tributarias y los eufemismos presentes en éstas, se arguye constantemente a que la claridad y la sustentación de las reformas tributarias evidenciaba grandes deficiencias, además, también se cuestionó y reprobó la lamentable práctica en donde a través de eufemismos, se le vende a la sociedad leyes a título de transformación social y progreso económico, cuando en la realidad, son leyes que se encargan de elevar los impuestos a las personas y empresas colombianas.

Los anteriores puntos, siendo el primero un problema en la cimentación y justificación política y económica de las reformas, es para mí un problema de fondo en la construcción de estas, ya que atañe a los pilares sobre los cuales se basan las reformas, ahora bien, en lo referente a los eufemismos, uno podría decir que en un inicio esta práctica se traduce como una cuestión de forma en tanto que los nombres de las reformas tributarias son algo que simplemente concierne a la titulación bajo la cual la norma se promueve y se expide, no obstante, cuando se tienen en cuenta los principios de transparencia, moralidad y eficacia, se evidencia que esta práctica promovida desde el poder ejecutivo y legislativo, está lejos de tener una relación respetuosa con dichos principios, y aquello que en un principio era de forma, se vuelve de fondo cuándo por la vía de la falsa propaganda, las reformas son aceptadas engañosamente y aprobadas en el Congreso de la República.

Los trucos y artificios promovidos a lo largo de la formulación, creación y respectiva expedición de las reformas tributarias, le dan base y sustento a la idea según la cual, las reformas, lejos de responder a cuestiones e intereses atinentes a la estabilidad nacional, dinámicas de desarrollo macroeconómico y estabilidad fiscal, bajo un estricto criterio de responsabilidad, como en esencia debería efectuarse el debido manejo de las finanzas públicas, responden más bien a los intereses burocráticos, particulares, populistas y políticos de los gobiernos de turno, de ahí que como ha sido probado en la presente investigación, la expedición de normas tributarias en nuestra nación sea altísima y la volatilidad del Derecho tributario, sea una de las ramas del Derecho más cambiantes en Colombia.

Lo anteriormente preceptuado lo baso en los siguientes tres puntos a considerar: las reformas no responden a criterios técnicos, sino a decisiones de gobierno que encarnan el poder político, cuando dichas reformas, no obedecen primigeniamente a razones políticas de gobierno, responden a la eventualidad de las crisis con las cuales los gobiernos se topan y, como tercer punto, se debe considerar que lamentablemente, las reformas son el comodín por antonomasia al cual recurren los gobiernos para la saciedad de sus arcas.

En desarrollo del primer punto, es importante considerar que las reformas tributarias como decisiones de gobierno (Carciofi et al., 1994, Pág. 343), devienen de la responsabilidad del poder

ejecutivo, bajo la facultad dada por el artículo 334 de nuestra Constitución Política en donde claramente se expresa que la dirección general de la economía de la nación, estará a cargo del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 334), ello, da pie a entender que en cabeza del Estado y según enseña la experiencia, se dan los lineamientos y se dicta el derrotero a seguir en la expedición de las reformas, las cuales, en vez de seguir los antojos y caprichos de los gobiernos para financiar su amañado gasto, deberían tener en cuenta las evaluaciones y recomendaciones que desde la independencia del Banco de la República se pudiesen hacer, lo cual, muy posiblemente generaría ponencias de reformas tributarias que fueran acordes a la realidad económica nacional y al equilibrio que Colombia debe tener entre el recaudo, el gasto, el desarrollo de inversiones y el pago de la deuda.

Como los criterios técnicos por lo general no son tenidos en cuenta, ya que el mismo poder ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda es el que preside la junta directiva del Banco de la República, los intereses populistas prevalecen en la medida en que el quehacer de los políticos en Colombia, se sustenta en todos los beneficios que estos, como emisores y profetas del Estado puedan ofrecer, además, si se tiene presente la connotación de poder que hay tras el desarrollo burocrático, como un instrumento de la dominación de parte del Estado según se explicaba desde Weber en el primer capítulo, se entiende la práctica que ensaña hoy al gobierno y los intereses en los cuales basa su nocivo actuar en el marco de la constante expedición de normas tributarias.

No es coherente desde un análisis macroeconómico, que se atiendan principalmente las inversiones que se promueven a través del gasto público, una vez librados los gastos de mantenimiento, cuando Colombia ni siquiera es libre de su deuda externa, lo cual, me lleva a pensar que los gobiernos de turno y los colombianos, no hemos acostumbrado a vivir con el grillete de la deuda; con lo anterior, no quiero decir que se deban suspender las inversiones que desde el Estado se desarrollan, lo que expreso es que los recursos tributarios y el presupuesto público, no deberían ser el botín de los políticos y el insumo de cada una de sus prédicas; por su parte, se debería dedicar una mayor parte del presupuesto al pago de la deuda y negociar posibles planes de pago, de tal suerte que los rubros que año a año se dedican al pago de ésta en Colombia, poco a poco puedan ser liberados en el presupuesto nacional, y de esta forma, poder realizar inversiones en Colombia, productivas y responsables.



El segundo punto planteado, encargado de explicar los intereses a los cuales responden las reformas tributarias, tiene su fundamento en que el Estado Colombiano, adolece de reservas y recursos suficientes para mitigar las respectivas crisis y desastres, o lo que cotidianamente se conoce como fondos de emergencia, pues, en cada una de las ocasiones en donde las calamidades públicas han tocado las puertas de nuestro país, desde el poder ejecutivo se han expedido decretos en el marco de los Estados de emergencia y el Congreso por su parte, ha expedido leyes de la República creadas para conjurar dichas crisis y obtener más recursos. Si bien las leyes y decretos estudiados en este tipo de contextos, han sido favorables en las exenciones que en medio de las crisis han dispuesto, dichos decretos y leyes también han aumentado tasas, contribuciones y en algunos casos se han creado nuevos impuestos, lo cual, me lleva a concluir que Colombia carece de recursos de emergencia para este tipo de escenarios y que el Estado, por regla general, recurre siempre al bolsillo de los colombianos, convirtiendo a las reformas tributarias en los comodines perfectos de los gobiernos para la mitigación de las crisis y emergencias en Colombia.

Ante los escenarios de crisis, el Estado es experto en crear y cobrar nuevos impuestos, como por ejemplo se dio, a través de la Ley 6 de 1992, el Decreto 1838 de 2002, el Decreto 416 de 1991 y la Ley 546 de 1999 entre otras, sin embargo, el mismo Estado se hace el de la vista gorda al momento de recortar los gastos que no se entienden en ese tipo de escenarios como prioridades para el país, lo cual, evidencia la ineficiencia por parte de éste para la atención y respuesta que presupuestalmente se puede dar, y lamentablemente, se confirma la constante recurrencia al comodín por antonomasia del Gobierno nacional en materia presupuestal llamado: Reforma tributaria.

Las reformas tributarias en Colombia, no deberían de convertirse en los cheques en blanco del presupuesto que desde los gobiernos se promueven, por el contrario, las reformas tributarias deberían responder a la estabilidad económica del país, al equilibrio y al respectivo desarrollo del aparato productivo de la nación. Las reformas tributarias no deben seguir siendo los cheques en blanco para los gobiernos, ni mucho menos sus salvavidas en los momentos de urgencia, pues, desde mi criterio, esto no hace parte de las características de una economía sólida, responsable y bien presupuestada.

### **6.9. El abuso de las facultades extraordinarias, convierten al presidente en un legislador de tributos, violando el principio de reserva de ley.**

En primera medida, se debe dejar bien en claro, que las disposiciones constitucionales bajo las cuales el presidente de la república se ha amparado para expedir, modificar o regular tributos, se dan en el marco de lo preceptuado por la Constitución Política del año 1991, en donde se estipulan las facultades con las cuales contará el presidente de la república en torno a la declaración de los estados de emergencia económica y social, junto con la posibilidad de expedir decretos con fuerza de ley, destinados a conjurar las crisis por las cuales se llevó a cabo la respectiva declaración del Estado de Emergencia, agregando que en dicha situación, el presidente podrá, según el artículo 215 de la Constitución, establecer nuevos tributos o modificar los ya existentes (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 215).

Sumado a lo anterior, el artículo 189 de la Constitución Política de 1991, establece dentro de las facultades del presidente de la república, evocando especialmente, a la contenida en el numeral 11, que el presidente podrá: *“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”* (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 189), con lo cual, se respalda, al menos, en términos constitucionales, la expedición de decretos con contenidos normativos y tributarios de parte del poder ejecutivo, en el marco del desarrollo y la debida ejecución de las leyes.

Además de los anteriores conceptos, la Corte Constitucional por medio de la sentencia C - 509 de 1999, ha expresado que la potestad reglamentaria de las leyes confiada al presidente, tiene restricciones, verbigracia, la constitución y la imposibilidad de que a través de sus cambios, modifique, amplíe, adicione o suprima las disposiciones que el legislador ha consagrado, ya que el objeto de dicha potestad reglamentaria, es el cumplimiento y la efectividad de la ley; por lo tanto, el presidente, no puede introducir en la norma, mutaciones o alteraciones que vayan en contra de la voluntad inicial del legislador (Corte Constitucional, 1999).

Bajo los anteriores preceptos, se hace pertinente, enunciar lo referente a la reserva de ley bajo el contexto jurídico colombiano, anotando sobre dicho principio, que la Corte Constitucional, en la

sentencia C - 412 de 2015, ha explicado que la reserva de ley, es una manifestación del principio democrático y de la división de poderes, la cual, exige en un Estado de derecho, que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no mediante regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario (Corte Constitucional, 1999).

En el marco de la línea constitucional y jurisprudencial expuesta, no tendría sentido que se increpara el actuar del presidente de la república en torno a la expedición de decretos con contenido normativo tributario, pues, ampliamente la Constitución de 1991 y la Corte Constitucional han decantado el tema, el cual, dicho sea de paso, no parece preocupar a ningún jurista, sin embargo, los objetos de las investigaciones bien fundadas, no pueden convertirse en la confirmación y el respaldo del actual funcionamiento de las cosas, por el contrario, uno de los principales llamados de las investigaciones de este tipo, se encuentra dado por el cuestionamiento del *establishment* jurídico, para que de esta forma, y en medio de los debates y discusiones académicas dadas, se pueden generar reflexiones que en algo ayuden a mejorar nuestro sistema.

Pese a la validez jurídica de los preceptos constitucionales y jurisprudenciales expuestos, vale la pena contrastar estos, con los axiomas que hoy se predicán como verdaderos mandamientos en las distintas facultades de derecho, ciencias políticas y economía del mundo, pero que conforme van pasando los semestres, quedan olvidados en las estanterías de las bibliotecas; el primero de ellos, se basa en el clamor del pueblo americano en medio de las guerras de independencia bajo el lema *No Taxation Without Representation*, lo que al castellano es traducido como *No hay Impuestos sin representación*, dicha consigna, se establece durante los tiempos en los cuales la Corona Inglesa, ejercía el dominio sobre lo que hoy conocemos como Estados Unidos durante parte del siglo XVIII y que es inspirada en las palabras de Samuel Adams en torno a su crítica referente a los impuestos de la Corona Británica dirigidos al azúcar y otros productos esenciales para las colonias.

Pese a que dicha consigna se instituyó en el marco de la revolución americana, se debe decir que los precedentes sobre dicho axioma, venían desde muchos años atrás, pues, desde la expedición de la Carta Magna de 1215 o la Carta de Derechos, conocida popularmente como *Bill Of Rights* del año 1689, se hacían distintas menciones que concebían que en la expedición de impuestos, hubiese

una representación del pueblo, quien en últimas, era el que tenía que entregar el fruto de su trabajo para pagarlos.

Sumadas a las anteriores concepciones, no podemos pasar por alto lo expuesto en el capítulo I referente a la política, por medio del padre del liberalismo, John Locke, en la medida en que varios de sus aportes, propugnan por el empoderamiento ciudadano por medio de los poderes elegidos democráticamente, de esta forma, las ideas relativas al consentimiento como fuente de legitimidad del poder y como acción habilitante para entrar en la sociedad civil y dejar atrás el estado de naturaleza, cobran vida en nuestro actual contexto, ya que para Locke y muchos de los pensadores modernos, la verdadera representación del pueblo se encontraba y se encuentra contenida en el poder legislativo, el cual, era el único poder legítimamente facultado para la expedición de impuestos, pues, en el poder legislativo, se hallaban las expresiones de cada una de las facciones del pueblo, garantizando así, la representatividad en los tributos establecidos.

Con relación a lo anterior, vale la pena resaltar que para Locke, estaba muy claro quién debía ser el poder supremo en una sociedad, por ello, Locke se aferra a estas ideas y establece que bajo ninguna circunstancia, el poder legislativo debía delegar sus facultades en cuanto a la expedición de normas, dado que las funciones del poder ejecutivo, se encontraban encaminadas al debido cumplimiento de la ley, agregando que, la sociedad civil, no debía ser gobernada por decretos extemporáneos y resoluciones indeterminadas, tratando de resaltar Locke a través de dichas aseveraciones, la fundamental importancia de la estabilidad de la ley con el paso del tiempo y de la legítima autoridad encargada de promulgar la ley (Locke, 2006, Pág. 133, 135).

En razón a las consideraciones previas, más las desarrolladas en el capítulo de la política, junto con el análisis de los 26 decretos expedidos desde el gobierno de César Gaviria hasta el gobierno de Iván Duque, se me hace imposible no criticar la nefasta práctica del poder ejecutivo en Colombia, a través de sus cambios normativos en materia tributaria por medio de decretos, los cuales, si bien tienen un respaldo constitucional y jurisprudencial, no son a mi juicio legítimos en el contexto de un Estado democrático con división de poderes, máxime, cuándo ha quedado plenamente evidenciado por medio del rastreo efectuado en el cuarto capítulo, que no es algo eventual o

extraordinario, sino que por el contrario, los decretos con cambios tributarios, llegan a Colombia en promedio, cada 15 meses.

Lo anterior, evidencia desde la teoría y los autores consultados, como en reiteradas ocasiones, el presidente de la república adquiere los vestigios del príncipe de Maquiavelo, pues, al no bastar con cada una de las funciones y las prerrogativas que la Constitución y la ley le dan, esa misma Constitución y esa misma ley, autorizan la incompetencia del poder legislativo, haciendo gala de su incapacidad manifiesta para legislar en aquellas situaciones de crisis, en las cuales, se esperaría una mayor representatividad del parlamento, junto con la constante violación al principio de reserva de ley y los axiomas anteriormente expuestos por parte del poder ejecutivo.

La situación mencionada, no se ciñe ni se inspira en los pilares de la democracia y la división de poderes de Madison, situación que afecta el debido equilibrio del poder y el correcto funcionamiento de cada una de sus ramas, además, se debe tener presente que el poder ejecutivo en Colombia, ostenta el poder de nominación en cabeza del Ministerio de Hacienda, respecto de las normas encaminadas a transformar la normativa tributaria, por ello, los proyectos que son debatidos en el Congreso de la República, se guían principalmente en el derrotero presentado por el gobierno a través de su proyecto de ley, por tanto, se hace mucho menos incomprensible, que el mismo presidente defina el carácter tributario en Colombia y suplante las facultades de la rama legislativa, lo cual, desafortunadamente confirma, el hiperpresidencialismo que pese a estar en pleno siglo XXI, aún sigue imperando en Colombia.

Lo evidenciado en el tercer capítulo referente a la hacienda pública, confronta una vez más la alta dependencia que tiene Colombia respecto a los tributos, de esta forma, nos encontramos ante un Estado desfinanciado en virtud de la alta dependencia de los impuestos, alejado de la planeación presupuestal y tributaria, y a la merced de un Congreso que se ufana de su incompetencia al entregar reiteradamente las facultades que le son propias, al poder ejecutivo, desatendiendo sus obligaciones constitucionales e ignorando las máximas, que en un momento de la historia, le dieron paso a la fundación de las democracias liberales. Bajo el desarrollo de los anteriores puntos y las situaciones enunciadas, bien se podría decir que Locke ha de estar revolcándose en su tumba y

Maquiavelo, por su parte, ha de estar satisfecho ante la vigencia que el parlamento colombiano, aún le da a su príncipe.

Con base a lo anterior, concluyó que el principio de reserva de ley, es legalmente violado en Colombia, dado que, el mismo poder legislativo, en reiteradas ocasiones, ha investido al poder ejecutivo, como supremo príncipe de la nación, por ello, ante la servilidad del poder legislativo, es sumamente refrescante recordar lo enunciado en la crítica a la política liberal abordada en el primer capítulo, en referencia a los cuestionamientos que para dicho momento Foucault le hacía al Estado, en donde de una forma muy acertada, el pensador francés polemizaba sobre cuestiones que bien valdrían una nueva investigación, pero que pese a haber pasado más de 40 años sobre la publicación de dichas cuestiones en su obra *Nacimiento de la Biopolítica*, tienen más vigencia que nunca, al desarrollar preguntas atinentes a: ¿Por qué hay que gobernar?, y en caso de existir los gobernantes, ¿es útil, para qué es útil, en qué límites es útil, a partir de qué se torna inútil; a partir de qué se torna nocivo?, junto con la importancia que el autor destaca respecto a los debidos límites de la acción gubernamental (Foucault, 2010, Pág. 27, 59, 60, 63, 361).

#### **6.10. Los pesos y contra pesos que se evidencian en el proceso de creación de las reformas tributarias.**

Gran parte de los contextos que inspiraron muchas de las revoluciones del mundo, parten de la existencia de un poder despótico que ejercía el dominio sobre sus gobernados de una forma absoluta y por lo general, tiránica; en tal sentido, muchos de los poderes monárquicos que se mantenían en el poder, lo hacían por medio de la fuerza, por la unidad nacional que despertaban los conflictos externos, por la influencia del poder divino y en contados casos, por el respaldo del pueblo cuándo tenían un rey justo que propugnaba por lo mejor para su nación; este último caso, en los tiempos medievales, era la excepción y no la regla, pues, a causa de las guerras, la voluntad individual al interior de las naciones era casi nula, máxime, cuándo la autoridad soberana del rey, venía de Dios y, por lo tanto, rebelarse contra el rey, podía ser equiparable a sublevarse contra Dios mismo.

El despotismo del poder, fue menguando su alcance por distintos movimientos que inspiraron al hombre, en primera medida, por la separación de la iglesia con el poder político por medio de los

procesos dados a través de la ilustración durante el siglo XVIII, movimiento cultural e intelectual de la época que propugno por la individualidad en el pensamiento de cada hombre, de tal suerte que cada ser humano se valiera por su propia razón y no por la de las clases gobernantes (Kant, 2009, Pág. 253), asimismo, se difundió el rechazo por la monarquía absoluta, se empezaron a divulgar las ideas sobre la igualdad de los hombres, se instituyó la división de poderes (Montesquieu, 1906, Pág. 227) y se impulsó el desarrollo de la ciencia, amparados en que el pensamiento y la razón del hombre, lo llevarían al progreso y al avance de la sociedad.

Bajo la institución de las ramas del poder a través de los aportes dados por Montesquieu para la constitución de los Estados democráticos, se deben tener en cuenta los aportes dados por James Madison, autor que fue abordado en el primer capítulo y que con gran sabiduría, iluminó los círculos intelectuales de la época bajo el cuestionamiento del equilibrio que debería existir en el poder, por medio de su sistema de pesos y contra pesos, como mecanismo para evitar el despotismo y la arbitrariedad en un Estado, junto con el respeto de las facciones entendidas como minorías en el contexto de una nación democrática.

Los anteriores movimientos intelectuales, le dieron fertilidad a los procesos de construcción de los Estados democráticos, sumados a los procesos dados durante el siglo XX en torno a la instauración de los Estados liberales y los Estados sociales de derecho, por medio de la expedición de cartas fundamentales que reafirmaban el nuevo pacto contraído entre la sociedad y el Estado, junto con la introducción de nuevos conceptos atinentes a la legitimidad del poder derivada por el principio democrático y contenida en las constituciones, en las cuales se encontraba dispuesta la voluntad del soberano, siendo este último, el mismo pueblo.

Una vez tocados los temas atinentes a la tripartición del poder, el sistema de pesos y contra pesos, junto con todos aquellos aportes que hoy embisten a la Constitución Política de 1991 y al sistema jurídico colombiano, se evidencia que pese a las críticas expuestas en los puntos anteriores, no todo en nuestro sistema político y jurídico funciona mal, de hecho, la constitución y las leyes colombianas, si fuesen cumplidas a cabalidad y no se abusara de ciertas figuras jurídicas que mucho mal le hacen a nuestro sistema, se tendría un saludable equilibrio económico y político en Colombia.

Invocando los puntos anteriormente expuestos y enlazando estos al objeto abordado en la presente investigación en el marco de las normas tributarias y los procesos que se surten para su creación, se destaca que el poder ejecutivo, presenta ante el Congreso de la República un proyecto de ley tendiente a cambiar la normativa tributaria del país, para darle curso a los cuatro debates necesarios en los cuales se modifica y se decide si se convierte o no en ley de la República dicho proyecto; en medio de dicho proceso, se le hace el contra peso a lo expuesto por el poder ejecutivo en lo contenido en su proyecto de ley.

Una vez se surten los debates en el Congreso de la República, el ejecutivo nuevamente puede intervenir por medio de las objeciones presidenciales en caso de haberlas, haciendo nuevamente un contrapeso sobre lo dispuesto por el Congreso; una vez son resueltas dichas objeciones, ya sea por inconstitucionalidad o inconveniencia, la ley es sancionada y el poder judicial en cabeza de la Corte Constitucional, ostenta la facultad para ejercer su control posterior sobre las leyes, con respecto a la constitucionalidad o no de la norma, generando con esto, un nuevo contrapeso al poder legislativo de parte del poder judicial.

Con relación a lo anterior, se destaca que constitucionalmente y legalmente, los procesos para la creación de normas son armónicos y guardan fidelidad con los pesos y contra pesos de los cuales nos hablaba Madison, pues, el ejecutivo presenta, el legislativo debate y el poder judicial regula, lo cual, permite que las 3 ramas del poder público de Montesquieu funcionen armónicamente, llevándonos esto a concluir, que el Estado, en el marco de la creación de leyes, no necesita más poder del que ya tiene, pues los procesos para la expedición de dichas leyes, permitan una coordinación armónica de las 3 ramas del poder público. El efectivo cumplimiento de los preceptos nombrados en el presente punto, indefectiblemente llevarán a nuestra democracia a ser cada vez más sólida.



## Conclusiones y Recomendaciones

### 7. Recomendaciones.

#### 7.1. La necesidad de una política tributaria clara.

Al desarrollar el recorrido por los cambios tributarios en gobierno de Iván Duque, advertimos los eufemismos con los cuales son vendidas estas leyes, situación que es contraria a la transparencia con la que deben actuar los funcionarios públicos y las autoridades con los ciudadanos, sumado a esto, en el recorrido emprendido para rastrear todos los cambios tributarios ya sea por medio de decretos o por medio de leyes en el curso de esto 32 años, también evidenciamos que el legislador, abusa de los tecnicismos propios de la materia para regular temas atinentes a los tributos que son en su mayoría, de carácter general.

De forma clara y sucinta, explicamos en el punto referente a los eufemismos de Iván Duque y a la falta de claridad de las leyes tributarias, todas las problemáticas que traían para los ciudadanos y el debido desarrollo de la democracia, situaciones como estas, las cuales, atañen principalmente, a la técnica legislativa; por su parte, en el rastreo desarrollado en el cuarto capítulo dedicado al estudio de los cambios en la normativa tributaria del país, con debida suficiencia, demostramos como las normas tributarias expedidas en nuestro ordenamiento jurídico son muchas.

Es por lo anterior, que en primera medida, exhortamos a que el poder ejecutivo, siga el ejemplo dado por la Corte Constitucional en su invitación a los jueces de la república en torno a la expedición de normas tributarias, para qué, en primera medida, no busquen engañar al pueblo con eufemismos que poco o nada le ayudan al avance de nuestro sistema, y que aparte de esto, y en la línea de lo recomendado por la Corte Constitucional, modifique su técnica legislativa en el marco de hacer normas tributarias más claras, que puedan ser de uso común y que no le pertenezcan a la tecnocracia jurídica o contable del país.

Con leyes más claras y transparentes con los ciudadanos, estos últimos tendrán más garantías y facilidades para cumplir lo prescrito por la ley, por su parte, se aumentará la confianza en las instituciones públicas, de las cual adolece por estos tiempos Colombia, lo cual, en últimas, nos

llevaría a un mayor desarrollo del principio democrático y de la participación ciudadana en Colombia.

### **7.2 La necesidad de una política tributaria a largo plazo.**

El exceso de cambios en materia tributaria que ha sido evidenciada en medio de la presente investigación, son muestra de los vicios enquistados en la cultura política bajo el pensamiento consistente en que todo se soluciona a través de más leyes, en este caso, más leyes con cambios tributarios; el poder legislativo ha desatendido sus funciones como emisor del Estado y ha favorecido el caldeamiento de los ánimos y de los momentos, ignorando a través de sus constantes prácticas, la debida permanencia que debe tener la ley en el tiempo, principio que es garante de la seguridad jurídica y que abona el terreno necesario para que exista confianza en la inversión en nuestro país.

Por lo tanto, considero que nuestro sistema jurídico, necesita limitaciones al poder legislativo, de tal forma que las modificaciones sobre el sistema tributario, no puedan hacerse cada vez que así lo quiera el poder legislativo o lo desee el poder ejecutivo, sino que bajo nuestro sistema de pesos y contrapesos, y según un nuevo artículo constitucional, se le prohíba al ejecutivo hacer modificaciones tan reiteradas sobre un mismo tema, en el presente caso, el asunto tributario de la nación.

Lo anterior, puede que en el corto o mediano plazo no sea fácil, no obstante, dicha restricción al poder ejecutivo y legislativo, le impondrá la carga de profesionalizar y actuar de la forma más responsable en torno a las normas que se expidan, aumentando la seguridad jurídica y concibiendo el desarrollo de Colombia como un asunto a mediano y largo plazo, creando entonces, una Hacienda Pública Nacional bien planificada, que atienda a criterios de austeridad, de baja intervención en la economía y garante del desarrollo, la inversión y la productividad del país.

### **7.3. El límite constitucional que se hace necesario para el ejecutivo y legislativo.**

Los anteriores puntos, requieren con urgencia, de una reforma constitucional, que como contrapeso del poder en Colombia, limite el abuso de las facultades extraordinarias del presidente, mecanismo por el cual, mucho daño se le ha hecho a nuestro país, y bajo el contexto que hoy nos aboca, el

actuar de estas dos ramas del poder, conducen a la constante violación de la independencia de los poderes y la suplantación de las facultades que le son propias al poder legislativo.

En cuanto al poder legislativo, Colombia requiere una limitación constitucional que le prohíba, la reiterada modificación sobre las normas tributarias, de tal suerte que se hagan las modificaciones que requiera el país en este tema, cada tres años y de forma concentrada, de tal suerte que los colombianos no encuentren en el derecho tributario, un derecho tan difuso y ambivalente, respaldando con estos cambios, la confianza institucional y la seguridad jurídica. El poder del legislativo y del ejecutivo, deben ser limitados en este contexto, pues bien ha quedado evidenciado, que la arbitrariedad, la falta de planificación, el legicentrismo y el exceso de decretos, enferman a nuestro sistema jurídico y afectan el desarrollo económico del país.

#### **7.4. El deber ser de las reformas tributarias en Colombia.**

En concordancia con los anteriores puntos, concibo un sistema tributario estable y mantenido en el tiempo, el cual, sea modificado mínimamente, de tal suerte que las constantes alteraciones a la normativa tributaria no sigan agotando la inversión y destruyendo la confianza jurídica y económica en Colombia, lo anterior, se lograría con limitaciones al poder legislativo en torno a la regulación y modificación de los tributos, junto con modificaciones en el marco de facultades del poder ejecutivo respecto de lo que puede hacer y lo que no puede hacer por medio que los poderes que le sean dados, ya sea a través de las facultades especiales que el Congreso le entregue en una ley, o, mediante las facultades que le otorga la carta por vía de la declaratoria de los estados de excepción.

Las anteriores limitaciones conducen a una reforma constitucional en Colombia que cohíba el nocivo actuar evidenciado por estas dos ramas del poder público; ahora bien, la suprema constante de la vida es el cambio, y así como la sociedad y la economía se deben adecuar a los nuevos retos que van presentándose, el derecho en muchos casos, requiere adecuarse a los nuevos requerimientos de la sociedad, la economía y la justicia, por ello, concibo que las reformas tributarias, han de ser concentradas, de tal suerte que en una sola norma, se definan cada una de las nuevas normas a aplicar en cuanto al tratamiento tributario dado en el país, las cuales duren por lo

menos, de 2 a 4 años, tiempos prudentes, para analizar los avances y resultados de esta y no ahogar a los contribuyentes y seguir liquidando la seguridad jurídica y la confianza en Colombia.

Finalmente, dichas reformas tributarias, bajo mi perspectiva, deberán tender por lo general, y como meta a largo plazo, por la reducción progresiva de los impuestos, especialmente, sobre aquellos que son más regresivos y sobre las tarifas tan exorbitantes que pagan las empresas, las cuales, por concepto de declaración de renta llegan en muchos casos a tarifas superiores al 35 %, evidenciando un serio desbalance, al tener presentes los monopolios, las rentas y los ingresos que le son propios al Estado y que se reserva para sí, por lo cual, no es sano ni coherente, que estemos sometidos a la merced de un Estado con excesivos impuestos, vuelvo y reitero, con las altas rentas que el Estado ya tiene para la saciedad de sus arcas.

#### **7.5. El Estado debe buscar nuevas fuentes de ingreso distintas a las provenientes de los tributos.**

En el desarrollo del capítulo atinente a la hacienda pública, se dejó muy en claro la alta dependencia que tiene el gobierno sobre los ingresos tributarios, además de ello, en los análisis de resultados, ampliamente se argumentó sobre los peligros que representaba para el Estado colombiano, la dependencia tan exagerada de dichos ingresos, de los cuales el gobierno central, recibe un 51,74 % por concepto de tributos, dichas cifras, fueron enlazadas a la argumentación encaminada a retratar los peligros que puede tener para un Estado tan dependiente a los ingresos tributarios y las indeseables consecuencias económicas que esto le puede traer a Colombia, en el marco de un mundo globalizado, con constantes fugas de capitales y altos índices de emigración.

En concordancia a lo anterior, el Estado debe comenzar un proceso de reducción del gasto público, comenzando por los altos niveles de burocracia, de tal suerte que pueda reducir su dependencia de los ingresos tributarios; el Estado, lograría mucho si apoyará cada vez más los aparatos productivos de la nación, de tal suerte que aumentará el crecimiento económico en Colombia, la liquidez de capital y el aumento de las inversiones, lo cual en el mediano plazo, podría conducir a una positiva revaluación de la moneda, generando con ello mayores ingresos reales de parte del Estado y sus asociados.

Es fundamental, que los elegidos para dirigir la economía del país, adviertan las nefastas consecuencias que puede traer a Colombia la alta dependencia de los ingresos tributarios y qué, en la conciencia sobre dicha problemática, el Estado comience a tomar medidas para reducir dicha dependencia y buscar nuevas alternativas para su financiación. Se le debe entonces recordar a muchos, que la riqueza y el dinero, no crece en los árboles ni llueve del cielo, ni brota de los mares o ríos, por lo tanto, desarrollar nuestro aparato productivo, nos puede tomar décadas, sin embargo, las medidas que en el corto y mediano plazo más le podrían ayudar a Colombia para reducir su dependencia a los ingresos tributarios, comienza por la disminución del gasto, en la medida en que, la reducción de este último, bajaría los porcentajes necesarios de recaudación, mientras que se van desarrollando nuevas posibles fuentes de ingresos del Estado distintas a las concebidas tradicionalmente por medio de los tributos.

## REFERENCIAS

- Abanto Vásquez, M. A. (1997). LA PROTECCIÓN PENAL DE LA COMPETENCIA. *THEMIS Revista De Derecho*, (36), 143 -154.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11732>
- Acosta Herrera, L. J., Mejía Larrea, C. A., Montoya Gallo, J. E., & López Uribe, J. C. (2012, Diciembre). ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? *Perfil de Coyuntura Económica*, (20), 87 - 126.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n20/n20a5.pdf>
- Alonso, J. C., & Lotero, A. M. (2008, septiembre). La Ley Páez: una oportunidad de cambio. *ICESI*, 1 - 117.
- Althusser, L. (2004). *La revolución teórica de Marx* (M. Harnecker, Trans.). Siglo XXI.
- Álvarez Sánchez, Y. (2011, Junio 1). El poder y las relaciones de poder en las organizaciones. Algunas aproximaciones teóricas desde las perspectivas de Michel Foucault, Pierre Bourdieu y Max Weber. *IV*(1), 145-161.  
<https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1080&context=gs>
- Amézquita Quintana, C. (2008, Mayo - Agosto). Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis político*, (63), 78 - 102.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n63/v21n63a05.pdf>
- Arango Londoño, G. (1997). *Estructura económica colombiana*. McGraw-Hill.
- Arjona Trujillo, A. M., & Rubio Pardo, M. (2002). EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO. *Precedente: Revista Jurídica -Universidad de Carlos III, Madrid*, 2, 117 - 150.
- Armesilla, S., & Armesilla Conde, S. J. (2019). *Breve historia de la economía*. Nowtilus.
- Arteaga Matute, O. (2000). La sociedad clasista inicial y el origen del estado en el territorio de El Argar. *Revista Atlántica-Mediterránea de Prehistoria y Arqueología Social (RAMPAS)*, III.  
<https://revistas.uca.es/index.php/rampas/article/view/1463>
- Azuero Azuero, Á. E. (2019, Julio - Diciembre). Significatividad del marco metodológico en el desarrollo de proyectos de investigación. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 4(8).
- Baldacci, E., Clements, B., & Gupta, S. (2003, Diciembre). Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento. *Finanzas & Desarrollo*, 28 - 31.
- Ballesteros, J. (2012, Diciembre 21). Escuela Neoclásica, valores y derechos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (26), 250-268.  
<http://dx.doi.org/10.7203/CEFD.26.1996>
- Ballesteros, J. (2013, Julio 15). CONTRA LA FINANCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 17, 55-68. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/12534>
- Banco de la República. (2021, July 13). *Reforma tributaria - Enciclopedia | Banrepcultural*. Enciclopedia | Banrepcultural.  
[https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Reforma\\_tributaria](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Reforma_tributaria)
- Banco de la República, Bonet Morón, J., Ayala García, J., Pérez Valbuena, G. J., Heilbron Fernández, E. J., & Suret Leguizamón, J. D. (2022, Mayo). La corrupción en Colombia: un análisis integral. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, (307), 1 - 42.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Keefer, Philip; Scartascini, Carlos. <https://publications.iadb.org/es/confianza-la-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe-resumen>
- Banco Mundial. (n.d.). *Crecimiento del PIB (% anual) - Colombia | Data*. Banco Mundial - Datos. Retrieved November 1, 2022, from <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CO>
- Bejarano, J. A. (1999, Junio - Diciembre). EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO: COMENTARIOS SOBRE TEXTOS BÁSICOS. *Revista de Economía Institucional*, 1(1).
- Benítez, J. C., & Velayos, F. (2018, Enero 1). Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe. *Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias*. <https://www.pwcimpuestosonline.co/Repositorio%20PwC/PDF/PwC/PwC%20Global/PWC-080218-18.pdf>
- Betancourt Builes, L. E., & Corredor Alejo, J. O. (1997). *Reforma tributaria de 1997: ley 383 de 1997 con comentarios explicativos artículo por artículo*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Botero, S. (2006). LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936, EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN COLOMBIA. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (33). <https://www.redalyc.org/pdf/1271/127112581005.pdf>
- Burbano Ruiz, J. E. (2015). *Presupuestos: Enfoque de gestión, planeación y control de recursos* (Tercera Edición ed.). Universidad del Valle. <https://catedrafinancierags.files.wordpress.com/2015/03/burbano-presupuestos-enfoque-de-gestic3b3n.pdf>
- Burnham, J. (1953). *Los maquiavelistas*. Emecé.
- Caballero, G. (2000, Diciembre). Instituciones y sistema fiscal. Reflexiones desde la nueva economía institucional. *Revista Galega de Economía*, 9(2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39190202>
- Cachanosky, J. C. (2008, Octubre). LA ESCUELA AUSTRIACA DE ECONOMÍA. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, (49), 16-55. [https://riim.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/49\\_2\\_cachanosky.pdf](https://riim.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/49_2_cachanosky.pdf)
- Calderón, C. (2018). *Elementos de Hacienda Pública* (1st ed.). [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10063/LBR\\_2018\\_06.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10063/LBR_2018_06.pdf)
- Calderón M, V., & González R, F. A. (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II). *Boletines de divulgación económica*, (9), 2-35.
- Camacho Carvajal, L. F. (2013, Febrero 27). *Una visión menos economicista de la obra de Léon Walras (1834-1910)*. Revistas Universidad Externado. Retrieved July 22, 2022, from <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/odeon/article/view/3694/4131>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (1992). *Nueva reforma tributaria: Ley 6 de 1992, 30 de junio*. Departamento de Publicaciones, Cámara de Comercio de Bogotá. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/24590>
- Cameron, R., & Neal, L. (2014). *Historia económica mundial: Desde el Paleolítico hasta el presente* (M. Á. Coll, Trans.). Alianza Editorial.
- Carciofi, R., Barris, G., & Cetrángolo, O. (1994). *Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.

- Cárdenas, M., & Badel, A. (2003, septiembre). La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Cardona Restrepo, P. (2008, enero-junio). Poder político, contrato y sociedad civil: de Hobbes a Locke. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 38(108), 123-154. 0120-3886
- Castón Boyer, P., & Herrera Gómez, M. (2003). Las políticas sociales en las sociedades complejas. *ESE: Estudios sobre Educación*, (37), 260-263. 1578-7001
- CEPAL. (1999, Abril 27). EL TERREMOTO DE ENERO DE 1999 EN COLOMBIA: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25388/S9900662\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25388/S9900662_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CEPAL. (2019, Septiembre). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. *Síntesis*, 1 - 30.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44787-incentivos-fiscales-empresas-america-latina-caribe>
- Chávez Salazar, N. D., Chavarro Miranda, F. (2018, Enero - Marzo 9). Genealogía de la Escuela de Economía Austríaca. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics*, 6(1), 1-62. 10.30800/mises.2018.v6.72
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina Y El Caribe 2021 : Los Desafíos de la Política Fiscal en la Recuperación Transformadora Pos-COVID-19*. Naciones Unidas (CEPAL).
- Congreso de la República de Colombia. (1990, Diciembre 18). *Ley 44 de 1990*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>
- Congreso de la República de Colombia. (1990, Diciembre 28). *Ley 49 de 1990*. Bogotá, Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6545>
- Congreso de la República de Colombia. (1992, Junio 17). *Ley 5 de 1992*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>
- Congreso de la República de Colombia. (1992, Junio 30). *Ley 6 de 1992*.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0006\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1993, Diciembre 23). *Ley 100 de 1993*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, Agosto 12). *Ley 60 de 1993*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=274>
- Congreso de la República de Colombia. (1994, Mayo 31). *Ley 134 de 1994*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>
- Congreso de la República de Colombia. (1994, Julio 15). *Ley 152 de 1994*.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1994, DICIEMBRE 22). *Ley 174 de 1994*. COLOMBIA.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0174\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0174_1994.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1995, Noviembre 17). *Ley 218 de 1995*.
- Congreso de la República de Colombia. (1995, Diciembre 22). *Ley 223 de 1995*. Secretaria del Senado. Retrieved March 24, 2023, from  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0223\\_1995.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0223_1995.html#1)
- Congreso de la República de Colombia. (1997, Julio 14). *Ley 383 de 1997*. Secretaria del Senado. Retrieved April 12, 2023, from  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0383\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0383_1997.html)



- Congreso de la República de Colombia. (1998, Diciembre 24). *Ley 488 de 1998*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187>
- Congreso de la República de Colombia. (1999, Julio 29). *Ley 508 de 1999*.
- Congreso de la República de Colombia. (1999, Diciembre 23). *Ley 546 de 1999*.
- Congreso de la República de Colombia. (1999, Diciembre 30). *Ley 550 de 1999*.
- Congreso de la República de Colombia. (2000, Diciembre 29). *Ley 633 del 2000*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6285>
- Congreso de la República de Colombia. (2000, Agosto 15). *Ley 608 de 2000*. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2001, Diciembre 24). *Ley 716 del 2001*.
- Congreso de la República de Colombia. (2002, Diciembre 27). *Ley 788 de 2002*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7260>
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 863 de 2003*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11172>
- Congreso de la República de Colombia. (2003, Julio 8). *Ley 818 de 2003*.
- Congreso de la República de Colombia. (2005, Diciembre 30). *Ley 1004 de 2005*. Bogota D.C, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2006, Diciembre 27). *Ley 1111 de 2006*. Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1111\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *LEY 1370 DEL 2009*. Colombia.  
<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38426>
- Congreso de la República de Colombia. (2010, Diciembre 29). *Ley 1429 de 2010*.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2010, Diciembre 29). *Ley 1430 de 2010*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41063>
- Congreso de la República de Colombia. (2012, Diciembre 26). *Ley 1607 de 2012*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51040>
- Congreso de la República de Colombia. (2013, Diciembre 17). *Ley 1694 de 2013*.
- Congreso de la República de Colombia. (2014, Diciembre). *Ley 1739 de 2014*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60231>
- Congreso de la República de Colombia. (2016, Diciembre 29). *Ley 1819 de 2016*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>
- Congreso de la República de Colombia. (2018, Diciembre 28). *Ley 1943 de 2018*. Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1943\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2019, Diciembre 27). *Ley 2010 de 2019*. Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2010\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2155 de 2021*. Colombia.  
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202155%20DEL%2014%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf>
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (1873, Mayo 26). *Ley 84 de 1873*. Secretaria del Senado. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)
- Consejo de Estado. (2011, septiembre 29). *Fallo 862 de 2011*.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44771&dt=S>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Leyer.
- Contraloría General de la República. (2022, Diciembre). Informe Financiero Mensual. *Avance Fiscal*.

- <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Informe%20Financiero%20a%20diciembre%20de%202022.pdf>
- Córdoba Padilla, M. (2000). *Finanzas públicas: soporte para el desarrollo del estado* (2nd ed.). Ecoe Ediciones.
- Corte Constitucional. (1994, Diciembre 6). *SENTENCIA C-556 - DE 1994*. Colombia.
- Corte Constitucional. (1999, Julio 14). *Sentencia C-509 de 1999*. Colombia.
- Corte Constitucional. (2001, Agosto 9). *Sentencia C - 836 de 2001*. Colombia.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>
- Corte Constitucional. (2002, Junio 27). *Sentencia T-502 del 2002*. Colombia.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-502-02.htm>
- Corte Constitucional. (2002, Enero 23). *Sentencia C - 007 del 2002*. Colombia.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-007-02.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D007%2F02&text=La%20Corte%20ha%20partido%20del,al%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%ABblica>.
- Corte Constitucional. (2012, Marzo 28). *Sentencia C - 250 del 2012*. Colombia.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-250-12.htm>
- Corte Constitucional. (2015, Mayo 13). *Sentencia C - 284 del 2015*. Colombia.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/C-284-15.htm>
- Corte Constitucional. (2016, Febrero 10). *Sentencia C-054 del 2016*. Bogotá D.C.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-054-16.htm>
- Corte Constitucional. (2018, Noviembre 22). *Sentencia T-453 del 2018*. Bogotá, D.C, Colombia.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-453-18.htm>
- Cortés Rodas, F. (2010, Julio - Diciembre). El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal? *Estudios Políticos*, (37), 13-32. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429065002>
- Covey, S. M. R., & Merrill, R. R. (2007). *El factor confianza*. Ediciones Paidós.
- Cristi, R. (1998). LA CRÍTICA COMUNITARIA A LA MORAL LIBERAL. *Estudios Públicos*, 69.  
[https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183327/rev69\\_cristi.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183327/rev69_cristi.pdf)
- Cruz, L. E. (2010, Junio). La Constitución Política de 1991 y la Apertura Económica. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada.*, 18(1), 269 - 280.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-68052010000100016](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-68052010000100016)
- Dahl, R. A. (1999). *La Democracia: Una Guía para los Ciudadanos* (F. Vallespín Oña, Trans.). Editorial Aguilar.
- DANE. (2003, Abril 1). Producto Interno Bruto - PIB - (Oferta y demanda). *Comunicado de Prensa*, 1 - 12. EVOLUCION DE LA ECONOMIA COLOMBIANA - DANE DANE  
[https://www.dane.gov.co › cp\\_pib\\_IVtrim2002](https://www.dane.gov.co › cp_pib_IVtrim2002)
- DANE. (2003, Abril 1). Producto Interno Bruto - PIB - (Oferta y Demanda). *Comunicado de Prensa*, 1 - 12.
- DANE. (2003, Abril 1). Producto Interno Bruto - PIB - (Oferta y Demanda). *Comunicado de Prensa*, 1 - 12.
- DANE. (2003, Abril 1). Producto Interno Bruto - PIB - (Oferta y Demanda) - Cuarto Trimestre de 2002. *Comunicado de Prensa*, 1 - 12.
- DANE. (2004, Marzo 31). Producto interno bruto - PIB (Oferta y demanda) 2003. *Comunicado de Prensa*, 1 - 10.

- DANE. (2006, Marzo 30). PRODUCTO INTERNO BRUTO IV trimestre y total anual 2005. *Comunicado de Prensa*, 1 - 9.  
[https://www.dane.gov.co/files/prensa/comunicados/cp\\_pib\\_ofert-dem\\_IVtrim05.pdf](https://www.dane.gov.co/files/prensa/comunicados/cp_pib_ofert-dem_IVtrim05.pdf)
- DANE. (2006, Marzo 31). BOLETÍN. *PRODUCTO INTERNO BRUTO Cuarto Trimestre de 2005*.  
[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet\\_PIB\\_IVtrim05\\_ant.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim05_ant.pdf)
- DANE. (2007, Marzo 23). Producto interno bruto – Cuarto Trimestre y total anual 2006.  
*Comunicado de prensa*. [https://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp\\_pib\\_IVtrim06.pdf](https://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_pib_IVtrim06.pdf)
- DANE. (2008, Marzo 28). PRODUCTO INTERNO BRUTO - Cuarto trimestre y total anual 2007.  
*BOLETÍN DE PRENSA*, 1 - 69.
- DANE. (2010, Marzo 25). PRODUCTO INTERNO BRUTO ♦ Cuarto trimestre de 2009. *Boletín de prensa*.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet\\_PIB\\_IVtrim09.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim09.pdf)
- DANE. (2011, Marzo 24). BOLETÍN DE PRENSA N° 4. *PRODUCTO INTERNO BRUTO ♦ Cuarto trimestre de 2010 - Base 2005*, 1 - 67.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet\\_PIB\\_IVtrim10.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim10.pdf)
- DANE. (2011, Marzo 24). BOLETÍN DE PRENSA N° 14. *BOLETÍN DE PRENSA*, 1-67.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet\\_PIB\\_IVtrim10.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim10.pdf)
- DANE. (2013, Marzo). INFORME DE RESULTADOS DE LAS CUENTAS NACIONALES ANUALES AÑOS 2010 DEFINITIVO Y 2011 PROVISIONAL. *Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales*.
- DANE. (2013, Marzo 21). BOLETÍN DE PRENSA N° 12. *BOLETÍN DE PRENSA*, 1-72.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet\\_PIB\\_IVtrim12.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim12.pdf)
- DANE. (2014, Marzo 20). Resultados Cuarto Trimestre y Total Anual 2013. *Boletín*, 1 - 20.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp\\_PIB\\_IVtrim13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim13.pdf)
- DANE. (2015, Marzo 24). *Cuentas Trimestrales - Colombia Producto Interno Bruto (PIB) Cuarto Trimestre de 2014*. DANE.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_dem\\_IVtrime14\\_2.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_dem_IVtrime14_2.pdf)
- DANE. (2017, Marzo 1). *BOLETÍN TÉCNICO*. DANE.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IVtrim16\\_oferta\\_demanda.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim16_oferta_demanda.pdf)
- DANE. (2019, February 28). Comunicado de prensa Producto Interno Bruto (PIB) Base 2015 - IV trimestre 2018 y año total 2018. *DANE*.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp\\_PIB\\_IVtrim18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim18.pdf)
- DANE. (2020, Febrero 14). *COMUNICADO DE PRENSA*.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp\\_PIB\\_IVtrim19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim19.pdf)
- DANE. (2020, Marzo 11). Medición de empleo informal y seguridad social. *Boletín Técnico*, 1 - 14.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_nov19\\_ene20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_nov19_ene20.pdf)
- DANE. (2022, Febrero). *COMUNICADO DE PRENSA*. DANE.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp\\_PIB\\_IVtrim21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim21.pdf)
- DANE. (2023, Febrero 15). Comunicado de Prensa. 1 - 13.  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp\\_PIB\\_IVtrim22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim22.pdf)
- DANE. (2023, Julio 28). Gasto social público y privado 2010 – 2022 pr. *Boletín técnico*.
- de Cárdenas, M. T. (2018, Enero-Junio). Pobreza y socialdemocracia. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIV(1), 277-306. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36414113>

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021, Marzo 23). *Concepto 100921 de 2021*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=162252>
- DIAN. (2000, Noviembre). LA LEY PÁEZ Y LA LEY QUIMBAYA. *Cuadernos de Trabajo*.
- Díaz Pinzón, J. (2008). *Regímenes y Sistemas Políticos*. <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-Regimenes-y-Sistemas-Politicos.pdf>
- Díez Álvarez, L. G. (2016, Octubre - Diciembre). JAMES MADISON: EL DESAFÍO DE LA HISTORIA Y LA NATURALEZA HUMANA PARA EL POLÍTICO PRÁCTICO. *Revista de Estudios Políticos*, (174), 47-76. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.174.02>
- Domínguez Chávez, H., & Carrillo Aguilar, R. A. (2007, Enero). *La crisis del feudalismo*. Red Universitaria de Aprendizaje. Retrieved May 30, 2022, from <https://www.rua.unam.mx/portal/recursos/ficha/3935/la-tesis-del-feudalismo>
- Duque Daza, J. (2018). Colombia, liderazgos políticos en un contexto de violencia. César Gaviria Trujillo. *Reflexión Política*, 20(39), 25-48. <https://doi.org/10.29375/01240781.3293>
- Echandi Guardián, M. (2008). LA AUTONOMÍA DE LA POLÍTICA Y LA «RAZÓN DE ESTADO» EN LA FILOSOFÍA DE NICOLAS MAQUIAVELO. *Revista Estudios*, (127), 127-135. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5556296>
- Ericse Sebares, F. (2012). *La teoría económica de Marx* (Vol. 3). Partido Comunista de España.
- Farge Collazos, C. (2007). El Estado de bienestar. *Enfoques*, XIX(1-2), 45-54. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005>
- Farné, S., & Rodríguez, D. A. (2013, Marzo). ¿BAJAR LOS IMPUESTOS AL TRABAJO GENERA EMPLEO? LEY 1607 DE 2012 DE REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA. *Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia*, (14). <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/Cuaderno14.pdf>
- Fedesarrollo. (1991, Diciembre). COYUNTURA ECONÓMICA. *COYUNTURA ECONÓMICA*, XXI(4), 1-142. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2015>
- Fedesarrollo. (1993, Abril). Análisis y perspectivas de la economía colombiana. *Coyuntura Económica*, XXIII(1), 1-168. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2020>
- Fedesarrollo. (1994, Marzo). Coyuntura Económica. *Coyuntura Económica*, XXIV(1), 1-142. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2024?locale-attribute=en>
- Fedesarrollo. (1995, septiembre). *Coyuntura Económica*, XXV(3). <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2030>
- Fedesarrollo. (1997, septiembre). Coyuntura Económica. *Coyuntura Económica*, XXVII(3), 1-191. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2040>
- Fedesarrollo. (1998, Diciembre). Análisis coyuntural: la economía en 1998. *Coyuntura Económica*, XXVIII(4), 65-103. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2152>
- Fedesarrollo. (2000, Diciembre 4). *COYUNTURA ECONÓMICA*, 30(4), 1-161. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2055>
- Fernández Albertos, J. (2005, Abril). Dividir lo Indivisible Separación de poderes y soberanía popular en James Madison. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (128), 293-316. 0048-7694
- Fernández Riquelme, S. (2011, Julio, Agosto, Septiembre). LA POLÍTICA SOCIAL PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y HORIZONTE HISTÓRICO. *Aposta revista de ciencias sociales*, (50), 46. 1696-7348

- Figuroa, A. L. (2008). *Fundamentos de la tributación*. Universidad de los Andes.  
<https://imgcdn.larepublica.co/cms/2014/09/18235605/HISTORIA%20DE%20LAS%20REFORMAS%20TRIBUTARIAS%20EN%20COLOMBIA%20-%20ALF%20%283%29.pdf>
- Fonseca, C. A., López, Y., Perilla, A. M., & Tovar, E. (2018, Diciembre 12). Implicaciones de los gobiernos de César Gaviria y Ernesto Samper en el poder adquisitivo de la clase gobernada. *Visiones: Universidad Central*, (2), 12-20.  
[https://editorial.ucentral.edu.co/ojs\\_uc/index.php/visiones/article/view/2702](https://editorial.ucentral.edu.co/ojs_uc/index.php/visiones/article/view/2702)
- Foucault, M. (1991). *EL SUJETO Y EL PÓDER -Precedido por: TIEMPO Y ESPACIO EN EL DISCURSO DE MICHEL FOUCAULT* Edgar Garavito. CARPE DIEM.  
<https://transdisciplinariadadj.files.wordpress.com/2010/09/foucault-michel-el-sujeto-y-el-poder.pdf>
- Foucault, M. (2010). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica.
- Gallud Jardiel, E. (2005, Junio). El eufemismo como instrumento de manipulación social. *Revista Comunicación y Hombre*, (1), 121 - 129.
- García Escobar, A. (2010, Marzo 5). DE LA VENTAJA COMPARATIVA A LA VENTAJA COMPETITIVA: UNA EXPLICACIÓN AL COMERCIO INTERNACIONAL. *Publicaciones Icesi*, 47-52.  
[https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/publicaciones\\_icesi/article/view/640](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/publicaciones_icesi/article/view/640)
- García Garzón, M., & García Ocampo, T. L. (2018, Julio - Diciembre). Las reformas tributarias del milenio y su relación con los ingresos tributarios y la pobreza. *Revista Iusta*, (49), 71-89.  
<https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0049.03>
- Gil Botero, F. A. (2012, Julio - Diciembre). Confianza y gobierno corporativo. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, VIII(15), 57 - 67.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=409634369006>
- Gil Delgado, M. S. (2013, abril-junio). ACCIÓN Y PENSAMIENTO POLÍTICO DE JOHN LOCKE: DEL CONFORMISMO A LA REVOLUCIÓN. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (160), 43-68. 0048-7694
- Godoy Arcaya, Ó. (2004). Libertad y Consentimiento en el pensamiento. *Revista de Ciencia Política*, XXIV(2), 159-182. 0716-1417
- Gómez Celis, J. F. (2021). Reformas tributarias en Colombia 1990-2020 y su papel en la configuración de la crisis fiscal del Estado. *Revista Kavilando*, 13(2), 227-244. :  
<http://portal.amelica.org/ameli/journal/377/3773182003/>
- Gómez Velásquez, G. J., Amézquita Iregoyen, A., Hernández Tapia, J. A., Ramírez Navarro, M. F., Cortés Delgado, J. M., Delgado Muñoz, E., & Márquez Hernández, M. L. (2010). *TRATAMIENTO FISCAL DE LAS ASOCIACIONES EN PARTICIPACIÓN*.
- González Rodríguez, L. D. (2022, Marzo 18). CAMBIOS TEMPORALES Y VOCES TESTIMONIALES, UN ENCUENTRO CON LA MEMORIA HISTÓRICA COLOMBIANA DURANTE EL PERÍODO (1983 – 1993). *Areté. Revista Digital del Doctorado en Educación de la Universidad Central de Venezuela.*, 8(15), 107-126.  
<http://ve.scielo.org/pdf/arete/v8n15/2443-4566-arete-8-15-107.pdf>
- Gonzalez Vicen, F. (1984). El darwinismo social. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 346.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1984749>
- Grillet Correa, A. (2019, Junio). Patrones monetarios internacionales. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura.*, XXV(1), 151-165. 1315-3617

- Guillén Romo, H. (2018, enero-abril). Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin. *Journal of Economic Literature (jel)*, 15(43), 7-42.  
<https://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n43/1665-952X-eunam-15-43-7.pdf>
- Harrod, R. F. (1958, Diciembre). LA VIDA DE JOHN MAYNARD KEYNES. *Fondo de Cultura*, 777. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/470/13/RCE13.pdf>
- Hartwell, R. M. (1971). *LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN INGLATERRA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LOS POBRES*.  
[https://www.eseade.edu.ar/files/Libertad/40\\_3\\_Hartwell.pdf](https://www.eseade.edu.ar/files/Libertad/40_3_Hartwell.pdf)
- Hayek, F. A. v. (1996). *Precios y producción: una explicación de las crisis de las economías capitalistas* (Edición española al cuidado de JOSÉ ANTONIO DE AGUIRRE ed.). Unión Editorial.
- Heffes, O. D. (2013, Diciembre 10). Economía neoclásica: veridicción y justicia en el mercado. *Revista do Programa de Pos-Graduação em Direito da UCP*, 111-129.  
[http://dx.doi.org/10.14195/2175-0947\\_5-2\\_6](http://dx.doi.org/10.14195/2175-0947_5-2_6)
- Heilbroner, R. L., & Milberg, W. (1999). *La evolución de la sociedad económica* (10a ed.). Prentice Hall.
- Heller, P. (2005, Junio). El espacio fiscal. *Finanzas & Desarrollo*, 32 - 33.
- Hernández Mota, J. L. (2009, Primer Cuatrimestre). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, XXIV(55), 77 - 102.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311453005>
- Hernández Prado, J. (1994). Max Weber y la racionalización, desmagificación y remagificación del mundo. *TÓPICOS*, 7(1), 7-17. <https://doi.org/10.21555/top.v7i1.486>
- Hobbes, T. (1983). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil ; (2 vol.)* (Vol. 1). Sarpe.
- Human Rights Watch. (1998). *human rights watch | informe anual 1998 (eventos de 1997) — colombia*. Human Rights Watch. Retrieved April 10, 2023, from [https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf\\_anual/1998/colombia.html](https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/1998/colombia.html)
- Human Rights Watch. (2002). Los Sucesos del Año 2001. *Informe Anual 2002*, 1 - 7.  
[https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf\\_anual/2002/pdf/colombia.pdf](https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/2002/pdf/colombia.pdf)
- Hurtado Rendón, Á., Pástas, P. A., & Suárez, P. A. (2011, enero-junio). La relación cíclica entre el PIB y los indicadores financieros de los establecimientos de crédito en Colombia 1996-2009. *Ecos de Economía*, 15(32), 7 - 37.
- Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia. (2020). *Características de un sistema tributario y una reforma tributaria – Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia*. Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia.  
<https://incp.org.co/caracteristicas-sistema-tributario-una-reforma-tributaria/>
- Isler Soto, C. (2020, Junio). Thomas Hobbes y el problema de la validez del contrato en el estado de naturaleza. *Revista de Humanidades*, (41), 129-159.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321262129005>
- Jahan, S., Mahmud, A., & Papageorgiou, C. (2014, Septiembre). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 51(3), 53-54.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>
- Jaimes, S., & Fuentes, V. (2016, Diciembre 31). *Estudio de las reformas tributarias en Colombia y sus efectos sobre variables macroeconómicas*. Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia.

- [https://core.ac.uk/display/143468515?utm\\_source=pdf&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=pdf-decoration-v1](https://core.ac.uk/display/143468515?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1)
- Jaramillo, A. (2010, Abril 30). La escuela austriaca de economía. Una nota introductoria. *Ecós de Economía*, 14(30), 70-98. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=329027265004>
- Jaramillo Betancur, F., & Balbín Tamayo, M. Y. (2017, Enero - Junio). Los objetivos macroeconómicos y las reformas tributarias 1986 – 2012. *EL ÁGORA USB*, 17(1), 225 - 242. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407755355013>
- Jevons, W. S. (1998). *La teoría de la economía política*. Pirámide.
- Jiménez Bermejo, D. (2016, May 31). *Acuerdos de Bretton Woods - Qué es, definición y concepto | 2022*. Economipedia. Retrieved June 3, 2022, from <https://economipedia.com/definiciones/acuerdos-de-bretton-woods.html>
- Jiménez Castillo, M. A. (2016, Marzo 1). Lo ideológico del pensamiento neoclásico: La competencia perfecta como mito fundacional. *Cinta de Moebio*, (55), 96-105. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10143314007>
- Kant, E. (2009). ¿Qué es la Ilustración? *Foro de Educación*, 7(11), 249 - 254.
- Kenneth Galbraith, J. (1994). *Historia de la Economía*. Ariel.
- Keynes, J. M. (1988). *Ensayos de persuasión*. Crítica.
- Kicillof, A. (2010). *De Smith a Keynes: siete lecciones de historia del pensamiento económico. Un análisis de los textos originales*. [http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos\\_extras/1225\\_Introd\\_a\\_la\\_econ\\_y\\_econ\\_social/Kicillof\\_De\\_Smith\\_a\\_Keynes.pdf](http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1225_Introd_a_la_econ_y_econ_social/Kicillof_De_Smith_a_Keynes.pdf)
- Labarca, C. (2008, Julio - Diciembre). La confianza y la reputación como variables del desarrollo económico y la imagen país. *Cuadernos de Información*, (23), 72 - 80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97112298006>
- Lafaurie Escorce, C. M., & Guzmán Ramírez, L. F. (2004). *Reforma tributaria 2003: Ley 863 de 2003*. PricewaterhouseCoopers, Servicios Legales y Tributarios. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/20571>
- Larousse. (1989). *Pequeño Larousse en color* (Ediciones Larousse Paseo de Gracia ed.). Ramón García-Pelayo y Gross.
- Lechuga Cardozo, J. I. (2020, Mayo 29). Diplomacia comercial China-Estados Unidos: enfoques metodológicos y sistémicos. *Revista Razón Crítica*, (9), 21-36. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645868986002>
- Leyva Rayón, E. (2016, Agosto 18). El Sistema Fiscal. *Sociedad y globalización*. <https://contexto.udlap.mx/el-sistema-fiscal/>
- Lifante Vidal, I. (2013). Seguridad jurídica y previsibilidad. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (36), 85 - 105. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/52457/1/Doxa\\_36\\_04.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/52457/1/Doxa_36_04.pdf)
- Lobo Camargo, J. D. J. (2018, enero- diciembre). La reforma tributaria de 2016: ¿potencialmente estructural? *INTERCAMBIO: Revista de estudiantes de economía*, (2), 101-116. [https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/images/Revista-Intercambio/Nu\\_mero2/8ReformaT.pdf](https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/images/Revista-Intercambio/Nu_mero2/8ReformaT.pdf)
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya).
- López Llopíz, E. (2015). INTRODUCCIÓN AL SISTEMA FISCAL. In (pp. 1 - 8). UNIVERSIDAD DE ALICANTE - DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO APLICADO. <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/48894/3/Introduccion.pdf>

- Lowe, N., & Cuevas Mesa, G. d. C. (2017). *Guía ilustrada de la historia moderna* (G. d. C. Cuevas Mesa, Trans.). FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Lozano, J., Céspedes González, A. I., González Martínez, J. A., & González Martínez, A. M. (2019, Enero-Junio). La reforma tributaria de 2016 y los nuevos recursos para el sistema judicial en el marco del posconflicto en Colombia. *El Agora U.S.B.*, 19(1), 64-80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407760724004>
- Madison, J., Jay, J., & Hamilton, A. (2001). *El federalista* (G. R. Velasco, Trans.). Fondo de Cultura Económica.
- Maquiavelo, N. (2001). *El príncipe* (M. M. d. Artaza, Ed.; F. Domènech Rey & M. M. d. Artaza, Trans.). Istmo.
- Marshall, T. H. (1970). *Social Policy in the Twentieth Century*. Hutchinson.
- Martínez Castilla, S. (2016, Enero 26). LA BUROCRACIA: ELEMENTO DE DOMINACIÓN EN LA OBRA DE MAX WEBER. *MISIÓN JURÍDICA Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (10), 141 - 154. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5645561>
- Martínez Espinoza, M. I. (2021, Enero-Abril). Análisis político, sistematización terminológica y propuesta de connotación del concepto “política social”. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXVIII(80), 9-45. 1665-0565
- Martínez Rodríguez, R. (2006, Octubre). Consistencia lógica y base operatoria en Thomas Hobbes. *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, (5), 50-69. 1692-8857
- Martínez Sierra, L. F. (1991, Julio - Diciembre). Comentarios a los ajustes por inflación. Decreto 1744/91. *Revista Visión Contable*, (1), 13-22. <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/issue/view/58>
- Marx, K., & Engels, F. (1848). *Manifiesto Comunista* (EDICIÓN DEL CENTENARIO ed.). LAÍN DIEZ. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/19671/1/19742.pdf>
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global* (R. González Ferriz, Trans.). Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Mendoza, J. L. (2000). ¿CUÁL ES EL ROL DEL ESTADO? *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.*, 5(15), 45 - 61. <https://www.econbiz.de/Record/cual-es-el-rol-del-estado-le%C3%B3n-mendoza-juan/10001523931>
- Menger, C. (2007). *Principles of Economics*. Ludwig von Mises , Institute. <http://www.hacer.org/pdf/Menger04.pdf>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2022, Abril 6). CONTEXTO MACROECONÓMICO DE COLOMBIA. *Oficina de Estudios Económicos*, 1 - 9. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/1c8db89b-efed-46ec-b2a1-56513399bd09/Colombia.aspx#:~:text=En%202019%20el%20PIB%20de, redujo%20en%207%25%20en%202020.>
- Ministerio de Hacienda. (2018). *ABC: Ley de Financiamiento*. Colombia. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-104036%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-104036%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Presupuesto Ciudadano*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestociudadano/presupuestociudadano2022](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestociudadano/presupuestociudadano2022)



- Ministerio de Hacienda. (2023, Junio). *Presupuesto General de la Nación y Presupuesto de Empresas Industriales y Comerciales*. Minhacienda.  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_pgn](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn)
- Montesquieu, C. L. d. S. (1906). *El espíritu de las leyes*. SIRO GARCÍA DEL MAZO.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1991). *Hacienda pública teórica y aplicada* (Quinta Edición ed.). McGraw-Hill.
- Nohlen, D., & Thibaut, B. (2014). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política: Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/24.pdf>
- Nosetto, L. (2015, Enero - Junio). Max Weber y el concepto de lo político. La ética guerrera y la necesidad de la culpa\*. *Estudios Políticos*, (46), 179-196.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16433765010>
- Ocampo Suárez-Valdés, J. (2017, Marzo). ECONOMÍA POLÍTICA, DESIGUALDAD Y LIBERALISMO, 1750-1850. *Historia Constitucional*, 18, 1-19.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=259052486002>
- OCDE. (2022, Noviembre 22). Generar Confianza para Fortalecer la Democracia Resumen con los principales hallazgos de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE. 1 - 16.  
<https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-es.pdf>
- Ochoa Villa, R. (2015, Julio 9). COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE LOS COLOMBIANOS DURANTE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL AÑO 2010. *Jurídicas CUC*, 209 - 220.
- OEA. (2005). Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región. *Informes Anuales*.  
<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.4.htm#COLOMBIA>
- Olaya Dávila, A. (2008, Julio - Diciembre). Economía de la innovación y del cambio tecnológico: una aproximación teórica desde el pensamiento Schumpeteriano. *Revista Ciencias Estratégicas*, 16(20), 237-246.  
<https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/7408/Art%20c3%adculo%202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ortiz, I. (2007). Política social. Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas. Nueva York: ONU. *Guías de orientación de políticas públicas*, 76.  
[https://trabajosocialucen.files.wordpress.com/2012/05/socialpolicy\\_spanish.pdf](https://trabajosocialucen.files.wordpress.com/2012/05/socialpolicy_spanish.pdf)
- Ovejero Lucas, F. (2002). *La libertad inhóspita: modelos humanos y democracia liberal*. Paidós.
- Ovejero Lucas, F. (2008). *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanism*. Katz Editores.
- Pamplona, F. (2000-2001). Legitimidad, Dominación y Racionalidad en Max Weber. *Economía y Sociedad*, 5(8), 187 - 200. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5900558>
- Parra Ramírez, E., & Pinzón Zarate, N. J. (2015, Diciembre). Entre la Representación y la Movilización: Escenarios de Participación en Colombia (1991 – 2014). *Reflexión Política*, 17(34), 60 - 73. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11043112006.pdf>
- Pavone, V. (2012, Abril). Ciencia, neoliberalismo y bioeconomía. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 7(20), 1-15.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92424169013>

- Paxton, R. O. (2006). *ANATOMÍA DEL FASCISMO*. Titivillus.  
[https://drive.google.com/file/d/1WGu5Jz8riQyqZBhySw\\_4tiGrM1Xrg-Rv/view?fbclid=IwAR39SoH6lFJY0u6o059fgFm\\_kf5Z91ESvUeXfYVvkTUFYLEvnVMZIW0AKhRI](https://drive.google.com/file/d/1WGu5Jz8riQyqZBhySw_4tiGrM1Xrg-Rv/view?fbclid=IwAR39SoH6lFJY0u6o059fgFm_kf5Z91ESvUeXfYVvkTUFYLEvnVMZIW0AKhRI)
- Peces-Barba Martínez, G. (1990). La Seguridad Jurídica desde la filosofía del Derecho. *Universidad Complutense. Facultad de Derecho*, (6), 215 - 229.  
<https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10384/?sequence=1>
- Peña González, C. (2004). Locke y la filosofía política. *Revista de ciencia Política*, XXIV(2), 133-141. 0716-1417
- Perez Reyna, D. (2016, Mayo). HISTORIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. CRISIS DE 1999. (14). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2932843](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932843)
- Petit Primera, J. G. (2013, Enero - Junio). La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIX(1), 123-142. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36428605012.pdf>
- Pineda, B. M. (1967). Maquiavelo o el iniciador de la Ciencia Política moderna. *Revista de Estudios Políticos.*, (5), 5-22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2081349.pdf>
- Pinillos, J. A. (2019, Diciembre 9). Elementos de la obligación tributaria sustancial del gravamen a los movimientos financieros en Colombia. *Revista ESPACIOS*, 40(42), 1 - 10.  
<http://www.revistaespacios.com/a19v40n42/a19v40n42p09.pdf>
- Pirenne, H. (1972). *Las ciudades de la edad media*. Alianza.  
<https://istoriamundial.files.wordpress.com/2013/11/pirenne-henry-las-ciudades-de-la-edad-media.pdf>
- Presidencia de la República. (1973, Febrero 28). *Decreto 294 de 1973*. Colombia.  
<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1714080>
- Presidencia de la República. (1991, Febrero 11). *Decreto 416 de 1991*. Colombia.
- Presidencia de la República. (1991, Febrero 13). *Decreto 422 de 1991*. Colombia.
- Presidencia de la República. (1991, Julio 4). *Decreto 1744*. Colombia.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=122698&dt=S>
- Presidencia de la República. (1992, Febrero 24). *DECRETO 334*.  
<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1076673>
- Presidencia de la República. (1992, Diciembre 29). *Decreto 2117 de 1992*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69793>
- Presidencia de la República. (1996, Diciembre 19). *Decreto 2300 de 1996*. Colombia.
- Presidencia de la República. (1996, Agosto 1). *Decreto 1333 de 1996*.
- Presidencia de la República. (1997, Febrero 28). *Decreto 515 de 1997*.
- Presidencia de la República. (1997, Diciembre 23). *Decreto 3049 de 1997*.
- Presidencia de la República. (1997, Abril 8). *Decreto 1000 de 1997*. Colombia.
- Presidencia de la República. (1997, Enero 13). *Decreto 80 de 1997*.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0080\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0080_1997.html)
- Presidencia de la República. (1997, Enero 13). *Decreto 81 de 1997*.
- Presidencia de la República. (1997, Enero 13). *Decreto 85 de 1997*.
- Presidencia de la República. (1997, Enero 21). *Decreto 150 de 1997*.
- Presidencia de la República. (1998, Noviembre 16). *DECRETO 2331 DE 1998* [Por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación]. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48705>

- Presidencia de la República. (1999, Febrero 12). *Decreto 258 de 1999*.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0258\\_1999.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0258_1999.html)
- Presidencia de la República. (1999, Junio 26). *Decreto 1071 de 1999*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65465>
- Presidencia de la República. (2000, Diciembre 22). *DECRETO 2671 DEL 2000*. Colombia.
- Presidencia de la República. (2002, Marzo 5). *Decreto 406 de 2002*. Bogotá D.C, Colombia.
- Presidencia de la República. (2002, Diciembre 30). *Decreto 3258 de 2002*.
- Presidencia de la República. (2002, Agosto 11). *Decreto 1837 de 2002*.
- Presidencia de la República. (2002, Agosto 11). *Decreto 1838 de 2002*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5523>
- Presidencia de la República. (2002, Agosto 28). *Decreto 1949 de 2002*.
- Presidencia de la República. (2004, Marzo 30). *Decreto 970 de 2004*.
- Presidencia de la República. (2007, Marzo 6). *Decreto 667 del 2007*.
- Presidencia de la República. (2008, Diciembre 15). *Decreto 4712*. Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66352>
- Presidencia de la República. (2010, Julio 26). *Decreto 2670 de 2010*.
- Presidencia de la República. (2010, Julio 27). *Decreto 2693 de 2010*.
- Presidencia de la República. (2010, Julio 27). *Decreto 2694 de 2010*.
- Presidencia de la República. (2010, Diciembre 29). *Decreto 4825 de 2010*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41067>
- Presidencia de la República. (2015, Mayo 26). *Decreto 1068 de 2015*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>
- Presidencia de la República. (2020, Junio 4). *Decreto 807 de 2020*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127581>
- Presidencia de la República. (2020, Diciembre 22). *Decreto 1742 de 2020*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=153986>
- Presidencia de la República. (2020, Abril 15). *Decreto 568 de 2020*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=113664>
- Presidencia de la República. (2021, Octubre 28). *Decreto 1357 de 2021*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172992>
- Presidencia de la República. (2022, Julio 18). *Decreto 1208 de 2022*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190086>
- Quiroa, M. (2020, Febrero 07). Laissez faire. *Economipedia*.  
<https://economipedia.com/definiciones/laissez-faire.html#:~:text=Laissez%20faire%20es%20una%20frase,la%20escuela%20fisi%C3%B3crata%20de%20econom%C3%ADa>.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española (2001)* (22nd ed.).
- Redman, C. L. (1990). *Los Orígenes de la Civilización: Desde Los Primeros Agricultores Hasta la Sociedad Urbana en el Próximo Oriente* (M. Picazo, Trans.). Crítica Editorial.
- Restrepo, J. C. (2002). Los alcances de la coyuntura fiscal del País. *APUNTES DEL CENES*, 22(34), 297-321. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/issue/view/11>
- Reyes Blanco, S. (2016, Septiembre 27). La paz: de la Séptima Papeleta al Estado constitucional y al reconocimiento como derecho fundamental. *Revista Iusta*, (45), 215-233.  
<https://revistas.usantomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3297>
- Rico Calvano, F., Villanueva Imitola, A., & Rico Fontalvo, F. (2009). *Hacienda Pública: instrumento Para el desarrollo económico y social* (Universidad Simón Bolívar ed.).

- Robles Bastida, N. (2008, enero-junio). LOS CUATRO PILARES: CIUDADANÍA, CAPITALISMO, HERMANDAD ESPIRITUAL Y VIRTÚ EN LA CIUDAD OCCIDENTAL DE MAX WEBER. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, III(5), 1-12.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211015579008>
- Roldán, P. N. (2016, 12 2). Economía Neoclásica. *Economipedia*.  
<https://economipedia.com/definiciones/economia-neoclasica.html>
- Romero Gallardo, M. V. (2012, Septiembre-Diciembre). El problema de las facciones en Locke y Madison. *Estudios Políticos*, 9(27), 101-120. 0185-1616
- Roucek, J. S. (1962). El impacto revolucionario de la economía keynesiana. *RE E EVISTA CONOMÍA Y STADÍSTICA*, VI(4), 89-107.  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3528>
- Sánchez Galán, J. (2015, Mayo 25). *Patrón Oro*. Economipedia. Retrieved June 2, 2022, from <https://economipedia.com/definiciones/patron-oro.html>
- Sánchez Jabba, A. (2014, Julio). Análisis de la respuesta del Estado colombiano frente al Fenómeno de La Niña 2010-2011: El caso de Santa Lucía. *Documento de trabajo sobre economía regional*, (206).  
[https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_206.pdf](https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_206.pdf)
- Sánchez Torres, F. J., & Espinosa, S. (2005). IMPUESTOS Y REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA, 1980-2003. *CEDE Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico*.  
<https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/7927>
- Say, J. B. (1803). *Tratado de economía política ó simple exposición del modo con que se forman, distribuyen y consumen las riquezas*.
- Schenoni, L. L. (2007, Diciembre). El concepto de lo político en Nicolás Maquiavelo. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 4(7), 207-226.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62840708>
- Selva Belén, V. (2016, Diciembre 20). *Feudalismo - Qué es, características y origen | 2022*. Economipedia. Retrieved May 27, 2022, from <https://economipedia.com/definiciones/feudalismo.html>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (E. Rabasco & L. Toharia, Trans.). Planeta.
- Serrano Moya, E. D., & Vallejo Aristizabal, V. (2012, Marzo 19). LAS INSTITUCIONES Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MODELO EN EL EJE CAFETERO. *Jurídicas*, 9(1), 101-119. <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/4920/4494>
- Serrano Villafañe, E. (1977). Filosofía contemporánea del siglo XIX. Socialismo y Marxismo. *Revista de estudios políticos*, (211), 141-170.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1704310>
- Smith, A. (2011). *La riqueza de las naciones: Libros I-II-III y selección de los Libros IV y V* (C. Rodríguez Braun, Trans.). Alianza Editorial.
- Sornoza Parrales, G. I., Parrales Poveda, M. L., Sornoza Parrales, D. R., & Guaranda Sornoza, V. F. (2018, Mayo 20). Reforma económica China: de economía planificada a economía de mercado. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(83), 521-528.  
<https://www.redalyc.org/journal/290/29058775001/>
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Penguin Random House Grupo Editorial España.

- Torres, O. (2016, March 21). 8 multinacionales se van del país por muchos impuestos y alzas en materias primas. *El Heraldó*.  
<https://www.elheraldo.co/economia/ocho-multinacionales-se-fueron-del-pais-en-menos-de-2-anos-249917>
- Trullén, J., Lladós, J., & Boix, R. (2002, Julio 19). Economía del conocimiento, ciudad y competitividad. *Investigaciones Regionales -Asociación Española de Ciencia Regional España*, (1), 139-161. <https://www.redalyc.org/pdf/289/28900106.pdf>
- Universidad Externado de Colombia. (2015). *Reforma Tributaria –Ley 1739 de 2014–. Reflexiones académicas y empresariales*. Universidad Externado de Colombia.
- Urrego Ortiz, F., & Quinche Ramírez, M. F. (2008, Julio - Diciembre). LOS DECRETOS EN EL SISTEMA NORMATIVO COLOMBIANO. (116), 53 - 83.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/s116/n116a04.pdf>
- Valdés Valencia, M. F. (2021, Julio 19). EL ESTALLIDO SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SITUACIÓN TRIBUTARIA EN COLOMBIA. *ANÁLISIS CAROLINA*, (23), 1 - 9. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/07/AC-23.2021.pdf>
- Vargas Hernández, J. G. (2007). Sistema político y gestión política. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1), 9-19. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060101>
- Vargas Restrepo, C. M. (2012, Mayo). Ley 1430 de 2010: Principales modificaciones al ordenamiento tributario del país. *Revista Universidad Católica de Oriente*, 25(33), 33-45.  
<https://revistas.uco.edu.co/index.php/uco/article/view/216>
- Vargas Velásquez, A. (1998, Julio - Diciembre). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, (13), 157-180.
- Walras, L. (1868). *Recherche de l'Idéal Social: Leçons Publiques Faites À Paris; Première Série (1867-68), Théorie Générale de la Société (Classic Reprint)*. Fb&c Limited.
- Weber, M. (1988). *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.
- Weisz, E. (2014, septiembre-diciembre). Nación y racionalización: dos focos en tensión en los escritos políticos de Max Weber. *Estudios Sociológicos*, XXXII(96), 681-708.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59840009009>
- Wendell Holmes, O. (1927, Octubre 18). *Compañía General de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal Revenue* 275 U.S. 87 (1927). US.
- Wieser, F. v. (1889). *Der Natürliche Werth (Classic Reprint)*. Fb&c Limited.
- Yáñez Henríquez, J. (2012). Elementos a considerar en una reforma tributaria. *Revista De Estudios Tributarios*, (6), 213-250.  
<https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41117>
- Zapata Quimbayo, C. A., & Chamorro Narváez, R. A. (2022, Julio - Diciembre). Deuda pública y sostenibilidad fiscal en Colombia: análisis mediante funciones de reacción fiscal\*. *Ensayos de Economía*, 35 - 58.