

LA INVESTIGACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE DERECHO FISCAL

CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

I. Consideraciones generales

La investigación como un espacio de generación de nuevos conocimientos en el área del Derecho Fiscal hace parte del quehacer natural de una universidad. En nuestro caso, luego de diseñar, ejecutar y evaluar los programas académicos en pregrado, con la cátedra de Hacienda Pública, en posgrados, en el primer nivel con las especializaciones a nuestro cargo y, en el segundo nivel, con la maestría, fue necesario crear un espacio, inicialmente de discusión de los temas fundamentales y, posteriormente, de búsqueda de respuestas a interrogantes concretos de nuestra área a través de procesos estructurados de investigación.

La importancia de generar conocimiento en esta área del Derecho se ha convertido en una realidad inaplazable, por la dinámica de los cursos académicos, tanto en pregrado como en posgrado, y especialmente por la maestría que les exige a los estudiantes adelantar un proyecto de tesis, para lo cual el Departamento tuvo que adaptar su estructura para acompañar y fortalecer este proceso¹.

La realidad fiscal, entendida como la forma en que las entidades públicas financian

sus gastos públicos, en todos los niveles, nacional, departamental y distrital y municipal, de un lado, y la amplia cobertura de las discusiones entre el Estado y los contribuyentes alrededor del monto de las obligaciones tributarias, y también la amplia gama de relaciones entre particulares alrededor de las cláusulas tributarias en sus relaciones económicas, han extendido de manera muy notable el ámbito de la realidad dentro de la cual la especialidad de los conocimientos fiscales tiene cabida. Este tipo de situaciones fácticas, que son de carácter económico pero que tienen una dimensión jurídica, son cada vez más crecientes y se incrustan tanto en el Derecho Público, que es su espacio natural, como en los demás ámbitos del Derecho, comoquiera que es un Derecho transversal que tiene relaciones directas con el Derecho Civil y Comercial, el Derecho Internacional Público y Privado, el Derecho Laboral y hasta el Derecho Penal.

Si bien es necesario comprender los fenómenos económicos sobre los cuales se estructuran las relaciones jurídicas en el ámbito fiscal, también lo es entender que, como consecuencia de la naturaleza jurídica del Derecho Fiscal, se configura como una

1. El Centro de Estudios Fiscales, CEF, fue creado en el año 1998, pero es a partir de la iniciación de los cursos de Maestría en Derecho con énfasis en Tributación (2002) que se ve fortalecido por la reestructuración de las funciones a desarrollar.

rama del Derecho propia y autónoma, estando fuertemente imbricada con las demás ramas del Derecho, y correspondiéndole las normas de todo tipo, constitucionales, legales y reglamentarias, la jurisprudencia que le es consustancial y la doctrina respectiva.

En este contexto, la ausencia de una legislación clara y la existencia de una jurisprudencia prolija en decisiones que muchas veces no se caracteriza por su coherencia, hacen necesaria la promoción de procesos de investigación que permitan proponer y reflexionar en torno a la generación de instrumentos jurídicos que, con los elementos de tipo económico y contable inherentes a la materia, contribuyan a la generación de una estructura legal que obedezca y pueda ajustarse a las finalidades establecidas en el modelo de Estado constitucional adoptado en 1991. Y aún más, incluso con una legislación de mejor calidad será inevitable que los particulares interpreten las disposiciones tributarias al momento de cumplir con sus obligaciones de igual índole, por la propia naturaleza de estas obligaciones que tienen un carácter masivo y que cubren todas las actividades económicas de un sujeto al momento de cuantificar su obligación. Pero igualmente en los distintos ámbitos de las actuaciones públicas la aplicación de las disposiciones a los casos particulares es inevitable y cada vez más expansiva. Tanto en la rama ejecutiva como, desde luego, en la jurisdiccional.

Bajo tales circunstancias, el Departamento de Derecho Fiscal ha estructurado el Centro de Estudios Fiscales (CEF) con el ánimo de abrir una instancia de estudio

y reflexión, que examine con un análisis crítico los problemas de carácter fiscal desde una perspectiva esencialmente jurídica, sin abandonar los requerimientos de otras disciplinas necesarias para comprender el fenómeno fiscal y tributario, con el fin de conocer a profundidad la estructura fiscal del Estado colombiano y, en segundo lugar, indagar por los problemas más críticos de las finanzas públicas, iniciar a los estudiantes y profesores en la necesidad de adelantar estudios, fomentar la investigación y la divulgación de los trabajos adelantados, y propiciar escenarios de debate que estimulen el desarrollo del país en el ámbito de su política fiscal y tributaria.

Como lo manifestara el profesor español SAINZ DE BUJANDA²,

“el ritmo vertiginoso de la vida moderna, al que no escapa el Estado, ha dado origen a una copiosa legislación fiscal que no participa ciertamente de esas virtudes. Los defectos que en ella se observan pueden ser disculpados a la administración pública, que en muchas ocasiones se ve forzada a dictar sus disposiciones dentro de plazos irremediables. Pero es necesario que los profesionales del derecho comprendan la necesidad imperiosa de que todos esos preceptos positivos sean cuidadosamente estudiados, analizados, sistematizados, para que la envoltura doctrinal de que se les reviste pueda paliar sus deficiencias y desterrar, en la medida de lo posible, los criterios puramente burocráticos que hoy imperan, y la solución de los problemas fiscales no quede exclusivamente confiada a

2. FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, t. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 46.

tales criterios. Cuando esto se logre, la prolija e inextricable Legislación de Hacienda Pública no será más que el soporte de un verdadero Derecho Financiero. He ahí una tarea importante y fecunda en la que todos los juristas españoles deben colaborar”.

Dentro de este contexto, el CEF, como grupo de investigación registrado ante Colciencias, se estructura como un instrumento del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad que tiene como misión el fomento y desarrollo de la investigación en el campo del Derecho Fiscal, entendido éste como el área que comprende las formas jurídicas bajo las cuales las entidades públicas desarrollan su actividad financiera: obtención de ingresos para la ejecución del gasto público en aras de la satisfacción de las necesidades colectivas; y también, como el ámbito dentro del cual se dan las relaciones jurídico-tributarias entre el Estado y los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias.

El CEF define unas líneas de investigación que le permiten integrar tanto a los profesores como a los estudiantes para, en primer lugar, profundizar en el conocimiento básico del área fiscal, y luego, identificar los problemas críticos desde una perspectiva jurídica y, en torno a esta tarea, desarrollar proyectos académicos en orden a comprenderlos y proponer alternativas adecuadas a la naturaleza de nuestro país. Estos trabajos formulan problemas de carácter jurídico, e implican trazar un plan de trabajo y obtener resultados tangibles y verificables.

II. La investigación en el Departamento de Derecho Fiscal

El concepto de investigación debe articular la docencia y la investigación, esto es, que

la investigación debe retroalimentar a la docencia y viceversa, conformándose una relación dialéctica en la que la investigación se encuentra al servicio de la docencia. Sin embargo, los problemas que se formulen deben estar orientados por necesidades concretas de nuestra realidad; en ese sentido, propender por identificar problemas reales y de esta manera contribuir a generar alternativas a los problemas que enfrenta nuestro país es un objetivo inaplazable dentro de estos procesos.

La investigación, entendida como la generación de nuevos conocimientos, en el ámbito del Derecho Fiscal, en nuestro caso, debe corresponder con la política de la Universidad en su conjunto, pero adaptada a la naturaleza propia del área del Derecho Fiscal, partiendo de los lineamientos generales establecidos por Colciencias, entidad que se encarga de la función de promover la investigación desde el Estado, con el fin de delimitar el tipo de investigación que podemos adelantar en los distintos niveles: pregrado, posgrados, especialmente maestría y doctorado, lo cual lleva a definir el tipo de tesis en los distintos niveles, mediante requerimientos mínimos, por ejemplo de forma que desde su diseño se identifique correctamente su alcance.

La investigación debe tener un estrecho vínculo con la docencia, incorporando en los currículos una orientación hacia la formulación de problemas, el estudio y la profundización de la temática, desde luego, en el pregrado solo se enfatiza con los alumnos que elaboran su tesis en el área, menos trabajo hay en las especializaciones, y más en la maestría y mucho más en los trabajos de los profesores que siguen sus estudios de doctorado.

Una primera fase del trabajo de investigación realizado por el CEF se dedicó a recopilar y sistematizar el material sobre

el cual se estructura el Derecho Fiscal. Con tal propósito, se elaboró el banco de datos de Derecho Fiscal, que comprende la legislación tributaria y su jurisprudencia. Una segunda etapa de este proyecto se desarrolló en el área del Derecho Aduanero y Cambiario; y una tercera fase, que no se ha iniciado aún y que completaría la base de compilación de normas y jurisprudencia, es la relativa al tema presupuestal. Un segundo trabajo que completa esta primera fase de recopilación y sistematización del material es el Curso de Derecho Fiscal, que comprende el desarrollo del curso de Hacienda Pública que se dicta en quinto año de derecho y que fue elaborado por los cuatro profesores que cumplen actualmente su ciclo de doctorado, bajo la orientación del profesor español JUAN ZORNOZA PÉREZ. Una segunda parte del curso que se iniciará este año, comprende el análisis del sistema tributario colombiano.

Todo esto nos debe llevar a la elaboración de estudios que en una primera fase se dedican a fortalecer la estructura básica del Derecho Fiscal (a esto irían encaminados los trabajos ya realizados, como el banco de datos en Derecho Fiscal (legislación y jurisprudencia en materias tributaria, aduanera y cambiaria) y el Curso de Derecho Fiscal. En una segunda etapa, el propósito será avanzar en la identificación y formulación de problemas específicos de la realidad de nuestra sociedad para, con base en las herramientas conceptuales y teóricas, proponer hipótesis de trabajo que se desarrollarán en los distintos trabajos de tesis, tanto de pregrado como de posgrado.

III. Investigación

El CEF estructura sus actividades de investigación valiéndose de herramientas

tales como las líneas de investigación, los seminarios, los foros, las actividades de extensión (que comprenden estudios contratados con entidades públicas o privadas y con la Universidad), y las publicaciones por medio de las que se divulgan los trabajos adelantados.

A. Líneas de investigación

Las actividades de investigación del Centro de Estudios Fiscales se desarrollan mediante el esquema de *líneas de investigación*, debidamente acreditadas ante Colciencias, las cuales se clasifican según el área del Derecho Fiscal objeto de estudio y se han estructurado con el ánimo de hacer viable la consolidación de un grupo interdisciplinario, en el que pueden confluir personas de los distintos niveles descritos, con el fin de lograr que los investigadores estén suficientemente capacitados y posean las herramientas adecuadas para aportar conocimiento al estado del arte del Derecho Fiscal.

1. Estructura y funcionamiento

Las líneas de investigación son dirigidas por un docente-investigador del CEF y en ella participan los investigadores interesados en el área objeto de estudio de la respectiva línea, así como los alumnos de pregrado y maestría que adelanten trabajos de tesis en temas relacionados con la misma.

En el marco de las líneas de Investigación, se deben desarrollar los proyectos de investigación por parte de cada uno de los participantes, en el área de estudio respectiva, tales como: *proyectos especiales*, que son esfuerzos específicos encaminados a la obtención de publicaciones, herramientas o estudios avanzados sobre algunos temas

atinentes a la disciplina fiscal del Derecho y surgen por iniciativa propia de los investigadores del grupo o, en algunos casos, por contrataciones específicas con los sectores público y privado de la economía; o *tesis de grado* (pregrado y maestría), con los que se busca obtener productos de calidad publicable, que puedan ser parte de los espacios de reflexión escrita del Departamento (Revista Digital, *Revista de Derecho Fiscal*, Cuadernos Fiscales).

Adicionalmente, los espacios de trabajo previstos con los investigadores del CEF y estudiantes de pregrado, son escenarios en los que se busca que los respectivos directores participantes del Proyecto Curso de Derecho Fiscal obtengan las herramientas argumentativas y bibliográficas necesarias para efectos de la elaboración de las lecciones que integrarán el Curso de Derecho Fiscal.

2. Contenido de las líneas de investigación

Las actividades de investigación del CEF se estructuran en cinco (5) grandes líneas:

a. Derecho Fiscal, parte general

Director: ROBERTO CARLOS INSIGNARES GÓMEZ

El estudio de los elementos básicos bajo los cuales se construyen los principales instrumentos e instituciones de Derecho Fiscal en Colombia no ha tenido el mejor desarrollo, toda vez que los análisis sobre el particular no se han realizado con el rigor científico necesario.

Dicha situación puede obedecer, entre otras razones, al hecho de que la aproximación al estudio del objeto de conocimiento se ha dado desde la práctica, por lo cual mu-

chos de los elementos sustanciales y procedimentales que acompañan la construcción jurídica de los instrumentos e instituciones de Derecho Fiscal han estado marcados por afanes inmediatos en el tema de la tributación y el gasto específicamente.

Además, el compromiso de la academia con esta área del Derecho es reciente, por lo cual buena parte de la dogmática ha sido importada de países como España e Italia principalmente.

Las anteriores consideraciones constituyen motivo suficiente para que la investigación y la generación de conocimiento en la materia se conviertan en un imperativo inaplazable, con el cual el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia se ha comprometido con evidente entusiasmo, como lo prueba el hecho de haber consolidado ocho programas académicos de postgrado, la cátedra fiscal en la Facultad de Derecho y el único programa de estudios de tercer ciclo en el área de la tributación.

En el marco de este compromiso, el Externado, bajo la dirección del Departamento de Derecho Fiscal, ha conformado un grupo de investigadores que en los distintos niveles de formación ha entregado productos a la comunidad científica con el objetivo de contribuir a que la academia se convierta en un escenario propicio para la discusión de temáticas cuya importancia es indudable en la actual coyuntura que vive el país.

b. Derecho de los Ingresos Públicos: Tributos Nacionales y Territoriales

Director: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

El objetivo de esta línea es fomentar el estudio y la investigación de la problemática

que se puede suscitar tanto en los aspectos de carácter sustancial como procedimental de los tributos nacionales y territoriales.

El estudio de la actividad financiera estatal se proyecta en una de sus esferas, en el campo de los ingresos públicos, entendidos como aquellas cantidades de dinero que son percibidas por el Estado o por parte de alguna de sus entidades, cuya finalidad esencial es contribuir al sostenimiento de los gastos que atendiendo a los postulados constitucionales el ente público debe asumir.

La construcción y consecución de estos ingresos es una tarea que se ve matizada por la intervención de diferentes ciencias, tales como la economía, la sociología, la política y por supuesto el Derecho, área del conocimiento que sirve para instrumentar, en el marco legal, los distintos mecanismos tendientes a la obtención de los recursos fiscales.

Las diferentes variables que entran en juego a la hora de definir cuál es el sector más propicio para obtener los ingresos no son pocas; consideraciones económicas, como el crecimiento de una economía, pueden fundamentar la implementación de una política tributaria agresiva o todo lo contrario. Así mismo, un contexto internacional adverso en el cual el crédito externo tiende a encarecerse puede aconsejar en un momento determinado evitar asumir un endeudamiento masivo, o desde otra perspectiva, la necesidad de obtener ingresos adicionales para pagar una deuda que por el aumento en variables, como las tasas de interés, tiende a ser insostenible.

Conforme a lo anterior, la definición de una política fiscal en la vertiente de los ingresos es una tarea compleja, que implica un estudio riguroso desde una óptica interdisciplinaria que permita o entregue

herramientas al Estado para cumplir los cometidos trazados en su concepción, dado que las circunstancias señaladas, aunadas a las de índole social, jurídicas (piénsese en los fallos de la Corte Constitucional), políticas, en el ámbito interno o externo, determinan en gran medida el derrotero de las decisiones.

En dicho contexto, el papel de la academia adquiere una particular relevancia, toda vez que puede convertirse en el escenario propicio para dar cabida al debate y al estudio científico de los distintos instrumentos con los cuales puede contar el Estado para la financiación de sus obligaciones. Para nadie es un secreto que en un país convulsionado como Colombia, en el cual confluyen un conflicto militar de dimensiones considerables y una deuda social creciente, la dinámica del gasto público tiende siempre al aumento, por lo cual la necesidad de definir una política coherente en la obtención de ingresos se convierte en una realidad inaplazable a la que no pueden sustraerse las universidades.

Teniendo en cuenta esta situación, el Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal, en su área de investigación, pretende convertirse en un actor que desde la independencia de la academia contribuya al adelanto de estudios que permitan la generación de conocimiento en la materia; y que puedan, con el concurso del rigor intelectual, contribuir a la generación de análisis teóricos y prácticos de la situación de los ingresos públicos en aras de presentar, a la sociedad y a los protagonistas en el diseño de la política fiscal, resultados concretos con el fin de lograr que su definición trascienda los problemas coyunturales, y pueda desarrollarse en una dinámica cuya finalidad no esté inmediatezada por los problemas

actuales de financiación, sino que proyecte a largo plazo una estructura coherente en la definición y administración de los recursos públicos.

Desde dicha perspectiva existe una línea de investigación en ingresos públicos que, hasta la fecha, ha concentrado sus esfuerzos en el estudio de los tributos. Es así como en el marco de la misma, en primer lugar, se adelantan estudios que desde la óptica constitucional analizan tales figuras, haciendo énfasis en los derroteros filosóficos bajo los cuales pueden construirse los tributos y la dinámica que conforme a la Constitución debe adelantarse desde su gestación hasta su aplicación. Como productos de esta primera fase, pueden encontrarse varias tesis de pregrado adelantadas por estudiantes de la intensificación en Derecho Fiscal, las cuales han estudiado el desarrollo de los principios constitucionales que orientan el sistema tributario bajo la óptica de la Corte Constitucional. Estos estudios son objeto de un análisis más riguroso por estudiantes de la maestría que estudian problemas enfocados en el mismo sentido y que pretenden materializar en sus tesis conclusiones sobre dicho particular. Asimismo, en el nivel de doctorado existen profesores que han publicado estudios sobre los elementos constitucionales que orientan la tributación en Colombia.

En segundo lugar, el CEF en el marco de dicha línea, se ha propuesto adelantar de estudios sobre problemas sustanciales de la tributación, así como sobre técnica legislativa, aspectos que revisten especial importancia en una legislación tan cambiante y confusa como la nuestra. Es por ello que, ante la convocatoria de entidades del orden público nacional y distrital, el CEF ha realizado estudios tendientes a una mejor divulgación del sentido de la normatividad,

como es el diseño del soporte académico del Centro Nacional de Información Tributaria, Aduanera y Cambiaria que se adelantó para la DIAN en 1999. También, se asesoró a la Secretaría de Hacienda de Bogotá en la readecuación y actualización del Estatuto Tributario de Bogotá con base en facultades concedidas por el Concejo al Alcalde Mayor. Así mismo, en la actualidad se concluye un análisis sobre el impacto tributario en las tarifas de servicios públicos para el Departamento Nacional de Planeación.

Estas investigaciones adelantadas por actores externos, se complementan con análisis de problemas sustanciales y procedimentales de los distintos tributos en Colombia, resultado de los cuales se encuentran en curso varios estudios tanto a nivel de pregrado como de maestría, sobre aspectos tales como la parafiscalidad, el problema de los precios de transferencia, la tributación sectorial, etc. Como productos concretos de lo anterior, encontramos diferentes publicaciones como la Revista de Derecho Fiscal, el libro *Lecturas en Derecho Fiscal*, y estudios puntuales sobre algunos impuestos, tales como el de “Gravamen a los movimientos financieros”, los cuales han sido publicados por profesores del Departamento.

La perspectiva de la línea de ingresos públicos es la de involucrarse en análisis sobre la problemática que acompaña el diseño y aplicación de otros ingresos no tributarios, como es el caso de los provenientes de las operaciones de crédito público, para lo cual en la actualidad, de la mano de un grupo de profesores, se está diseñando un proyecto.

Finalmente, cabe destacar que la línea de ingresos trabaja en sinergia académica permanente con investigadores y docentes de otras universidades colombianas y extranjeras, que como en el caso de la Universidad

Carlos III de Madrid, permitiendo así el intercambio de publicaciones y docentes en los distintos programas, que como en el caso de la Maestría, estudian desde una perspectiva más amplia la problemática de un componente específico, como es la tributación.

c. Derecho Tributario Internacional y Derecho Aduanero

Director: MAURICIO MARÍN ELIZALDE

La internacionalización de las empresas, propiciada por la globalización de la economía, ha significado un incremento en el intercambio de bienes y servicios, que exigen del derecho una adecuación normativa que responda a las realidades connaturales de estos procesos. Zonas de preferencia económica, zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercado común son esquemas de integración económica que surgen en el marco del comercio internacional, implicando una coordinación de los Estados parte y de los instrumentos jurídicos en que se concretan. El Estado colombiano, ante estos fenómenos, a través de la Constitución Política de 1991 dio paso a la apertura económica facilitando e incrementando el comercio de bienes y servicios, con el consecuente desarrollo de nuevas políticas y regulaciones gubernamentales que han venido desarrollando las disposiciones constitucionales sobre los regímenes de comercio exterior, frente a los esquemas de integración en los que actualmente participa el país.

Desde la óptica del Derecho Aduanero y del Derecho Tributario, las transacciones internacionales de bienes y servicios que se realizan hoy día desde y hacia el territorio aduanero colombiano suponen el cumpli-

miento de obligaciones sustanciales y formales por parte de los operadores jurídicos que intervienen en las mismas, así como el ejercicio de derechos previstos en la normatividad. Con fines teóricos y prácticos, la disciplina del Derecho Aduanero, bien como rama interdependiente o perteneciente al Derecho Fiscal, Administrativo o Público, o bien como rama autónoma, pone de manifiesto la necesidad de estudiar con rigor científico las herramientas, procedimientos e instrumentos previstos en la legislación colombiana, identificando las problemáticas y aportando soluciones que se ajusten a la dinámica del comercio exterior, y que al tiempo salvaguarden los fines del Estado colombiano. La legislación, reglamentación, jurisprudencia de las altas corporaciones, la doctrina de las entidades oficiales competentes, así como los trabajos de los académicos, alimentarán en tal sentido el avance del Derecho Aduanero, como nuestra área de estudio.

Así las cosas, la “Línea de investigación en Derecho Aduanero y comercio exterior” del Centro de Estudios Fiscales se propone estudiar la estructura del régimen de aduanas y de comercio exterior colombiano, describiendo y analizando los criterios constitucionales y legales que dan sustento al desarrollo de la materia; al igual que las principales operaciones, instrumentos e instituciones que intervienen en el desarrollo del comercio internacional de bienes del país. En el esquema de la estructura curricular de la Facultad de Derecho de la Universidad, la investigación que se realice concretamente en el ámbito de esta línea aportará elementos teóricos al seminario de Derecho Fiscal de tercer año, a la cátedra de Hacienda Pública y a la intensificación en Derecho Aduanero de quinto año, así como

también a la especialización en Derecho Aduanero y a la maestría en Derecho con énfasis en Tributación, sin perjuicio de otras asignaturas en las que participe el Departamento de Derecho Fiscal en otros programas de la Universidad.

d. Derecho Presupuestario, del Gasto Público y Financiación de Entidades Territoriales

Director: MAURICIO MARÍN ELIZALDE

Aunque el interés por el gasto público no es novedoso, no es menos cierto que es la rama del Derecho Fiscal y de la Hacienda Pública que menos desarrollo doctrinal y científico ha tenido, especialmente en lo referente al estudio de los principios jurídicos sobre los cuales se basa, debido en gran parte a los planteamientos que consideraban que el gasto que efectúa el sector público debía ser mínimo, para no interferir en el mercado. En este sentido el profesor español JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA³ refiere:

tradicionalmente el análisis del gasto público ha sido en general descuidado dentro del estudio de la actividad financiera. Este descuido fue coherente con las ideas de la Hacienda clásica, con su postura negativa frente a toda actividad económica del Estado. El gasto era un puro presupuesto de hecho de la actividad financiera. Era un dato. Una cifra que venía impuesta por múltiples consideraciones. Una cifra que había que reducir al mínimo posible, pro-

curando al mismo tiempo que el gasto que representaba fuera en lo posible ‘neutro’, es decir, que tuviera la mínima influencia modificativa en la marcha de toda la economía. De este modo, la ciencia de la Hacienda fijó su atención, fundamentalmente, en cómo suministrar los medios para subvenir a estos gastos de tal forma que perturbaran, igualmente, lo menos posible la actividad de los particulares”.

Con el transcurso del tiempo y el desarrollo de las sociedades, se dieron a conocer nuevas teorías que abogaban por una mayor interferencia del sector público en la economía, aumentando así el estudio sobre el destino de los recursos públicos y sobre los efectos que el mismo producía dentro de las economías en las cuales convivía.

Así, continúa diciéndonos el profesor FERREIRO LAPATZA⁴, modificados,

“como ya sabemos, profundamente estos postulados, gastos e ingresos se conciben en la economía financiera actual como instrumentos en manos de un Estado que busca, fundamentalmente, la satisfacción de las necesidades públicas, corregir la distribución de rentas y patrimonios y emplear los medios financieros con el fin de asegurar al sistema económico la estabilidad necesaria y un desarrollo deseable de la renta nacional. Ingresos y gastos se consideran así, como ya hemos dicho, en la actualidad como instrumento de intervención activa del Estado al margen de toda neutralidad”.

3. JUAN JOSÉ FERREIRO LAPATZA, Curso de Derecho Financiero Español, vol. I, 22.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 150.

4. *Ibíd.*, pp. 150 y 151.

Esta nueva perspectiva de los gastos públicos generó que hasta fines de la década 1970 el aumento de las erogaciones públicas se presentara como el hecho más notable de las finanzas estatales del siglo XX. La inflación, si bien condenada por la gran mayoría de los técnicos y políticos, era en alguna medida aceptada, muchas veces, conforme al conocimiento convencional, como un mal menor frente al desempleo. Vino luego una especie de crisis del Estado, se desarrolló una menor tolerancia hacia la ineficiencia, hubo una mayor exigencia por condiciones más estables. Menor inflación, reducción del tamaño del Estado y mayor eficiencia, pasaron a ser promesas insoslayables en las plataformas de los partidos políticos y fueron ideas abrazadas por las mayorías. Por encima de cualquier consideración, una limitación de los gastos pasó a ser el punto de partida prácticamente ineludible de las discusiones presupuestarias.

En este marco es en el que se desenvolverá la investigación del Departamento de Derecho Fiscal y del Centro de Estudios Fiscales en lo referente al Derecho del Gasto Público, prestando especial atención al instrumento más significativo dentro de esta rama del Derecho: el presupuesto.

Finalmente, creemos oportuno mencionar, tal y como lo señala RODRÍGUEZ BEREIJO⁵, que el Derecho Fiscal debe conformar un campo de visión único, en donde la unión entre los ingresos y los gastos públicos –unidad del fenómeno jurídico-fiscal–, derive en la protección del interés público y en la búsqueda de una mejor sociedad para todos, abandonando aquellas posturas

científicas y doctrinales que sólo ven la relación jurídico-fiscal desde el punto de vista del contribuyente. Este es el norte que nos guiará, y por eso transcribo las palabras del ya citado profesor español:

“Precisamente el carácter complejo de las sociedades pluralistas más evolucionadas y que constituyen el modelo implícito en muchas construcciones jurídicas recientes (también en el campo del Derecho Tributario), al poner énfasis en el papel arbitral o moderador del Estado entre las distintas clases sociales y grupos de intereses en antagonismo, ha venido a subrayar que lo importante del Derecho no está en la relación jurídica individual que cada ciudadano pueda tener con el Estado (y en la consiguiente concepción del Derecho como un sistema de garantías individuales a través de la regulación de las relaciones jurídicas intersubjetivas Estado-contribuyente), sino más bien en la protección de los intereses colectivos a lo largo de toda la actuación del Estado (rectius Administración): la imparcialidad administrativa, la interdicción de la arbitrariedad (...) en una palabra, la protección del interés público o del interés general ínsito en la actividad administrativa de gestión de los tributos, que rebasa los límites del mero interés individual recaudatorio derivado de la relación contribuyente-Hacienda Pública, para convertirse en un interés colectivo: la finalidad redistributiva, a la que responde la íntima esencia del Derecho Financiero”.

El objeto de estudio de esta línea es el fenómeno de la Constitución financiera,

5. ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, Introducción al Estudio del Derecho Financiero: Un ensayo sobre los fundamentos teóricos del Derecho Financiero, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1976, pp. 11 y 12.

desde la perspectiva del gasto público, haciendo énfasis en los problemas jurídicos y económicos que se presentan en el marco de este instrumentos de política fiscal cuyo diseño y desarrollo debe ser inspirado en los corolarios constitucionales.

e. Procedimiento Judicial y Administrativo e Infracciones y Sanciones tributarias.

Director: GABRIEL MUÑOZ MARTÍNEZ

La presente línea de investigación tiene por objeto estudiar el sistema de infracciones y sanciones administrativas tributarias vigente en el ordenamiento colombiano, enfocándose particularmente en su adecuación a los principios constitucionales aplicables a las potestades punitivas del Estado.

El punto de partida del trabajo se fija en la determinación de la naturaleza jurídica que cabe atribuir a las infracciones y sanciones administrativas en general, para obtener conclusiones que sean de utilidad respecto de las correspondientes instituciones tributarias. La necesidad de esta determinación inicial se debe al hecho de que la tantas veces defendida aplicación en el ámbito sancionador administrativo del conjunto de principios y garantías propios del Derecho Penal sólo es viable y coherente si antes se ha demostrado la sustancial identidad de los ilícitos y mecanismos de reacción jurídica existentes en esos dos sectores del ordenamiento punitivo del Estado.

La toma de posición respecto de la anterior cuestión brindará la premisa que permitirá identificar los adecuados criterios de interpretación de la regulación del sistema de infracciones y sanciones administrativas tributarias, así como analizar sistemática-

mente los datos derivados del ordenamiento positivo y de los pronunciamientos jurisprudenciales relativos a la materia.

En lo que atañe al análisis del régimen positivizado, nos empeñaremos en concretar el contenido, significado y finalidad de cada uno de los distintos tipos de infracciones y sanciones establecidos en el Estatuto Tributario (arts. 634 a 682), actividad tras la cual será posible emitir un juicio crítico sobre su adecuación constitucional y dogmática, cuestión que es del máximo interés en la medida en que pareciera que el legislador ha manejado una concepción de las infracciones y sanciones tributarias más próxima a los ilícitos civiles y guiada por la intención de instrumentalizar su aplicación al servicio de la agilidad en los procedimientos de gestión tributaria, especialmente en lo relacionado con el recaudo de la deuda impositiva.

En definitiva, de lo que se trata es de ofrecer correctos criterios de interpretación, de conformidad con la Constitución, de la normativa vigente en materia de infracciones y sanciones tributarias y, cuando no sea posible plantear vías interpretativas que integren coherentemente las citadas instituciones con el orden constitucional, propondremos las mejoras a la legislación existente que estimemos convenientes.

B. Seminarios de discusión

Las sesiones de trabajo del grupo de investigación se pueden encuadrar en dos tipos: los seminarios de discusión, categoría dentro de la que se enmarcan el Seminario “Aurelio Camacho Rueda” y el Seminario “Enrique Low Murtra”; y las actividades de Difusión del grupo, en la que encontramos los foros CEF y el Seminario Interno “Abel Cruz Santos”.

En este apartado nos ocuparemos del primer tipo de sesiones de trabajo del CEF, es decir de los seminarios de discusión.

Los seminarios que se realizan por el grupo de investigación cuentan, en la generalidad de los casos, con la participación exclusiva de los investigadores del grupo, quienes encuentran en estos espacios un medio de actualización en aspectos legales, jurisprudenciales y doctrinales del Derecho Fiscal y sus ramas.

1. Seminario “Aurelio Camacho Rueda”

Este seminario inició en septiembre de 2004 y tiene como objetivo principal desarrollar un trabajo de investigación que debe culminar en los dos primeros tomos del *curso de Derecho Fiscal*, que es el aporte doctrinal sobre el Derecho Fiscal del Departamento y que servirá de base para los cursos de pregrado que se dictan. El seminario se ha estructurado para que en él se presenten los avances del texto, que ha sido dividido en lecciones y se discutan las mismas al interior del grupo, presentándose comentarios críticos y debates sobre estos escritos preliminares.

El trabajo de investigación y escritura de las lecciones que se debaten en el marco de este seminario está a cargo de los doctores JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, ROBERTO CARLOS INSIGNARES GÓMEZ, MAURICIO MARÍN ELIZALDE, GABRIEL ERNESTO MUÑOZ MARTÍNEZ, docentes investigadores del Centro de Estudios Fiscales, y JUAN ZORNOZA PÉREZ, director del Departamento de Derecho Público y del Estado de la Universidad Carlos III de Madrid, quien participa como par académico del proyecto.

El primer tomo del *Curso de Derecho Fiscal* fue publicado en agosto de 2007, y en el

seminario actualmente se está trabajando en la segunda edición de esta publicación.

2. Seminario “Enrique Low Murtra”

Este seminario inició en febrero de 2005 y tiene como propósito constituir un espacio de discusión de los escritos preliminares relacionados con el tema de Derecho Tributario, elaborados por los docentes investigadores del CEF, aspirantes al título de maestros en Derecho Tributario. Desde el año 2007 lo utilizamos para debatir el avance de los trabajos de tesis de los aspirantes al título de doctor, y es en estos profesores en lo que se va a concentrar la actividad durante el año 2007 y 2008, que es la fecha para culminar los estudios doctorales por cuatro profesores que se encuentran en este nivel.

Las sesiones del seminario se realizan bimestralmente y cuentan con la activa participación de los investigadores y docentes miembros del Grupo de Investigación en Derecho Fiscal.

C. Actividades de difusión

El segundo tipo de sesiones de trabajo del grupo de investigación se desarrollan bajo la modalidad de actividades de difusión y seminarios internos, en los que se procura abordar temáticas relevantes y de impacto en el ámbito del Derecho Fiscal.

1. Foros CEF

En estos foros, expositores cuidadosamente seleccionados entre la comunidad académica y el sector público y privado, atendiendo a la experiencia y el reconocimiento en su desempeño, trabajan temas de actualidad en el ámbito del Derecho Fiscal.

La realización de estos foros coincide con las visitas de la maestría en Derecho con énfasis en Tributación, ya que se busca la participación activa de nuestros aspirantes a maestros en el desarrollo de los temas planteados. Sin embargo, están dirigidos a la comunidad académica en general, y la convocatoria se realiza entre funcionarios de la Administración Pública, académicos y estudiantes de distintos niveles (pregrado y posgrados), para lo cual se hace uso de la base de datos del Departamento de Derecho Fiscal y de la Asociación de Exalumnos de la Universidad.

2. Seminario Interno “Abel Cruz Santos”

Este seminario se ha constituido como un espacio de discusión en el que participan de manera exclusiva los investigadores miembros del Centro de Estudios Fiscales, quienes debaten sobre avances legislativos, fallos jurisprudenciales de la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, sobre temas fiscales de relevancia, donde además los miembros del grupo que participan en foros, seminarios, congresos, etc. comparten los temas desarrollados en los mismos con el resto de los miembros del grupo, producto de lo cual el relator del seminario debe escribir un artículo para la Revista Digital⁶, que reúna las distintas posiciones presentadas en cada sesión.

D. Publicaciones

La producción del Centro de Estudios Fiscales se encuentra dividida en tres clases

de publicaciones: una periódica, que es la *Revista de Derecho Fiscal*, publicada semestralmente; otra, que permite la publicación del resultado final de las investigaciones, denominada serie Cuadernos Fiscales, y por último, una destinada a publicar material de estudio que sea fruto de una labor investigativa profunda y seria a cargo de los integrantes del CEF: este tipo de investigaciones arrojarán como resultado libros, entendidos estos como textos de contenido complejo y estructurado, con todas las características formales que esta clase de publicación exige. A su vez, dentro de la Colección de Tesis que ofrece la Facultad de Derecho, se exponen valiosas investigaciones producidas por algunos miembros de nuestro Departamento.

1. Libros

a. “*Lecturas de Derecho Fiscal*”, texto que se ocupa de distintos temas comprendidos en esta rama del Derecho, y forma parte de la colección ofrecida en homenaje al rector de la Universidad Dr. FERNANDO HINESTROSA.

Es una obra conjunta, donde se encuentran escritos de los siguientes integrantes del Departamento de Derecho Fiscal: JULIO ROBERTO PIZA, JUAN CAMILO RESTREPO, ROBERTO INSIGNARES, MAURICIO MARÍN, GABRIEL MUÑOZ, HENRY RODRÍGUEZ, JUAN ESTEBAN GALLEGO, BIBIANA GARCÍA, OLGA LUCÍA GONZÁLEZ, ANDRÉS MEDINA, LORENA SUÁREZ, y BIBIANA BUITRAGO.

6. La Revista Digital se encuentra en proceso de estructuración.

b. *Curso de Derecho Fiscal, tomo I*, texto que surgió por la necesidad de establecer los fundamentos teóricos básicos del Derecho Fiscal en Colombia, estructurado en lecciones como un manual, y como resultado de un trabajo conjunto de los investigadores del CEF.

Los autores de este trabajo son: JUAN ZORNOZA, JULIO ROBERTO PIZA, ROBERTO INDIGNARES, GABRIEL MUÑOZ y MAURICIO MARÍN ELIZALDE.

c. *Control Fiscal y seguridad jurídica gubernamental*, texto que analiza el control fiscal en Colombia, escrito por el profesor IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE.

2. Cuadernos Fiscales

La intención de esta serie de textos es poner en conocimiento del público las investigaciones y esfuerzos académicos de los expertos en temas específicos del Derecho Fiscal, proporcionando al público especializado bibliografía y posibilidades de reflexión académica que tiene a disposición el Departamento de Derecho Fiscal. La necesidad de hacer la publicación formal de estos documentos es la de lograr la consolidación del CEF como un centro de investigación y servicios.

En el mes de abril de 2003, se ofreció al público el texto *Gravamen a los Movimientos Financieros*, escrito por BIBIANA GARCÍA POVEDA. Este es el primer ejemplar de la serie de Cuadernos Fiscales que se pretende afianzar en el Centro de Estudios Fiscales.

Dentro de esta misma categoría, el Centro de Estudios Fiscales cuenta actualmente con la obra *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, que fue puesto en circulación en el mes de septiembre de 2003. Este documento contiene la tesina escrita por

ROBERTO INSIGNARES, como fruto de sus estudios de doctorado en Derecho, programa general, cursado en la Universidad Carlos III de Madrid.

De igual forma, en junio de 2005 terminó de imprimirse el Cuaderno Fiscal n.º 3 titulado *Disciplina Fiscal y Derecho. Discrecionalidad o reglas jurídicas para el manejo presupuestal*, escrito por el exministro de Hacienda JUAN CAMILO RESTREPO.

Como última producción contamos con el libro *La reserva de ley tributaria vista desde la óptica del Tribunal Constitucional Español*, que salió a circulación en mayo de 2006 y fue escrito por ROBERTO INSIGNARES.

3. Revista de Derecho Fiscal

Es una publicación de carácter formal y especializado, con artículos donde los temas tratados son abordados desde una perspectiva técnica. Dentro de ésta se busca lograr una mezcla entre la doctrina nacional e internacional. Esta Revista reemplaza a la anterior revista *Notas Fiscales*, estandarte del Centro de Estudios Fiscales, concebida para la divulgación de reflexiones académicas y desarrollo de temas de actualidad en nuestro quehacer.

En el mes de junio de 2003 entró en circulación el primer ejemplar de la Revista, donde se publicaron 10 artículos de la mayor calidad académica, escritos por integrantes del Departamento de Derecho Fiscal y algunos invitados a participar de esta publicación.

El segundo número de la misma salió al público en el mes de marzo de 2004. En esta oportunidad se contó con escritos presentados por distintos estudiosos de la materia. El objetivo de la Revista es incentivar a “nuevos investigadores”, y para este efecto

se publicaron en el n.º 2 los escritos de los investigadores del Centro de Estudios Fiscales CARLOS FELIPE AROCA y CAROLINA ACOSTA RAMOS.

El tercer ejemplar, entró en circulación en el mes de agosto de 2005. El tema central fue la Administración Tributaria en la actualidad. A su vez, este número trata los siguientes temas en diez artículos: impuestos nacionales, impuestos territoriales, Derecho Presupuestario, Derecho Aduanero y diversas reflexiones de la doctrina extranjera.

4. Colección de Tesis

La importante y valiosa labor investigativa de NIDIA MARÍA BARRETO, miembro de nuestro Departamento, fue reconocida al ser publicada dentro de la Colección de Tesis que ofrece la Facultad de Derecho de la Universidad. Su escrito, intitulado *Contribución por Plusvalía*, fue puesto en circulación en septiembre de 2003.

De la misma manera, se encuentran en circulación las tesis de grado de los investigadores CAROLINA ACOSTA RAMOS y CARLOS FELIPE AROCA, quienes realizaron un profundo análisis teórico y jurisprudencial del principio de reserva de ley en materia de impuestos y en el área de Derecho Aduanero y de Comercio Exterior.

E. Participación en eventos y presentación de ponencias

Como parte de las actividades de investigación del Grupo de Investigación, los miembros del CEF han recibido distinciones y menciones como consecuencia de su participación y presentación de trabajos de investigación en eventos de orden nacio-

nal e internacional en el área del Derecho Fiscal.

De dichos reconocimientos, de la participación en encuentros académicos y de la publicación de trabajos de investigación da cuenta el presente apartado:

a. Congreso Internacional de Derecho Tributario “La Justicia Tributaria”. Universidad Austral de Argentina, 2005, Concurso de monografías:

– ROBERTO INSIGNARES: primer puesto con la monografía titulada “Mínimo Vital. Una exigencia de Justicia Tributaria”.

– JULIO ROBERTO PIZA: mención de honor en primer puesto con la monografía denominada: “Análisis del impuesto predial a la luz de los principios de eficiencia y equidad”.

b. Curso de Derecho Tributario Internacional, Universidad del Rosario, 2006.

– MAURICIO MARÍN ELIZALDE, invitado con la ponencia sobre “El establecimiento Permanente”.

c. Jornadas de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2007:

– JULIO ROBERTO PIZA, invitado con la ponencia sobre “La propiedad inmobiliaria”.

d. *Impuesto sobre la renta*, publicación ICDT, 2007.

– JULIO ROBERTO PIZA, participación con un escrito sobre el Impuesto a la renta en las actividades agrícolas.

e. Curso de Instrumentos de Gestión Urbana, Lincoln Institute of Land Policy, 2007:

– SANDRA ACEVEDO ZAPATA. Seleccionada como becaria para participar en este curso que tiene lugar en la ciudad de Panamá.

f. *Monografías Jurídicas ICDT*, 2006:

– ANDREA CAROLINA MARTÍNEZ, participación en esta publicación con el escrito: “Teoría de las mutaciones constitucionales.

Crisis del concepto constitucional de tributo”.

– MARY CLAUDIA SÁNCHEZ, participación en esta publicación con el escrito “El poder tributario de las entidades territoriales en Colombia”.

g. Congreso ANDESCO, 2007:

– MAURICIO MARÍN ELIZALDE. Invitado con la ponencia sobre el “La relación entre

los convenios de doble imposición y la legislación interna”.

h. Jornadas de Derecho Tributario Internacional y Contabilidad Internacional. Universidad Autónoma del Caribe, 2007:

– MAURICIO MARÍN ELIZALDE, invitado con la ponencia sobre “Tributación Internacional de artistas y celebridades”.