



Efectos fiscales y económicos de la exclusión del IVA en los Departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada según la ley 2010 de 2019

Nicolás Eduardo Paúl Cantor
Yeyson Aleyder Velásquez Velásquez

Trabajo de grado para optar por el Título de Magister en Tributación.

Director
PhD. Héctor Darío Betancur

Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas
Maestría en Tributación
Manizales, Caldas
2026

Cita	(Paúl Cantor y Velásquez Velásquez, 2026)
Referencia	Paúl Cantor, N. E., Velásquez Velásquez, A. L., (2026). <i>Voces de estudiantes sobre el uso de la inteligencia artificial en las experiencias de transformación del aprendizaje autónomo</i> . [Tesis de maestría]. Universidad de Manizales.
Estilo APA 7 (2020)	RIDUM: Repositorio Institucional Universidad de Manizales.



Maestría en Tributación

Declaración de inteligencia artificial: el o los autores de este trabajo de grado declaran que han utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA), tales como ChatGPT, Pinpoint, Claude AI de manera ética y responsable, tal como se establece en el Acuerdo UManizales 002 (julio 26 de 2023) sobre propiedad intelectual e IA. Estas herramientas son empleadas como apoyo en la redacción, revisión gramatical y generación de ideas, pero en ningún caso sustituyen el análisis crítico, la argumentación académica ni la originalidad del trabajo. Asimismo, cualquier contenido generado con asistencia de IA está citado y referenciado adecuadamente, garantizando la integridad académica y el cumplimiento de los principios éticos de la investigación.

Biblioteca y Centro de Recursos: <https://biblioteca.umanizales.edu.co/>

Repositorio Institucional: <http://ridum.umanizales.edu.co/>

Universidad de Manizales: www.umanizales.edu.co

Revistas: <http://revistasum.umanizales.edu.co/>

Fondo Editorial: <https://editorialum.umanizales.edu.co/>

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Manizales ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Tabla de contenido

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	8
1. Problema.....	10
2. Objetivos	12
2.1 Objetivo General	12
2.2 Objetivos Específicos	12
3. Marco Teórico	13
3.1 El Impuesto sobre las Ventas (IVA) como instrumento fiscal: evolución, alcance y racionalidad	13
3.1.1 El IVA en un plano internacional: origen y expansión global	13
3.1.2 El IVA en un plano latinoamericano: IVA, desigualdad y control institucional	15
3.1.3 El IVA en Colombia: reforma fiscal, control y funciones del tributo	15
3.2 Exenciones, exclusiones y zonas especiales: fundamentos, objetivos y riesgos (énfasis en IVA)	16
3.3 Política fiscal y política tributaria: lineamientos, gasto tributario y evaluación de efectividad territorial	17
3.4 Evaluación de políticas tributarias territoriales y enfoque de gasto tributario	19
3.5 Teorías del desarrollo territorial y desigualdades regionales.....	20
3.6 Exclusión territorial del IVA como categoría analítica	21
4. Marco Metodológico	23
4.1 Enfoque metodológico.....	23
4.2 Tipo y diseño de investigación	23
4.3 Método de investigación.....	24
4.4 Técnicas e instrumentos de recolección y análisis.....	25
4.5 Unidad de análisis	25
4.6 Categorías de análisis y su articulación metodológica	27
4.7 Procedimiento metodológico.....	28
4.8 Alcances y limitaciones.....	28
4.9 Justificación metodológica y coherencia con el objeto de estudio	29
5. Antecedentes	30
5.1 Antecedentes académicos sobre incentivos tributarios territoriales	32
6. Marco normativo	34

6.1 Evolución normativa de la exclusión del IVA en territorios especiales	34
6.2 Núcleo normativo vigente y alcance territorial del beneficio	36
6.3 Bienes excluidos y delimitación jurídica del beneficio	36
6.4 Delimitación territorial y alcance del régimen vigente.....	37
6.5 Delimitación territorial y coherencia con el objeto de estudio	37
7. Resultados y Análisis	39
7.1 Desarrollos del objetivo específico 1: Caracterizar el marco normativo y los procedimientos de control fiscal, con el fin de evaluar la coherencia normativa y la capacidad institucional del régimen	39
7.1.1 Evolución normativa del régimen de exclusión del IVA (2012–2024).....	39
7.1.2 Alcance material del beneficio: bienes cobijados y sentido de la exclusión	42
7.1.3 Capacidad de control institucional y trazabilidad del régimen.....	42
7.2 Desarrollo del Objetivo específico 2: Examinar las dinámicas económicas y fiscales asociadas a la implementación del régimen de exclusión del IVA en los territorios objeto de estudio, identificando su coherencia con los objetivos de desarrollo regional y las posibles distorsiones o limitaciones en su aplicación.	45
7.2.1 Incidencia económica: dinámica empresarial y estructura del mercado.....	45
7.2.2 Incidencia fiscal: eficiencia y gasto tributario.....	46
7.2.3 Eficacia del incentivo y limitaciones estructurales	47
7.3 Desarrollo del objetivo específico 3: Analizar la relación entre el diseño normativo del régimen de exclusión del IVA y su implementación práctica en los territorios beneficiados, considerando las capacidades institucionales de control y supervisión.	50
7.3.1 Evaluación de la coherencia entre diseño normativo y realidad territorial.....	50
7.3.2 Evaluación de la eficiencia fiscal del régimen	51
7.3.3 Limitaciones institucionales para la supervisión del régimen	51
7.3.4 Evaluación de la capacidad institucional de control.....	52
7.3.5 Síntesis evaluativa.....	52
7.3.6 Lineamientos derivados de la evaluación.....	53
8. Conclusiones	54
9. Recomendaciones.....	56
Referencias bibliográficas	58

Lista de tablas

Tabla 1. Evolución del IVA: del contexto global a Colombia	14
Tabla 2. Diferencias clave entre exclusión, exención y zona especial (IVA)	16
Tabla 3. Categorías analíticas para la evaluación de la exclusión territorial del IVA	18
Tabla 4. Relación entre objetivos específicos, fases metodológicas y productos esperados	26
Tabla 5. Evolución normativa de la exclusión del IVA en territorios especiales	35
Tabla 6. Síntesis de la evolución normativa y operativa del régimen de exclusión del IVA (2012–2024).....	40
Tabla 7. Síntesis comparativa de mecanismos de control tributario y aduanero del régimen de exclusión del IVA.....	43
Tabla 8. Escenario referencial de gasto tributario potencial asociado a la exclusión del IVA	47
Tabla 9. Relación descriptiva entre registros empresariales y población en departamentos beneficiados por el régimen	48

Resumen

El régimen de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en territorios con condiciones estructurales de aislamiento ha sido concebido como un instrumento de política fiscal orientado a reducir costos de consumo y dinamizar las economías locales. Sin embargo, su implementación plantea interrogantes sobre la correspondencia entre los objetivos de desarrollo regional y sus efectos fiscales reales, particularmente en contextos con limitaciones institucionales para el control y la trazabilidad de las operaciones.

Este estudio analiza las repercusiones fiscales y económicas asociadas a la exclusión del IVA en los departamentos de Guaviare, Vaupés, Vichada y Guainía, a partir de lo dispuesto en la Ley 2010 de 2019. La investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo documental, basado en la revisión sistemática de fuentes normativas e institucionales, con el fin de evaluar la coherencia interna del régimen, su alcance efectivo y las tensiones entre su diseño normativo y su aplicación práctica.

Los resultados evidencian que, aunque el incentivo puede contribuir a la reducción de precios y al fortalecimiento del comercio local, también presenta riesgos asociados a debilidades en el control fiscal, la trazabilidad de bienes y el uso indebido del beneficio, incluyendo prácticas como contrabando y evasión. En este sentido, se identifican oportunidades de mejora orientadas a fortalecer los mecanismos de supervisión y garantizar una implementación más efectiva del régimen en los territorios beneficiados.

Palabras clave: Exclusión del impuesto sobre las ventas, IVA, política tributaria, control fiscal, gasto tributario, desarrollo regional.

Abstract

The exclusion regime of the Value Added Tax (VAT) in territories with structural conditions of isolation has been conceived as a fiscal policy instrument aimed at reducing consumption costs and stimulating local economies. However, its implementation raises questions regarding the alignment between regional development objectives and its actual fiscal effects, particularly in contexts with institutional limitations in control and traceability of operations.

This study analyzes the fiscal and economic impacts associated with the VAT exclusion in the departments of Guaviare, Vaupés, Vichada, and Guainía, based on the provisions established in Law 2010 of 2019. The research adopts a qualitative, documentary approach, grounded in the systematic review of regulatory and institutional sources, with the purpose of evaluating the internal coherence of the regime, its effective scope, and the tensions between its normative design and practical implementation.

The findings show that, although the incentive may contribute to price reduction and the strengthening of local trade, it also presents risks associated with weaknesses in fiscal control, the traceability of goods, and the misuse of the benefit, including practices such as smuggling and tax evasion. In this regard, opportunities for improvement are identified, aimed at strengthening oversight mechanisms and ensuring a more effective implementation of the regime in the beneficiary territories.

Keywords: VAT exclusion, value added tax, tax policy, fiscal control, tax expenditure, regional development.

Introducción

Las áreas de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en Colombia representan un instrumento de política tributaria que busca abordar realidades territoriales diversas, en particular en los departamentos donde las condiciones geográficas, sociales y económicas obstaculizan su total incorporación a los mercados internos y restringen la disponibilidad de bienes y servicios esenciales. En este contexto, la exclusión del IVA se presenta como un recurso que pretende bajar el costo de vida, optimizar el abastecimiento y robustecer la actividad comercial en zonas que históricamente han sido marginadas, con el objetivo de fomentar un crecimiento económico más balanceado y disminuir las desigualdades estructurales entre la periferia y el centro del país.

El IVA se establece como uno de los tributos indirectos más relevantes dentro del sistema tributario colombiano, debido a su incidencia en la recaudación y a su conexión directa con el consumo. No obstante, la puesta en marcha de beneficios como las exenciones o exclusiones puede tener efectos mixtos: si bien fomenta la actividad económica local y disminuye la presión sobre los consumidores, también puede traducirse en una baja del recaudo y en riesgos de fiscalización, particularmente cuando hay restricciones institucionales para controlar el flujo de mercancías y verificar que se cumplan los requisitos normativos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

En este contexto, la Ley 2010 de 2019, en su artículo 1, define un tratamiento especial de exclusión del IVA para los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Esto se justifica por el hecho de que estas regiones presentan problemas específicos debido a su escasa conectividad, a su posición estratégica y a la insuficiente infraestructura comercial y logística. Esta disposición se incluye como una acción que busca aportar al desarrollo de la región a través de un incentivo tributario que propicie el consumo y la venta de productos dentro del territorio favorecido (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Sin embargo, el uso práctico de este tipo de incentivos plantea interrogantes relevantes desde el punto de vista académico y de política pública, en la medida en que la literatura existente ha abordado de manera limitada la evaluación de sus efectos en contextos territoriales con restricciones estructurales de control. En particular, persiste un vacío en el análisis de la correspondencia entre el diseño normativo de la exclusión del IVA y sus incidencias fiscales y económicas efectivamente observables en territorios periféricos. La eliminación del impuesto, si bien responde a objetivos de desarrollo regional, puede generar tensiones en términos de

sostenibilidad fiscal, trazabilidad de las operaciones y control institucional, especialmente cuando existe el riesgo de uso indebido del beneficio o desvío de mercancías hacia zonas no beneficiadas. En este sentido, la supervisión tributaria y la capacidad institucional emergen como factores determinantes para garantizar que el incentivo cumpla su propósito y no derive en prácticas como la evasión, la elusión o el contrabando, afectando la equidad y la eficiencia del sistema fiscal (DIAN, 2023).

Por lo tanto, el objetivo de este estudio es examinar las incidencias fiscales y económicas derivadas de la exclusión del IVA en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, según lo estipulado en el artículo 1 de la Ley 2010 de 2019. Se busca determinar su alcance normativo, su propósito económico y las dificultades que surgen durante su implementación. Este análisis permite comprender el incentivo como una herramienta de intervención del Estado vinculada a las dinámicas locales de consumo, fiscalización y comercio, cuya efectividad depende tanto de su diseño normativo como de la capacidad institucional para garantizar su adecuada ejecución.

Con el fin de garantizar la coherencia entre el planteamiento del problema, los objetivos y el desarrollo de la investigación, este estudio se lleva a cabo con un enfoque cualitativo. Se basa en un diseño jurídico-documental que pone énfasis en el análisis sistemático de fuentes doctrinales, normativas e institucionales. En esta línea de análisis, el estudio analiza la Ley 2010 de 2019 y su vínculo con el marco tributario en vigor, además de los criterios técnicos y administrativos relacionados con la implementación del beneficio. El objetivo es interpretar sus consecuencias fiscales y económicas desde un punto de vista académico. Además, se utiliza información secundaria de fuentes oficiales e informes institucionales para enmarcar el comportamiento del beneficio y sus efectos generales, lo cual no supone un enfoque mixto formal basado en medición estadística primaria o modelación econométrica (Hernández Sampieri & Mendoza, 2018).

La intención de este trabajo es contribuir a la discusión acerca de la relevancia y eficacia de los incentivos tributarios territoriales en Colombia, subrayando lo importante que es robustecer los mecanismos de supervisión y control para asegurar que la exclusión del IVA se lleve a cabo según su objetivo legal y ayude al crecimiento económico regional sin menoscabar la sostenibilidad fiscal del Estado.

1. Problema

La exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada constituye una medida de política tributaria territorial orientada a reducir el costo de bienes esenciales, dinamizar el comercio local y promover el desarrollo económico en regiones caracterizadas por limitaciones estructurales de conectividad, infraestructura y acceso a mercados. Este tipo de instrumentos se enmarca en las estrategias de gasto tributario, mediante las cuales el Estado renuncia a una porción de recaudo con el propósito de alcanzar objetivos específicos de política pública. (DIAN, 2023)

No obstante, desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, toda medida que implique renuncia fiscal debe analizarse no solo a partir de su justificación normativa, sino también en función de su eficacia, eficiencia y capacidad de control (OECD, 2022). En este sentido, la exclusión del IVA plantea un desafío analítico relevante, en tanto requiere determinar si los beneficios económicos generados compensan el costo fiscal asumido por el Estado y si el diseño institucional permite garantizar su correcta implementación.

La literatura especializada ha señalado que los incentivos tributarios territoriales, si bien pueden contribuir al desarrollo regional, también pueden generar distorsiones económicas y riesgos fiscales cuando no están acompañados de mecanismos robustos de trazabilidad, fiscalización y control institucional (CEPAL, 2023). Estas limitaciones resultan especialmente críticas en territorios periféricos, donde las condiciones geográficas, la baja densidad poblacional y las debilidades institucionales dificultan el seguimiento de las operaciones comerciales y el cumplimiento efectivo de las disposiciones normativas.

En el caso específico de los departamentos objeto de estudio, estas condiciones estructurales plantean interrogantes sobre la coherencia entre el volumen de actividad económica reportada y la capacidad real de consumo interno. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, estos territorios concentran aproximadamente 260.210 habitantes, lo cual sugiere un mercado limitado en términos de demanda agregada (DANE, 2018). Esta situación abre la posibilidad de que parte de las operaciones comerciales asociadas al beneficio no correspondan estrictamente a dinámicas económicas locales, sino a prácticas de aprovechamiento del incentivo, como el desvío de mercancías hacia zonas no beneficiadas.

A pesar de la relevancia del tema, se identifica un vacío en la literatura académica y en los análisis institucionales en relación con la evaluación integral de las incidencias fiscales y

económicas de la exclusión del IVA en estos territorios. En particular, existe una limitada evidencia que permita establecer con claridad la correspondencia entre el diseño normativo del incentivo y sus resultados efectivos en términos de desarrollo regional, sostenibilidad fiscal y control tributario. Este vacío resulta significativo, dado que la efectividad del instrumento no depende únicamente de su formulación legal, sino de su implementación operativa y de la capacidad institucional para supervisar su cumplimiento.

En este contexto, el problema de investigación no se orienta a cuestionar la validez jurídica del régimen, sino a analizar si existe correspondencia entre el diseño normativo de la exclusión del IVA y las incidencias fiscales y económicas observables en los territorios beneficiados. Este análisis implica examinar, de manera crítica, las tensiones entre los objetivos de política pública que fundamentan el incentivo y las condiciones reales de su implementación, particularmente en lo relacionado con el control territorial, la trazabilidad de las operaciones y los riesgos de uso indebido del beneficio.

En consecuencia, el estudio se inscribe dentro del campo de la evaluación de políticas tributarias territoriales, con el propósito de aportar elementos analíticos que permitan comprender la coherencia interna del régimen y su efectividad como instrumento de desarrollo regional en contextos con restricciones estructurales.

¿En qué medida las incidencias fiscales y económicas de la exclusión del IVA en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada corresponden con los objetivos del incentivo establecidos en la Ley 2010 de 2019?

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Proponer lineamientos técnicos orientados a fortalecer la efectividad y el control institucional del régimen de exclusión del IVA en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, a partir del análisis de sus incidencias económicas y fiscales conforme al artículo 1 de la Ley 2010 de 2019.

2.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar el marco normativo y los procedimientos de control fiscal aplicables al régimen de exclusión del IVA en los departamentos beneficiados, precisando su alcance, condiciones de aplicación y mecanismos de supervisión institucional.
- Examinar las dinámicas económicas y fiscales asociadas a la implementación del régimen de exclusión del IVA en los territorios objeto de estudio, identificando su coherencia con los objetivos de desarrollo regional y las posibles distorsiones o limitaciones en su aplicación.
- Analizar la relación entre el diseño normativo del régimen de exclusión del IVA y su implementación práctica en los territorios beneficiados, considerando las capacidades institucionales de control y supervisión.

3. Marco Teórico

3.1 El Impuesto sobre las Ventas (IVA) como instrumento fiscal: evolución, alcance y racionalidad

Desde la perspectiva de Musgrave y Musgrave (1992), el sistema tributario cumple funciones de asignación, redistribución y estabilización. El IVA, al ser un impuesto indirecto al consumo, participa principalmente en la función de asignación y financiación del gasto público. No obstante, cuando se introducen tratamientos diferenciados territoriales, el tributo adquiere un componente redistributivo implícito, cuyo resultado depende de su correcta focalización.

El IVA, o Impuesto sobre las Ventas, se ha establecido como uno de los tributos indirectos más empleados a nivel global por su habilidad para mantener un recaudo sostenido, su sencillez de aplicación en términos de consumo y la amplitud con que abarca las economías contemporáneas. Su lógica elemental está basada en gravar el valor que se añade a los bienes y servicios en cada fase de producción y comercialización, para que el impuesto se transfiera gradualmente hasta llegar al usuario final. Desde este punto de vista, el IVA desempeña un papel fundamental en la política fiscal porque ayuda a financiar los gastos públicos sin necesidad de depender únicamente de la imposición directa sobre ingresos o patrimonio (OCDE, 2022).

No obstante, el IVA no debe ser considerado únicamente como un medio de ingreso del Estado, sino también como una herramienta capaz de afectar la conducta económica. La configuración del impuesto tiene el potencial de influir en los precios finales, la accesibilidad a productos fundamentales, la formalización de empresas y el grado de competitividad en algunos mercados. Por esta razón, numerosas reformas tributarias contemporáneas han incluido principios de equidad, sencillez en la tributación y eficiencia, tomando en cuenta que un diseño adecuado del IVA necesita un balance entre el control, el impacto social, la recaudación y la sostenibilidad institucional (OECD, 2022).

3.1.1 El IVA en un plano internacional: origen y expansión global

La experiencia a nivel mundial demuestra que el IVA se ha convertido en una herramienta tributaria predominante debido a su habilidad de sostener una base amplia de recaudación. Su crecimiento se debió a necesidades que compartían los países: financiar el gasto público, disminuir las distorsiones económicas y actualizar los sistemas fiscales en relación con el comercio mundial.

No obstante, se acepta que su gestión eficaz depende de la trazabilidad en las operaciones económicas, de la habilidad tributaria institucional y de los mecanismos de control (FMI, 2011).

Tabla 1

Evolución del IVA: del contexto global a Colombia

Nivel	Característica clave del IVA	Enfoque predominante
Internacional	Impuesto al consumo con recaudo amplio y sostenido	Recaudo, eficiencia tributaria
América Latina	Adaptación del IVA a economías con informalidad alta	Recaudo + control fiscal
Colombia	IVA como eje del sistema tributario y reformas recurrentes	Recaudo + política social + incentivos territoriales

Este cuadro evidencia que, aunque el IVA surge y se consolida como un instrumento de recaudo, su implementación en América Latina y Colombia requiere incorporar consideraciones adicionales asociadas al control fiscal, la informalidad y las desigualdades territoriales. Esta evolución permite comprender por qué en Colombia se han adoptado mecanismos como exclusiones, exenciones y regímenes especiales, como el caso específico de los departamentos objeto de estudio, con el objetivo de atender realidades económicas particulares.

3.1.2 El IVA en un plano latinoamericano: IVA, desigualdad y control institucional

Debido a su gran capacidad de recaudación en comparación con sistemas que presentan elevados grados de evasión o informalidad en los impuestos directos, el IVA se ha transformado en uno de los soportes primordiales de la financiación pública en América Latina. No obstante, se ha observado que este impuesto puede ser regresivo si no va acompañado de compensaciones o tratamientos diferenciados para los grupos vulnerables. Por lo tanto, con el fin de proteger determinados consumos indispensables o estimular áreas concretas, numerosas naciones han implementado tasas diferenciales, excepciones o sistemas particulares (CEPAL, 2020).

Asimismo, una de las características principales del IVA en la región es que su eficacia está directamente relacionada con la fortaleza institucional: si hay debilidades en facturación, supervisión aduanera o control territorial, el IVA puede propiciar oportunidades para el fraude fiscal, la simulación de operaciones o el contrabando técnico. Por lo tanto, en contextos de ámbito regional, el IVA tiene que ser examinado no solo desde la perspectiva de la norma, sino también desde su implementación efectiva y la capacidad del Estado para asegurar que se cumpla (CEPAL, 2020).

3.1.3 El IVA en Colombia: reforma fiscal, control y funciones del tributo

En Colombia, el IVA se ha establecido como un tributo esencial del sistema tributario, no únicamente por su relevancia en la recaudación nacional, sino también por su función en la financiación del presupuesto público y su vinculación con el consumo interno. El país ha implementado reformas fiscales con regularidad, según lo demuestra la historia reciente. En estas reformas, el IVA se adapta a través de tarifas, bases tributarias y tratamientos especiales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

En este contexto, el IVA desempeña un papel dual: por una parte, es un mecanismo de recaudación; por otra, se emplea como instrumento para intervenir en lo social y lo económico a través de ventajas fiscales. Lo anterior es relevante para esta investigación, pues la exclusión del IVA en ciertos departamentos se entiende como una medida de política pública que, aunque busca fomentar el desarrollo regional, también exige control riguroso para evitar distorsiones fiscales y prácticas indebidas (Congreso de la República de Colombia, 2019).

3.2 Exenciones, exclusiones y zonas especiales: fundamentos, objetivos y riesgos (énfasis en IVA)

Es esencial distinguir entre los beneficios fiscales en el análisis tributario, porque no todos funcionan de la misma manera ni generan los mismos efectos. Cuando el Estado tiene como objetivo proteger el consumo básico, fomentar sectores económicos concretos o impulsar el desarrollo en áreas con desventajas estructurales, las exenciones y exclusiones se justifican como acciones de política pública. No obstante, estos beneficios pueden significar costos fiscales relevantes y, en ciertas situaciones, pueden crear incentivos perversos para prácticas de evasión o aprovechamiento irregular (DIAN, 2023).

La exclusión del IVA en zonas concretas de Colombia es el resultado de un enfoque territorial en la política económica. Su lógica consiste en reducir el costo de algunos bienes en la zona favorecida, fomentar el comercio formal local y facilitar el suministro. Sin embargo, este tipo de beneficios necesita condiciones estrictas de supervisión, ya que el incentivo puede desviarse de su objetivo si los productos excluidos se venden fuera del área o si el beneficio se utiliza para simular actividad económica sin una operación real (DIAN, 2025).

Para entender el beneficio que se estudia en esta investigación, es preciso distinguir conceptualmente las figuras tributarias que tienden a confundirse: zona especial, exclusión y exención. El siguiente cuadro ayuda a esclarecer estas categorías y su vínculo con el IVA, lo que hace más fácil la interpretación del alcance del régimen aplicable a Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Tabla 2
Diferencias clave entre exclusión, exención y zona especial (IVA)

Categoría	¿Cobra IVA?	¿Genera IVA descontable?	Finalidad común	Riesgo típico
Exclusión	No	Generalmente no	Reducir costo al consumidor	Desvío de mercancías
Exención	Sí (a tasa 0)	Sí	Incentivar producción/exportación	Fraude por devoluciones
Zona especial	Depende del régimen	Depende	Promover desarrollo territorial	Uso indebido del beneficio

El cuadro permite identificar que la exclusión, al eliminar el impuesto de forma directa, impacta el precio final en el territorio beneficiado, pero también limita el IVA descontable y requiere controles estrictos sobre destino y permanencia. Esta distinción es clave para el análisis del régimen contenido en el artículo 1 de la Ley 2010 de 2019, dado que la investigación se centra en comprender si el diseño y operación de la exclusión produce efectos económicos y fiscales coherentes con sus objetivos.

3.3 Política fiscal y política tributaria: lineamientos, gasto tributario y evaluación de efectividad territorial

Las decisiones estatales que buscan recaudar ingresos y distribuir el gasto público para llevar a cabo metas económicas y sociales forman la política fiscal. La tributación tiene un rol estratégico en esta política, pues posibilita la financiación de bienes públicos, la redistribución de los ingresos y el fomento del crecimiento económico. No obstante, la política fiscal también conlleva tomar decisiones en torno a los beneficios tributarios, que deben ser fundamentadas en términos de efectividad, costo e impacto (OCDE, 2022).

En este contexto, se pueden interpretar las exclusiones del IVA como un componente de la erogación tributaria, es decir, una renta que el Estado deja de percibir para fomentar determinados resultados económicos o sociales. Estos gastos tributarios constituyen una dimensión esencial del debate fiscal en Colombia, porque su existencia debe estar respaldada por pruebas de que el beneficio produce efectos favorables que superan el costo fiscal asumido (DIAN, 2023). Por consiguiente, la evaluación de un régimen de exclusión territorial supone examinar si dicha medida logra su propósito o si se transforma en una fuente de distorsiones económicas y fallas en el control.

Tabla 3*Categorías analíticas para la evaluación de la exclusión territorial del IVA*

Categoría analítica	Dimensión de análisis	¿Qué se evalúa?	Relación con el caso de estudio
Eficacia territorial	Desarrollo regional	Capacidad del incentivo para dinamizar la economía local, mejorar el acceso a bienes y estimular el comercio	¿La exclusión del IVA contribuye realmente al desarrollo económico en Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada?
Eficiencia fiscal	Gasto tributario	Relación entre el beneficio económico generado y el costo fiscal asumido por el Estado	¿El beneficio justifica lo que el Estado deja de recaudar?
Capacidad institucional de control	Control fiscal y administrativo	Existencia y efectividad de mecanismos de supervisión, trazabilidad y fiscalización	¿La institucionalidad permite controlar el uso del beneficio y evitar su abuso?
Coherencia normativa-operativa	Diseño vs implementación	Correspondencia entre lo que establece la norma y lo que ocurre en la práctica	¿El régimen se aplica como fue diseñado o presenta desviaciones?
Riesgos de distorsión	Efectos no deseados	Presencia de prácticas como evasión, contrabando, desvío de mercancías o uso indebido del beneficio	¿El incentivo genera efectos adversos en el sistema tributario o en el mercado?

Nota. Elaboración propia a partir de categorías de evaluación de política pública y desarrollo territorial.

Las categorías analíticas definidas permiten estructurar el análisis del régimen de exclusión territorial del IVA desde una perspectiva integral, articulando dimensiones fiscales, económicas, territoriales e institucionales. Estas categorías se fundamentan en los enfoques de evaluación de políticas públicas y desarrollo territorial, y orientan la interpretación de las incidencias del incentivo en los departamentos objeto de estudio, garantizando coherencia entre el marco teórico, los objetivos de investigación y el análisis de resultados.

La lógica de las exclusiones territoriales, la comprensión del IVA como instrumento fiscal y los principios para evaluar políticas fiscales posibilitan establecer una base conceptual robusta para examinar de manera crítica el sistema de exclusión del IVA implementado en Vaupés, Guaviare, Guainía y Vichada. Estas categorías son fundamentales para analizar los resultados económicos y fiscales observados y, con base en esto, diseñar pautas de ajuste que busquen optimizar el control, la eficacia y el alcance del incentivo en el desarrollo regional (DIAN, 2023; OECD, 2022).

3.4 Evaluación de políticas tributarias territoriales y enfoque de gasto tributario

El análisis de regímenes tributarios territoriales exige incorporar el enfoque de evaluación de políticas públicas, particularmente cuando el instrumento implica gasto tributario. Desde la perspectiva de la economía pública, el gasto tributario constituye una forma indirecta de asignación presupuestal, pues el Estado renuncia a recaudo con el fin de alcanzar determinados objetivos económicos o sociales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

La OCDE (2022) sostiene que todo beneficio fiscal debe evaluarse bajo criterios de eficacia (cumplimiento del objetivo), eficiencia (relación costo-beneficio), equidad (impacto distributivo) y administrabilidad (capacidad institucional de control). Estos criterios resultan especialmente relevantes en contextos territoriales periféricos, donde las limitaciones estructurales pueden afectar la implementación efectiva del incentivo.

Desde la teoría institucional, North (1990) plantea que la calidad de las instituciones condiciona el resultado de las políticas económicas. En consecuencia, un incentivo tributario puede tener diseño normativo adecuado, pero producir efectos distintos si la capacidad de control es limitada. En territorios con baja densidad institucional o dificultades logísticas, la trazabilidad y fiscalización constituyen variables críticas.

En este sentido, la exclusión del IVA en los departamentos analizados debe comprenderse no solo como un mecanismo de reducción de precios, sino como un instrumento cuyo impacto depende de la interacción entre norma, territorio e institucionalidad. La evaluación del régimen exige, por tanto, integrar dimensiones jurídicas, fiscales y económicas, superando una lectura meramente descriptiva del beneficio.

3.5 Teorías del desarrollo territorial y desigualdades regionales

Las dinámicas territoriales desiguales que justifican la implementación de incentivos fiscales diferenciados, como la exclusión del IVA, han sido ampliamente abordadas por diversas corrientes teóricas del desarrollo económico regional. Estas teorías permiten comprender las brechas estructurales entre territorios y aportan elementos analíticos fundamentales para interpretar la lógica de los instrumentos de política pública aplicados en regiones periféricas.

Desde la perspectiva de la teoría centro–periferia, desarrollada por Gunnar Myrdal (1957), el desarrollo económico tiende a concentrarse en determinadas regiones, generando procesos de acumulación que fortalecen los centros y debilitan las periferias. Este fenómeno, denominado “causación circular acumulativa”, implica que las regiones con ventajas iniciales tienden a consolidar su desarrollo, mientras que aquellas con desventajas estructurales enfrentan mayores dificultades para integrarse a los mercados y mejorar sus condiciones económicas.

En este contexto, los territorios como Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada pueden ser interpretados como regiones periféricas, caracterizadas por baja densidad poblacional, limitada infraestructura, escasa conectividad y reducida capacidad institucional. Estas condiciones justifican la intervención del Estado mediante instrumentos diferenciados, como los incentivos tributarios, orientados a corregir fallas de mercado y reducir desigualdades territoriales.

Por otra parte, la teoría del desarrollo endógeno, propuesta por Sergio Boisier (2004), plantea que el crecimiento regional no depende únicamente de factores externos, sino de la capacidad interna de los territorios para generar dinámicas económicas propias, fortalecer su institucionalidad y aprovechar sus recursos locales. Desde esta perspectiva, los incentivos fiscales pueden contribuir al desarrollo territorial siempre que estén acompañados de condiciones institucionales adecuadas que permitan su apropiación efectiva por parte de los actores locales.

Asimismo, autores como Albert Hirschman (1958) han señalado que el desarrollo económico se produce de manera desequilibrada, a través de procesos de encadenamiento

productivo que generan efectos de arrastre en determinadas regiones. En este sentido, los incentivos tributarios pueden funcionar como mecanismos para activar dinámicas económicas en territorios rezagados, aunque su efectividad depende de la existencia de capacidades productivas y de integración con otros sectores.

Desde la economía institucional, Douglass North (1990) destaca que el desempeño económico de los territorios está condicionado por la calidad de sus instituciones. En consecuencia, un incentivo como la exclusión del IVA puede tener efectos limitados o incluso contraproducentes si no existe una capacidad institucional suficiente para garantizar su control, seguimiento y correcta implementación.

En conjunto, estas perspectivas teóricas permiten comprender que los incentivos tributarios territoriales no operan de manera aislada, sino que están profundamente condicionados por factores estructurales, institucionales y territoriales. Por tanto, su análisis requiere integrar dimensiones fiscales y económicas con enfoques de desarrollo regional, lo cual resulta fundamental para evaluar su coherencia y efectividad en contextos periféricos.

3.6 Exclusión territorial del IVA como categoría analítica

La exclusión territorial del IVA constituye una categoría analítica central en esta investigación, en tanto representa un instrumento de política tributaria diseñado para intervenir en territorios con condiciones estructurales diferenciadas. A diferencia de otras figuras como las exenciones o las tarifas diferenciales, la exclusión territorial implica la eliminación directa del impuesto en determinadas zonas geográficas, con el propósito de reducir el costo de vida, facilitar el acceso a bienes esenciales y estimular la actividad económica local.

Desde una perspectiva analítica, esta figura puede entenderse como un mecanismo de gasto tributario con enfoque territorial, cuya efectividad depende de la interacción entre tres dimensiones fundamentales: el diseño normativo, las condiciones del territorio y la capacidad institucional de control. Estas dimensiones configuran un marco de análisis que permite evaluar si el incentivo cumple con los objetivos de política pública para los cuales fue creado.

En este sentido, la exclusión territorial del IVA no solo debe analizarse en términos de sus efectos económicos directos, sino también en relación con su capacidad para generar dinámicas de desarrollo regional, su impacto en la sostenibilidad fiscal y los riesgos asociados a su implementación, tales como el desvío de mercancías, la evasión y el uso indebido del beneficio.

Con base en lo anterior, la investigación adopta como categorías analíticas principales: (i) eficacia del incentivo en términos de desarrollo territorial, (ii) eficiencia en relación con el costo fiscal asumido, (iii) capacidad de control institucional y (iv) coherencia entre el diseño normativo y su implementación. Estas categorías permiten estructurar el análisis del régimen y facilitan la interpretación de sus incidencias fiscales y económicas en los territorios objeto de estudio.

4. Marco Metodológico

4.1 Enfoque metodológico

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo de carácter jurídico-documental, orientado a comprender e interpretar críticamente las implicaciones económicas, fiscales e institucionales derivadas del régimen de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, conforme a lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario y sus desarrollos normativos posteriores.

El enfoque cualitativo permite analizar el fenómeno desde una perspectiva interpretativa y contextual, centrada en la comprensión del funcionamiento del incentivo tributario como instrumento de política pública territorial. En este sentido, el estudio no se orienta a la comprobación experimental de variables ni a la aplicación de modelos econométricos, sino al análisis crítico de disposiciones normativas, lineamientos institucionales, documentos técnicos y literatura especializada relacionada con beneficios fiscales territoriales y control tributario.

Asimismo, el carácter jurídico-documental de la investigación se fundamenta en la revisión sistemática e interpretación de fuentes normativas y doctrinales que regulan el régimen de exclusión del IVA, permitiendo examinar su evolución jurídica, sus mecanismos de implementación y las tensiones existentes entre el diseño normativo del beneficio y las condiciones estructurales de los territorios beneficiados.

Desde esta perspectiva, el análisis metodológico se orienta a identificar la coherencia entre los objetivos declarados del régimen, su desarrollo reglamentario y los efectos observables en términos de control institucional, eficiencia fiscal e incidencia territorial.

4.2 Tipo y diseño de investigación

La investigación corresponde a un estudio de tipo descriptivo-analítico con diseño cualitativo jurídico-documental. Desde el componente descriptivo, se busca caracterizar el marco normativo, los procedimientos de control fiscal y los principales elementos institucionales asociados al régimen de exclusión del IVA en los departamentos objeto de estudio. Esto permite identificar el alcance territorial y material del beneficio, así como las condiciones jurídicas y operativas definidas para su implementación.

Por su parte, el componente analítico se orienta a interpretar críticamente la relación entre los objetivos del incentivo tributario y las dinámicas económicas, fiscales e institucionales identificadas en las fuentes documentales consultadas. En este sentido, el análisis no pretende establecer relaciones causales de carácter estadístico, sino examinar la coherencia entre el diseño normativo del régimen, sus mecanismos de control y las condiciones territoriales en las que se aplica.

El diseño jurídico-documental permite estructurar el estudio a partir de la revisión e interpretación sistemática de normas tributarias, decretos reglamentarios, conceptos administrativos, informes institucionales y literatura académica especializada, con el propósito de construir una comprensión integral del régimen como instrumento de política fiscal territorial.

4.3 Método de investigación

El método de investigación utilizado corresponde al análisis documental de carácter jurídico e institucional. Este método se fundamenta en la recopilación, organización, clasificación e interpretación crítica de fuentes secundarias oficiales y académicas relacionadas con el régimen de exclusión del IVA en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Las fuentes analizadas incluyen normas tributarias, decretos reglamentarios, conceptos emitidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), documentos técnicos institucionales, informes oficiales y literatura académica especializada en política fiscal, beneficios tributarios y desarrollo territorial.

A través del análisis documental, se examina la evolución normativa del régimen, los mecanismos de control fiscal y aduanero establecidos para su implementación y las principales dinámicas económicas y fiscales asociadas al beneficio tributario. Este procedimiento metodológico permite interpretar la relación existente entre el diseño jurídico del incentivo, su aplicación práctica y las capacidades institucionales requeridas para garantizar su efectividad.

En consecuencia, el método empleado busca construir una lectura integral del régimen de exclusión del IVA desde una perspectiva normativa, institucional y territorial, articulando los hallazgos documentales con las categorías analíticas definidas en el marco teórico y metodológico de la investigación.

4.4 Técnicas e instrumentos de recolección y análisis

El análisis de documentos es el método más utilizado, ya que posibilita la revisión ordenada y argumentativa del contenido normativo y de los documentos institucionales vinculados con la exclusión del IVA. Esta metodología es apropiada para estudios cualitativos que necesitan analizar discursos, normativas legales, directrices administrativas y fundamentos de políticas públicas.

Para organizar la información, detectar categorías que se repiten, comparar disposiciones y sistematizar descubrimientos, se utilizan herramientas como matrices de análisis normativo, fichas bibliográficas y tablas comparativas. Estas herramientas posibilitan robustecer la meticulosidad del trabajo y garantizar que haya coherencia entre las conclusiones obtenidas y la evidencia documental.

4.5 Unidad de análisis

La unidad de análisis de la presente investigación se encuentra constituida por el régimen de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, entendido como un instrumento de política fiscal territorial con implicaciones normativas, económicas e institucionales.

Para efectos analíticos, la unidad de análisis se estructura a partir de tres dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, la dimensión normativa, integrada por la Ley 2010 de 2019, el artículo 424 del Estatuto Tributario, sus decretos reglamentarios, conceptos administrativos y demás disposiciones asociadas a la regulación del beneficio tributario. Esta dimensión permite examinar el diseño jurídico del régimen, su evolución normativa y los mecanismos formales definidos para su implementación y control.

En segundo lugar, la dimensión territorial, representada por los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada como espacios de aplicación del incentivo fiscal. Esta dimensión resulta relevante debido a que las condiciones estructurales de dichos territorios —como el aislamiento geográfico, las limitaciones logísticas y la baja densidad poblacional— inciden directamente en el funcionamiento práctico del régimen y en los desafíos asociados a su supervisión.

En tercer lugar, la dimensión institucional, relacionada con las capacidades de control, fiscalización y seguimiento ejercidas por las entidades responsables de la administración tributaria y aduanera, particularmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta

dimensión permite analizar la relación entre el diseño normativo del beneficio y las condiciones reales para garantizar su correcta aplicación.

La articulación de estas tres dimensiones permite abordar el fenómeno de manera integral, comprendiendo la exclusión del IVA no solo como una disposición jurídica, sino como un instrumento de política pública cuya efectividad depende de la interacción entre la regulación normativa, las dinámicas territoriales y la capacidad institucional de control.

Tabla 4

Relación entre objetivos específicos, fases metodológicas y productos esperados

Fase / momento metodológico	Objetivo específico relacionado	Actividades principales	Técnicas / instrumentos	Fuentes de información	Producto esperado
Fase 1. Delimitación y revisión normativa	Objetivo 1: Describir la normativa vigente y procedimientos de control fiscal	Recopilación de normas; identificación de alcance, requisitos, actores institucionales y procedimientos	Matriz de análisis normativo; cuadro comparativo	Ley 2010 de 2019; Estatuto Tributario; decretos; conceptos DIAN	Sistematización normativa y mapa de control fiscal del régimen
Fase 2. Revisión documental institucional y académica	Objetivo 1 y 2	Búsqueda de literatura; revisión de informes y documentos técnicos; selección de evidencia secundaria relevante	Fichas bibliográficas; matriz de revisión documental	Artículos, investigaciones, informes DIAN, MinHacienda, DANE, cámaras de comercio	Estado del arte aplicado y categorías analíticas para el estudio
Fase 3. Análisis comparativo e interpretativo	Objetivo 2: Analizar incidencias económicas y fiscales	Contraste entre fines del incentivo y dinámicas observadas; identificación de brechas, riesgos y distorsiones	Matriz comparativa cualitativa; análisis argumentativo	Reportes oficiales; estadísticas descriptivas; documentos institucionales	Hallazgos analíticos sobre efectos económicos y fiscales del régimen
Fase 4. Integración y formulación de lineamientos	Objetivo 3: Formular lineamientos de ajuste	Organización de hallazgos; definición de debilidades y oportunidades; construcción de lineamientos	Matriz de recomendaciones; cuadro de lineamientos	Resultados de fases anteriores + buenas prácticas institucionales	Propuesta de lineamientos orientados a control, efectividad y alcance
Fase 5. Redacción académica y consolidación final	Todos los objetivos	Redacción final, validación de coherencia, ajuste de estructura y conclusiones	Revisión cruzada (objetivos—resultados)	Documento final	Informe final de investigación

Nota. Elaboración propia en base a las fases implementadas para el proyecto

El gráfico previo muestra que la metodología no se presenta como una descripción independiente, sino como un procedimiento compuesto por etapas que están directamente relacionadas con los objetivos particulares de la investigación. Específicamente, la Fase 1 facilita el cumplimiento de la meta de entender el marco normativo y los procedimientos de control fiscal. Por otro lado, las Fases 2 y 3 posibilitan un examen crítico de los sucesos fiscales y económicos a través de pruebas institucionales y académicas. Por último, la Fase 4 permite que se formulen pautas como síntesis argumentativa del estudio, asegurando que estas pautas se basen en hallazgos y no en valoraciones subjetivas.

4.6 Categorías de análisis y su articulación metodológica

Con el fin de garantizar la coherencia entre el marco teórico y el proceso metodológico, la investigación incorpora un conjunto de categorías de análisis que orientan la interpretación de la información recopilada. Estas categorías no deben confundirse con las unidades de análisis, dado que mientras estas últimas definen los elementos sobre los cuales recae el estudio (normativo, territorial e institucional), las categorías analíticas constituyen los criterios conceptuales a través de los cuales se examina dicho fenómeno.

En este sentido, las unidades de análisis establecen el “qué” se estudia, mientras que las categorías analíticas determinan el “cómo” se analiza la información, permitiendo estructurar el proceso interpretativo y evitar aproximaciones subjetivas o desarticuladas.

Las categorías de análisis adoptadas en esta investigación se derivan del marco teórico y de los enfoques de evaluación de políticas públicas y desarrollo territorial, y se definen de la siguiente manera:

- **Eficacia territorial:** permite evaluar la capacidad del régimen de exclusión del IVA para contribuir al desarrollo económico local, dinamizar el comercio y mejorar el acceso a bienes en los territorios objeto de estudio.
- **Eficiencia fiscal:** orientada a analizar la relación entre el costo fiscal del incentivo (ingresos dejados de percibir) y los beneficios económicos generados, en el marco del concepto de gasto tributario.
- **Capacidad institucional de control:** examina la existencia y efectividad de los mecanismos de fiscalización, supervisión y trazabilidad que permiten garantizar el uso adecuado del beneficio.

- **Coherencia normativa-operativa:** analiza la correspondencia entre el diseño jurídico del régimen y su implementación práctica en los territorios beneficiados.
- **Riesgos de distorsión:** identifica la presencia de efectos no deseados, tales como evasión, contrabando, desvío de mercancías o uso indebido del incentivo.

Estas categorías se aplican de manera transversal a las unidades de análisis, permitiendo examinar el régimen de exclusión del IVA desde una perspectiva integral que articula dimensiones fiscales, económicas, territoriales e institucionales. De esta forma, el análisis se estructura de manera sistemática, asegurando que los hallazgos se fundamenten en criterios previamente definidos y no en interpretaciones aisladas.

4.7 Procedimiento metodológico

El proceso metodológico se lleva a cabo de manera secuencial y conectada. En primer lugar, se lleva a cabo la selección e identificación de fuentes normativas y documentales relevantes, con el propósito de establecer el marco conceptual y legal del sistema de exclusión del IVA. Después, se sistematiza la información utilizando matrices y herramientas de organización documental. Esto posibilita que se organicen categorías de análisis que tengan relevancia para la investigación.

En una etapa posterior, se lleva a cabo un análisis comparativo e interpretativo en el que se contrastan las dinámicas reportadas en los registros institucionales con los objetivos normativos del incentivo. Se establecen directrices para mejorar el control y la eficacia del régimen en función de los resultados encontrados, relacionando las conclusiones con la pregunta de investigación, el problema y los objetivos establecidos.

4.8 Alcances y limitaciones

El alcance del estudio es cualitativo y se fundamenta en fuentes secundarias oficiales y académicas, lo cual permite un análisis crítico del diseño normativo, la institucionalidad de control y las implicaciones económicas y fiscales del régimen. Este alcance es pertinente en la medida en que la investigación requiere comprender la coherencia interna del incentivo y su correspondencia con los fines de política pública bajo los cuales fue creado.

Sin embargo, se reconoce como limitación la ausencia de trabajo de campo y de fuentes primarias, tales como entrevistas o encuestas, lo cual reduce la posibilidad de incorporar

percepciones directas de actores locales. También se considera que los territorios estudiados presentan heterogeneidad estructural, lo cual puede incidir en diferencias en la aplicación del régimen.

4.9 Justificación metodológica y coherencia con el objeto de estudio

La naturaleza del problema de investigación, el cual se centra en la evaluación crítica de un instrumento tributario territorial y no en la medición econométrica de variables causales. La exclusión del IVA analizada constituye una política pública de carácter normativo cuya eficacia depende tanto de su diseño jurídico como de su implementación institucional. En consecuencia, el análisis cualitativo permite examinar coherencia normativa, consistencia institucional y correspondencia entre objetivos declarados y resultados observables, sin pretender establecer relaciones de causalidad estadística.

La selección de fuentes se fundamenta en criterios de oficialidad, pertinencia y actualidad. Se priorizan normas vigentes, decretos reglamentarios, documentos técnicos de la DIAN, informes del Ministerio de Hacienda, estadísticas del DANE y literatura académica reciente sobre evaluación de políticas tributarias. Este criterio asegura rigor analítico y reduce sesgos interpretativos.

En términos metodológicos, el estudio se inscribe dentro de la evaluación cualitativa de políticas públicas, particularmente en la categoría de análisis institucional y normativo comparado (Hernández Sampieri & Mendoza, 2018; OECD, 2022). De esta manera, el diseño metodológico guarda coherencia con los objetivos planteados y con el tipo de evidencia disponible para el caso de estudio.

5. Antecedentes

El IVA (Impuesto al Valor Agregado) ha sido objeto de numerosos estudios por su importancia como uno de los impuestos indirectos más destacados en los sistemas fiscales modernos. Según la literatura más reciente, el IVA sigue siendo un procedimiento de recaudación relativamente eficaz y estable, sobre todo debido a su estructura multietapa y a su habilidad para mantener ingresos fiscales aun en situaciones de gran inestabilidad económica. En esta línea, centros de análisis tributario y organismos multilaterales han indicado que el IVA, cuando se gestiona con una capacidad institucional adecuada, es un elemento fundamental para la sostenibilidad fiscal y la financiación pública (OECD, 2022).

Sin embargo, los estudios académicos han demostrado que la capacidad recaudadora del IVA no asegura de manera independiente una distribución justa de las cargas fiscales entre poblaciones y territorios. El IVA puede acentuar las desigualdades, sobre todo en áreas con un nivel elevado de pobreza, informalidad o aislamiento geográfico, al trasladar la carga tributaria hacia el consumo final. Esto impacta a los hogares con menor ingreso disponible de manera más significativa. Estos desafíos se han vuelto importantes en el reciente debate fiscal de América Latina y el Caribe, porque la región tiene una estructura tributaria que suele depender de impuestos indirectos. Esto eleva las tensiones entre la recolección, la progresividad y la intervención social (CEPAL, 2021).

La literatura ha registrado, en respuesta a estas restricciones, que varias naciones han implementado tratamientos fiscales distintos, como tarifas más bajas, exenciones o exclusiones, para disminuir los impactos distributivos o fomentar economías de menor desarrollo relativo. No obstante, la experiencia comparativa revela que este tipo de instrumentos a menudo afronta grandes retos en su implementación, sobre todo cuando el diseño del beneficio no va acompañado de sistemas sólidos de control fiscal, seguimiento de bienes y supervisión de operaciones. En este contexto, la discusión de ahora no solo se centra en si el incentivo es legalmente válido, sino también en si tiene viabilidad institucional y coherencia económica con sus metas (OECD, 2022).

En el escenario latinoamericano, diferentes investigaciones recientes han destacado que los beneficios fiscales constituyen gastos fiscales importantes, y por lo tanto deben ser continuamente evaluados, transparentes y medidos en términos de gasto tributario. La CEPAL ha subrayado que en la región todavía existen restricciones para establecer sistemas de control y evaluación de beneficios fiscales estrictos, lo cual obstaculiza saber si realmente se cumplen las metas de

desarrollo o si acaban produciendo distorsiones económicas y disminución del recaudo sin un impacto social comprobable (CEPAL, 2023).

En Colombia, la conversación acerca de los beneficios tributarios se ha vuelto más importante a causa del incremento en el gasto tributario y la necesidad de optimizar la eficacia del sistema fiscal en un marco de limitaciones presupuestarias. En concreto, la DIAN ha elaborado documentos técnicos en los que calcula el costo fiscal de las exclusiones y exenciones del IVA, demostrando que este componente es un elemento clave dentro de la estructura del gasto tributario a nivel nacional. Particularmente en áreas o sectores con un alto riesgo de evasión o uso inapropiado (DIAN, 2023), estos informes han ayudado a fomentar el debate sobre la conveniencia de conservar algunos beneficios sin evaluaciones sistemáticas o sin suficiente capacidad de control.

Asimismo, la institucionalidad tributaria ha progresado en la implementación de tácticas analíticas y modelos de riesgo para mejorar el control del IVA, lo que evidencia que el inconveniente no es solo normativo, sino también de capacidad administrativa y gestión pública. Dentro de este contexto, la DIAN ha destacado la relevancia de optimizar los procesos de supervisión del impuesto, incorporando datos fiscales, exógenos y características registrales para identificar conductas inusuales y disminuir las debilidades en el recaudo (DIAN, 2023).

En relación con los regímenes territoriales especiales, la información existente en Colombia indica que históricamente se han defendido estas clases de incentivos como herramientas para cerrar las disparidades regionales, fomentar el abastecimiento y promover la economía formal en áreas con restricciones estructurales. Sin embargo, se mantiene un desafío analítico significativo: la detección de resultados reales que posibiliten comparar los propósitos de desarrollo regional anunciados con el rendimiento económico visible y con la capacidad real de controlar el beneficio. En áreas con escasa densidad institucional, esta inquietud se intensifica. En estos lugares, la aplicación de un incentivo tributario puede provocar el peligro de distorsión, mal uso o triangulación de operaciones, lo que debilitaría el propósito inicial de la medida (OECD, 2022; DIAN, 2023).

Los antecedentes más recientes indican que, en cuanto a métodos, la mayoría de las investigaciones sobre IVA se han centrado en los efectos generales sobre el consumo, la recaudación o la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, suelen ser escasas las evaluaciones más concretas acerca de incentivos territoriales o bien estas son descriptivas y no integran adecuadamente los análisis normativos, fiscales e institucionales. Esto hace más pertinente la

realización de estudios que examinen la coherencia interna del diseño normativo, los procedimientos de control y las consecuencias evidentes del régimen especial, con una perspectiva que posibilite comparar el objetivo de la política pública con su funcionamiento real en el territorio.

Por lo tanto, el análisis de antecedentes posibilita detectar un vacío investigativo significativo en relación con la evaluación crítica de la exclusión del IVA en departamentos de La Amazonía y La Orinoquía, como Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. A pesar de que hay investigaciones generales sobre el IVA y documentos institucionales que explican cómo funciona el régimen, es evidente la necesidad de estudios que aborden de manera conjunta: (i) la evolución normativa del incentivo, (ii) su implementación a nivel institucional y los métodos de control, y (iii) su congruencia con las consecuencias económicas y fiscales vistas en regiones con restricciones estructurales. Este vacío concuerda con el propósito del trabajo de grado actual, que es examinar críticamente el sistema y establecer directrices que ayuden a reforzar su eficacia, control y cobertura territorial.

5.1 Antecedentes académicos sobre incentivos tributarios territoriales

Desde la literatura académica especializada en economía pública y tributación territorial, diversos estudios han analizado los efectos de los incentivos fiscales sobre el desarrollo regional. Richard Bird y Eric Zolt (2014) sostienen que los beneficios tributarios territoriales pueden contribuir al desarrollo local únicamente cuando se articulan con políticas complementarias de infraestructura, institucionalidad y fortalecimiento productivo; de lo contrario, tienden a generar efectos marginales o distorsiones competitivas.

En el ámbito latinoamericano, estudios empíricos han señalado que los incentivos tributarios regionales presentan dificultades en su evaluación debido a la ausencia de métricas claras de medición y a limitaciones en la trazabilidad de operaciones económicas. Investigaciones de Juan Carlos Gómez-Sabaini y Dalmiro Morán (2016) advierten que los gastos tributarios territoriales requieren sistemas robustos de monitoreo para evitar que se conviertan en mecanismos de evasión indirecta o en instrumentos de competencia fiscal interna entre regiones.

En esta misma línea, estudios recientes sobre gasto tributario, como los desarrollados por Agustín Redonda y Thomas Neubig (2018), enfatizan que la renuncia recaudatoria debe someterse a evaluaciones periódicas de costo-beneficio, especialmente en contextos de restricción fiscal. Desde esta perspectiva, los incentivos como la exclusión del IVA deben analizarse no solo como

medidas de carácter social, sino como decisiones presupuestales implícitas que requieren seguimiento sistemático.

De manera complementaria, diversos trabajos académicos desarrollados en repositorios como Scopus, Scielo, Redalyc y Google Scholar han abordado la relación entre incentivos fiscales y desarrollo territorial en América Latina. Estos estudios, en su mayoría de carácter cualitativo y mixto, coinciden en señalar que la efectividad de los beneficios tributarios depende en gran medida de la capacidad institucional, la estructura productiva del territorio y la existencia de mecanismos de control adecuados. Asimismo, destacan que en contextos periféricos los incentivos pueden generar efectos limitados si no se articulan con políticas de desarrollo regional más amplias.

En el caso colombiano, algunas investigaciones académicas incluyendo trabajos de grado a nivel de maestría han analizado el gasto tributario, la eficiencia del IVA y los incentivos fiscales sectoriales, evidenciando dificultades en la medición de sus resultados y en la verificación de su impacto territorial. No obstante, se identifica una limitada producción académica específicamente orientada al análisis de la exclusión territorial del IVA en departamentos como Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, particularmente desde un enfoque que integre dimensiones fiscales, económicas e institucionales.

En este sentido, el presente estudio se ubica dentro de un campo de investigación en construcción, aportando un análisis que busca cerrar parcialmente este vacío, al examinar de manera integral las incidencias fiscales y económicas de la exclusión del IVA en territorios periféricos, articulando enfoques de política tributaria, desarrollo regional y capacidad institucional.

6. Marco normativo

El análisis de la exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada requiere comprender el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la creación, evolución y aplicación del beneficio tributario. En este sentido, el presente capítulo tiene como finalidad establecer el marco normativo que sustenta el régimen especial previsto para estos territorios, identificando su evolución legislativa, su alcance territorial y material, así como las principales disposiciones reglamentarias que orientan su implementación.

La importancia de este apartado radica en que la exclusión del IVA constituye un instrumento de política tributaria territorial cuya aplicación depende directamente de criterios legales relacionados con la destinación geográfica del beneficio, los bienes cobijados y las condiciones definidas por el ordenamiento jurídico colombiano. Por ello, la revisión normativa permite delimitar jurídicamente el objeto de estudio y establecer la base conceptual necesaria para el posterior análisis de sus incidencias fiscales y económicas.

6.1 Evolución normativa de la exclusión del IVA en territorios especiales

La implementación de tratamientos tributarios diferenciales en territorios con condiciones estructurales especiales ha sido desarrollada progresivamente dentro del sistema tributario colombiano. En el caso de la exclusión del IVA para departamentos periféricos y de difícil acceso, la evolución normativa evidencia un proceso gradual de ampliación territorial, fortalecimiento reglamentario y consolidación institucional.

Uno de los primeros antecedentes relevantes corresponde al Decreto 1794 de 2013, expedido en desarrollo de la Ley 1607 de 2012, mediante el cual se estableció inicialmente la exclusión del IVA para determinados bienes introducidos y comercializados en los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés. Esta disposición incluyó bienes relacionados con alimentación, vestuario, medicamentos y materiales de construcción (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Posteriormente, el Decreto Único Tributario 1625 de 2016 incorporó definiciones operativas relacionadas con las categorías de bienes beneficiados. Más adelante, la Ley 1819 de 2016 amplió el alcance material del beneficio al incluir motocicletas, bicicletas, motocarros y algunas de sus partes, siempre que fueran comercializados dentro de los territorios beneficiados (Congreso de la República de Colombia, 2016).

La Ley 1943 de 2018 extendió posteriormente la cobertura territorial del régimen a los departamentos de Guaviare y Vichada, reforzando además el criterio de destinación exclusiva para consumo interno dentro del territorio beneficiado. Esta normativa fue reglamentada mediante el Decreto 579 de 2019 (Congreso de la República de Colombia, 2018).

Sin embargo, mediante la Sentencia C-481 de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1943 de 2018. Como consecuencia, el Gobierno Nacional reincorporó el beneficio a través de la Ley 1955 de 2019 y posteriormente mediante la Ley 2010 de 2019, la cual constituye actualmente el fundamento jurídico principal del régimen vigente.

El Decreto 644 de 2020 consolidó los lineamientos reglamentarios aplicables al régimen actual, definiendo criterios de aplicación y disposiciones operativas relacionadas con la exclusión del IVA en los departamentos objeto de estudio (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Tabla 5

Evolución normativa de la exclusión del IVA en territorios especiales

Norma	Año	Alcance principal	Departamentos incluidos	Aporte al régimen
Decreto 1794	2013	Introduce exclusión inicial de IVA para bienes básicos	Guainía, Vaupés, Amazonas	Primer desarrollo operativo del beneficio
Ley 1607	2012	Reforma tributaria base	Nacional	Marco general del IVA
Decreto 1625	2016	Compilación normativa	Nacional	Define categorías de bienes
Ley 1819	2016	Amplía bienes del beneficio	Incluye nuevos bienes	Extensión del alcance material
Decreto 922	2018	Ajusta control tributario	Departamentos beneficiados	Mejora trazabilidad
Ley 1943	2018	Amplía cobertura territorial	Incluye Guaviare y Vichada	Expansión del régimen
Decreto 579	2019	Reglamenta control y requisitos	Departamentos beneficiados	Define controles operativos
Ley 1955	2019	Reincorpora beneficio tras inexecutable	Nacional	Garantiza continuidad
Ley 2010	2019	Establece régimen vigente	Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada	Marco legal actual
Decreto 644	2020	Reglamentación vigente	Departamentos beneficiados	Define control actual

Nota. Elaboración propia en base a la normativa aplicada

6.2 Núcleo normativo vigente y alcance territorial del beneficio

Actualmente, el fundamento jurídico principal del régimen se encuentra contenido en el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 2010 de 2019. Esta disposición establece que determinados bienes introducidos y comercializados en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada no generan IVA, siempre que sean destinados exclusivamente al consumo dentro del mismo territorio (Congreso de la República de Colombia, 2019).

La norma configura un tratamiento tributario diferencial orientado a departamentos que históricamente han presentado condiciones de aislamiento geográfico, limitaciones logísticas y dificultades estructurales para el abastecimiento de bienes básicos. En este sentido, el régimen busca reducir costos asociados al consumo y facilitar el acceso a productos esenciales dentro de territorios con condiciones particulares de desarrollo económico y conectividad.

De igual manera, el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario faculta al Gobierno Nacional para reglamentar las condiciones necesarias para garantizar la correcta aplicación del beneficio, especialmente en relación con las ventas al consumidor final y la destinación territorial de los bienes excluidos.

6.3 Bienes excluidos y delimitación jurídica del beneficio

El régimen de exclusión del IVA contempla un conjunto específico de bienes definidos normativamente como susceptibles de acceder al tratamiento tributario especial. Entre ellos se encuentran alimentos destinados al consumo humano y animal, prendas de vestir, medicamentos, materiales de construcción y determinados vehículos de uso particular, conforme a las ampliaciones introducidas mediante reformas tributarias posteriores.

Para efectos de esta investigación, resulta fundamental precisar que el análisis se concentra exclusivamente en la figura jurídica de la exclusión del IVA y no en la exención tributaria. Aunque ambas figuras representan beneficios fiscales, poseen diferencias sustanciales desde el punto de vista jurídico y tributario.

En el caso de los bienes excluidos, la operación no genera el impuesto sobre las ventas, mientras que en los bienes exentos sí existe causación del tributo, aunque posteriormente pueda generarse devolución o compensación conforme a las condiciones previstas en la normativa tributaria colombiana.

Esta diferenciación resulta relevante debido a las implicaciones jurídicas y fiscales que cada figura genera dentro de la configuración del beneficio tributario analizado.

6.4 Delimitación territorial y alcance del régimen vigente

Aunque el desarrollo histórico del régimen incluyó en determinados momentos al departamento de Amazonas, el marco jurídico vigente derivado de la Ley 2010 de 2019 establece como departamentos beneficiarios a Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

No obstante, la presencia recurrente de Amazonas en algunos antecedentes normativos y decretos reglamentarios resulta relevante para comprender el origen y evolución del tratamiento tributario diferencial aplicado a territorios con características estructurales similares, particularmente en términos de aislamiento geográfico y dificultades logísticas.

En este sentido, el Decreto 1794 de 2013 estableció inicialmente la exclusión del IVA para Guainía, Amazonas y Vaupés, definiendo bienes excluidos y criterios generales de aplicación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Posteriormente, algunas disposiciones reglamentarias continuaron mencionando conjuntamente a Amazonas dentro de los departamentos objeto de regulación, especialmente en normas relacionadas con procedimientos de importación y destinación territorial de mercancías.

En consecuencia, la inclusión recurrente de Amazonas dentro del desarrollo normativo cumple una función explicativa e histórica para comprender la evolución administrativa y reglamentaria del régimen de exclusión del IVA aplicado a territorios con características estructurales similares.

Sin embargo, para efectos de esta investigación, el análisis se concentra exclusivamente en los departamentos actualmente cobijados por el régimen vigente derivado de la Ley 2010 de 2019 y sus disposiciones reglamentarias asociadas.

6.5 Delimitación territorial y coherencia con el objeto de estudio

Para garantizar la coherencia interna del análisis normativo, resulta necesario delimitar el ámbito territorial de aplicación del régimen de exclusión del IVA, teniendo en cuenta que su desarrollo histórico ha incluido distintos departamentos en diferentes momentos normativos.

Actualmente, la Ley 2010 de 2019 establece que los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada son los territorios beneficiarios de la exclusión del IVA prevista en el numeral

13 del artículo 424 del Estatuto Tributario. En consecuencia, determinados bienes introducidos y comercializados en dichos departamentos no generan el impuesto sobre las ventas, siempre que sean destinados exclusivamente al consumo interno dentro del mismo territorio (Congreso de la República de Colombia, 2019; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

No obstante, el desarrollo histórico del régimen evidencia que en etapas previas también fue incluido el departamento de Amazonas dentro de las disposiciones reglamentarias relacionadas con territorios de tratamiento especial. En este sentido, el Decreto 1794 de 2013 estableció inicialmente la exclusión del IVA para Guainía, Amazonas y Vaupés, definiendo bienes excluidos y criterios generales de aplicación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Posteriormente, algunas disposiciones reglamentarias continuaron mencionando conjuntamente a Amazonas dentro de los departamentos objeto de regulación, particularmente en normas relacionadas con procedimientos de importación y destinación territorial de mercancías. Entre estas se encuentra el Decreto 1807 de 2019, el cual incorporó disposiciones relacionadas con el tránsito aduanero y la nacionalización de bienes destinados a los departamentos beneficiarios del régimen.

La inclusión recurrente de Amazonas dentro del desarrollo normativo cumple una función explicativa e histórica para comprender la evolución administrativa y reglamentaria del régimen de exclusión del IVA aplicado a territorios con características estructurales similares.

Sin embargo, para efectos de esta investigación, el análisis se concentra exclusivamente en los departamentos actualmente cobijados por el régimen vigente derivado de la Ley 2010 de 2019 y sus disposiciones reglamentarias asociadas.

7. Resultados y Análisis

El presente apartado desarrolla el análisis de resultados a partir de las categorías analíticas definidas en el marco teórico y metodológico, específicamente: eficacia del incentivo, eficiencia fiscal, coherencia normativa, capacidad de control institucional e incidencia territorial. Estas categorías permiten abordar la exclusión del IVA no solo como una disposición jurídica, sino como un instrumento de política pública territorial, cuyo comportamiento real depende de la interacción entre el diseño normativo, las condiciones estructurales del territorio y la capacidad institucional del Estado.

Desde esta perspectiva, el análisis se orienta a identificar la correspondencia (o falta de ella) entre los objetivos declarados del régimen y los efectos observables en los departamentos beneficiados, superando una lectura meramente descriptiva para situar la discusión en un plano crítico y argumentativo.

7.1 Desarrollos del objetivo específico 1: Caracterizar el marco normativo y los procedimientos de control fiscal, con el fin de evaluar la coherencia normativa y la capacidad institucional del régimen

7.1.1 Evolución normativa del régimen de exclusión del IVA (2012–2024)

En conjunto, la evolución normativa evidencia que el régimen de exclusión del IVA ha transitado desde una lógica centrada en la creación del beneficio tributario hacia un fortalecimiento progresivo de sus mecanismos de implementación y control. En este sentido, la regulación posterior a la Ley 2010 de 2019 se ha orientado principalmente a consolidar procedimientos de trazabilidad, supervisión y verificación territorial del beneficio, lo cual refleja la importancia creciente de la capacidad institucional en la aplicación efectiva del régimen.

Tabla 6*Síntesis de la evolución normativa y operativa del régimen de exclusión del IVA (2012–2024)*

Año	Norma / Referente	Contenido relevante	Implicación para el régimen
2012	Reforma tributaria (Ley 1607 de 2012)	Reorganización estructural del IVA en Colombia	Base para ajustes posteriores en exclusiones y tratamientos diferenciales
2016	Reforma tributaria estructural (Ley 1819 de 2016)	Redefinición del IVA, ampliación de base gravable y ajustes en bienes excluidos y exentos Establece la exclusión del IVA	Mayor claridad en clasificación de bienes y fortalecimiento del control tributario
2019	Ley 2010 de 2019	para Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada	Creación del régimen especial con enfoque territorial
2020	Reglamentación y lineamientos DIAN	Definición de procedimientos operativos, requisitos y control del beneficio	Implementación práctica del régimen y primeras directrices de control
2021	Fortalecimiento de control fiscal (DIAN)	Ajustes en fiscalización, seguimiento de operaciones y control aduanero	Mayor énfasis en trazabilidad y prevención de uso indebido
2022	Lineamientos institucionales y control aduanero	Intensificación de controles sobre circulación de mercancías y verificación de destino	Refuerzo en control territorial y reducción de riesgos de desvío
2023	Estrategias de fiscalización y lucha contra evasión	Implementación de herramientas de control digital y analítica de datos	Mejora en detección de inconsistencias y fortalecimiento institucional
2024	Continuidad del régimen y fortalecimiento operativo	Consolidación de mecanismos de supervisión sin cambios estructurales en la norma	Estabilidad normativa con evolución en la capacidad de control

Nota. Elaboración propia en base a la normativa aplicada

La evolución normativa del régimen de exclusión del IVA evidencia que, si bien su configuración jurídica se consolida principalmente con la Ley 2010 de 2019, el periodo comprendido entre 2020 y 2024 se caracteriza por un proceso de fortalecimiento progresivo en su implementación operativa. En este sentido, más que modificaciones estructurales en la norma, se observa una evolución en los mecanismos de control, fiscalización y trazabilidad, liderados por la administración tributaria.

Este comportamiento sugiere que el principal desafío del régimen no radica en su diseño normativo, sino en su capacidad de ejecución y supervisión en contextos territoriales con limitaciones institucionales. Por tanto, el análisis de su evolución debe considerar no solo los cambios legales, sino también los ajustes operativos que inciden directamente en su efectividad fiscal y económica.

Este cuadro evidencia que el régimen se ha construido en capas: primero se define el beneficio, luego se amplía su alcance territorial y material, y finalmente se fortalecen los controles. La trayectoria 2018–2020 es especialmente relevante: la inestabilidad creada por la inexequibilidad de la Ley 1943 obligó a reintroducir el beneficio por vías legislativas sucesivas, y a consolidar controles operativos en decretos reglamentarios. Esto fundamenta que el análisis del régimen no puede limitarse al texto legal: requiere examinar su regulación operativa y el aparato de control que busca garantizar la destinación territorial del beneficio.

A partir del año 2021 y hasta 2024, el régimen de exclusión del IVA en los departamentos objeto de estudio no ha presentado transformaciones estructurales en su configuración normativa, manteniéndose vigente lo establecido en la Ley 2010 de 2019. No obstante, durante este periodo se ha evidenciado un fortalecimiento progresivo de los lineamientos de control por parte de la administración tributaria, particularmente en materia de trazabilidad de operaciones, fiscalización aduanera y seguimiento a la circulación de mercancías en zonas de régimen especial.

Asimismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha intensificado mecanismos de control orientados a mitigar riesgos asociados al uso indebido del beneficio, tales como el desvío de mercancías y la simulación de operaciones comerciales. Estos ajustes, aunque no implican modificaciones normativas sustanciales, reflejan una evolución en la implementación operativa del régimen, evidenciando la importancia creciente del componente institucional en la efectividad del incentivo tributario.

7.1.2 Alcance material del beneficio: bienes cobijados y sentido de la exclusión

El régimen de exclusión del IVA se caracteriza por no ser de aplicación general, sino por estar focalizado en categorías específicas de bienes, principalmente aquellos asociados al consumo básico y a las condiciones mínimas de subsistencia, tales como alimentos, medicamentos, productos de aseo, vestuario y materiales de construcción.

Desde la categoría de incidencia territorial, esta focalización permite interpretar la medida como un mecanismo orientado a compensar desventajas estructurales propias de los territorios beneficiados, tales como el aislamiento geográfico, los altos costos logísticos y la limitada integración a los mercados nacionales.

En este sentido, la exclusión del IVA busca generar tres efectos principales:

- Reducir el costo de vida de la población
- Facilitar el acceso a bienes esenciales
- Dinamizar el comercio local

Sin embargo, desde enfoques como la teoría del desarrollo territorial, particularmente la perspectiva centro–periferia, este tipo de medidas puede presentar limitaciones en su alcance cuando no se encuentra acompañado de transformaciones estructurales orientadas al fortalecimiento productivo y territorial. Es decir, aunque el incentivo puede mejorar condiciones de consumo en el corto plazo, no necesariamente genera cambios sostenibles en la estructura productiva del territorio.

Esto implica que la exclusión del IVA debe entenderse más como un instrumento compensatorio que como una política de desarrollo integral, lo cual resulta fundamental para interpretar correctamente sus efectos económicos.

7.1.3 Capacidad de control institucional y trazabilidad del régimen

Uno de los elementos más relevantes identificados en el análisis normativo es el énfasis creciente en la implementación de mecanismos de control tributario y aduanero. A lo largo del desarrollo del régimen, se han incorporado diversos requisitos orientados a garantizar la trazabilidad de los bienes, entre los cuales se destacan:

- Inscripción en el Registro Único Tributario (RUT)
- Presentación de documentos de transporte

- Certificación de existencia y representación legal
- Soportes logísticos y comerciales

Desde la categoría de capacidad de control institucional, estos elementos evidencian que el régimen reconoce explícitamente la existencia de riesgos asociados a su implementación, particularmente:

- El desvío de mercancías hacia territorios no beneficiados
- La triangulación comercial
- El uso indebido del beneficio

Sin embargo, el análisis también permite identificar una limitación estructural: la efectividad de estos controles depende de la capacidad real del Estado para aplicarlos, lo cual puede verse afectado en territorios caracterizados por baja densidad institucional, dificultades logísticas y limitaciones en infraestructura.

Tabla 7

Síntesis comparativa de mecanismos de control tributario y aduanero del régimen de exclusión del IVA

Norma	¿Qué introduce?	Requisito / soporte clave	Finalidad del control	Riesgo que mitiga
Decreto 1794 de 2013	Control aduanero en importaciones	Importador inscrito en RUT + declaración de destinación exclusiva	Asegurar consumo dentro del territorio beneficiado	Desvío territorial de mercancías
Decreto 579 de 2019	Control documental reforzado + definiciones operativas	Remesa, conocimiento de embarque, lista de cargue, guía aérea, manifiesto, RUT, certificado cámara de comercio	Trazabilidad logística y validación formal del operador	Triangulación / uso indebido del beneficio
Decreto 1807 de 2019	Reordenamiento técnico del beneficio	Diferencia excluidos (art. 424) vs exentos (art. 477) + reclasificación de bienes	Claridad operativa del régimen y tratamiento fiscal correcto	Interpretación errónea / planeación abusiva
Decreto 644 de 2020	Continuidad reglamentaria	Mantiene conceptos, requisitos y lineamientos previos	Estabilidad normativa del régimen	Incertidumbre operativa

Nota. Elaboración propia en base a la normativa aplicada

La información presentada permite identificar que el régimen incorpora mecanismos de control orientados a garantizar la trazabilidad de las operaciones y la destinación territorial de los bienes cobijados por el beneficio. En este contexto, los soportes documentales, los registros tributarios y los requisitos de transporte constituyen herramientas relevantes para la supervisión administrativa del régimen y para la mitigación de riesgos asociados al uso indebido del incentivo fiscal.

Desde una perspectiva analítica, los procedimientos de control tributario y aduanero asociados al régimen de exclusión del IVA no solo cumplen una función operativa, sino que constituyen un elemento determinante para la efectividad del incentivo fiscal. En contextos territoriales como los analizados, caracterizados por limitaciones en conectividad y capacidad institucional, la trazabilidad de las operaciones se convierte en un desafío estructural.

En este sentido, la exigencia de soportes documentales, registros de ingreso de mercancías, controles sobre el destino final de los bienes y mecanismos de verificación por parte de la DIAN adquieren un papel central para evitar prácticas como el contrabando técnico, la evasión fiscal o el aprovechamiento indebido del beneficio.

No obstante, la evidencia institucional sugiere que estos mecanismos enfrentan restricciones en su implementación efectiva, derivadas de factores como la dispersión geográfica, la limitada presencia institucional y las dificultades logísticas propias de estos territorios. Esta situación genera una brecha entre el diseño normativo del control y su aplicación práctica, lo cual constituye uno de los principales riesgos del régimen.

En consecuencia, el análisis del control no puede limitarse a su formulación normativa, sino que debe incorporar una lectura crítica sobre su capacidad real de ejecución, aspecto que resulta fundamental para evaluar la coherencia del régimen en términos fiscales y económicos.

7.2 Desarrollo del Objetivo específico 2: Examinar las dinámicas económicas y fiscales asociadas a la implementación del régimen de exclusión del IVA en los territorios objeto de estudio, identificando su coherencia con los objetivos de desarrollo regional y las posibles distorsiones o limitaciones en su aplicación.

7.2.1 Incidencia económica: dinámica empresarial y estructura del mercado

El análisis de las incidencias económicas del régimen de exclusión del IVA se fundamenta en la relación entre el número de empresas registradas y el tamaño poblacional de los departamentos beneficiados, entendida como un indicador indirecto de la dinámica económica territorial. Esta relación permite aproximarse no solo al nivel de actividad formal, sino también a la coherencia entre la estructura empresarial y las condiciones reales del mercado.

Los datos evidencian que, a pesar de tratarse de territorios con baja densidad poblacional, limitada conectividad y mercados reducidos, existe un número significativo de empresas registradas. Desde una perspectiva analítica, esta situación plantea interrogantes sobre la correspondencia entre la capacidad real de consumo, la estructura productiva local y el volumen de actividad formal reportada.

En este sentido, el comportamiento observado puede interpretarse desde dos enfoques complementarios. Por una parte, podría reflejar un efecto positivo del incentivo tributario, en la medida en que la exclusión del IVA reduce costos de transacción y genera condiciones favorables para la formalización empresarial. Bajo esta lógica, el régimen estaría contribuyendo a dinamizar el tejido económico local, incentivando la creación de unidades productivas y fortaleciendo el comercio formal.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, también es posible que esta dinámica responda a distorsiones en la aplicación del régimen, donde el registro empresarial no necesariamente se traduce en actividad económica efectiva. En contextos con limitaciones estructurales de mercado, la existencia de un número elevado de empresas de síntesis comparativa de mecanismos de control tributario y aduanero del régimen de exclusión del IVA a prácticas como la subutilización de registros, la intermediación comercial sin valor agregado o incluso el aprovechamiento estratégico del beneficio tributario.

Desde los enfoques de desarrollo territorial, particularmente el desarrollo endógeno, el crecimiento económico sostenible depende de la articulación entre capacidades productivas locales, actores institucionales y condiciones de mercado. En el caso de los departamentos analizados, la evidencia analizada permite inferir que dicha articulación enfrenta restricciones estructurales derivadas de las condiciones económicas y territoriales de los departamentos objeto de estudio.

En consecuencia, la incidencia económica del régimen no puede evaluarse únicamente a partir del número de empresas registradas, sino que debe incorporar variables como la sostenibilidad empresarial, la permanencia en el mercado, la generación de valor agregado y la correspondencia entre la actividad económica y las necesidades reales del territorio.

7.2.2 Incidencia fiscal: eficiencia y gasto tributario

Desde la perspectiva de la eficiencia fiscal, la exclusión del IVA constituye una forma de gasto tributario, es decir, una renuncia deliberada de ingresos por parte del Estado con el propósito de alcanzar objetivos de política pública, en este caso, el desarrollo económico regional.

El análisis evidencia que existen limitaciones significativas para evaluar la eficiencia del régimen en los territorios objeto de estudio. En primer lugar, no se dispone de mediciones desagregadas claras del costo fiscal del beneficio a nivel territorial, lo cual dificulta establecer con precisión el monto de recaudo que el Estado deja de percibir en cada departamento. En segundo lugar, la evaluación del impacto se realiza principalmente a partir de aproximaciones indirectas, lo que introduce incertidumbre en la interpretación de los resultados.

Adicionalmente, se identifican restricciones en la trazabilidad del uso efectivo del incentivo, particularmente en lo relacionado con el destino final de los bienes excluidos y la verificación de que estos efectivamente benefician a los consumidores dentro del territorio autorizado. Esta limitación es especialmente relevante en contextos geográficos caracterizados por fronteras extensas, baja densidad poblacional y dificultades logísticas para el control.

En términos analíticos, estas condiciones implican que el régimen enfrenta una dificultad estructural para demostrar su eficiencia, en la medida en que no es posible establecer con claridad si los beneficios económicos generados compensan la renuncia recaudatoria asumida por el Estado. En ausencia de información precisa y mecanismos robustos de seguimiento, el análisis de eficiencia se mantiene en un nivel inferencial, lo cual limita la evaluación integral del instrumento.

Desde la perspectiva de la eficiencia fiscal, la exclusión del IVA constituye una forma de gasto tributario, es decir, una renuncia de ingresos por parte del Estado con el propósito de promover el desarrollo económico en territorios con condiciones estructurales adversas.

No obstante, una de las principales limitaciones del análisis radica en la ausencia de información oficial desagregada sobre el costo fiscal del beneficio a nivel departamental. En este contexto, se recurre a aproximaciones indirectas que permiten dimensionar el alcance potencial del gasto tributario asociado al régimen.

Debe precisarse que la siguiente estimación corresponde a un ejercicio aproximativo de carácter referencial, construido a partir de supuestos homogéneos sobre ventas promedio anuales por empresa y la tarifa general del IVA. En consecuencia, los valores presentados no constituyen una medición exacta del costo fiscal real del régimen, sino una aproximación analítica orientada a dimensionar de manera exploratoria el posible alcance del gasto tributario asociado a la exclusión del IVA en los territorios objeto de estudio.

Tabla 8

Escenario referencial de gasto tributario potencial asociado a la exclusión del IVA

Departamento	Empresas activas	Supuesto de ventas promedio anual por empresa (millones \$)	Actividad económica estimada (millones \$)	IVA potencial no recaudado (19%) (millones \$)
Amazonas	3.135	120	376.200	71.478
Guaviare	4.894	120	587.280	111.583
Guainía	1.629	120	195.480	37.141
Vaupés	738	120	88.560	16.826
Vichada	2.231	120	267.720	50.867
Total	12.627	—	1.515.240	287.895

7.2.3 Eficacia del incentivo y limitaciones estructurales

Desde la categoría de eficacia, el régimen de exclusión del IVA tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo económico regional mediante la reducción de costos de consumo,

el estímulo al comercio local y el fortalecimiento de la actividad empresarial en territorios con condiciones estructurales adversas.

No obstante, los resultados del análisis sugieren que el alcance de estos objetivos es limitado cuando se consideran las condiciones reales de los territorios beneficiados. En primer lugar, el impacto económico del incentivo se ve restringido por factores estructurales como la baja densidad poblacional, la limitada capacidad de consumo, la débil infraestructura logística y la escasa diversificación productiva.

En segundo lugar, si bien el régimen puede incentivar la formalización empresarial, esta no necesariamente se traduce en sostenibilidad económica a largo plazo. La permanencia en el mercado depende de factores adicionales, como el acceso a financiamiento, la capacidad productiva y la integración con cadenas de valor, elementos que no son directamente abordados por el incentivo tributario.

En tercer lugar, se identifican riesgos de distorsión en el uso del beneficio, asociados a prácticas como la reventa informal, la triangulación comercial o el desvío de mercancías hacia zonas no beneficiadas. Estos riesgos son consistentes con la literatura sobre incentivos fiscales, que señala que la reducción de precios relativos en territorios específicos puede generar oportunidades de arbitraje económico cuando no existen controles efectivos.

En este contexto, se concluye que la exclusión del IVA, como instrumento aislado, no es suficiente para generar transformaciones económicas profundas en los territorios analizados. Su efectividad depende de su articulación con políticas estructurales orientadas al fortalecimiento productivo, la mejora de la infraestructura y el desarrollo institucional. Sin estas condiciones, el incentivo tiende a operar más como un mecanismo de alivio temporal que como una estrategia sostenible de desarrollo regional.

Tabla 9

Relación descriptiva entre registros empresariales y población en departamentos beneficiados por el régimen

Departamento	Empresas activas (registro)	Población (Censo 2018)
Amazonas	3.135	66.056
Guaviare	4.894	73.081

Departamento Empresas activas (registro) Población (Censo 2018)		
Guainía	1.629	44.431
Vaupés	738	37.690
Vichada	2.231	76.642
Total	12.627	---

Desde una perspectiva fiscal, la exclusión del IVA implica una renuncia recaudatoria que debe analizarse como componente del gasto tributario. En ausencia de mediciones desagregadas territoriales específicas, el análisis debe orientarse a inferencias institucionales: si el volumen de operaciones comerciales formales en los departamentos beneficiados no guarda proporcionalidad con la estructura poblacional y productiva, pueden generarse riesgos de uso instrumental del beneficio.

La literatura sobre evaluación de incentivos fiscales señala que cuando el incentivo reduce el precio relativo de bienes en un territorio, se pueden generar incentivos a la reventa informal o triangulación comercial hacia zonas no beneficiadas (OECD, 2022). En contextos de baja densidad poblacional y fronteras extensas, como Guainía o Vichada, el control logístico se convierte en variable determinante.

En consecuencia, el efecto económico del régimen no debe medirse exclusivamente por número de registros empresariales, sino por variables complementarias como sostenibilidad empresarial, permanencia en el mercado y correspondencia sectorial con bienes excluidos. Sin estas condiciones, el incentivo puede operar más como ventaja comparativa transitoria que como mecanismo estructural de desarrollo regional.

Podrían presentarse riesgos asociados a prácticas de reventa informal, triangulación comercial o aprovechamiento indebido del beneficio tributario. (eso sería una afirmación categórica sin prueba), pero sí permite construir un argumento académico: en territorios con población relativamente baja y limitaciones logísticas, un volumen elevado de registros empresariales puede requerir análisis adicional sobre (i) concentración sectorial, (ii) ubicación real de la actividad, (iii) sostenibilidad económica y (iv) capacidad de control del beneficio. Por eso este insumo se articula con el planteamiento del problema y con la necesidad de contrastar objetivos declarados del régimen con resultados observados.

7.3 Desarrollo del objetivo específico 3: Analizar la relación entre el diseño normativo del régimen de exclusión del IVA y su implementación práctica en los territorios beneficiados, considerando las capacidades institucionales de control y supervisión.

7.3.1 Evaluación de la coherencia entre diseño normativo y realidad territorial

El análisis de la coherencia entre el diseño normativo del régimen de exclusión del IVA y su implementación en los territorios beneficiados evidencia una tensión estructural entre la lógica jurídica del incentivo y las condiciones reales de los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Aunque el marco normativo, particularmente el artículo 424 del Estatuto Tributario y su desarrollo reglamentario, establece criterios claros de destinación territorial y control, su efectividad depende de supuestos que no necesariamente se cumplen en contextos periféricos.

Desde una perspectiva teórica, esta brecha puede explicarse a partir del enfoque institucional de North (1990), quien sostiene que las reglas formales solo generan resultados efectivos cuando existen capacidades institucionales que permitan su cumplimiento. En el caso analizado, el diseño normativo presupone condiciones de trazabilidad, control aduanero y seguimiento comercial que resultan limitadas en territorios con baja densidad institucional, dificultades logísticas y escasa presencia estatal.

En consecuencia, la exclusión del IVA, concebida como un instrumento de política fiscal territorial orientado a reducir costos y dinamizar economías locales, enfrenta una contradicción operativa: mientras la norma exige control estricto sobre el destino de los bienes, las condiciones territoriales dificultan su verificación efectiva. Esto genera un escenario en el que el incentivo puede desviarse de su finalidad original, lo cual podría facilitar prácticas relacionadas con el traslado de mercancías hacia zonas no beneficiadas o con inconsistencias en la destinación territorial de las operaciones comerciales.

Esta falta de correspondencia entre norma y realidad territorial no implica un fallo en la validez jurídica del régimen, sino una limitación en su aplicabilidad efectiva, lo cual coincide con lo planteado por la OCDE (2022), al señalar que la administrabilidad es un criterio central en la evaluación de beneficios fiscales.

7.3.2 Evaluación de la eficiencia fiscal del régimen

Desde la perspectiva de la eficiencia fiscal, la exclusión del IVA constituye un gasto tributario que implica una renuncia explícita de ingresos por parte del Estado, bajo el supuesto de que los beneficios económicos generados compensarán dicho costo. Sin embargo, el análisis evidencia que esta relación no es plenamente verificable en los territorios objeto de estudio.

De acuerdo con la DIAN (2023), los gastos tributarios deben evaluarse en términos de costo-beneficio, lo cual exige no solo estimar el recaudo dejado de percibir, sino también identificar con claridad los impactos económicos generados. En este caso, si bien es posible inferir efectos positivos como la reducción de precios y el fortalecimiento del comercio local, no existe evidencia suficiente que permita afirmar que estos beneficios superan el costo fiscal asumido.

Adicionalmente, la limitada capacidad de control introduce un riesgo adicional: parte del beneficio podría no estar siendo aprovechado por los consumidores locales, sino por agentes externos que utilizan el régimen para reducir su carga tributaria de manera indebida. Esto reduce la eficiencia del instrumento, al desviar recursos fiscales sin generar el impacto territorial esperado.

En este sentido, la eficiencia del régimen no solo depende de su diseño económico, sino de la capacidad del Estado para garantizar que el beneficio llegue efectivamente a su población objetivo, lo cual, según CEPAL (2023), constituye una de las principales debilidades de los incentivos tributarios en América Latina.

7.3.3 Limitaciones institucionales para la supervisión del régimen

El análisis de la capacidad institucional de control revela que este es el punto más crítico en la implementación del régimen de exclusión del IVA. Aunque la normativa establece mecanismos de control tributario y aduanero como facturación, registro de operaciones y requisitos de nacionalización, su efectividad se ve limitada por condiciones estructurales propias de los territorios beneficiados.

Factores como la dispersión geográfica, la baja conectividad, la limitada infraestructura logística y la reducida presencia institucional dificultan el seguimiento de las operaciones comerciales y la verificación del destino final de los bienes. Esto coincide con lo planteado por la literatura institucional, que advierte que la debilidad en los sistemas de control incrementa el riesgo de evasión, contrabando y uso indebido de beneficios fiscales (CEPAL, 2023).

En este contexto, la exclusión del IVA opera en un entorno de riesgo fiscal elevado, donde la ausencia de mecanismos efectivos de trazabilidad limita la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de la norma. Esto no solo afecta la eficiencia del régimen, sino que también puede generar distorsiones en el mercado y debilitar la equidad del sistema tributario.

7.3.4 Evaluación de la capacidad institucional de control

Uno de los elementos más críticos identificados en el análisis es la capacidad institucional de control, la cual condiciona de manera directa la efectividad del régimen. Aunque la normativa contempla mecanismos de supervisión, trazabilidad y control, su implementación práctica enfrenta limitaciones significativas en los territorios objeto de estudio.

Las condiciones geográficas, caracterizadas por extensas áreas rurales, baja densidad poblacional y dificultades de acceso, dificultan la presencia efectiva de las autoridades de control y la verificación del cumplimiento de las disposiciones normativas. A esto se suma la limitada articulación entre entidades responsables, lo cual genera fragmentación en los procesos de supervisión.

Estas restricciones favorecen la aparición de riesgos como el desvío de mercancías hacia zonas no beneficiadas, la triangulación comercial y el uso indebido del beneficio, lo cual afecta tanto la eficiencia fiscal como la equidad del sistema tributario. En este sentido, la debilidad institucional no solo limita el control, sino que también puede incentivar comportamientos estratégicos por parte de los agentes económicos.

Desde una perspectiva analítica, se evidencia que el diseño del régimen asume una capacidad de control que no siempre corresponde con la realidad institucional de los territorios. Esta desconexión constituye uno de los principales factores que explican las limitaciones del incentivo y refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión como condición para mejorar su efectividad.

7.3.5 Síntesis evaluativa

La integración de las dimensiones analizadas permite concluir que la exclusión del IVA en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada presenta una coherencia normativa adecuada, pero una implementación limitada por factores estructurales e institucionales.

En términos generales, el régimen cumple con una lógica de política pública orientada al desarrollo territorial; sin embargo, su efectividad se ve condicionada por tres elementos críticos: (i) la brecha entre el diseño normativo y las condiciones reales del territorio, (ii) la dificultad para demostrar su eficiencia fiscal en ausencia de mediciones precisas y (iii) las debilidades en la capacidad institucional de control.

En consecuencia, uno de los principales hallazgos del análisis desarrollado corresponde a la existencia de una brecha entre el diseño normativo del régimen y las condiciones reales para su implementación efectiva en los territorios beneficiados.

7.3.6 Lineamientos derivados de la evaluación

A partir de las limitaciones identificadas en la coherencia normativa, la eficiencia fiscal y la capacidad institucional de control, se proponen los siguientes lineamientos técnicos:

En primer lugar, es necesario fortalecer los sistemas de trazabilidad de las operaciones comerciales mediante la integración de herramientas tecnológicas que permitan el seguimiento en tiempo real del flujo de mercancías. Este lineamiento se fundamenta en la debilidad identificada en el control territorial y responde a la necesidad de reducir el riesgo de desvío de bienes hacia zonas no beneficiadas.

En segundo lugar, se propone implementar mecanismos diferenciados de control fiscal adaptados a las condiciones territoriales, reconociendo que los esquemas tradicionales de supervisión no resultan plenamente efectivos en contextos de baja conectividad. Esto implica diseñar estrategias flexibles que combinen control documental, análisis de riesgo y presencia institucional focalizada.

En tercer lugar, se recomienda establecer sistemas periódicos de evaluación del gasto tributario asociado al régimen, con el fin de medir su impacto real en términos económicos y fiscales. Este lineamiento responde a la ausencia de evidencia empírica suficiente para determinar la eficiencia del incentivo, en concordancia con las recomendaciones de la OCDE (2022) sobre evaluación de beneficios fiscales.

En cuarto lugar, se plantea fortalecer la articulación interinstitucional entre entidades como la DIAN, autoridades aduaneras y gobiernos territoriales, con el propósito de mejorar la capacidad de supervisión y control del régimen. La coordinación institucional resulta clave en territorios donde las limitaciones operativas requieren acciones conjuntas.

Se sugiere complementar el incentivo tributario con políticas de desarrollo territorial más amplias, orientadas a mejorar infraestructura, conectividad y capacidades productivas, dado que, como lo señalan Bird y Zolt (2014), los beneficios fiscales por sí solos tienen un impacto limitado si no se integran en estrategias de desarrollo regional.

8. Conclusiones

El análisis de la exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada permite concluir que este instrumento debe ser entendido no solo como una disposición normativa, sino como una política tributaria territorial cuya efectividad depende de la interacción entre su diseño jurídico, las condiciones estructurales del territorio y la capacidad institucional de control.

En primer lugar, se concluye que el régimen constituye un mecanismo de intervención estatal orientado a reducir el costo de vida y facilitar el acceso a bienes en territorios con condiciones históricas de aislamiento. Sin embargo, a partir del análisis de las dinámicas económicas desarrollado en el estudio, se evidencia que su impacto en la estructura productiva local es limitado. La relación entre el número de empresas registradas y el tamaño poblacional sugiere que la formalización empresarial no necesariamente se traduce en actividad económica sostenida, lo cual indica que el incentivo no está generando los encadenamientos productivos necesarios para impulsar un desarrollo económico estructural.

En segundo lugar, la evaluación de las incidencias económicas permite identificar una tensión entre el comportamiento esperado del régimen y las condiciones reales del territorio. Si bien la exclusión del IVA puede generar reducciones en los precios y estimular el comercio, estos efectos se ven restringidos por factores como la baja densidad poblacional, la limitada capacidad de consumo y las dificultades logísticas. En consecuencia, el incentivo tiende a operar más como un mecanismo de alivio económico de corto plazo que como una herramienta capaz de transformar de manera sostenida la economía regional.

En tercer lugar, desde la perspectiva fiscal, el régimen se configura como un gasto tributario significativo. Las estimaciones realizadas en el estudio permiten inferir que el costo fiscal potencial de la exclusión del IVA puede alcanzar valores cercanos a los 280 mil millones de pesos anuales, lo cual evidencia la magnitud del esfuerzo fiscal asumido por el Estado. No obstante, la ausencia de sistemas de medición desagregados y de evaluación periódica impide determinar con precisión si este costo se traduce en beneficios económicos proporcionales, lo que limita la posibilidad de evaluar su eficiencia y sostenibilidad fiscal.

En cuarto lugar, el análisis evidencia que la capacidad institucional de control constituye un factor determinante en la efectividad del régimen. A pesar de los avances en mecanismos normativos de supervisión, persisten limitaciones en la trazabilidad de las operaciones y en la verificación del destino de los bienes, especialmente en territorios con baja presencia institucional. Esta situación incrementa los riesgos de prácticas como la triangulación comercial, el desvío de mercancías y el uso indebido del beneficio, lo cual afecta tanto la eficiencia fiscal como la equidad del sistema tributario.

En quinto lugar, se concluye que existe una brecha entre el diseño normativo del régimen y su implementación práctica. Aunque la normativa presenta una estructura técnica definida, su

aplicación no siempre se ajusta a las condiciones territoriales, lo cual reduce su eficacia. Esta brecha se ve acentuada por la complejidad normativa y la falta de claridad en algunos criterios operativos, lo que genera dificultades en su interpretación y cumplimiento por parte de los actores económicos.

Desde una perspectiva integral, el estudio permite afirmar que la exclusión del IVA, en su estado actual, no logra plenamente los objetivos de desarrollo regional que la fundamentan. Su impacto es parcial y condicionado, en la medida en que depende de factores externos al propio diseño del incentivo, como la infraestructura, la capacidad productiva y el fortalecimiento institucional.

Se concluye que la efectividad del régimen requiere ser fortalecida a partir de un enfoque integral que incorpore mecanismos de evaluación del gasto tributario, mejoras en la capacidad de control institucional y una mayor articulación con políticas de desarrollo territorial. Solo bajo estas condiciones será posible que la exclusión del IVA trascienda su carácter compensatorio y contribuya de manera más efectiva al desarrollo económico de los territorios beneficiados.

9. Recomendaciones

A partir de las conclusiones derivadas del análisis de las incidencias económicas y fiscales del régimen de exclusión del IVA en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, se plantean las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer su efectividad como instrumento de política pública territorial:

Se recomienda al Estado colombiano implementar un sistema integral de evaluación del gasto tributario asociado al régimen de exclusión del IVA, que permita medir de manera periódica y sistemática la relación entre el costo fiscal del incentivo y los beneficios económicos generados en los territorios beneficiados. Esta recomendación se fundamenta en la evidencia de que actualmente no existen mecanismos desagregados de medición, lo cual limita la posibilidad de determinar la eficiencia y sostenibilidad del régimen. La incorporación de indicadores como precios de bienes, dinámica del comercio formal, permanencia empresarial y abastecimiento local permitiría fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia.

Fortalecer la capacidad institucional de control y supervisión, especialmente en lo relacionado con la trazabilidad de las operaciones comerciales y la verificación del destino de los bienes excluidos del IVA. Dado que el análisis evidenció la existencia de riesgos asociados al desvío de mercancías, la triangulación comercial y el uso indebido del beneficio, resulta necesario avanzar en la implementación de herramientas tecnológicas que permitan mejorar el seguimiento de las operaciones, así como en la articulación entre entidades como la administración tributaria, las autoridades aduaneras y las cámaras de comercio.

Se sugiere reorientar el enfoque del régimen hacia una mayor focalización territorial y sectorial, de manera que el beneficio se concentre en actividades económicas con mayor potencial de impacto en el desarrollo regional. Esta recomendación responde a la evidencia de que la aplicación generalizada del incentivo puede diluir su efectividad y generar ineficiencias fiscales. La identificación de sectores estratégicos permitiría maximizar el impacto económico del beneficio y mejorar su coherencia con las dinámicas productivas locales.

Se recomienda articular el régimen de exclusión del IVA con políticas complementarias de desarrollo territorial, tales como programas de fortalecimiento productivo, mejora de infraestructura, conectividad y acceso a financiamiento. El análisis realizado evidencia que el incentivo, por sí solo, no es suficiente para generar transformaciones económicas estructurales, por lo que su efectividad depende de su integración dentro de una estrategia más amplia de desarrollo regional.

Se propone simplificar y sistematizar el marco normativo del régimen, con el fin de reducir la complejidad regulatoria y mejorar la comprensión por parte de los actores económicos. La consolidación de normas, la estandarización de criterios y la elaboración de guías operativas claras

contribuirían a fortalecer el cumplimiento voluntario y a reducir errores en la aplicación del beneficio.

Se recomienda incorporar un enfoque diferencial en la implementación del régimen, reconociendo la heterogeneidad de los territorios beneficiados. Dado que los departamentos analizados presentan condiciones diversas en términos de conectividad, capacidad institucional y dinámica económica, resulta necesario adaptar los mecanismos de control y aplicación del incentivo a las particularidades de cada contexto territorial.

Se sugiere que futuras investigaciones profundicen en la medición empírica del impacto del régimen, mediante el uso de metodologías cuantitativas que permitan estimar con mayor precisión la relación entre el costo fiscal y los resultados económicos. Esto contribuiría a complementar el enfoque cualitativo del presente estudio y a fortalecer la evidencia disponible para la formulación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 7 de julio). Constitución Política de Colombia [Const.].

Alcaldía Mayor de Bogotá.
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Banco Mundial. (2020). Panorama general sobre los impuestos al valor agregado.
<https://www.worldbank.org>

CEPAL. (2018). Evolución y perspectivas del IVA en América Latina. Naciones Unidas.

Compite360. (s. f.). Información Empresarial de Colombia. <https://www.compitem360.com/>

Congreso de la República de Colombia. (1963). Ley 21 de 1963.

Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983.

Congreso de la República de Colombia. (2010, 12 de julio). Ley 1393 de 2010. Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del... Diario Oficial No. 47.768. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1393_2010.html#7

Congreso de la República de Colombia. (2012, 26 de diciembre). Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.655. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016.

Congreso de la República de Colombia. (2016, 29 de diciembre). Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.101. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

Congreso de la República de Colombia. (2018, 28 de diciembre). Ley 1943 de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.820. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html

Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Diario Oficial No. 50.964. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Corte Constitucional de Colombia. (2019, 16 de octubre). Sentencia C-481 de 2019 (M. P. Alejandro Linares Cantillo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-481-19.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2023). Estatuto Tributario Nacional. <https://www.dian.gov.co>

- Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J.-P., & Summers, V. (2001). The Modern VAT. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/The-Modern-VAT-14709>
- European Economic Community (EEC). (1967). First Council Directive 67/227/EEC on the Harmonization of Legislation of Member States Concerning Turnover Taxes. Official Journal of the European Communities.
- International Monetary Fund (IMF). (2002). El IVA: Un impuesto global. Finance & Development, 39(2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/06/pdf/ebrill.pdf>
- James, K. (2015). The Rise of the Value-Added Tax. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107044128>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2021). Consumption Tax Trends 2021. OECD Publishing.
- Presidencia de la República de Colombia. (1989, 30 de marzo). Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.756. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#TITULO%20PRE
- Presidencia de la República de Colombia. (2013, 21 de agosto). Decreto 1794 de 2013. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1607 de 2012 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.890. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=54303>
- Presidencia de la República de Colombia. (2016, 11 de octubre). Decreto 1625 de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. Diario Oficial No. 50.023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030361>
- Schenk, A., Thuronyi, V., & Cui, W. (2015). Value Added Tax: A Comparative Approach (2nd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105640>