

EL DERECHO FISCAL EN EL EXTERNADO. HACIA UN NUEVO PROYECTO DOCENTE

*“Tus verdaderos educadores,
tus verdaderos formadores
te revelan lo que es verdaderamente esencia,
el verdadero núcleo de tu ser,
algo que no puede obtenerse
ni por educación ni por disciplina,
algo que es, en todo caso,
de un acceso difícil, disimulado y paralizado.
Tus educadores no podrían ser otra cosa para ti que tus liberadores”.*

NIETZSCHE. *Consideraciones intempestivas*

ROBERTO INSIGNARES GÓMEZ*

La evolución de la docencia en el Externado en materia de Derecho Fiscal ha sido similar a la ocurrida en otras latitudes, especialmente en países como España; ello toda vez que el estudio de la actividad fiscal del Estado, en particular en nuestra facultad de Derecho, estuvo supeditada a la inclusión en la estructura curricular de las materias de Economía Política en segundo año y más específicamente a la cátedra de Hacienda Pública, que durante el siglo XX estuvo regentada por profesores como AURELIO CAMACHO RUEDA, ABEL CRUZ SANTOS, ENRIQUE LOW MURTRA y JUAN CAMILO RESTREPO, destacados economistas y abogados externadistas, que desempeñaron importantes cargos en la historia política y jurídica del país.

En esta época todavía no estaba muy afianzada la idea de una autonomía científica del estudio jurídico del fenómeno fiscal, y mucho menos su autonomía didáctica; el

enfoque del estudio estaba íntimamente ligado a la perspectiva económica y política, comoquiera que la metodología hacía hincapié en la profundización teórica y práctica de los instrumentos bajo los cuales se orientan las políticas fiscales del Estado. Y ello es así porque en otros países, como Italia y España, las facultades de Derecho abordaban los instrumentos del tributo y el gasto como fenómenos netamente económicos, cuya importancia en el plan de estudios tenía un carácter secundario, dado que la legislación de la Hacienda Pública se concebía como un mero apéndice de las disciplinas económicas y contables, a quienes correspondía su verdadero tratamiento científico. Y ese prejuicio, que de algún modo encuentra justificación en las características conducentes al reconocimiento académico de la autonomía científica y didáctica de nuestra disciplina, provocó un cierto rechazo por parte de los juristas, quienes consideraban indispensable

* Profesor del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia.

poseer conocimientos previos en economía y contabilidad para poder adentrarse con algún rigor en el estudio de tales materias.

Dicha situación se vio reforzada por el hecho de que un observador mínimamente neutral de la práctica cotidiana del Derecho Fiscal podría percibir que en buena medida su empirismo respondía a la participación de profesionales carentes de formación jurídica—incluido el ámbito del ejercicio de la función pública—, con las consecuencias desventajosas que ello acarrea en la estructura normativa de buena parte del ordenamiento, en figuras como las del presupuesto y el tributo en Colombia.

A pesar de lo anterior, la necesidad de dotar a los estudiantes de la Facultad de Derecho de los conocimientos básicos en materia de los elementos jurídicos presentes en la actividad fiscal del Estado y las profundas conexiones de sentido que la disciplina, y en particular el Derecho Tributario, cobra con otras figuras procedentes de otras ramas del Derecho, llevaron a que fuera imperativo diseñar un plan de estudios que pudiera satisfacer tales expectativas.

En este contexto, a mediados de la década de 1990 y bajo la tutoría del decano de nuestra Facultad, Dr. FERNANDO HINESTROSA, el Departamento de Derecho Fiscal, dirigido por el profesor JULIO ROBERTO PIZA, asume la administración de la cátedra de Hacienda Pública del programa de pregrado e inicia un proceso de transformaciones que guardan consonancia con la evolución que en los aspectos científicos y didácticos toma la materia en el devenir jurídico.

Es así como empiezan a estructurarse los programas y la metodología bajo los cuales navega este proceso de reestructuración, que pretende superar los enfoques netamente legalistas impuestos durante tanto tiempo en

el estudio del Derecho. Esta situación se da, entre otros aspectos, por la obsesión de una enseñanza memorística a la cual no interesan los problemas por resolver, sino los temas por aprender, ajena en no pocas oportunidades a esa realidad económica y social sobre la que inciden las normas y cuyo fin es el examen de conocimientos, aferrada a un método excesivamente formal y conceptualista.

En estos términos, el nuevo enfoque pretendía poner un especial acento en las normas relacionadas con los institutos fiscales, sin olvidar que una buena interpretación de la disciplina no puede pasar por alto que en las problemáticas que se suscitan en el ejercicio de la actividad fiscal subyacen elementos económicos, políticos y sociológicos, los cuales—si bien es cierto deben ilustrar al jurista—no pueden constituirse en la punta de lanza de su estudio, toda vez que el papel del mismo es proyectar el Derecho en los instrumentos e instituciones que son necesarios para el cumplimiento de las políticas fiscales.

Para la consecución de este objetivo se diseñó una estrategia didáctica en tres frentes, a saber: en primera instancia, la transmisión de unos conocimientos científicos que son fundamentales para el cabal entendimiento de la problemática de la disciplina, la cual se desarrolla en la cátedra magistral; en segunda instancia, una preparación profesional que encuentra en los programas de seminario, práctica e intensificación el escenario propicio para su posicionamiento; y finalmente, el impulso a los procesos investigativos a través de líneas enmarcadas en los proyectos que adelanta el Centro de Estudios Fiscales, grupo de investigación acreditado por Colciencias.

La configuración de este proyecto docente cobra especial importancia en Colombia

teniendo en cuenta la caracterización de la Constitución Política de 1991, que consagra de manera expresa principios y reglas en materia fiscal que obligan a los estudiosos del Derecho a involucrarse en la tarea de valorar y resolver las diversas cuestiones relacionadas con la creación, aplicación y análisis científico del ordenamiento jurídico.

Esta tarea no podría ser llevada a cabo sin la imperiosa sinergia de la docencia y la investigación, dado que la misión formadora de la universidad precisa de una relación equilibrada entre estas dos áreas de la academia. En efecto, no es posible enseñar con calidad universitaria sin investigar simultáneamente, entre otras razones por la dificultad para que una persona que no actúa en el mundo de la investigación pueda penetrar el espíritu científico, y en consecuencia sin proveer una imagen adecuada de la ciencia como actitud humana, transmitiendo a los estudiantes los hábitos problemáticos y creativos propios de la actitud del investigador universitario.

Esta actitud investigadora de los docentes se refuerza más en el área del Derecho Fiscal por la concurrencia de muchos factores, de entre los cuales destaca una sobreabundancia de la producción normativa (en constante cambio), que exigen la construcción de un sistema dogmático abierto apoyado en unos principios fundamentales que permitan aprehender, conocer y explicar con lógica, coherencia y rigor científico el ordenamiento jurídico fiscal.

En este contexto se concibe el proyecto docente del Departamento de Derecho Fiscal, el cual integra en el primer nivel de pregrado la cátedra magistral, los seminarios, las intensificaciones y las líneas de investigación (marco en el cual se desarrollan las tesis de grado). En el segundo nivel

se integran los programas de posgrado, que tienen el carácter de formación específica y buscan fortalecer los criterios para el ejercicio profesional; aquí se conciben las especializaciones en Gerencia de Impuestos, Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Gestión Financiera Pública; y finalmente, en el último ciclo, se ubica el programa de la maestría en Tributación, que se crea con el objeto de convertirse en el punto más alto de sinergia entre docencia e investigación.

La cátedra magistral. El camino de la Hacienda Pública al Derecho Fiscal

Conforme a las pautas impuestas por las tendencias posicionadas en la mayoría de estructuras curriculares, el nombre de Hacienda Pública fue otorgado a la materia que estudia la actividad fiscal en las facultades de Derecho de la mayoría de países del mundo. Sin embargo, dada la complejidad de relaciones que se tejen en nuestro objeto de estudio (económicas, políticas, sociológicas y, por supuesto, jurídicas), se acepta sin mayores reparos la autonomía científica y didáctica de un área del Derecho cuyo objetivo principal es el estudio desde la perspectiva jurídica de los instrumentos e instituciones inherentes a la actividad fiscal. Es así como en la mayoría de universidades destacadas paulatinamente se ha venido incluyendo en los planes de estudio la materia Derecho Financiero (España, Argentina), Derecho Tributario (Italia), Derecho Impositivo (Alemania), hecho que no puede ser ajeno y que determina que la materia de la Hacienda en las facultades de Derecho sufra una mutación a la denominación, en nuestro caso, de Derecho Fiscal.

El escenario didáctico utilizado para impartir estos conocimientos ha sido la

modalidad de cátedra, medio esencial de la docencia universitaria, la cual ha estado sujeta a diversas críticas que apuntan a su rutina, pasividad, distanciamiento, frustración de los alumnos, abstracción excesiva, verbalismo, repetición de los manuales o libros de la materia, etc. Sin embargo, es pertinente destacar que a pesar de que muchas de estas consideraciones encuentran fundamento, solo con una política de mejoramiento del esquema vigente podrá generarse conciencia entre los alumnos de la importancia de la precomprensión de las materias que abordan, impulsando una especie de coloquio con materiales que permitan tanto la necesaria fundamentación legal como el empleo de la jurisprudencia como motor de desarrollo de los procesos interpretativos de la materia.

Por ello, el compromiso asumido por el Departamento de Derecho Fiscal en el Externado ha sido potenciar la cátedra de quinto año como una técnica positiva, en la cual los profesores cumplan los requisitos de preparación y actualización que se requieren. Para esto se ha diseñado un programa que responde a las diferentes problemáticas, articulado de manera sistemática y que permite al alumno ubicarse en los contenidos de las distintas lecciones, así como las referencias bibliográficas que puede consultar en el caso de querer profundizar en uno u otro aspecto.

Lo anterior, conforme a la idea de que una buena cátedra logra la exposición de los problemas científicos en una forma que resulta comprensible para una mente no educada y permite así mismo forjar un criterio e ideas propias, labor que es quizá la más difícil de cualquier tarea pedagógica. Y ello es así, porque solo a partir de un buen sustento teórico pueden analizarse con suficiencia y rigor las normas, sus implicaciones, las dis-

tintas interpretaciones y opiniones, para de esta forma desvelar y descubrir las conexiones de sentido en el mundo del Derecho. De esta forma, no consideramos admisible la distinción entre teoría y práctica, tan común hoy en día. En cambio, las consideramos elementos indisociables, dado que una práctica con altura sólo se construye a partir de una buena formación teórica, y una teoría que no se proyecta en la práctica es estéril.

Por otra parte, la elaboración de materiales de estudio que faciliten el acceso a la disciplina es una obligación inherente al ejercicio de la docencia. Por esto, el grupo de profesores del Departamento de Derecho Fiscal se ha involucrado en la realización de un manual de Derecho Fiscal, que desarrolla las diferentes lecciones impartidas a lo largo de la cátedra. En este proceso se ha contado con la valiosa dirección de la Universidad Carlos III de Madrid, que a través de su catedrático JUAN ZORNOZA PÉREZ ha promovido que este proyecto investigativo-docente se materialice a través del Seminario “Aurelio Camacho Rueda”, escenario de presentación y discusión de las diferentes lecciones.

Este instrumento, tan importante en un contexto como el colombiano, donde no abunda la bibliografía en Derecho Fiscal, permite que el ejercicio docente pueda apoyarse en un texto que cubra los contenidos mínimos de una disciplina que, como la nuestra, no tiene un mayor espacio en los planes de estudio. Además, se pretende superar la concepción meramente formalista e informativa del manual, ya que este no se limita a una exposición pura y simple del Derecho positivo, sino que incluye un componente valorativo que realza su carácter científico, y se constituye en un elemento de contraste difícilmente suprimible si se aspira a proporcionar una enseñanza crítica,

renunciando a transmitir verdades absolutas para suministrar a los estudiantes los instrumentos de un discurso crítico personal.

Ahora bien, insistimos en ello porque las lecciones de la cátedra complementadas con este tipo de manuales han de contribuir a la formación del espíritu crítico de los estudiantes, a quienes en el futuro incumbe el análisis de un Derecho positivo que no se limita al Derecho vigente, sino que se debe tener una visión racional y crítica que llegue a promover su transformación a un derecho que enaltezca la justicia fiscal, dado que el conocimiento de las normas y la habilidad en su aplicación no constituye un fin, sino más bien un medio para una penetración del Derecho más profunda que contribuya en alguna medida a la resolución de los problemas que se derivan de una “particular” ordenación jurídica de la actividad fiscal en nuestro país.

Los seminarios de tercer año. Una primera aproximación al Derecho Fiscal

Uno de los instrumentos que permiten una mejor formación del criterio jurídico es precisamente la metodología del seminario, la cual, vale la pena advertir, ha sido desdibujada en nuestro país, en donde la presentación de varias conferencias magistrales durante una jornada es denominada seminario. Sin embargo, este no es el lugar para referirnos a tan desafortunada mutación.

Desde 1998 el Departamento de Derecho Fiscal, con la anuencia de nuestro decano, Dr. FERNANDO HINESTROSA, propuso la creación de una serie de seminarios optativos para los estudiantes del tercer año de Derecho, dentro de los cuales se incluye el seminario en Derecho Fiscal, cuyo objetivo

primordial es el de plantear los principales aspectos objeto de estudio en nuestra disciplina, con la moderación de un docente y la participación activa de los alumnos.

Bajo tales consideraciones, pretende ser ésta una especie de tertulia jurídica, en la cual el estudiante, aun desde su formación todavía inmadura, experimenta una nueva forma de trabajo sobre problemas singulares, identificados a partir de estudios jurisprudenciales y de algunas otras fuentes del Derecho. Esto permite que el alumno tenga un mayor contacto directo con sus profesores y se inicie en el ejercicio de la crítica razonada, el debate intelectual y el rigor analítico.

Semejante tipo de trabajo, por lo general estructurado a partir de la presentación de ponencias escritas o exposiciones de los participantes en el seminario, para su correspondiente debate y la posterior obtención de conclusiones, constituye un escenario propicio para que los alumnos tengan un mayor contacto con la disciplina y aprendan las virtualidades de un trabajo teórico, que en principio supone el acercamiento a las labores de investigación científica que se integran en las líneas administradas por el departamento, de las cuales la mayoría de estudiantes participa activamente.

La acogida que en nuestro grupo de estudiantes ha tenido tal seminario dentro del catálogo de opciones ofrecido por la facultad, ha sido muy especial, al punto de que se ha posicionado, al lado de los seminarios en Derecho Penal y en Derecho Administrativo, como uno de los de mayor participación. Con ello se abre espacio a una nueva generación que desde los primeros años de la carrera se encarrila en el estudio de una temática de poca tradición en el país, lo que ha implicado para el departamento

una multiplicación de esfuerzos tendientes a responder con las mejores herramientas pedagógicas disponibles a esta demanda.

La práctica de Derecho Fiscal en cuarto año y su papel en el proyecto docente

Uno de las carencias más frecuentes en la enseñanza impartida en las facultades de Derecho es la insuficiente preparación para la práctica jurídica, debido antes que nada al desafortunado predominio que en algunas ocasiones tiene la enseñanza puramente especulativa.

Por ello, las prácticas deben ocupar un lugar protagónico dentro del abanico de instrumentos didácticos, toda vez que a través de ellas el alumno puede adentrarse en la faceta del ejercicio profesional. Esto reviste especial importancia en el ámbito del Derecho Fiscal, y particularmente en el caso del Derecho Tributario, tan proclive al ejercicio automático de aprender las normas positivas y proceder su consecuente aplicación sin mayores ambiciones; por lo cual se hace necesaria la formación de nuevas generaciones que a través del método de caso conozcan el manejo de las normas, los criterios de interpretación que deben acompañar las mismas y las diferentes problemáticas que subyacen en la materia.

El Departamento de Derecho Fiscal, luego de un proceso cuidadoso de selección, elige las firmas de abogados con las que se trabaja, en las cuales se encuentran vinculados profesores de los diferentes programas del departamento, quienes a partir de unas pautas metodológicas preestablecidas de conformidad con las directrices de la facultad, ofrecer al alumno los aspectos atinentes al ejercicio profesional de esta disciplina jurídica.

Como resultado de estos procesos que han tenido un feliz desarrollo, muchos de nuestros estudiantes, una vez terminan sus cinco años de carrera, han tenido la oportunidad de vincularse a este tipo de oficinas, ya sea para la realización de judicaturas o para vincularse como abogados de las mismas.

Sin embargo, y esa es una de nuestras principales preocupaciones, observamos con tristeza las dificultades que hemos encontrado en el sector público para la realización de estas prácticas, toda vez que la rigidez de los criterios de vinculación y en no pocas ocasiones el poco interés de algunos funcionarios amparados en la maraña burocrática hacen complicada la implementación de estos procesos que serían benéficos para el país, máxime la carencia de profesionales de las nuevas generaciones que de seguro, con el presupuesto de la formación especializada en la universidad, contribuirían a un mejor desarrollo de los diferentes procesos jurídicos relacionados con los tributos y el gasto que se adelantan en la administración local y nacional.

La intensificación en Derecho Fiscal. El primer paso a la especialización

Una vez superados los seminarios y la práctica en los años meridianos de la carrera, en el quinto año es cuando –conforme a lo previsto en el plan de estudios– con mayor profundidad se estudia nuestra disciplina. Ya hemos hablado de la cátedra y los criterios que han acompañado el diseño de la misma convirtiéndose en el eje fundamental bajo el cual se abordan las distintas problemáticas inherentes al estudio jurídico de la actividad fiscal.

Al lado de esta, la facultad ofrece las intensificaciones en diversas ramas del

saber jurídico, las cuales profundizan en aspectos que por la naturaleza de la cátedra son analizados someramente o que por las limitaciones de la misma no pueden ser desarrollados. Estas intensificaciones se integran por materias relativas a aspectos problemáticos singulares del Derecho Fiscal que contribuyen a que el estudiante cuya inclinación hacia este objeto es evidente –ha tomado seminario, práctica, participado en líneas de investigación, etc.– pueda entrar a conocer ya en un mayor nivel de detalle contenidos particulares de la disciplina.

Estas intensificaciones, cuya participación sobrepasó las expectativas planteadas en un primer momento, presentan al estudiante cuatro materias durante el año lectivo, las cuales tienen una periodicidad semestral y son variadas atendiendo a la dinámica misma de la disciplina.

Si bien la metodología no es la propia del seminario, en las intensificaciones la intermediación profesor-alumno es mucho mayor, por lo cual podemos describirlas como un punto intermedio entre este y la cátedra; dado que, si bien encontramos exposiciones magistrales, estas se complementan con escenarios de discusión similares al seminario y la realización de talleres bajo el método de casos, los cuales contribuyen a que la diferencia entre teoría y práctica (la cual ya hemos criticado) sea cada día más sutil.

En el marco de estas intensificaciones y desde 1998 hemos abordado diversos contenidos relacionados con nuestra disciplina, tales como: Derecho Tributario en sociedades, aspectos tributarios de la contratación pública y privada, jurisprudencia tributaria, Derecho Aduanero, Derecho Presupuestario, Derecho de la descentralización fiscal, derecho del crédito público, procedimiento tributario, Derecho Tributario Internacional

y otros; materias que, valga la pena destacar, son impartidas por una nueva generación de profesores formados en nuestra universidad en el pregrado y en nuestros programas de posgrado, especialmente en la maestría o en el exterior, como es el caso de la Universidad Carlos III de Madrid, institución con la cual –como ya lo hemos señalado– mantenemos importantes vínculos en materia de docencia e investigación, comoquiera que muchos de nuestros profesores más destacados han realizado estudios doctorales en la misma.

El objetivo, como lo destacamos en el título de este acápite, es que estas intensificaciones que cierran el nivel de pregrado sean el preámbulo de los estudios de posgrado que ofrecemos en nuestra materia, ya sea con el espíritu profesionalizante que se encuentra en las especializaciones o por la inclinación hacia la investigación y docencia, cuyo escenario ideal es el programa de maestría.

Perspectivas del proyecto docente de cara al siglo XXI

Siendo conscientes del compromiso asumido con las generaciones pasadas y las por venir, el proyecto docente del Departamento de Derecho Fiscal, de cara al siglo XXI, se inclina por continuar el proceso de formación de juristas que con un riguroso basamento teórico se encuentren en capacidad de afrontar los no pocos retos que sobre el particular afronta nuestro país tanto en la esfera pública como en la privada.

En lo relacionado con la Administración, es evidente la necesidad de operadores jurídicos capaces de conocer las normas, aplicarlas y dimensionar el Derecho mucho más allá de la simple mecánica. Así mismo, en el ámbito de lo legislativo y jurisdiccional es fundamental que la universidad ofrezca

al país profesionales que con el debido rigor científico estén en capacidad de mejorar la estructura legislativa en materia de tributos y de gasto para que ésta guarde consonancia con la dogmática creada en el seno de nuestra disciplina, en aras de establecer unas pautas que permitan que el ejercicio de los diferentes actores involucrados en la materia se dé bajo las premisas de la seguridad jurídica y la justicia fiscal.

Por otra parte, y ya desde la otra orilla, se trata de preparar profesionales que con un sentido ético bien afianzado contribuyan a que el papel del sector privado, como motor fundamental del desarrollo de la actividad económica, se desarrolle en un marco de legalidad que optimice su proyección de cara a la naturaleza de los negocios que se van imponiendo en el contexto de un mundo

globalizado, en el cual las variables fiscales no son de poca monta.

En estos términos, el Departamento le apuesta a la consecución de estas metas con un grupo de profesores jóvenes y de experiencia que bajo el influjo constante de la investigación pretende convertirse en un referente obligado del desarrollo dogmático de nuestra disciplina en Colombia.

Solo a través de un trabajo riguroso y humilde podremos conquistar la paz y la libertad que no son tan caras ante la realidad social de nuestro país y que siempre han inspirado al Externado en sus 120 años de existencia, período en el cual se ha posicionado como una de las mejores universidades en el ámbito nacional e internacional.

Sea este nuestro proyecto como externadistas.