

Sistematización de normas tributarias expedidas durante los estados de emergencia en Colombia  
entre 1991 y 2020

Héctor Enrique Angulo Pastrana



Universidad de Manizales

Maestría en Tributación

Manizales

2023

Sistematización de normas tributarias expedidas durante los estados de emergencia en Colombia  
entre 1991 y 2020

Héctor Enrique Angulo Pastrana

Tesis de Maestría presentada para optar al título de Magister en Tributación

Línea de Investigación: Tributación e Impacto Social



Universidad de Manizales

Maestría en Tributación

Manizales

2023

---

Citar/How to cite	(Angulo Pastrana, 2023)
Referencia/Reference	Angulo Pastrana. (2023). <i>Sistematización de normas tributarias expedidas durante los estados de emergencia en Colombia entre 1991 y 2020</i> . (Tesis de Maestría presentada para optar al título de Magister en Tributación) Universidad de Manizales
Estilo/Style: APA	

---

## **Dedicatoria**

A mi madre, Amira Isabel Pastrana Madera, mi modista favorita, mujer valiente; gracias a tu honorable trabajo, ejemplo y amor fue posible lograr esta nueva meta en mi vida profesional.

A la memoria de amigo Jairo Lopera Noreña.

## **Agradecimientos**

- A Tania Marcela Tatis Sánchez, maravillosa mujer; gracias a su amor, paciencia y apoyo incondicional en los momentos difíciles
- A Nanny Zuluaga Henao, agradezco a Dios por tu amistad desinteresada, gracias por tu paciencia y por creer que todo es posible.
- Al Doctor Jairo Serna Restrepo, gracias por su amabilidad, cortesía, su apoyo, consejos y orientaciones en mi tesis de grado.
- A mis familia y amigos por buenos deseos.

## Tabla de contenido

Introducción .....	11
Aspectos generales de la propuesta.....	11
Planteamiento del problema .....	12
Objetivos .....	19
General.....	19
Objetivos Específicos.....	19
Justificación.....	20
Delimitación y alcance de la investigación .....	20
Antecedentes y marco teórico .....	21
Antecedentes de la investigación .....	21
Internacionales .....	21
Nacionales.....	24
Marco Teórico .....	26
Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica.....	26
Decretos legislativos .....	28
El sistema tributario colombiano .....	28
Principios del sistema tributario.....	28
Aspectos metodológicos.....	32
Diseño de la Investigación .....	32
Tipo de Estudio .....	32
Técnicas e instrumentos de recolección de la información.....	33
Tratamiento y análisis de la información.....	33

Análisis de los resultados .....	34
Decretos y sus incentivos tributarios.....	35
Decreto 700 de 1992 .....	35
Decreto 1264 de 1994 .....	36
Decreto 2331 de 1998 .....	37
Decreto 196 de 1999 .....	37
Decreto 258 de 1999 .....	37
Decreto 350 de 1999 .....	40
Decreto 2694 del 2010.....	40
Decreto 1979 de 2015 .....	41
Decreto 435 del 2020.....	41
Decreto 436 del 2020.....	42
Decreto 438 del 2020.....	42
Decreto 461 del 2020.....	43
Decreto 492 del 2020.....	43
Decreto 518 del 2020.....	43
Decreto 520 de 2020 .....	44
Decreto 530 de 2020 .....	44
Decreto 535 de 2020 .....	44
Decreto 540 de 2020 .....	45
Decreto 551 de 2020 .....	45
Decreto 560 de 2020.....	45
Decreto 568 de 2020 .....	46
Decreto 570 de 2020 .....	46

Tendencia en los incentivos tributarios.....	47
Aumento de los impuestos existentes .....	47
Creación de nuevos impuestos.....	47
Devoluciones.....	47
Excepción de pagos.....	47
Ampliación de plazos.....	47
Compensación.....	48
Reducción de tiempo de trámites.....	48
Modificación de esquemas de vencimiento y pago .....	48
Conclusiones y Recomendaciones .....	49
Referencias .....	51
Anexos.....	56

## Lista de tablas

Tabla 1 Declaraciones de estado de emergencia económica, social y ecológica sin incentivos tributarios .....	35
Tabla 2 Tabla resumen de la sistematización.....	56

## Resumen

Esta propuesta de investigación se propuso sistematizar los actos legislativos que modifican normas tributarias durante los estados de emergencia en Colombia entre 1991 y 2020, a través del enfoque descriptivo tipo documental a través de la indagación documental de los decretos legislativos en cada emergencia económica, social y ecológica, se obtuvo como resultados catorce declaraciones de emergencia de las cuales cuatro no tienen ninguna modificación y las otras diez presentan un total de veintiún decretos legislativos con intención de incentivos tributarios. Como principales acciones en estos incentivos se identificaron los aumentos de los impuestos existentes, creación de nuevos impuestos, devoluciones, exceptuación de pagos, ampliación de plazos, compensación, autorización a los gobiernos regionales y locales de reorientación de las rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, reducción de tiempo de trámites y modificación de esquemas de vencimiento y pago.

**Palabras clave:** Estado de emergencia económica, social y ecológica, estados de Excepción, Tributos.

### **Abstract**

This research proposal set out to systematize the legislative acts that modify tax regulations during the states of emergency in Colombia between 1991 and 2020, through the documentary-type descriptive approach through the documentary investigation of the legislative decrees in each economic, social and economic emergency. ecological, fourteen emergency declarations were obtained as results of which four have no modification and the other ten present a total of twenty-one legislative decrees with the intention of tax incentives. The main actions in these incentives were identified as increases in existing taxes, creation of new taxes, refunds, exemption from payments, extension of deadlines, compensation, authorization to regional and local governments to redirect income and reduction of tax rates. territorial, reduction of processing time and modification of expiration and payment schemes.

**Keywords:** State of economic, social and ecological Emergency; States of Emergency; Taxes.

## Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el Art. 215, le permite al presidente emitir Decretos con fuerza de Ley, para el 2020 Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el presidente de la república Iván Duque Márquez declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, debido al coronavirus COVID-19 y a partir de los poderes especiales que este artículo le concede tomó las medidas necesarias para combatir la pandemia y restaurar el orden económico, social y ecológico.

En Colombia ha habido catorce estados de emergencia económica, social y ecológica y aunque no existe una situación unificada como causal del estado de excepción, todos ellos cuentan con una característica de gran impacto en la normatividad del sistema tributario, como lo son los decretos legislativos, denominados así todos los dictados con ocasión de los estados de excepción.

Las modificaciones normativas en el estado de emergencia económica, social y ecológica, tienen vigencia indefinida hasta que el Congreso los cambie o derogue, salvo cuando tenga que ver con nuevos tributos o de variación de los que ya existen, situación en la que dejan de regir cuando finalice la siguiente vigencia fiscal, excepto que el Congreso durante el año siguiente les conceda carácter permanente.

Ante este panorama, se propuso como objetivo de investigación sistematizar los actos legislativos que modifican normas tributarias durante los estados de emergencia en Colombia entre 1991 y 2020, para responder al cuestionamiento de ¿Cómo impactan los actos legislativos que modifican normas tributarias durante los estados de emergencia en Colombia entre 1991 y 2020?, de esta forma se propuso la elaboración de un trabajo de grado en la modalidad de profundización dirigido al estudio de casos, aportando a la búsqueda y análisis, de los decretos legislativos expedidos en estado de Emergencia económica, social y ecológica, convocados por el presidente de la república colombiana, en el periodo comprendido entre 1991 al primer decreto de excepción de 2020, específicamente los decretos transitorios que modifican las normas tributarias en el periodo fiscal vigente durante el estado de emergencia. Este documento se torna determinante desde la oportunidad de identificar las herramientas tributarias utilizadas a lo largo de la historia, utilizando la propia historia jurisprudencial en términos de incentivos tributarios en estados de excepción

## Aspectos generales de la propuesta

### Planteamiento del problema

Del estado como estructura jurídico- política cuyo fin esencial es la organización de la sociedad y por ende la satisfacción de sus necesidades, nace un deber colectivo imprescriptible que se evidencia en su accionar en los diferentes sectores que la conforman, tal como lo son: la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la tutela judicial de los derechos fundamentales, entre otros, con el intuito de propiciar y garantizar el desarrollo pleno y bienestar común.

En efecto, una situación susceptible de ser observada es sin duda el tema relacionado con el establecimiento de normas impositivas, frente a las facultades de las máximas autoridades de las distintas administraciones tributarias, orientadas fundamentalmente en dos tópicos, en primer lugar, el derecho de expedir circulares, resoluciones o disposiciones de carácter general y obligatorio para los administrados, que tengan como objetivo el armonizar la aplicación de normas legales y reglamentarias; y, en segundo lugar, emitir de forma privativa las denominadas consultas de los contribuyentes, sobre la aplicación de un punto de derecho en particular, que pueda afectar directamente a los intereses del preguntante.

En este punto último es notable la vinculación existente entre los derechos fundamentales y los deberes de los particulares, lo que implica la personalización de las situaciones jurídicas, como corresponde el hecho de pagar tributos, lo cual se impone como una obligación unilateral del estado u otro ente público, normalmente monetaria, que se exige, en uso del poder atribuido y limitado por la Constitución y las leyes, de quienes a éstas están sometidos en virtud de un deber de solidaridad social.

Ahora bien, en el ámbito del contexto que se quiere presentar es visto la presencia de situaciones sociales que pueden ser limitante para el cumplimiento efectivo de las disposiciones precedentes, pues no resulta un hecho ajeno a la realidad que el 31 de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recibió reportes de presencia de neumonía, de origen desconocido, en la ciudad de Wuhan, en China. Rápidamente, a principios de enero, las autoridades de este país identificaron la causa como una nueva cepa de coronavirus. La enfermedad ha ido expandiéndose hacia otros continentes como Asia, Europa y América y fue así como en el año 2020 el mundo se paralizó ante la llegada de la pandemia originada por el SARS-CoV-2, ocasionando a

nivel económico la caída de la bolsa de valores, cierre de empresas, disminución de los salarios, confinamiento de los trabajadores a sus hogares y teletrabajo, entre otros.

En vista de ello, el gobierno colombiano decreta estado de excepción apoyado en el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia, tratándose así de un Estado de Emergencia Nacional, sin menoscabo a las disposiciones que atribuyen poderes especiales al presidente de la república para legislar en respuesta a la crisis, teniendo como acciones normativas decretos legislativos que modificarán las normas tributarias en el periodo fiscal vigente y en periodos posteriores, los cuales impactarán de manera directa en el sistema tributario colombiano.

Aunado a ello, la Organización Mundial de la Salud (OMS) expone respecto a dicha situación que es una emergencia de salud pública internacional, la cual es generada por el Coronavirus; una situación nunca antes vista. La estadística presentada por la OMS reflejaba la existencia de 118.000 casos en 114 naciones y 4291 personas fallecidas a causa de la enfermedad, por lo que el COVID-19 fue catalogado como una pandemia (OMS, 2020). Así mismo, durante el mes de marzo del año 2020, Colombia se encontraba en la fase 1 de la pandemia, y el Ministerio de Salud y Protección Social confirma seis nuevos casos de contagios en la nación para un total de nueve casos positivos distribuidos en cuatro ciudades del país: Bogotá, departamento de Cundinamarca, Buga en el centro del departamento del Valle del Cauca, Medellín en el departamento de Antioquia y Cartagena en el departamento de Bolívar.

Ante esta situación, se reflexiona sobre las cronologías de las pandemias colombianas, puesto que no es la primera vez que el país enfrenta una enfermedad de impacto mundial; ya que, la primera pandemia registrada fue entre 1918-1919, conocida como la gripe española, llegada a Boyacá el mismo año y dejando 2.800 muertos. La segunda, se vivió entre octubre 1918 y enero 1919 la tasa de mortalidad por gripe fue de 4.8 por mil habitantes (Ospina et al., 2009). El tercer momento fue el caso del virus H1N1 que en la actualidad se considera un virus de gripe regular, destacando que en el primer caso en Colombia ocurrió el 2 de mayo de 2009, y según el informe del Ministerio de Salud y Protección (2010) fueron confirmados 4310 casos en total, de los cuales 139.621 personas fueron descartadas y falleciendo 272 de esos casos. En cuarto lugar, figura la epidemia del Chikunguña, de acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) el primer caso registrado de la enfermedad ocurrió en Tanzania en 1953, comenzando el brote en los años 50's en países de África y Asia. Durante 2007 se notificaron los primeros casos autóctonos en Europa y para el 9 de diciembre del 2013, la OPS alertó sobre la presencia de transmisión del virus

del Chikunguña en las Américas (OPS, 2010). En Colombia se identificaron los primeros casos autóctonos confirmados en septiembre de 2014 y para diciembre de 2016 se relatan 19.435 casos, presentando una letalidad de ocho personas por cada 100.000 infectados (INS, 2017).

Sin embargo, en ninguno de los eventos anteriores la tasa de propagaciones y mortalidad fue tan alta, ya que la enfermedad trascendió en 114 países en tan solo 4 meses desde el primer caso registrados y requirió el uso de la cuarentena obligatoria instituida por el gobierno nacional para minimizar el impacto para la salud, el bienestar social y económico de las comunidades en todo el país, considerando las circunstancias descritas, se enuncian con carácter extraordinario y se ajustan a los lineamientos consagrados por la Constitución, debido a que perturban la normalidad de las actividades del Estado; el presidente de la República haciendo uso de las facultades especiales conferidas en la Constitución Política en el Art. 215, el cual le permite emitir Decretos con fuerza de Ley, y que siguiendo los lineamientos exigidos por la Ley 137 de 1994, puede declarar uno de los tres Estados de Excepción, que para el presente caso aplica el referido a la emergencia económica, social y ecológica. De allí que, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con la finalidad de conjurar la grave calamidad pública que afecta a la nación debido al coronavirus COVID-19 y tomar las medidas necesarias para combatir la pandemia.

En general, a lo largo de la historia colombiana no se evidencia ningún hecho o antecedente de esta magnitud en temas de paralización de la totalidad de los sectores económicos y sociales de la nación, al punto del confinamiento como medida principal para salvaguardar la integridad y vida de sus habitantes. También es cierto que no es la primera vez que en el país se declara estado de emergencia, ya que en los veintinueve años de expedida la Constitución se ha declarado el estado de emergencia en catorce oportunidades: las tres primeras veces en el mandato de Cesar Gaviria, dos en 1992, una en 1994. En el mandato de Ernesto Samper Pizano fue un estado de emergencia en 1997; para el mandato de Andrés Pastrana Arango fueron dos, una en 1998 y otra en 1999. En los mandatos de Álvaro Uribe Vélez hubo cuatro declaraciones de estado de emergencia, dos en 2008, una en 2009 y otra en 2010 respectivamente. En los mandatos de Juan Manuel Santos Calderón fueron tres declaraciones, una en 2010, una en 2011 y en 2015 respectivamente; para el mandato de Iván Duque Márquez, hasta ahora han sido dos declaraciones en el 2020.

Por consiguiente, durante cada declaración de estado de emergencia se presentaron las siguientes características: para el año 1992 ocurre el primer antecedente en donde el presidente de

turno hace uso de sus facultades constitucionales consagradas en el Art. 215 superior e implementa la primera declaración de un Estado de Excepción de Emergencia Social, por medio del Decreto 333 del 24 de febrero de 1992, cuya duración fue de un día. Todo indica que la situación es motivada por la ausencia de un aumento salarial de algunos sectores oficiales, entre ellos se encuentra la fuerza pública y es fundamentada por la actual coyuntura de transición del régimen constitucional anterior con la llegada de nueva carta política de 1991.

Sin haber transcurridos dos meses, se declara por segunda vez en un mismo año un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica esta vez, con una duración de cinco días; la cual fue promulgada mediante el decreto 680 del 23 de abril, fundamentado en la crisis y escasez de energía eléctrica en el país, debido al extenuante y prolongado verano. Se tomó como medida tras realizar razonamientos del servicio de energía a los usuarios. Para 1994, un nuevo episodio desafortunado enluta al país, luego de que un terremoto con una magnitud de 6 grados en la escala de Richter sacude gran parte del territorio nacional, cuyo epicentro fue el municipio de Toribio Cauca; provocando así el desbordamiento del río Páez, dejando a su paso centenares de víctimas mortales y damnificados. Debido a esto, por medio del Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 se decreta por 15 días el Estado de Emergencia motivado a la gravedad de la situación.

Igualmente, en el año de 1997 bajo el mandato presidencial de Ernesto Samper Pizano, se recurre a la práctica por parte del ejecutivo en decretar un nuevo Estado de Emergencia Económica y Social, mediante el Decreto 080 del 13 de enero 1997 con una duración de 22 días. En esta oportunidad, fue tomada esta medida con el fin de hacer frente al grave deterioro en las finanzas públicas; considerando que en el transcurso de los últimos meses de 1996 hubo una constante revaluación del peso frente al dólar, como resultado de una irrazonable y acelerado endeudamiento externo de las personas del sector público y privado, que si continuaba perpetuaría y pondría de relieve la incómoda sobrevaloración del peso; esta medida fue considerada inconstitucional. Para el año de 1998 la crisis en materia económica sigue afectando a la nación, en esta ocasión el sector financiero nacional se ve afectado por el agravamiento de la crisis financiera internacional, debido a la disminución de capitales externos, teniendo repercusiones en la economía nacional; debido a ello se decreta por un periodo de un día el Estado de Emergencia Económica y Social bajo el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998.

Asimismo, a inicios de 1999 la nación aún no comenzaba a recuperarse del impacto ocasionado por la crisis financiera internacional, sino que también centraba su mirada hacia los

nuevos retos que traería la llegada del nuevo milenio; cuando en menos de 5 años nuevamente el país se viste de luto, al sufrir un terremoto de gran magnitud dejando miles de víctimas mortales. En esta oportunidad, el Gobierno Nacional decreta en menos de dos meses el estado de emergencia económica, social y ecológica motivado a la grave calamidad pública y por medio del Decreto 195 de 1999 por una duración de 30 días.

Posteriormente, ocho años después de la última emergencia económica, social y ecológica, en la nación se genera un fenómeno empresarial de forma piramidal que consistía en ofrecerles a los inversores grandes retornos de capitales producto de su inversión en actividades no autorizadas, asegurando un nivel de rentabilidad por encima de las ofrecidas en el sector financiero. Este fenómeno llamó la atención de las autoridades pues se descubrieron actividades ilícitas como la captación ilegal de dinero y lavado de activos. Este modelo logró penetrar distintos niveles socioeconómicos en Colombia, dando como resultado una crisis social, el gobierno decretó nuevamente un estado de emergencia social el 17 de noviembre por medio del Decreto 4333 de 2008 reúne los requerimientos formales exigidos por el artículo 215 de la Constitución para la declaratoria del estado de emergencia social, que tendría una duración de 30 días. Siguiendo las medidas necesarias enfocadas a neutralizar las consecuencias de la crisis social creada por este flagelo, se recurre por segunda vez en menos de un mes y en el mismo año, del 15 de diciembre, al decreto 4333 de 2008 el Estado de Emergencia Social por 30 días.

Luego, para finales de 2009 en el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez se decreta por tercera vez (un año después) el Estado de Emergencia Social bajo el decreto 4975, con el propósito de obtener recursos adicionales para cubrir los servicios no POS que no se encuentran contenidos en el Plan Obligatorio de Salud de los entes departamentales. Y también para cubrir los compromisos relativos al proceso de unificación de los planes de salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado. Finalizando el gobierno de turno, se presenta el deterioro de las relaciones diplomáticas con el gobierno de Venezuela, argumentando la presencia en el vecino país de grupos armado de guerrilleros; desde Caracas se rompe cualquier relación diplomática con Colombia, generando consigo una crisis y afectando el normal desarrollo de las economías locales de los territorios limítrofes con el vecino país. El gobierno de forma inmediata, cree necesario tomar las medidas que ayuden a contrarrestar el efecto negativo sobre el orden social y económicos en la frontera; debido a esto, por medio del Decreto 2693 del 2010 es decretado el Estado de Emergencia Social.

Más adelante, con la llegada del nuevo jefe de Estado el señor presidente Juan Manuel Santos se emitieron dos decretos con fuerza de Ley a finales del año 2010 e inicios del 2011 debido a que el país cae en una emergencia invernal producto de las fuertes precipitaciones durante el año, las cuales dejaron damnificadas a más de 2.000.000 de personas; muchas de las cuales se encontraban ubicados en la costa del caribe. Inicialmente se emite el primer decreto 4580 del 07 de diciembre, donde se declara la emergencia económica, social y ecológica por 30 días, tiempo en el cual se anunciaron tres fases para atender la emergencia: atención humanitaria, rehabilitación y construcción. El 7 de enero de 2011 entra en vigencia el Decreto 020; el segundo decreto emitido por el ejecutivo el cual prolonga el Estado de Emergencia hasta el 28 de enero.

En el mismo contexto, para el año 2015 las relaciones diplomáticas con Venezuela nuevamente entran en crisis, esta vez los colombianos residentes en el hermano país padecen las consecuencias de las medidas asumidas por el gobierno bolivariano, por medio del Decreto 1950 del 21 de agosto del 2015, en el cual el gobierno venezolano declaró el Estado de Excepción; ya que se toman medidas extremas con los nacionales colombianos en ese país debido a que son: perseguidos, deportados, repatriados y expulsados sin razón alguna, muchos sufrieron medidas extremas, como marcar sus bienes inmuebles con la letra “D” por soldados venezolanos para luego ser destruidas. En ese momento, pareciera que se hubiese vivido la persecución en Belén en los tiempos de Herodes. De igual forma, entre agosto y septiembre de ese año, la cifra de colombianos que sufrieron esta medida tomada por el gobierno de Venezuela alcanza la suma de 1443, ante esta medida el gobierno nacional mediante el Decreto 1770 del 7 septiembre del 2015, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional por 30 días. Con el fin de hacerle frente a la problemática vivida por colombianos en la frontera.

Durante el año 2020 el mundo se enfrenta a una nueva crisis y Colombia no es ajena ante esta situación. Se desencadena una pandemia sin precedentes, llegando al punto de paralizar casi su totalidad las operaciones económicas en todo el mundo; esto con el aviso previo por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) donde informa como origen del brote a la República Socialista de China y la expansión del nuevo Coronavirus (COVID-19) a nivel mundial, dándose a conocer las consecuencias a los gobiernos para tomar las medidas necesarias para combatir el virus. En Colombia el Gobierno Nacional, el 17 de marzo por medio del Decreto 417 del 2020 y posteriormente con el Decreto 637 del 06 de mayo del mismo año, se declara el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por un término de 30

días en ambos decretos; durante este tiempo el Gobierno Nacional emitió decretos con fuerza de Ley para afrontar la crisis y tomar las medidas necesarias para mitigar a nivel nacional la expansión del COVID-19. Entre las medidas tomadas se encuentran el aislamiento preventivo, se ordena a los gobernadores y alcaldes, suspender cualquier evento que implique la conglomeración de 500 personas, suspensión de actividades académicas, se adoptan medidas en materia laboral como implementar el teletrabajo, se invita a tener prácticas higiénicas en los hogares, se adoptan medidas para ayudar a las familias más vulnerables en todo el territorio nacional. Además, se cambia el calendario para declaraciones tributarias, devolución del impuesto sobre las ventas a las familias de escasos recursos, se generan auxilios económicos para los sectores económicos afectados por la pandemia, entre otras medidas orientadas a la salud, en materia económica y tributaria.

Por ello, si bien es cierto que en los catorce estados de emergencia no existe una situación unificada como causal del estado de excepción, todos ellos cuentan con una característica de gran impacto en la normatividad del sistema tributario, como lo son los decretos legislativos, denominados así todos los dictados con ocasión de los estados de excepción. En el contexto nacional en el estado de emergencia económica, social y ecológica, se presentaron dos principales momentos normativos: i) La declaratoria del estado de excepción, realizada mediante un decreto legislativo, y ii) La expedición de diferentes decretos legislativos que abarcan las medidas necesarias para conjurar el escenario proyectado con el estado de excepción.

Por estas razones, los profesores Urrego-Ortiz y Quinche-Ramírez (2008) explican que todos estos decretos tienen que dar cumplimiento con el requisito de la conexidad, en otras palabras, deben referirse a una situación de crisis económica, social o ambiental dentro del marco del estado de emergencia. Para estos decretos es impuesta una exigencia formal que tiene que ver con llevar la firma del presidente y de los trece ministros para dar cumplimiento al Art. 214-1 de la Constitución Política de Colombia. Estos decretos solo pueden dictarse durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y enviados a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de expedida.

Por ende, en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso lo cambie o derogue, salvo cuando tenga que ver con nuevos tributos o de variación de los que ya existen, situación en la que dejan de regir cuando finalice la siguiente vigencia fiscal, excepto que el Congreso durante el año siguiente les conceda carácter permanente.

En consecuencia, en los catorce estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica se han generado una gran cantidad de decretos legislativos en materia de nuevos tributos o de variación de los existentes, que han modificados 11 períodos fiscales, uno de ellos dos veces en el mismo periodo, y en algunas ocasiones estas modificaciones trascendieron a normas permanentes para los siguientes períodos fiscales. Aquí, es importante aclarar que los decretos legislativos en temas tributarios se pueden transformar en decretos con fuerza de ley, lo que significa que pueden llegar a tener fuerza material de ley, y que son dictados con base en una ley de facultades extraordinarias, acorde a lo previsto en el numeral 10 del Art. 150 de la Constitución que, para este caso, se refiere al estado de emergencia Art. 215. En esta clase especial de leyes, el Congreso, titular de la facultad legislativa, se despoja de la misma para permitir al presidente de la República a solicitud suya, promulgar una sola vez a través de los decretos; dentro del tiempo de excepción declarado y sólo en relación con las normas necesarias para responder a las necesidades de la emergencia.

Surge entonces el interrogante:

¿Cuáles han sido los incentivos tributarios creados a través de los actos legislativos durante los estados de emergencia en Colombia entre 1991 y 2020?

## **Objetivos**

### **General**

Sistematizar los actos legislativos que modifican normas tributarias durante los estados de emergencia en Colombia entre 1991 y 2020.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar los decretos o actos legislativos expedidos en los estados de emergencia, social y ecológica entre 1991 y 2020.
2. Presentar los decretos o actos legislativos que modificaron la legislación tributaria del país en los estados de emergencia, social y ecológica entre 1991 y 2020.

## **Justificación**

Desde la perspectiva práctica, la investigación en la modalidad de profundización está dirigida al estudio de casos, aporta la búsqueda y análisis de los decretos legislativos expedidos en estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, convocados por el presidente de la República colombiana, en el periodo comprendido entre 1991 al primer trimestre de 2020; específicamente los decretos transitorios que modifican las normas tributarias en el periodo fiscal vigente durante el estado de emergencia y los decretos que en condición de permanencia, modifican la norma tributaria de los siguientes periodos fiscales de ser emitido.

Además, se propone guiar las reflexiones sobre el establecimiento de la política económica y fiscal, bajo criterios de eficiencia abordando los efectos en la norma tributaria desde el ejercicio de las facultades concedidas en el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia, y en desarrollo de lo establecido por los decretos legislativos declaratorios del Estado de Emergencia Económica y Social. Todo ello partiendo de la construcción de un estado del arte que contiene componentes históricos, legislativos, tributarios y reflexivos de las tres últimas décadas. Este estudio tiene como componente innovador la lectura de estos estados de emergencia, el foco del componente tributario y consecuentemente una lectura de la crisis de salud por pandemia, también con perspectiva tributaria.

Por otra parte, constituirá la base de futuras investigaciones para el establecimiento de normas tributarias posteriores al estado de emergencia declarado en el primer semestre del año, y todos aquellos entes de tipo gubernamental y territorial que pretendan establecer planes de contingencia a los efectos económicos de la actual situación.

## **Delimitación y alcance de la investigación**

La delimitación espacial involucra el territorio colombiano. La delimitación temática se establece en el contexto de los decretos o actos legislativos que modificaron la legislación tributaria nacional en los estados de emergencia, social y ecológica entre 1991 y 2020.

Respecto al alcance, se revisaron los decretos con fuerza de Ley emitidos en estados de emergencia económica, social y ecológica cuyo objeto fue la modificación de las normas tributarias en el periodo fiscal vigente y analizar cuáles fueron los decretos que afectaron el marco normativo en periodos posteriores para identificar el impacto de las normas generadas en estados de emergencia que afectan el sistema tributario colombiano.

## **Antecedentes y marco teórico**

### **Antecedentes de la investigación**

Al indagar en los estudios previos realizados sobre el sistema jurídico-tributario colombiano y en específico acerca del tema de estados de emergencia decretados después de la constituyente de 1991, se realiza una delimitación en publicaciones realizadas en revistas académicas en el modelo de artículos e investigaciones universitarias a nivel maestría y doctoral, por la rigurosidad y confiabilidad de este tipo de publicaciones, ya que el sistema jurídico tributario colombiano es cambiante y requiere de la revisión de la Constitución, el Estatuto Tributario Nacional, decretos legislativos de tipo tributario y sentencias de control de estos decretos, siendo estas, fuentes bibliográficas principales de esta investigación.

Por otra parte, es de aclarar que para la investigación de los antecedentes no se establecieron objetivos de rastreo exhaustivo de documentos de todo tipo de información sobre los estados de emergencia, por el contrario, se pretende desarrollar de forma teórica la progresividad de los estados de emergencia especialmente los que afectan a las normas tributarias. Por lo tanto, en la búsqueda y selección de información se optó solo por los trabajos de investigación y artículos que se enfocarán en los conceptos fundamentales para llevar a cabo la investigación, tales como: estados de emergencia, decretos legislativos de tipo tributario, incentivos tributarios, exenciones tributarias, entre otros.

### **Internacionales**

Cabrera (2021) en su investigación analiza las medidas tributarias sustanciales en el impuesto a la renta e impuesto al valor agregado, sin tener en cuenta temas de procedimiento o cumplimiento tributario, implementadas recientemente en el Ecuador por motivo de la emergencia sanitaria originada por el covid-19. El enfoque fue cualitativo, a través de un análisis documental. Las conclusiones derivadas se enfocan en las finanzas públicas de Ecuador, las mismas se vieron afectadas, principalmente debido al bajón trascendental en los precios internacionales del petróleo, implementando medidas tributarias extraordinarias urgentes, con la finalidad de acrecentar el recaudo y optimar el flujo de caja.

Además, el gobierno ecuatoriano se vio forzado a implementar nuevas retenciones en el impuesto sobre la renta y aumentar las tarifas de algunas ya existentes, inclusive debió establecer

autorretenciones exclusivas en la fuente para algunos tipos de contribuyentes, a fin de poder prever la recaudación del impuesto y atender los gastos originados por la emergencia sanitaria. Equivalentemente, la Asamblea aprobó un proyecto de ley que alivia los tributos a los intereses derivados de créditos productivos empleados para regenerar el contexto económico del país. También se agregaron disposiciones fiscales de presunción de gastos en turismo local para incentivar al rubro que ha resultado gravemente afectado por la pandemia. Es necesario resaltar que no se aumentó el IVA.

Faria (2021) en su análisis sobre la *Política fiscal durante una pandemia. Estudió los efectos del brote de coronavirus de 2020 en los Estados Unidos y la posterior respuesta de la política fiscal en un modelo DSGE no lineal*, asevera que la pandemia es un shock para la utilidad de los servicios intensivos en contacto que se propaga a otros sectores a través del equilibrio general y desencadena una profunda recesión. Utilizó una versión calibrada del modelo que coincide con la trayectoria de la tasa de desempleo de EE. UU en 2020 para analizar diferentes tipos de políticas fiscales. Las conclusiones evidencian que el impacto de la pandemia cambió la clasificación de los multiplicadores de políticas. Los beneficios por desempleo son la herramienta más eficaz para estabilizar los ingresos de los prestatarios, que son los más afectados durante una pandemia, mientras que los programas de asistencia de liquidez son los más eficaces si el objetivo de la política es estabilizar el empleo en el sector afectado. También estudió los efectos de la Ley CARES de \$ 2.2 billones de 2020.

Junior, García y Junior (2021) crearon un modelo DSGE de tres países para abordar las consecuencias económicas del impacto del COVID-19. Primero, se dibujan tres escenarios diferentes –optimista, de referencia y pesimista– donde se supone que las autoridades económicas no reaccionarán ante la perturbación. Encontraron que la pandemia provoca una depresión económica prolongada en este último escenario –el más realista–, ya que el PIB y las horas trabajadas caen un 20% (de tendencia) y nunca recuperan sus niveles anteriores a la crisis en el lapso de tiempo estudiado. Luego analizaron la efectividad de las herramientas convencionales de política fiscal y monetaria para frenar las consecuencias recesivas de la pandemia. Los instrumentos más poderosos son las compras gubernamentales y la política monetaria expansiva, aunque estas dos medidas conllevan algunas compensaciones.

Además, exploraron cómo un límite inferior cero vinculante (ZLB) hace que la política monetaria convencional sea ineficaz, puede afectar los hallazgos. Demostraron que la restricción

más baja profundiza la recesión causada por la pandemia, principalmente porque el banco central no puede bajar más la tasa de política y porque la política fiscal se endurece para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública. Naturalmente, a continuación, se preguntaron qué pasaría en este contexto si la autoridad monetaria se basara en una política monetaria no convencional para tratar de amortiguar las consecuencias recesivas de la pandemia. Los resultados revelan que la flexibilización cuantitativa (QE) evita que el consumo privado, la inflación y, en mucha menor medida, el producto caiga tanto como consecuencia del shock.

En el artículo escrito por Castelló y Martínez (2020), Derecho tributario en estado de alarma: situación de fuerza mayor y excepción a la normalidad constitucional. Delimitación de las competencias normativas. A propósito de la situación generada por la pandemia mundial por el virus *SARS-CoV-2* en España se denomina estado de alarma, y se decreta como excepción a la normalidad y por causas de fuerza mayor. En el artículo los autores analizan específicamente el derecho tributario, con la finalidad de estudiar las medidas fiscales que se aprueban en el marco de la vigencia de la anormalidad constitucional a fin de proporcionar algunas interpretaciones que podrían ser útiles para los que se desempeñan en estos campos. Con relación a sus interpretaciones, señalan que, en el estado de emergencia, las facultades del Gobierno no son ilimitadas-

Ahora bien depende de dos condiciones: primero mantener la normalidad, que no se puede mantener a través de las atribuciones ordinarias de las autoridades (art. 2 LO 4/1981-EDL 1981/2619); y segundo, las medidas tienen que tener en cuenta el principio de proporcionalidad, ya que serán necesarias solo para restablecer la normalidad (art. 1.2 LO 4/1981), y lo que no sea estrictamente indispensable, pues siguen funcionando de manera ordinaria los poderes constitucionales del Estado (art. 1.4 LO 4/1981). Sin embargo, en el texto, se hacen algunas críticas en cuanto a la definición de algunas normas aprobadas que implican la relación jurídico-tributaria, y que no solo en el plano nacional, sino también en algunas Comunidades Autónomas y algunas corporaciones locales, en la práctica de sus facultades ordinarias.

Otro texto significativo que sirve como fundamentación y antecedente jurídico es el escrito por Siles (2017), Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales, su objetivo era analizar las deficiencias de la ley, por considerar que los decretos de estado de emergencia en ese país, pues se caracterizan por ser fragmentarios, incompletos y carente de sistematicidad, así como evaluó la insuficiente jurisprudencia que posee. En este sentido, el estado de excepción en la legislación peruana considera solo dos modalidades, y en criterio del

autor deberían ser tres, a saber: estado de alarma, en caso se catástrofe de tipo natural o sanitaria; el estado de emergencia, referido a algún tipo de amenaza de origen político o social; y el estado de sitio. Por último, critica las prácticas de prórrogas sucesivas sin ningún tipo de apego a lo establecido en relación con la temporalidad de las medidas, pues como consecuencia de ello se normaliza la emergencia y la excepcionalidad persiste en menoscabo del respeto a los derechos.

### **Nacionales**

En la publicación: Los estados de excepción en Colombia y la aplicación del principio de proporcionalidad: un análisis de seis casos representativos, escrito por Mira G. (2015), la autora explica, que el propósito de su investigación era analizar el funcionamiento del principio de proporcionalidad en la legislación colombiana, a partir de la evaluación de seis casos, desde el año 1991. Destacando que cuatro corresponden a conmoción interior y dos a emergencias sociales. El trabajo fue catalogado como cualitativo, pues con él pudo describir el procedimiento aplicado por la Corte Constitucional para decidir si aplicaba o no el principio de proporcionalidad. Para su análisis elaboró una matriz con los aspectos fundamentales de este principio, estos son: a) que la crisis sea coyuntural y no estructural en los estados de excepción declarados; b) que a las personas a quienes se dirige las medidas, no le sean suspendidos los derechos humanos ni las libertades fundamentales; c) la suspensión del funcionamiento de cualquier instancia del poder público; d) que el alcance y ejercicio de las facultades de dicho principio sea solo para enfrentar la anormalidad, para enfrentar las causas que lo originan; y e) que su duración esté definida. Para concluir la autora manifiesta que la Corte Constitucional, debe realizar un examen profundo, para evitar la permanencia del poder presidencial y de gobiernos que no tengan clara la separación de poderes.

En la investigación de Tobón-Tobón & Mendieta-González (2017), Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano, los autores realizaron un análisis jurídico sobre las regulaciones de los estados de excepción. En cuanto al objetivo de este trabajo era demostrar la relevancia de la constitución de 1991, en el establecimiento de regulaciones que protegen los derechos de los ciudadanos. La investigación de tipo documental se desarrolló en dos momentos: primero una revisión histórica de la evolución de esta figura, con énfasis en la regulación de poderes excepcionales; y segundo, un análisis detallado de las formas de los estados de excepción, es decir: estados de guerra exterior, estado de conmoción interna y estado de emergencia económica, social

y ecológica. Y de acuerdo con lo hallado por los investigadores, cada uno de estos estados de excepción tienen definidos sus límites, la naturaleza y los presupuestos, sin que haya ambigüedades a diferencia de la figura jurídica anterior que no los contemplaba.

Gómez y Xiomaryz (2021) en su artículo analizan las principales medidas de gasto público en Colombia adoptadas en el estado de emergencia económica, social y ecológica implementado por el Decreto Legislativo 417 de 2020. Su enfoque fue cualitativo. Entre sus principales conclusiones están: i) En lo relativo a las medidas sobre el gasto público decretadas, se observa que el Gobierno nacional reorientó los ingresos a los sectores más afectados por la pandemia. El principal instrumento para este fin fue el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), gestionado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al cual se le conceden grandes fuentes de financiamiento; sin embargo, no se precisan criterios objetivos de priorización que aseguren el debido destino de los recursos entre los más vulnerables, ii) Se autorizó a las entidades territoriales a modificar la destinación de las rentas, específicamente de carácter legal para atender las consecuencias del covid-19, iii) Se fortaleció el patrimonial con el objetivo de resguardar el acceso a créditos de las personas naturales y/o jurídicas afectadas, iv) Fue creada la subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID-19 en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; v) Se estableció la adquisición obligatoria de títulos de Solidaridad (TSD) a los establecimientos de crédito; vi) Se permitió el otorgamiento de créditos a las Empresas de Servicios Públicos por parte de Findeter para implementar pagos diferidos; vii) Se facilitaron préstamos a Bancóldex por parte de Findeter para financiar proyectos afines con la crisis en sectores electivos.

Rodríguez (2021) en el artículo analiza la evolución del sistema financiero colombiano durante la pandemia de COVID-19 desde la perspectiva de la protección económica adoptada para confrontar la crisis originada por la enfermedad, aplicó un enfoque cualitativo y sus conclusiones principales indican que la cobertura macroeconómica debe ser ampliar el grado de empleo y que el ascetismo financiero debe ser un componente clave en el progreso del país. Además, considera el rol de la fiscalía y sondea los programas de las soberanías iniciados en uso de los poderes de emergencia a la luz de la insuficiencia de un marco financiero e institucional que afronte eficazmente las crisis socio-monetarias y a los desastres naturales. Ante el COVID-19, el gobierno colombiano solo ha acogido medidas ad hoc, temporales, y encaminadas únicamente a afrontar sus efectos colindantes. Pese a lo complejo de la situación, a la incertidumbre futura, queda la pregunta inquietante de cuánto se hablará la próxima vez de falta de providencia.

De Quiñones (2020). La emergencia en materia tributaria. Análisis de las medidas adoptadas y algunas propuestas, realiza un análisis sistemático de las medidas tributarias aplicadas por el gobierno colombiano durante la pandemia relacionadas con estirpe tributaria, alivios fiscales, creación de tributos (Decreto 568, impuesto de solidaridad). Sus conclusiones exponen: i) No existe una prohibición constitucional de derechos económicos o humanos que impidan gravar a las rentas generadas por pensiones y por el trabajo activo, ii) No se violan los artículos 1, 2, 48, 53 de la Carta en tanto las normas del decreto examinado, no obligan a desistir en todo o en parte a ningún beneficio laboral o prestación social, y tampoco puede aseverar que se “reduce la pensión” o que se “disminuye la remuneración de los trabajadores” que, según el decreto se mantienen incólumes, de tal forma que el valor pleno del ingreso constituye la base gravable del tributo solidario.

### **Marco Teórico**

Para poder abordar el objeto de investigación, que es el impacto de las normas generadas a través de decretos legislativos emitidos en estados de emergencia social económica y ecológica que afectan el sistema tributario colombiano entre 1991 y 2020, hay que partir de la conceptualización jurídica del estado de emergencia desde la Constitución Política de Colombia y los decretos legislativos a abordarse para la investigación, por lo que se tocará esta construcción teórica desde la misma, desde la Ley 137 de 1994 y el artículo denominado el Control de Constitucionalidad de los decretos expedidos (Urrego Ortiz, 2005).

#### **Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica**

Los estados de excepción, por su naturaleza delimitan la frontera entre los tiempos de paz y la crisis en el desarrollo del ordenamiento constitucional, ya que solamente se instauran en un escenario de crisis y acarreado diferentes facultades que concentran el poder en la presidencia para legislar con la intención del retorno a la normalidad. La Constitución de 1991 menciona tres tipos de estado de excepción en Colombia: Estado de Guerra Exterior artículo 212 C.P, Estado de Conmoción Interior artículo 213 C.P. y Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica artículo 215 C.P. Sin embargo, es en la Ley estatutaria 137 de 1994 donde se desarrolla su reglamentación normativa, facultades, controles y garantías para la protección de los derechos humanos mientras exista la declaratoria de los estados de excepción.

Entonces el estado de excepción es una forma de legislación por las vías de la urgencia, establecido de esa manera en la Constitución Colombiana de 1991 y así es una instancia que demuestra que el poder ejecutivo ha incrementado de manera progresiva sus facultades normativas autónomas en relación con el Congreso. Ya que, en los diferentes periodos presidenciales cuando se acude a la figura del estado de excepción, donde se expiden las normas para la atención de la crisis que deberían ser transitorias, tienen la posibilidad de transformarse en permanentes.

Por otra parte, el estado de Emergencia Social Económica y Ecológica es declarado mediante decreto legislativo y como único requisito se solicita que el presidente lo firme y la totalidad de sus ministros, este estado de excepción se puede proponer por períodos 1 a 30 días en cada caso, y que sumados no deberán superar los 90 días calendario al año. El presidente tendrá entre sus facultades dictaminar decretos con fuerza de ley para adoptar medidas de prevención o imposibilitar la amplificación de sus efectos. También podrá instituir nuevos tributos o cambiar los que ya existen. Sin embargo, se insta que no se podrán disminuir los derechos sociales de empleados, todo ello establecido en el Art. 50 de la ley 137 de 1994.

El presidente, en el decreto que expone el estado de emergencia, definirá el lapso de tiempo en el cual se hará uso de las facultades extraordinarias, y convocará al Congreso, el mismo examinará en un período de un mes el informe donde el presidente de la república argumenta los motivos que establecieron el estado de emergencia y las medidas asumidas, y así definir si los motivos y las acciones sobre las que se decreta el estado de emergencia se ajustan a los requisitos de la constitución política y de la normatividad de control en la Ley estatutaria 137 de 1994. De igual forma, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, es posible derogarse, modificarse o adicionarse los decretos referidos a este artículo, en las materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno.

En el tema de las facultades excepcionales de acuerdo al texto constitucional artículo 215 CP, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley, y habrá decretos legislativos dictados que tienen carácter permanente, pero con la excepción de los que creen nuevos tributos o cambien los que ya existen, en tal caso, dejarán de regir finalizando la siguiente vigencia fiscal, excepto que el Congreso, durante el año siguiente, les conceda carácter permanente.

### **Decretos legislativos**

Las normas consignadas por el Ejecutivo en escenarios de Emergencia Social Económica y Ecológica se llaman decretos legislativos, los mismos tienen un carácter transitorio y excepcional, pues su vigencia está condicionada por el período de alteración del orden público, derogándose en cuanto sea declarado que es restablecido. Si bien son normas de inmediato cumplimiento, estas, no son sujetas a control alguno que hace el Congreso, pero de acuerdo al Art. 241.7 C.P., le incumbe a la Corte decidir definitivamente acerca de la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades de excepción, incluido el decreto declarativo.

Cabe explicar la discrepancia que existe entre los decretos con fuerza de ley y los decretos reglamentarios, es necesario tomar en cuenta lo manifestado por la corte constitucional cuando se pronuncia en la Sentencia C-979/02, mostrando que los decretos con fuerza de ley son expedidos con fundamento en una ley de facultades extraordinarias a instancias del artículo 150-10 de la Constitución, entretanto que los decretos reglamentarios vienen a ser estos mediante los cuales el Ejecutivo ejerce la potestad reglamentaria de las leyes para que se ejecuten, facultad conferida por el Art. 189, numeral 11. Estos últimos, carecen de fuerza de ley, siendo simples actos administrativos supeditados al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

### **El sistema tributario colombiano**

El sistema tributario en Colombia, se fundamenta en el Art. 363 de la Constitución Política de 1991, y se establece en tres principios primordiales de los impuestos: equidad, las personas deben contribuir con el Estado conforme a su capacidad de pago; eficiencia: un impuesto es eficiente si el recaudo conseguido con este impuesto es elevado comparado con el costo en que se debe incurrir para conseguir del mismo y no crea distorsiones en el sistema económico; y progresividad: la carga tributaria debe distribuirse conforme a la capacidad contributiva de las personas.

### **Principios del sistema tributario**

Los principios y normas que rigen el sistema tributario se encuentran en la Constitución Política de 1991, en el Art. 150, que expresa que le incumbe al Congreso hacer las leyes. En los numerales se especifican las funciones, para efectos de interés de esta investigación, en los

numerales 11 y 12 se establecen los límites al poder impositivo en materia tributaria. En el numeral 11 se señala que el Congreso posee la obligación de instituir las rentas nacionales y fijar los gastos de administración, y en el numeral 12, debe establecer las contribuciones fiscales y, excepcionalmente las de tipo parafiscal en situaciones y condiciones establecidas por la ley. Sin embargo, en el numeral 10, de este artículo, se señala que se le puede dar por un lapso de seis meses, autoridad al presidente de la República, de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando así lo exija la necesidad o le convenga a la nación, para lo cual requiere ser aprobado por las cámaras.

Otro artículo que se hace necesario mencionar es el 154, en el cual se señala que las leyes pueden originarse en cualquiera de las Cámaras, debe ser planteada por alguno de sus integrantes, del Gobierno Nacional, de las instituciones señaladas en el Art. 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

En todo caso, sólo las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del Art. 150 podrán instituirse o modificarse por iniciativa del Gobierno; los que soliciten cooperación en rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que aprueben contribuciones o suscripciones del Estado a organizaciones empresariales y las que ordenen excepciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Al Art.189, corresponde al presidente de la República como jefe de Estado y jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. En este sentido, los numerales 11 y 25, establecen, taxativamente los siguiente: el numeral 11, lo faculta o dota de atribuciones para ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; y el numeral 25, igual lo autoriza para coordinar el crédito público, reconocer la deuda nacional y dirigir su administración, alterar gravámenes, tarifas y diferentes disposiciones en torno al sistema de aduanas; controlar el comercio exterior; y ejercer la intervención en intercambio financiero, aseguradora y alguna otra identificada con la administración, uso e inversión de activos derivados de los fondos de terceros según lo señale la ley.

Respecto a los proyectos de ley relativos a los tributos, el procedimiento establece que comenzarán su trámite en la Cámara de Representantes y los referentes a relaciones internacionales, en el Senado. En el Art. 338 se expresa que, en tiempo de paz, podrán imponer el Congreso, las

asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para establecer los rangos y tasas para las contribuciones fiscales o parafiscales. Para ello la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben establecerse de manera directa, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos ayudan a que las autoridades establezcan la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les proporcionen o participación en los beneficios que les suministren; sin embargo, el sistema y el método para precisar dichos costos y beneficios, y la manera de ejecutar su reparto, tendrán que establecerse por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Por su parte, el Art. 287, indica que las entidades territoriales poseen autonomía al gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Y en el marco de los siguientes derechos:

Gobernarse por autoridades propias.

Poner en práctica las competencias que les incumban.

Administrar los recursos y crear los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

Participar en las rentas nacionales.

Por último, en el Art. 313, al respecto de la tributación se indica en el numeral 4 que les incumbe a los concejos: votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. Y el mismo artículo, queda claro que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base resulte de hechos acontecidos en un período dado, no se podrán aplicar sino a partir del período que inicie luego de comenzar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo (Constitución Política de 1991).

De acuerdo a lo anterior, cada decreto de emergencia debidamente justificado tiene un tiempo y unos límites prudentes que se han establecido desde la constitución de 1991, es decir que cuando se trata de este tipo de cambios en las leyes, estos obedecen a unas razones que se deben normalizar dentro de un tiempo y que, en búsqueda del equilibrio, la propia constitución tiene sus mecanismos e instrumentos de regulación para superar la anormalidad.

Espitia, et al. (2017) establecieron una serie de características del sistema tributario colombiano, con base en reflexiones acerca de cómo es el sistema tributario actual, dentro se estas se encuentran: a) es una tributación insuficiente, con lo recaudado es imposible ofrecer mejoras en

los bienes públicos o en la infraestructura económica tal como lo demandan los ciudadanos; b) se evidencia lo insuficiente que es cuando se trabaja en la construcción de una paz duradera, mediante el Acuerdo de Paz entre Gobiernos y las FARC; c) la tributación es ineficiente, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), las tasas nominales de recaudación de las empresas no es competitiva y si Colombia aspira ser parte de esta organización internacional, debe hacerse eficiente; d) la sobrecarga tributaria nominal, las obliga a valerse de excepciones y prebendas para bajar los números de estas tasas o lo evaden cargando a la empresa de otros pagos para minimizar su base gravable; e) la tributación no es equitativa, los que más tienen no son los que más pagan. Las personas naturales casi no contribuyen, y el peso de la recaudación cae sobre las personas jurídicas, a diferencia de los países desarrollados, todos pagan.

En este sentido, los autores consideran que la estructura deficiente del sistema con relación a las personas naturales se evidencia en una alta carga tributaria, si sus ingresos primordiales tienen su origen de remuneración al trabajo, y una escasa o nula tributación al momento de proceder de rentas de capital y dividendos. De esta manera, consideran que en Colombia la estructura tributaria no garantiza la justa distribución del ingreso, y eso la hace desigual si se compara con otros países. Algunos de estos países, poseen estructuras de tributación de las llamadas progresivas, en materia de impuestos y de subsidios, así como una contribución mayor de las personas naturales. Existen controles para evitar la evasión y son pocos los que pagan. Por otro lado, a pesar de que las compañías del sector formal, asumen su carga tributaria nominal que tiende a ser elevada y compleja, comparativamente, son pocas las personas jurídicas y naturales pagan impuestos de renta y patrimonio (Espitia, et al., 2017).

## Aspectos metodológicos

### Diseño de la Investigación

En el diseño se aplicará un enfoque descriptivo como señala Hernández (2007) está centrado en la recolección de datos que muestren un evento, una comunidad, un fenómeno, hecho, contexto o situación que ocurre, en sus diferentes aspectos. Dependiendo del tipo de investigación, la descripción puede ser más o menos profunda, aunque en cualquier caso se trata de la medición de uno o más atributos del fenómeno descrito, o en la recolección de datos sobre este y su concepto (p.60). En conjunto con lo anterior, se aplicará una investigación tipo documental, la cual se conoce por ser construida a través de la consulta de diversos documentos (libros, revistas, periódicos, registros, códigos, constituciones, etc.).

### Tipo de Estudio

El tipo de investigación será aplicado como lo manifiesta Murillo (2008), citado por Cordero (2009), ya que la sintetiza como investigación práctica o empírica, porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos e implementar y sistematizar la práctica basada en investigación. El uso del conocimiento y los resultados de investigación que da como resultado una forma rigurosa, organizada y sistemática de conocer la realidad.

Asimismo, Padrón (2006) con el fin de ofrecer un referente comprensible del tipo de investigación aplicada expone diversas ideas al respecto, para hacer referencia a los estudios científicos orientados a resolver problemas de la vida cotidiana o a controlar situaciones prácticas, haciendo dos distinciones:

1. La que incluye cualquier esfuerzo sistemático por resolver problemas o intervenir situaciones.
2. La que sólo considera los estudios que explotan teorías científicas previamente validadas, para la solución de problemas prácticos y el control de situaciones de la vida cotidiana.

---

### **Técnicas e instrumentos de recolección de la información**

En la investigación se estima utilizar como técnica para recopilar los datos la indagación documental, según Páramo (2015) es una forma de observación que involucra el acopio de documentación escrita o digital, textual, iconográfica, entre otros, con el fin de ser dilucidados hermenéuticamente y obtener información apreciable para la investigación. Como instrumento se aplica la ficha análisis documental, consolidando la información y análisis respectivo de los hechos reales encontrados (Vargas, 2011, p.65).

### **Tratamiento y análisis de la información**

En la presente investigación fue usado el análisis el método sistemático, que permite identificar situaciones, características o hechos del contexto jurídico que posibiliten el análisis completo a una determinada realidad (Clavijo et al., 2014). Se realizaron dos lecturas: una lineal que exija la revisión consecutiva de los decretos legislativos en cada emergencia económica, social y ecológica cuyo objeto fue la modificación de las normas tributarias organizadas por año comenzando en 1991 hasta el 2020 y una lectura transversal de información obtenida en la página de la presidencia como principal fuente bibliográfica. Esto permitió la comparación de los decretos legislativos para identificar las coincidencias, ampliaciones, falencias, innovaciones, así como la suficiencia de la información sobre el objeto de investigación

### **Análisis de los resultados**

A partir de la sistematización se identificó, que absolutamente todos los presidentes desde la constituyente de 1991 hasta el 2020 han declarado estado de emergencia, teniendo en cuenta que los periodos presidenciales poseen 4 años de vigencia se resalta que los presidentes Cesar Gaviria y Álvaro Uribe Vélez en solo periodo presidencial declararon tres veces estado de emergencia económica, social y ecológica, y cada uno aporta dos decretos legislativos con incentivos tributarios y el presidente Juan Manuel Santos Calderón, en sus dos periodos presidenciales también declara tres veces estado de emergencia económica, social y ecológica, pero en ninguna de sus declaratorias aporta decretos con incentivos tributarios.

Por su parte los presidentes con mayor cantidad de decretos legislativos con incentivos tributarios es el presidente Iván Duque Márquez quien en su primera declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica, construye 14 decretos siendo el estado de excepción, el periodo presidencial, el presidente con más decretos legislativos con incentivos tributarios en la historia desde la constituyente de 1991, ya en segundo lugar esta Andrés Pastrana con 3 decretos legislativos con incentivos tributarios en un estado de excepción y 1 en otros diferentes para un total de 4 , en tercer lugar, Cesar Gaviria y Álvaro Uribe Vélez con 2 decretos legislativos con incentivos tributarios cada uno para un total de 21 decretos.

De las 14 declaraciones de estado de emergencia económica, social y ecológica 4 no tienen ninguna modificación al sistema tributario, 2 de ellas por no entrar en vigencia al haber sido declaradas inexequibles por la Corte Constitucional quien es el ente de control y las otras dos declaraciones, se enfocan en la restauración del orden sin expedir ningún incentivo tributario, como se explica en la tabla 1. También cabe resaltar que ninguno de los decretos en que se hace la declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica se plantean las acciones tributarias ni siquiera en los decretos Decreto 333 del 24 de febrero de 1992 y Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 que solo crean la vigencia legislativa por un día.

Tabla 1

*Declaraciones de estado de emergencia económica, social y ecológica sin incentivos tributarios*

Presidente	Año	Contexto histórico	Decreto	Motivos
Cesar Gaviria	1992	Huelga de los sectores oficiales y la fuerza pública	Decreto 333 del 24 de febrero de 1992 con una duración de 1 día Declarado exequible	Este decreto solo modificó el aumento de salarios
Ernesto Samper Pizano	1997	Crisis financiera por devaluación del peso frente al dólar	Decreto 080 del 13 de enero 1997 con una duración de 22 días. Declarado inexecutable por la Sentencia de la Corte Constitucional C-122 de 1997	La Corte Constitucional consideró que la ley ordinaria tiene la capacidad de atender esta crisis económica por lo tanto se considera desnecesario u estado de emergencia
Álvaro Uribe Vélez	2009	Recursos para los servicios no POS del sistema de salud.	Decreto 4975 de 2009, Declarado inexecutable por la Sentencia de la Corte Constitucional C-252 de 2010	La Corte Constitucional reconoce la importancia de la participación del órgano democrático por excelencia que es el Congreso de la República pues este es un pues la problemática de la Ley 100 de 1993 no han sido abordada de manera sustancial, real y oportuna. U no es una situación inadvertida o súbita para el Gobierno
Juan Manuel Santos Calderón	2010	Fenómeno de la Niña	Decreto 4580 del 07 de diciembre con una duración de 30 días Declarado exequible	Se dedica a la política pública nacional de gestión del riesgo de desastres

Fuente: Elaboración propia

## Decretos y sus incentivos tributarios

A continuación, se detallan los 21 decretos encontrados en la sistematización y sus incentivos tributarios.

### Decreto 700 de 1992

Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación, endeudamiento, presupuesto y reestructuración de las entidades del sector eléctrico y se adoptan otras disposiciones con el fin de conjurar la crisis en el servicio público de energía eléctrica e impedir la extensión de sus efectos

1. A partir del 24 de abril de 1992 las importaciones y enajenaciones de bienes destinados para afrontar la crisis energética están excluida de IVA.

2. Las importaciones que realicen las entidades prestadoras del servicio público de generación, distribución de energía de: cables de alta tensión, perfiles, turbinas hidráulicas, de gas y de vapor y sus órganos reguladores, calderas de vapor y sus aparatos auxiliares, transformadores y aisladores eléctricos, así como sus repuestos estarán excluidas IVA.

### **Decreto 1264 de 1994**

Por el cual se establecen exenciones tributarias para la zona afectada por la calamidad pública en los Departamentos del Huila y Cauca establece:

1. Exenciones en el impuesto de renta y complementarios hasta el 31 de diciembre del 2003 para la creación de nuevas empresas.

2. Las nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, establecimientos comerciales, industriales, turísticos, las compañías exportadoras y mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos y preexistentes a 21 de junio de 1994 tendrán una exención del impuesto sobre la renta y complementario por 10 años. Siempre y cuando generen empleo y estén dentro de la jurisdicción Territorial de los municipios afectados de Cauca y Huila.

3. Para que las empresas preestablecidas o nuevas gocen del beneficio tributario de exención de renta que regirá durante los 10 años, deberán establecerse entre los periodos comprendidos entre el 21 de junio de 1994 y el 20 de junio de 1999 otorgándoles una exención del cien por ciento; entre el 21 de junio de 1999 y el 20 de junio del año 2001 un cincuenta por ciento y entre 21 de junio del año 2001 y el 20 de junio del año 2003 un veinticinco por ciento.

4. Gozarán del mismo beneficio las unidades económicas productivas que preexistiendo al fenómeno natural y por causa de éste, hayan disminuido sus ingresos reales en un mínimo del cuarenta por ciento (40%), según certificación expedida por la Corporación Nasa Kiwe, o por los Ministerios de Desarrollo Económico, Agricultura o Minas y Energía.

5. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que hubieren efectuado inversiones en la zona afectada, tendrán derecho a solicitar la exención en los porcentajes y períodos determinados en esta norma.

6. Las empresas de tardío rendimiento, durante el período improductivo y hasta 31 de diciembre del año 2003, tendrán un crédito fiscal equivalente al 15% de la inversión realizada en ese período y solo será utilizado para pagar el impuesto de renta y complementarios una vez inicie la actividad productiva.

7. Para acceder al crédito deberá contar con la certificación del ministerio de agricultura para las empresas agrícolas o ganaderas, las empresas comerciales, industriales y turísticas contará con la certificación el ministerio de desarrollo económico y del ministerio de minas y energía si son empresas mineras que no se dediquen a la explotación o exploración de hidrocarburos.

**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 de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias.

1. Nace el 2 x mil. Como medida tenía una vigencia temporal, de un (1) año hasta 31 de diciembre de 1999, y tenía como destinación: “preservar la estabilidad y la solvencia del sistema y proteger a sus usuarios.

**Decreto 196 de 1999**

Por el cual se distan disposiciones para hacer frente a la calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999

1. No será necesario el requisito de autorizar por parte de un notario público las donaciones que se realicen a las personas o entidades públicas para atender la calamidad, siempre que no supere 50 salarios mínimos.

2. Para efectos de determinar el valor de los derechos notariales y registrales, así como el impuesto de registro y anotación de los contratos que se suscriban para el desarrollo de dichas operaciones, los mismos se considerarán actos sin cuantía.

3. Los contratos que se celebren y los títulos valores que se emitan para instrumentar las operaciones estarán exentos del impuesto de timbre nacional.

4. Estos beneficios tributarios dejarán de regir cuando culmine la vigencia fiscal del año 2000., salvo que el Congreso de la República les dé carácter permanente.

**Decreto 258 de 1999**

Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999 y establece:

1. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que durante el año 1999 realicen donaciones al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, a las entidades oficiales o a los fondos públicos que determine en forma expresa el Gobierno

Nacional; Tienen derecho a descontar el 70% de la donación, sin que exceda el 40% del impuesto, siempre que sea aceptada y certificada la respectiva donación.

2. La donación de bienes inmuebles, el beneficio sólo será procedente cuando el bien donado se encuentre ubicado en cualquiera de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, sean útiles para tales fines y se encuentre libre de demandas, embargos, pleitos pendientes, contingencias, limitaciones impuestas por los planes de ordenamiento territorial y cualquier otro gravamen.

3. Sólo será procedente cuando el bien donado se encuentre ubicado en cualquiera de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999. sean útiles para tales fines y se encuentre libre de demandas, embargos, pleitos pendientes, contingencias, limitaciones impuestas por los planes de ordenamiento territorial y cualquier otro gravamen.

4. Las donaciones que provienen del exterior durante los años 1999 y 2000 serán exentas de toda clase de impuestos siempre que se realicen al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o a las entidades oficiales o fondos públicos receptores que el Gobierno Nacional señale en forma expresa.

5. Los bienes entregados por las entidades receptoras, a las personas afectadas que se encuentren censadas, se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no serán sometidas a retención en la fuente, hasta por un valor máximo equivalente a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de cada transferencia, durante los años fiscales 1999 y 2000.

6. Estarán exentas entre en un 70% y 80% del impuesto de renta y complementarios en los años 1999 y 2000 las nuevas empresas y pymes creadas a partir del 12 de febrero de 1999 y a más tardar el 30 de junio del año 2000. siempre y cuando las nuevas personas jurídicas se localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

7. Las empresas ya existentes que se encontraban constituidas jurídicamente y localizadas físicamente en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, gozarán del beneficio de exención del impuesto de renta solo para el año fiscal de 1999. siempre y cuando logren acreditar que sus activos fijos señalados como inmuebles, maquinaria y equipo se encuentren amparados con un seguro contra terremoto; además de ello, demuestren que siguieron realizando sus actividades económicas a la fecha del siniestro a más tardar a 31 de diciembre de

1999 informando a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de las actividades.

8. Los seguros de terremoto sobre bienes inmuebles ubicados en los municipios ya mencionados no causarán impuesto a las ventas durante 1999 y 2000.

9. Los socios o accionistas que reciban dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios, gozarán del beneficio de exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos ya mencionados.

10. Cuando las nuevas empresas o existentes, se constituyan y se localicen físicamente en los municipios afectados por sismo y no cumplan algunos de los requisitos exigidos para acceder a los beneficios por parte de la administración tributaria, el contribuyente no podrá volver a solicitar el beneficio y será sometido a una sanción del 200% del valor del beneficio y no da lugar a disminución por efecto de la corrección de la declaración que realice el contribuyente.

11. Los contribuyentes del impuesto de renta podrán solicitar para los años gravables 1999 y 2000, un descuento tributario del (100%) sobre el monto de los gastos salariales y prestacionales de los nuevos empleados directos.

12. El Gobierno Nacional podrá modificar los plazos fijados para la presentación de las declaraciones y para el pago de impuestos, sin generar pago de interés de mora o sanción alguna.

13. Estarán excluidos de IVA durante el año de 1999, la venta de casas prefabricadas de construcción nacional, con un valor hasta (2.300) UPACS, con destinos a los municipios afectados por el sismo; así como su retiro de inventarios para ser donadas con el mismo fin, siempre y cuando sean efectivamente instaladas o montadas en la zona afectada por el terremoto.

14. La maquinaria y equipos importados por las empresas ubicadas en la zona afectada por el sismo estarán exentas de toda clase de tributo, siempre y cuando los bienes importados se destinen para ser usados en su actividad productora de renta como un activo fijo, dentro de la jurisdicción territorial de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, por un tiempo mínimo de cinco (5) años.

15. En ningún caso los beneficios tributarios concedidos en este decreto y en el Estatuto Tributario, podrán exceder el valor del impuesto básico de Renta

### **Decreto 350 de 1999**

Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999.

Que con el fin de lograr que se inicien a la mayor brevedad los procesos de construcción, reconstrucción y reparación de los inmuebles de la zona afectada es necesario adoptar mecanismos fiduciarios que permitan dar subsidios a la demanda de inmuebles, créditos para reconstrucción y reparación, líneas de redescuento e instrumentos para apoyar los fondos de garantías.

1. Derecho a la devolución del IVA las personas que adquieran maquinaria y equipos; siempre y cuando estén ubicadas en los municipios que menciona los Decreto 195 y 223 de 1999 y además, dichos bienes de capital sean destinados como activos fijos y usados en la actividad productora de renta.

2. Dando cumplimiento de lo señalado en los tratados internacionales, por los años 1999 y 2000, las importaciones realizadas por las personas ubicadas en la jurisdicción de los municipios señalados por los Decretos 195 y 223 del 1999 de maquinarias y equipos no producidos en Colombia y estén en la lista de bienes de capital no producidos en Colombia por el Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Se les aplicará una franquicia arancelaria, siempre y cuando los bienes importados sean utilizados en su actividad productora de renta, en los municipios señalados por los Decretos.

3. Las personas que realicen actividades de reforestación, incluyendo la guadua y el bambú en los municipios afectados por el terremoto. Gozaran de los beneficios de exención del impuesto sobre la renta por el año fiscal señalados en el Decreto 258 de 1999.

### **Decreto 2694 del 2010**

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela.

1. Por un término de (120) días a partir 27 de junio del 2010, los siguientes bienes se hallan excluidos del IVA y, por consiguiente, su venta dentro de los 37 municipios a que se refiere el Decreto 2693 de 2010, no causa este gravamen:

- a) Alimentos
- b) Calzado
- c) Confecciones

- d) material de construcción y
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos incluidos los cilindros para gas, necesarios para el funcionamiento de estos últimos.

2. La DIAN podrá autorizar la cancelación de deudas propias por concepto de impuestos, sanciones e intereses, mediante la dación en pago de bienes inmuebles y muebles producidos en la zona que, previa evaluación, satisfagan la obligación, la cual se materializará mediante la transferencia del derecho de dominio a favor de la Nación.

Este mecanismo únicamente podrá aplicarse para solicitudes presentadas dentro de (120) días siguientes a la publicación del presente decreto, aplica solo a contribuyentes con domicilio fiscal que corresponda a los municipios establecidos en decreto 2693 del 2010

3. Los bienes recibidos en dación en pago podrán ser objeto de remate en la forma establecida en el Estatuto Tributario o destinarse a otros fines, según lo indique el Gobierno Nacional.

### **Decreto 1979 de 2015**

Por el cual se desarrolla el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 y se autoriza el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico El Quimbo.

### **Decreto 435 del 2020**

1. Amplía el plazo para el pago de la segunda cuota del impuesto sobre la renta de personas jurídicas que será entre el 21 de abril y el 05 de mayo.

2. Amplía el plazo para pagar la primera cuota del impuesto sobre la renta para grandes contribuyentes que ahora será entre el 21 de abril y el 05 de mayo.

3. Amplía el plazo de la primera cuota del impuesto sobre la renta para personas jurídicas diferentes a los grandes contribuyentes que para este año será entre el 21 de abril y el 19 de mayo.

4. Amplía el plazo para la declaración de activos en el exterior que será desde el 21 de abril hasta el 19 de mayo.

5. Amplía el plazo para el pago del impuesto sobre las ventas correspondiente al primer bimestre del año, para establecimientos de expendio de comidas preparadas, expendio de bebidas alcohólicas, agencias de viajes y operadores turísticos, hasta el 30 de junio de 2020.

6. Amplía el plazo para el pago del impuesto al consumo correspondiente al segundo bimestre del año, para establecimientos de expendio de comidas preparadas, expendio de bebidas alcohólicas para consumir dentro del establecimiento de comercio, hasta el 30 de junio de 2020.

### **Decreto 436 del 2020**

Por el cual se adoptan medidas aduaneras transitorias en relación con los usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores y se dictan otras disposiciones

Adoptó medidas transitorias en relación con los usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores.

1. La vigencia del reconocimiento e inscripción de los usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores se prorroga hasta el treinta y uno (31) de mayo de 2020. Este plazo se extenderá de manera automática mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID – 19, declarada mediante Resolución 385 del doce (12) de marzo de 2020, y la emergencia económica social y ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

2. Los usuarios que, al 19 de marzo de 2020, tengan aprobada una garantía global como usuario aduanero permanente o usuario altamente exportador, con una vigencia igualo superior al treinta y uno (31) de mayo de 2020 y tres (3) meses más, es decir, hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2020, no deberán presentar otra garantía para continuar con su registro aduanero.

3. A partir del 19 de marzo y hasta el 31 de mayo de 2020 la sanción prevista en el régimen de aduanas a saber: No asistir a la práctica de las diligencias previamente ordenadas y/o comunicadas por la autoridad aduanera. La sanción será de multa equivalente a cien unidades de valor tributario (100 UVT).

### **Decreto 438 del 2020**

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020.

1. El término establecido para que todas las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) presenten la documentación necesaria que les permita realizar el proceso de actualización del Régimen Tributario Especial (RTE) se aplazó hasta el 30 de junio de 2020.

**Decreto 461 del 2020**

Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

1. Se facultó a los gobernadores y alcaldes para que en el término que dura la emergencia sanitaria puedan reorientar las rentas y reducir las tarifas de impuestos territoriales.

Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

**Decreto 492 del 2020**

Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento\_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

1. Exclusión de IVA en las comisiones al Fondo Nacional de Garantías sobre los recursos destinados a la pandemia.

2. Se disminuyó la Retención en la Fuente del 4% sobre las comisiones que cobre el Fondo Nacional de Garantías asociadas a las comisiones focalizadas en enfrentar las consecuencias adversas del COVID -19

**Decreto 518 del 2020**

Por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica:

1. Exención en la comisión de IVA que se cobre por la dispersión de los recursos que se les cobre a las entidades financieras cuando dispersen los recursos a los beneficiarios del programa de ingreso solidario.

2. Exención del GMF por los desembolsos que haga el Tesoro Nacional y las entidades financieras en la dispersión de los recursos."

**Decreto 520 de 2020**

Por el cual se modifican y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria

1. se modifica el calendario tributario para el pago de la segunda cuota, presentación de la declaración y pago de la tercera cuota. Se modifica el calendario de plazos para la presentación de la declaración de activos en el exterior de los Grandes Contribuyentes y personas jurídicas señaladas por el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

**Decreto 530 de 2020**

Por el cual se adoptan medidas transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

1. En aras de disminuir la carga impositiva en materia del gravamen a los movimientos financieros (GMF), a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial, cuando los recursos estén destinados exclusivamente a la atención de la población más vulnerable del país, con el propósito de conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, así como disponer un tratamiento especial en el IVA para las donaciones y para los otros actos que impliquen la transferencia del dominio a título gratuito de los bienes corporales muebles necesarios para atender la crisis generada por la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19).

**Decreto 535 de 2020**

Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas, IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

1. Establece la posibilidad para los contribuyentes de poder acelerar el proceso de devolución de impuesto de renta y de IVA, a través de un proceso de devoluciones abreviado automático, el cual levanta requisitos propios del proceso administrativo tributario de devoluciones

y compensaciones y disminuye el término de 50 días a 15 días, el trámite para resolver a través de acto administrativo la solicitud de devolución o compensación, así mismo, se suspende el término de fiscalización para las devoluciones en el interregno de la emergencia económica, social y ecológica.

### **Decreto 540 de 2020**

Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

1. Estableció que, durante los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del Decreto legislativo, estarán exentos de IVA los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles, cuyo valor no supere 2 Unidades de Valor Tributario (UVT).

### **Decreto 551 de 2020**

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

1. Exención del impuesto sobre las ventas (IVA) en la importación y en las ventas en el territorio nacional de bienes e insumos médicos establecida en el Decreto 438 del 19 de marzo de 2020. y al continuar el país en crisis sanitaria por la pandemia del COVID 19, se hace necesario la ampliación de este plazo durante la vigencia de Emergencia Sanitaria, así como la inclusión de otros bienes indispensables para el tratamiento de dicha emergencia.

### **Decreto 560 de 2020**

Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica. Se incluyen aspectos tributarios en los procesos de insolvencia:

1. No retención o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.
2. No anticipo del impuesto de renta de que trata el artículo 807 ET por el año gravable 2020.
3. No liquidar renta presuntiva por el año gravable 2020.
4. Retefuente IVA del 50%."

**Decreto 568 de 2020**

Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020

1. Se creó el impuesto solidario que rige del 1 de mayo de 2020 hasta el 31 de julio de 2020, con destinación para inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales.
2. Se creó el aporte solidario voluntario por parte de los servidores públicos y personas naturales vinculados mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública con ingresos inferiores a \$10.000.000.

**Decreto 570 de 2020**

Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

1. Las transferencias están exentas del gravamen a los movimientos financieros y la dispersión de recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del IVA.
2. La comisión o servicio que se cobre por la dispersión de recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del IVA.

## **Tendencia en los incentivos tributarios**

En el análisis de los a sistematización se encontró que los incentivos en términos generales poseen las mismas acciones, que los cambios son en variaciones de forma y no de fondo lo cual fu posible crear unos conceptos generales de las acciones recurrentes en estos actos legislativos y están descritas a continuación.

### **Aumento de los impuestos existentes**

En este concepto se encuentran los criterios que se han manejado para aumentar los impuestos existentes, tales como el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA), complementarios sobre el patrimonio bruto y sobre el patrimonio líquido.

### **Creación de nuevos impuestos**

Por su parte, dentro de este concepto se aprecia otro de los cambios que se incorporan a la tributación como medida extraordinaria, se trata de la creación de nuevos impuestos, los cuales pretenden equilibrar y redistribuir de manera proporcional las cargas tributarias.

### **Devoluciones**

La devolución del IVA, mientras dura el decreto, según lo analizado a esta medida ampara sobre todo a los más vulnerables.

### **Excepción de pagos**

Dentro de este concepto se encuentran las devoluciones a algunos rubros específicos, siempre que cumplan con algunos requerimientos técnicos y que sean considerados importantes y necesarios dada la naturaleza de la emergencia.

### **Ampliación de plazos**

La ampliación de plazos forma parte de las medidas tomadas para beneficiar a los ciudadanos en medio de las condiciones de anormalidad que viven en un momento dado, por esta razón dentro de las modificaciones a las normas, por un tiempo determinado, se flexibilizan los plazos para dar oportunidad a las personas de cumplir con sus responsabilidades.

### **Compensación**

La compensación implica la devolución a la población vulnerable en forma de servicios y recursos para ayudar a sobrellevar la situación crítica en la que se encuentren. Autorización a los gobiernos regionales y locales de reorientación de las rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales. Aquí se representa el carácter proporcional que deben tener los decretos de emergencia económica, social y ecológica, pues en el presente caso se trata de la distribución del poder, en las figuras de los gobernadores y alcaldes a quienes se les faculta para que, de acuerdo con sus criterios y necesidades locales, puedan reorientar las rentas y minimizar las tarifas de los impuestos territoriales, en atención a sus realidades locales.

### **Reducción de tiempo de trámites**

Tiene que ver con la reducción de los pasos de los diferentes trámites, en particular para la devolución de saldos a favor, flexibilización de horarios, de mecanismos de tramitación, de uso de nuevas tecnologías y entornos virtuales, entre otros.

### **Modificación de esquemas de vencimiento y pago**

Esta junto con los demás incentivos tributarios, configuran una serie de acciones que persiguen ir ajustando las condiciones anormales en el tiempo de manera que progresivamente se llegue a condiciones de normalidad tal como están establecidas en regulación constitucional y en los demás instrumentos legales.

## Conclusiones y Recomendaciones

La implementación de las medidas que constituyen la declaración de los estados de emergencia, social y ecológica, se enmarcan en acciones centralizadas en el presidente de la república, desde la ciudad de Bogotá, en un plazo inmediato y limitado en el tiempo, lo que afecta a la eficiencia y eficacia ya que las medidas tomadas se caracterizan por ser muy apresuradas y no respondan a las necesidades de la población espacialmente en los casos de desastres.

Se debe tener claro que la normatividad tiene capacidad de respuesta para estos eventos a través de la ley ordinaria, liderada por el congreso de la república, este organismo cuenta con las herramientas necesarias para crear las exenciones tributarias de cualquier evento de gran magnitud respetando los estudios previos y el debido proceso, pues la acciones a través de la emergencia se encaminan a la reconstrucción y no al apalancamiento del desarrollo en sí mismo o el movimiento de la inversión a determinados lugares.

Cabe anotar que Melo Ariza, & Toro Arbeláez (2000) aclaran que los incentivos tributarios no tienen la misma eficacia dependiendo del lugar donde se implementan. Y se refieren específicamente las comunidades indígenas damnificadas, los territorios inhóspitos, o comunidades con sistemas económicos diversos. Esta consecuencia se relaciona con las características de “extraordinarias” de esta medida, pues se establece un plazo corto y ágil para la toma de decisiones, y estas decisiones requieren tiempo para el estudio previo. Por lo tanto, una medida tributaria que no estudia las necesidades locales no beneficia su verdadero objeto de intervención.

En términos generales las medidas tributarias en relación a los casos de estado de excepción son de fondo las mismas, aunque con diferencias de forma como: la excepción del tributo para los donantes nacionales e internacionales, este constantemente tiene variaciones, en relación a la a exención sea parcial o total del impuesto, planteándose como una estrategia de poca seguridad jurídica, las exenciones del impuesto de renta y complementarios de acuerdo a porcentajes establecidos en la ley implementado para empresas nuevas y en ocasiones para empresas al no tener como publico objeto las poblaciones dignificadas, no beneficia a las personas realmente afectadas por el desastre de manera directa (el empresario propiamente) o indirecta ( quienes se benefician al obtener empleo).

Por su parte las excepciones de impuesto a la venta para la dinamización de la economía, autores como Márquez Vargas (2013) exponen que, aunque el aumento de las ventas fue evidente,

no obstante, el impacto sobre problemas como el desempleo y la informalidad no fue significativo, reflejado en los altos índices registrados al finalizar el periodo de duración de estas medidas

Por su parte el estado de emergencia del 2020 implementados a través decretos como el 461 y el 678, 2020 para enfrentar las consecuencias de la emergencia sanitaria generada por el covid-19, según Triana (2021). llega con novedades como el mejoramiento del apoyo informático electrónico y la simplificación de algunos procesos ejecutados por la Administración Tributaria como son las devoluciones y compensaciones de los saldos a favor, las facilidades de pago, el proceso de notificaciones y el impulso definitivo de la factura electrónica.

Trae consigo la conjugación de todas las formas anteriores pero aplicadas al territorio nacional: la suspensión de pagos del impuesto sobre la renta de las empresas, la eliminación del cobro de peajes durante las cuarentenas, así como del IVA y aranceles sobre ciertos productos y servicios durante un tiempo limitado. Las reducciones a las tarifas de los impuestos, tales como el de predial unificado, el de industria y comercio, el de circulación y tránsito, a tasas como a la gasolina y también a contribuciones como la de valorización, y multas de tránsito, modalidades de pago diferido o pago por cuotas, terminar los procesos en sede administrativa y judicial, adicionar el régimen simple de tributación. Que trajeron como efectos alivios al bolsillo de los contribuyentes, sin embargo, al cubrir todo el territorio nacional, también trae consigo disminución del recaudo en el año 2020.

## **Referencias**

- Adame G., J. (2020). La interpretación de textos jurídicos. Problema anuario de filosofía y teoría del derecho. México, N° 14.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-43872020000100175](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-43872020000100175)
- Bonilla-García, M.A. Y López-Suárez, A.D. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. Cinta moebio n°57 Santiago. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>
- Cabrera, O. (2021). Principales medidas impositivas en el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado derivadas de la emergencia económica por el covid-19 en el Ecuador. *Revista Derecho Fiscal*. (18), 1-12  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3784347](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3784347)
- Castelló J., V. y Martínez de V, J. H. (2020). Derecho tributario en estado de alarma: situación de fuerza mayor y excepción a la normalidad constitucional. Delimitación de competencias normativas. Contencioso-administrativo. LEFEBVRE. <https://elderecho.com/derecho-tributario-en-estado-de-alarma-situacion-de-fuerza-mayor-y-excepcion-a-la-normalidad-constitucional-delimitacion-de-las-competencias-normativas>
- Clavijo, D., Guerra, D., y Yáñez, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho*. Grupo Editorial Ibáñez. Colombia
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 137 de 1994*. “Por medio de la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”. Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Preámbulo*.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia C-004. Emergencia Social/Decreto Legislativo. Control Automático de Constitucionalidad-Naturaleza/Prevalencia del Derecho Sustancial/control Jurisdiccional*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm>
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-179. Emergencia Social/Decreto Legislativo. Control Automático de Constitucionalidad-Naturaleza/Prevalencia del Derecho Sustancial/control Jurisdiccional*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm>
- Corte Constitucional. (1996). *Sentencia C-565. Emergencia Social/Decreto Legislativo. Control Automático de Constitucionalidad-Naturaleza/Prevalencia del Derecho Sustancial/control Jurisdiccional*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-565-96.htm>
- Cruz de Quiñones, L. (2020). La emergencia en materia tributaria. Análisis de las medidas adoptadas y algunas propuestas. *Revista De La Academia Colombiana De Jurisprudencia*,

- 1(371), 349-371. Recuperado a partir de [https://revista.academiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista\\_acj/article/view/64](https://revista.academiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista_acj/article/view/64).
- Espitia, J., Ferrari, c., Hernández, G., Hernández, I, González, J.I., Reyes, L.C., Villabona J.O. y Zafra, G. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia. Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), pp. 149-174. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v19n36/0124-5996-rei-19-36-00149.pdf>
- Faria, M. (2021). Fiscal policy during a pandemic. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 1(1), 1-72. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2021>.
- García H., G.E. y Manzano C., J. (2010). Procedimientos metodológicos básicos y habilidades de investigador en el contexto de la teoría fundamentada. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 69, pp.17-39. <https://www.redalyc.org/pdf/393/39348726002.pdf>
- Gómez, C., & Xiomaryz, A. (2021). Principales medidas de gasto público en Colombia adoptadas en el estado de emergencia económica, social y ecológica implementado por el Decreto Legislativo 417 de 2020. *Revista Derecho Fiscal*, (18), 1-16 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3771547](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3771547)
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Mc. Graw Hill. México.
- Incentivos tributarios como herramientas para enfrentar las consecuencias de desastres naturales en Colombia: Acercamiento a la legislación expedida para enfrentar el terremoto del Eje Cafetero de 1999, a la luz del análisis retrospectivo de los casos: Po. (s.d.).
- INS. (2017). *Informe del evento chikunguña periodo epidemiológico xiii, Colombia 2016*. Informe de Evento, Instituto Nacional de Salud, Dirección de Vigilancia y Análisis del Riesgo en Salud Pública, Bogotá. <http://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Lo-que-debes-saber-sobre-la-fiebre-Chikungunya.aspx#.VBokNPI5N45%E2%80%8B>
- Junior, C., García, A., & Junior, K. (2021). Macroeconomic policies and the pandemic-driven recession. *International Review of Economics & Finance*, 72, 438-465. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.12.010>
- Mejía, L., & Ramírez, M. (2021). Repensar la praxis sociojurídica a propósito de la emergencia sanitaria, social y económica por COVID-19. *Precedente. Revista Jurídica*, 18, 159-196. Doi: <https://doi.org/10.18046/prec.v18.4570>

- Ministerio de la Protección Social. (2010). *Análisis de la pandemia de influenza a h1n1 comparativo 2009 - 2010*. Informe Epidemiológico. Fuente:  
<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/AN%C3%81LISIS%20DE%20LA%20PANDEMIA%20DE%20INFLUENZA%20A%20H1N1.pdf>
- Mira G., C.M. (2015). Los estados de excepción en Colombia y aplicación del principio de proporcionalidad: un análisis de seis casos representativos. *Revista Opinión Jurídica*, 15, (29), pp.141-163. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n29/v15n29a08.pdf>
- OMS. (11 de marzo de 2020). *Organización Mundial de la Salud OMS Sitio Web Mundial*.  
<https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- OPS. (2010). *Hoja Informativa fiebre por Chikungunya*. Chikungunya: Alertas y actualizaciones epidemiológicas, Organización Panamericana de la Salud OPS.  
[https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Hojas\\_Info\\_chikungunya\\_23\\_sept\\_2010.pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Hojas_Info_chikungunya_23_sept_2010.pdf)
- Ospina, J., Martínez Martín, A. F., & Herrán Falla, O. F. (2009). Impacto de la pandemia de gripe de 1918-1919 sobre el perfil de mortalidad general en Boyacá, Colombia. *Infectio Revista de Sociedad Colombiana de Infectología*, 13(3), 182-191. doi:10.1016/S0123-9392(09)70148-1
- Páramo, D. (2015). La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 39(1),7-13. ISSN: 1657-6276.  
<https://www.redalyc.org/pdf/646/64644480001.pdf>
- Rodríguez, J. (2021). Situación económica, política fiscal y pandemia en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 23(44), 249-263. Doi:  
<https://doi.org/10.18601/01245996.v23n44.12>
- Siles, A. (2017). Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales. *Estudios Constitucionales*, 15(2), pp.123-166.  
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v15n2/0718-5200-estconst-15-02-00123.pdf>
- Strauss, A. & Corbin J. (2003). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar una teoría fundamentada. Universidad de Antioquia. Facultad de Enfermería. Cantus.

- [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56136172/Bases\\_de\\_la\\_investigacion\\_cualitativa\\_Strauss\\_y\\_Corbin.pdf](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56136172/Bases_de_la_investigacion_cualitativa_Strauss_y_Corbin.pdf).
- Tobón-Tobón, M.L. & Mendieta-González, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Opinión Jurídica*, 16(31). DOI: 10.22395/ojum.v16n31a3
- Torres R., U. (2010). *Perspectiva constitucional del procedimiento tributario en Colombia*. (Tesis de Maestría). Universidad del Rosario  
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2144/?sequence=1>
- Urrego Ortiz, F. (2005). Control de constitucionalidad de los decretos expedidos con fundamento en facultades otorgadas en actos legislativos De cómo se pretendía eludir su revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7(2), 124-146.
- Urrego-Ortiz, F., & Quinche-Ramírez, M. (julio-diciembre de 2008). los decretos en el sistema normativo colombiano –Una política estatal de invención normativa–. *Vniversita* (116), 53-83.
- Usgame P., V.K. (2018). *Reforma tributaria de 2012: una percepción desde lo empresarial del sector de Toberín en Bogotá*. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. (Tesis de Maestría).  
[https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18949/USGAME%20PENNA\\_IVIANA%20KATHERINE\\_2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18949/USGAME%20PENNA_IVIANA%20KATHERINE_2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Vanegas, P. (2011). La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado* (27), 261-290.
- Vargas, X. (2011). *¿Cómo hacer investigación cualitativa?* Ediciones Etxeta. México
- Velásquez, A., & Rosales, C. (2002). *Los pasos de El Niño en Colombia 1980 – 2001: Algunas interpretaciones, oportunidades y utilidades*. Observatorio Sismológico del Sur Occidente de la Universidad del Valle – OSSO Con el apoyo de la Corporación OSSO, Proyecto: Gestión de riesgos de desastres ENSO en América Latina. Santiago de Cali: LA RED – IAI.

## Anexos

Tabla 2 Tabla resumen de la sistematización

Presidente	Año	Datos históricos	Declaración de Estados de Emergencia Social y Ecológica	Decreto que modifican los tributos
<b>Cesar Gaviria Trujillo</b>	<b>1992</b>	Huelga de los sectores oficiales y la fuerza pública	Decreto 333 del 24 de febrero de 1992 con una duración de 1 día Declarado exequible	<b>No tiene modificaciones tributarias</b>
	<b>1992</b>	Crisis energética y la hora Gaviria	Decreto 680 del 23 de abril 1992 con una duración de 5 días Declarado exequible	Decreto 700 de 1992
	<b>1994</b>	Terremoto en Toribio Cauca y avalancha del río Páez	Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 con una duración de 15 días Declarado exequible	Decreto 1264 de 1994
<b>Ernesto Samper Pizano</b>	<b>1997</b>	Crisis financiera por devaluación del peso frente al dólar	Decreto 080 del 13 de enero 1997 con una duración de 22 días. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional C-122 de 1997	<b>No tiene modificaciones tributarias</b>
<b>Andrés Pastrana Arango</b>	<b>1998</b>	Crisis del sector financiero nacional o crisis de las cooperativas	Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 con una duración de 1 día Declarado exequible	Decreto 2331 de 1998
	<b>1999</b>	Terremoto del Eje Cafetero	Decreto 195 del 29 de enero de 1999 con una duración de 30 días Declarado exequible	Decreto 196 de 1999 Decreto 258 de 1999 Decreto 350 de 1999
<b>Álvaro Uribe Vélez</b>	<b>2008</b>	La crisis de las pirámides o el escándalo de las pirámides	Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008 con una duración de 30 días. Declarado exequible	Decreto 4336 de 2008
	<b>2009</b>	Recursos para los servicios no POS del sistema de salud.	Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009, con una duración de 30 días. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional C-252 de 2010	<b>No tiene modificaciones tributarias</b>
	<b>2010</b>	Crisis diplomática con Venezuela	Decreto 2693 del 27 de julio de 2010 con una duración de 30 días. Declarado exequible	Decreto 2694 del 2010
<b>Juan Manuel Santos Calderón</b>	<b>2010</b>	Fenómeno de la Niña	4580 del 07 de diciembre 2010 con una duración de 30 días. Declarado exequible	<b>No tiene modificaciones tributarias</b>
	<b>2011</b>	Prórroga del fenómeno de la niña	Decreto 020 del 7 de enero de 2011 por 21 días Declarado inexecutable por la Corte Constitucional C-216 de 2011	<b>No tiene modificaciones tributarias</b>
	<b>2015</b>	Segunda crisis diplomática con Venezuela	Decreto 1770 del 7 septiembre de 2015, con una duración de 30 días Declarado exequible	<b>No tiene modificaciones tributarias</b>
<b>Iván Duque Márquez</b>	<b>2020</b>	Emergencia Sanitaria Generada por el nuevo coronavirus - COVID-19	Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 con una duración de 30 días Declarado exequible	Decreto 435 del 2020 Decreto 436 del 2020 Decreto 438 del 2020 Decreto 461 del 2020 Decreto 492 del 2020 Decreto 518 del 2020 Decreto 520 de 2020 Decreto 530 de 2020 Decreto 535 de 2020 Decreto 540 de 2020 Decreto 551 de 2020 Decreto 560 de 2020 Decreto 568 de 2020 Decreto 570 de 2020