Derecho Fiscal
La dimensión jurídica de la Hacienda Pública

SERIE DE DERECHO FISCAL

Julio Roberto Piza Rodríguez

Derecho Fiscal

La dimensión jurídica de la Hacienda Pública

Universidad Externado de Colombia

Piza Rodríguez, Julio Roberto

Derecho fiscal : la dimensión jurídica de la hacienda pública / Julio Roberto Piza Rodríguez ; prefacio, Juan Camilo Restrepo. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2026. -- Primera edición.

305 páginas : ilustraciones, gráficas. (Derecho fiscal)

Incluye referencias bibliográficas (páginas 287-305)

ISBN: 9789585064829 (impreso) 9789585064836 (electrónico)

1. Derecho fiscal -- Conceptos – Colombia 2. Procedimiento tributario -- Aspectos jurídicos -- Colombia – Sentencias 3. Sanciones tributarias – Colombia 4. Hacienda pública -- Legislación – Colombia 5. Política fiscal -- Aspectos jurídicos – Colombia 6. Política presupuestaria -- Aspectos jurídicos – Colombia 7. Presupuesto nacional -- Aspectos jurídicos – Colombia 8. Gastos públicos – Colombia 9. Créditos tributarios – Colombia 10. Incentivos tributarios -- Aspectos jurídicos – Colombia 11. Rentas públicas -- Aspectos jurídicos 12. Colombia -- Condiciones económicas I. Restrepo Salazar, Juan Camilo, 1946- , prefacio II. Universidad Externado de Colombia III. Título. IV. Serie

344.3 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. NDG
Julio de 2026

e-ISBN 978-958-506-483-6
ISBN 978-958-506-482-9

© 2026, JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
© 2026, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (+57) 601 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2026

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Pablo Emilio Daza Velásquez
Composición: María Libia Rubiano Marulanda
Impresión: Carvajal Soluciones de Comunicación SAS-BIC
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

Contenido

Prefacio 11

Introducción 13

Capítulo 1
Constitución económica 27
Evolución de la Hacienda Pública 33
Política fiscal 36
Política tributaria 39

Capítulo 2
Constitución financiera 45
Gasto público 47
Plan Nacional de Desarrollo (PND) 50
Ley Orgánica del Plan 55
Plan de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida» Ley 2294 de 2023 60
Presupuesto General de la Nación (PGN) 66
Estatuto Orgánico del Presupuesto 70
Ciclo presupuestario 75
Presupuesto General año 2025 81
Otros instrumentos presupuestales 83
Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), 2025 88
Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública 90

Capítulo 3
Descentralización 99
Planes territoriales de desarrollo 103
Presupuesto de las entidades territoriales 104
Sistema General de Participaciones (SGP) 106

Sistema General de Regalías (SGR) 112
Monopolios 115

Capítulo 4
Financiación 123
Crédito público 123
Ingresos del balance 126
Ingresos de los establecimientos públicos 127
Recursos parafiscales 128
Fondos especiales 129
Sostenibilidad fiscal 130
Sostenibilidad fiscal en entidades territoriales 133
Regla fiscal y Comité Autónomo de la Regla Fiscal 135
Incidente de impacto fiscal 140

Capítulo 5
Constitución tributaria 143
Poder tributario y principio de legalidad 143
Principio de seguridad jurídica 153
Principio de eficiencia 155
Principio de generalidad 157
Principio de equidad 159
Principio de progresividad 160
Principio de justicia 162
Obligación tributaria sustancial 163
Las contribuciones fiscales y parafiscales 169

Capítulo 6
Los impuestos en el ordenamiento legal 175
Estructura tributaria 176
Impuestos nacionales 176
Impuesto sobre la renta y complementarios 176
Impuesto complementario de ganancias ocasionales 183
Impuesto al patrimonio 184
Régimen simple 187
Impuesto al Valor Agregado (IVA) 188
Impuesto nacional al consumo 192
Aranceles aduaneros 193
Impuesto de timbre 197
Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) 201
Los impuestos a los combustibles 203
Impuestos departamentales 204
Impuestos selectivos al consumo 204

El impuesto de vehículos automotores 207
Otros impuestos departamentales 209
El impuesto de registro 210
La sobretasa a la gasolina 211
Impuestos distritales y municipales 212
Impuesto predial unificado 212
Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros (ICA) 214
Otros impuestos distritales y municipales 218
Contribución de obras y estampillas 219

Capítulo 7
Procedimiento tributario 221
Gestión de recaudo 223
Extinción de la obligación sustancial 224
Retención en la fuente 226
Cobro 230
Devoluciones y compensaciones 233
Obligaciones formales 234
Inscripción en el Registro Único Tributario 236
Facturación 237
Contabilidad 239
Declaración 241
Firmeza de la declaración 243
Información 245
El procedimiento tributario 248
Fiscalización 249
Notificaciones 254
Régimen probatorio 255
Infracciones y sanciones 259
Liquidaciones oficiales 265
Discusión de los actos administrativos 267
Recurso de reconsideración 267
Per saltum 269
Nulidades en el procedimiento tributario 270
Revocatoria directa 271
Terminación por mutuo acuerdo de los procesos 273
Impugnación de las decisiones de la Administración Tributaria Ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo – Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho 274

Referencias 287

Prefacio

Además de ser un trabajo académico destacable desde todo punto de vista del Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez, esta obra tiene un doble mérito:

El primero, dada la amplia experiencia del autor en las diversas disciplinas del derecho fiscal y como juez del Consejo de Estado en su momento, aporta un ingrediente novedoso que no suele contener los tratados de Hacienda Pública que se producen en el país: prácticamente cada una de las afirmaciones del autor es respaldada con la jurisprudencia correspondiente, ya sea del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional.

Se estima que la Constitución colombiana se ocupa prácticamente en la mitad de sus normas de temas atinentes a la Hacienda Pública: no es solo el título XII de la Carta sino en infinidad de artículos que directa o indirectamente tocan con la organización hacendística del país. De allí que es tan rica y abundante la jurisprudencia de nuestras Altas Cortes en materia hacendística.

Por eso es tan valioso el aporte del profesor Piza Rodríguez que rescata en su integridad la importancia de la jurisprudencia como fuente del derecho financiero colombiano.

El segundo, está escrita de una manera sencilla y precisa. No cae en ampulosidades. En cada punto que trata "va al grano". De allí la importancia académica que va a tener sin duda alguna entre los círculos que se interesan por los temas de la Hacienda Pública colombiana.

Mis felicitaciones a la Universidad Externado de Colombia por publicarla y al autor por el esfuerzo académico que ha representado su preparación.

Juan Camilo Restrepo

Introducción

La Hacienda Pública es el estudio de las finanzas del Estado y forma parte del programa de la Facultad de Derecho, con lo cual, su contenido tiene una perspectiva jurídica. El objeto de estudio comprende su sistema normativo, o lo que se entiende como las fuentes del derecho, un entramado institucional conectado con los bienes y servicios que presta el Estado y sus funciones en sus distintos niveles. Su punto de partida es la Constitución, en concreto su Título XII, su desarrollo normativo y jurisprudencial, que contiene los elementos jurídicos, para que el Estado pueda garantizar los derechos, proteger a la ciudadanía, proveer los bienes y servicios públicos y promover el desarrollo económico.

Este libro resume el trabajo de la cátedra de Hacienda Pública desde la Constitución de 1991, con todas las implicaciones fiscales de proclamarse como un Estado Social de Derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Se ha construido con lo que Gonzalo Cataño denominaba "la artesanía intelectual", que supone preparar semanalmente las clases, lecturas, reseñas, reflexiones, textos, para exponerlas en el salón de clases, debatirlas con discípulos, que luego se convierten en colegas en la cátedra y alimentadas por los estudiantes que pasan año tras año, de distintos lugares, formaciones y vocaciones. Nutrida por el dinámico desarrollo de este capítulo en estas más de tres décadas que incluye reformas constitucionales, modificaciones legales y sentencias de las cortes; instrumentos

con los cuales, los gobiernos de este periodo han ejecutado sus políticas con resultados que muestran avances verificables, pero también, tareas pendientes, todo para mejorar el bienestar de todos los colombianos, que es finalmente el objetivo esencial de la Hacienda Pública.

Por esto, enseñar resultó más un ejercicio de aprendizaje colectivo, explicar lo que hay detrás, el poder político, la economía y los instrumentos jurídicos, con sus alcances y limitaciones, sus principios, sus reglas, la forma como se aplican e interpretan los preceptos jurídicos, para comprender el fenómeno fiscal, de forma que sea posible una reflexión crítica sobre las tensiones, los desafíos y las oportunidades que emergen cuando el gasto público se define, se financia —particularmente con impuestos—, se ejecuta, se controla y se rinde cuentas ante la sociedad. Este libro recoge una vocación, la convicción de que ejercer la democracia exige la comprensión de las funciones del Estado en una economía de mercado, entendiendo su dimensión jurídica por todas las posibilidades de desarrollo profesional que ofrece a quien se prepara como abogado en nuestra Universidad Externado para actuar y participar sobre la realidad fiscal de la Colombia del siglo XXI.

La Constitución de 1991 marcó un giro fundamental: redefinió, de manera sustantiva, el papel que desempeña el Estado en la economía y en la vida de los ciudadanos, reconfigurando el marco que reconoce derechos sociales, seguridad y desarrollo, todo, con la conciencia de la función de la Hacienda Pública, esto es, lo que Sunstein y Holmes denominaron "el costo de los derechos", financiar las funciones estatales con los impuestos que los ciudadanos pagamos, conforme al poder tributario, pero limitado por los principios del sistema tributario. En estas tres décadas hemos visto la reformulación constitucional de las piezas fundamentales que le dan contenido simultáneamente al *estado social de derecho* y a la *descentralización* para mejorar las condiciones de salud y educación en los territorios, con

las recurrentes reformas tributarias que permitan cubrir estos compromisos, dentro de las cambiantes realidades económicas, políticas y sociales. En ese periodo se han aprobado dieciocho reformas del sistema impositivo, por lo menos siete estudios del sistema fiscal, elaborados por comisiones que han enriquecido los debates parlamentarios y modulado la estructura financiera, tanto en el aliento de la inversión como en la función redistributiva. Este es un resumen, de los dilemas más significativos para comprender, las prioridades del gasto público y los instrumentos elegidos para su financiación, la creación de reglas de juego que garantizan seguridad jurídica y, en última instancia, la legitimidad de las decisiones colectivas.

El objetivo central es proporcionar a quienes se preparan en la facultad de derecho para tener una visión integrada de la Hacienda Pública como disciplina jurídica. En ese marco, el gasto público no es solamente un conjunto de operaciones contables o presupuestarias; es una acción que organiza prioridades, define derechos y modela la forma en que la sociedad se organiza para afrontar sus necesidades y aspiraciones. La recaudación, por su parte, no es un fin en sí mismo, sino un medio para sostener ese gasto, para canalizar recursos hacia políticas públicas, para incentivar o desincentivar comportamientos económicos y para equilibrar la carga entre generadores de renta y consumidores, dentro de principios como la igualdad ante la ley, la eficiencia de las políticas y la justicia en la distribución. La administración tributaria, los procedimientos, las sanciones, las garantías procesales y la supervisión pública se constituyen, en suma, el andamiaje institucional que garantiza que el sistema funcione con transparencia y responsabilidad.

Este libro propone, en primer lugar, una aproximación conceptual que permite al lector entender la lógica subyacente de la Hacienda Pública. Se discuten los fundamentos teóricos que articulan la relación entre Estado, sociedad y economía; se examinan los principios que inspiran

el poder tributario y la gestión del gasto; y se analizan las tensiones entre legitimidad democrática, eficiencia económica y equidad distributiva. En segundo lugar, se aborda la dimensión institucional y normativa: el marco constitucional, los principios de legalidad, seguridad jurídica y justicia; las reglas que rigen el ciclo presupuestario; la estructura del sistema tributario; y la organización de la Administración y del proceso contencioso-administrativo que regula la recaudación y el control. En tercer lugar, se consideran las prácticas y los retos contemporáneos de la Hacienda Pública en Colombia: la globalización de la economía, la digitalización de la actividad económica, la informalidad y su impacto en la base tributaria, la descentralización y su efecto en la capacidad de recaudación y en la cohesión territorial, y las políticas fiscales orientadas a la equidad y al crecimiento.

La estructura del libro está concebida dentro del plan de estudios, para aprehender integralmente, fortalecer la capacidad de lectura y discutir críticamente las herramientas y sus aplicaciones prácticas en la disciplina jurídica. En cada capítulo se proponen dos objetivos complementarios: por un lado, presentar los fundamentos doctrinales y normativos que sustentan la disciplina; por el otro, exponer casos que ejemplifiquen su aplicación, particularmente con la jurisprudencia colombiana, ejemplos, debates y preguntas que invitan a la reflexión y a la aplicación de los conceptos en contextos reales. En este sentido, la educación superior, no se reduce a la transmisión de saberes, sino a la formación de una mirada crítica capaz de cuestionar lo establecido, proponer mejoras razonadas y enfrentar con rigor las complejidades de la Hacienda Pública contemporánea.

El primer capítulo introduce la política fiscal como el marco de referencia para entender la función del gasto público y su financiamiento. Aquí se examina el modelo de Estado, se discute la constitución económica y se rastrea la evolución de la teoría de la Hacienda Pública en Colombia.

Se analizan, además, las tensiones entre política fiscal y política tributaria, la necesidad de coordinación macroeconómica y el papel de la estabilidad fiscal en el marco de un crecimiento sostenible. Los apartados de este capítulo plantean preguntas centrales para estudiantes: ¿cómo se balancea la necesidad de gasto social con las limitaciones presupuestarias? ¿Qué límites y oportunidades presenta la legislación para ampliar la base tributaria sin sacrificar la equidad? ¿De qué manera el marco constitucional condiciona las decisiones fiscales y sus consecuencias para las personas y las empresas?

Un eje central de esta parte del libro es la legitimidad de la acción fiscal. La lógica moral y política de la recaudación exige principios que trascienden la técnica: legalidad, seguridad jurídica, eficiencia, generalidad, equidad y progresividad. Estos principios no son meras etiquetas: guían la construcción de tributos, la justificación de sus regímenes, la forma de medir su impacto y la manera de garantizar su ejecución sin legitimidad ciudadana. En un país con una historia de conflicto, violencia y desigualdad, la Hacienda Pública tiene una dimensión distributiva crucial: la recaudación y el gasto deben orientarse a reducir carencias y promover oportunidades, sin que ello signifique una carga excesiva para los sectores menos favorecidos o una captura de valor por parte de intereses concentrados. Este libro propone un marco de análisis que permite a los lectores examinar reformas y políticas desde la óptica de la justicia fiscal y de la viabilidad institucional.

En este recorrido teórico-práctico, se revisan conceptos como la eficiencia en la asignación de recursos, la elasticidad de la recaudación ante cambios de la economía, la resiliencia de las finanzas públicas ante *shocks* y la sostenibilidad de las cuentas públicas a lo largo del tiempo. Se presentan debates contemporáneos sobre la necesidad de introducir nuevos impuestos o ajustar tarifas, sobre la conveniencia de ampliar la base tributaria frente a la posibilidad de exoneraciones y

beneficios fiscales, y sobre la prioridad de proteger sectores vulnerables frente a la necesidad de consolidar el gasto en áreas estratégicas para el desarrollo. El objetivo pedagógico es que el estudiante aprenda a traducir estos debates a la elección de su práctica profesional, entendiendo que las decisiones fiscales tienen dimensiones técnicas y políticas que deben dialogar entre sí.

El capítulo 2 se centra en la constitución financiera y en la arquitectura presupuestaria que gobierna la forma en que el gasto se planifica, se ejecuta y se controla. Aquí se abordan las estructuras de gasto público, la Ley Orgánica del Plan y el Plan Nacional de Desarrollo, que define las prioridades de la inversión pública. Se analizan el Presupuesto General de la Nación, su estatuto orgánico y el papel que desempeñan los instrumentos presupuestarios que permiten la programación, ejecución y rendición de cuentas. Este bloque está diseñado para que el estudiante desarrolle una visión integrada de cómo se articulan la planificación estratégica, la supervisión institucional, la res-ponsabilidad democrática con la operación específica del gasto público.

Uno de los rasgos más relevantes de la experiencia colombiana es la insistencia en la continuidad y la previsibilidad presupuestaria, aun en medio de ciclos económicos adversos. En el análisis de la sostenibilidad fiscal, se destacan herramientas como el marco fiscal de mediano plazo y su función de alinear el gasto con los ingresos y con las metas macroeconómicas a mediano plazo. Además, se discuten las razones por las que la disciplina fiscal permanece como un elemento central de la política pública: la necesidad de preservar la capacidad de inversión, de sostener la seguridad social y de mantener la confianza de inversores y ciudadanos. Este diálogo entre planificación, ejecución y control es clave para entender la estabilidad de las finanzas públicas y la credibilidad del Estado.

En los apartados de este capítulo se ofrece, también, una mirada crítica a los límites del presupuesto: las tensiones entre

lo previsto y lo ejecutado, las desviaciones que pueden erosionar la gobernanza y la necesidad de mecanismos eficaces de control y rendición de cuentas. En particular, se analizan, cuestiones relacionadas con la transparencia, la eficiencia en el gasto y la responsabilidad por el uso de los recursos. Este estudio no es meramente técnico: busca que el alumno identifique, dentro de los procesos presupuestarios, las buenas prácticas que fortalecen la legitimidad de las decisiones y reducen las oportunidades de distorsión o corrupción.

El capítulo 3 trata el tema es la descentralización como un eje fundamental para entender la distribución de recursos y la capacidad institucional de las entidades territoriales. En sus apartados, se explora la estructura de los planos territoriales de desarrollo, la gestión de los presupuestos a nivel departamental y municipal, y el funcionamiento de los sistemas generales de participaciones y de regalías. Se reflexiona sobre la relación entre gobernanza local, equidad territorial y cohesión social. El lector se enfrenta a las preguntas críticas: ¿cómo se garantiza que los recursos redistributivos lleguen a las comunidades que más lo necesitan? ¿Qué papel juegan los instrumentos de financiación regional para impulsar la inversión productiva sin generar desequilibrios fiscales entre territorios?

El análisis también aborda los monopolios y su influencia en la disponibilidad de recursos, así como el impacto de las decisiones fiscales en la vida diaria de los ciudadanos y las empresas locales. En este marco, la educación fiscal y la transparencia se presentan como condicionantes claves para la legitimidad de la descentralización: sin una vigilancia adecuada, la autonomía territorial puede terminar generando fallas de equidad o llevar a escenarios de captura de rentas que perjudican a la población más vulnerable. El lector aprenderá a evaluar políticas de descentralización desde criterios técnicos y de justicia social, integrando conceptos de planificación estratégica, ejecución contractual, contabilidad gubernamental y control fiscal.

El capítulo 4 estudia la financiación pública, la deuda y la sostenibilidad de las cuentas. Se analizan las fuentes de ingresos del balance, la gestión de recursos parafiscales y los fondos especiales, y se examinan las condiciones que permiten sostener la inversión pública sin sacrificar la estabilidad macroeconómica. Se discuten, entre otros temas, la regulación de la deuda pública, el papel que desempeñan los instrumentos de deuda, los riesgos de la exposición externa y la dependencia de factores externos a la economía. También se abordan los instrumentos de la sostenibilidad fiscal, la regla fiscal y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, así como el incidente fiscal, como una forma de amortiguar las decisiones judiciales. Este bloque es crucial para comprender que la deuda, cuando se instrumenta con prudencia, puede funcionar como un instrumento de crecimiento y desarrollo; pero, cuando se gestiona de forma deficiente, compromete la credibilidad del Estado y la estabilidad de las finanzas públicas.

La discusión de la sostenibilidad no se limita a indicadores contables. Se aborda la cuestión estructural de la equidad intergeneracional: ¿cómo asegurar que las generaciones presentes y futuras hereden un marco fiscal sostenible? ¿Qué políticas de crecimiento y de recomendación son necesarias para mantener la capacidad de financiar derechos y servicios sin generar cargas excesivas sobre el crecimiento económico? En este contexto, el libro describe herramientas analíticas para evaluar decisiones de inversión, evaluar costos de oportunidad y estimar las repercusiones de diferentes escenarios fiscales a lo largo del tiempo. La finalidad es dotar a los estudiantes de una visión estratégica que relaciona la teoría con la práctica presupuestaria, la legitimidad democrática y la responsabilidad institucional.

El capítulo 5 profundiza en la constitución tributaria y en los principios que regulan el poder tributario. Aquí se examinan el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, así como los principios de eficiencia, generalidad,

equidad, progresividad y justicia. Este marco doctrinal es fundamental para analizar la obligación tributaria sustancial con sus manifestaciones en las contribuciones fiscales y parafiscales. Los estudiantes entenderán la dimensión normativa y ética del sistema tributario: ¿qué cargas se justifican, en qué condiciones y con qué salvaguardas para evitar arbitrariedad, abusos o efectos regresivos?

En los apartados de este capítulo, se presta atención a la estructura de los regímenes y la interacción entre tributos nacionales y territoriales, con especial énfasis en cómo las políticas públicas deben coordinarse para evitar distorsiones y para promover un sistema tributario que apoye la inversión y el crecimiento. Se analizan, asimismo, las cuestiones prácticas de la administración tributaria, la gestión de cobro y devoluciones, las obligaciones formales, la inscripción en el Registro Único Tributario y la función de la declaración. Todo esto se presenta con un enfoque pedagógico que invita a los estudiantes a traducir las reglas abstractas en un marco de actuación profesional, capaz de respaldar decisiones y resolver controversias con criterios técnicos y fundamentos jurídicos.

El capítulo 6 aborda el Sistema Tributario colombiano tal como está estructurado: los impuestos nacionales, los impuestos departamentales y los municipales, las estructuras de recaudación de cada tributo y las particularidades de cada figura impositiva. Este capítulo ofrece una visión panorámica del sistema tributario, el impuesto sobre la renta y sus complementarios, el impuesto al patrimonio, el Régimen Simple y el IVA, además de los beneficios aduaneros, timbre, GMF y otros tributos. Se discute la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y los distritos, así como el papel de las autoridades fiscales en la coordinación de políticas. Describe, además, enfoques sobre evasión y elusión tributarias, la economía informal, la necesidad de ampliar la base impositiva y la adopción de reglas modernas para la economía digital.

En los apartados de este capítulo, se sitúa la dimensión práctica de la recaudación: la facturación, la contabilidad y la información como pilares de un sistema tributario confiable. Se examinará el procedimiento tributario a cargo de la Administración Tributaria, la estructura funcional, las liquidaciones oficiales, el régimen probatorio y los medios de prueba. Se enfatiza la importancia de garantizar un debido proceso y una protección adecuada de derechos ante posibles irregularidades, sin perder de vista la necesidad de eficiencia y de una recaudación que sostenga el gasto público sin generar cargas desproporcionadas para los contribuyentes. Este bloque busca desarrollar la capacidad de analizar, diseñar y evaluar políticas y prácticas tributarias en un marco de integridad institucional y responsabilidad pública.

El capítulo 7 se ocupa de los procedimientos tributarios de recaudación, fiscalización e impugnación en la vía administrativa y judicial, tanto de los impuestos como de las sanciones tributarias. Se estudian las vías de control administrativo y judicial; la nulidad de los actos administrativos, el proceso de cobro con las medidas cautelares y medidas extraordinarias como la revocatoria directa. Por último, la apertura de la discusión en sede judicial, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la jurisdicción Contencioso-administrativa. Este segmento enfatiza la necesidad de un sistema de seguridad jurídica que proteja a los individuos y a las empresas frente a posibles abusos y, al mismo tiempo, garantice una recaudación eficaz y una ejecución adecuada de las obligaciones tributarias. En un marco académico, se propone un análisis crítico de las normas procesales y de las prácticas administrativas, promoviendo un enfoque de derechos que favorezca la equidad y la eficiencia en la resolución de conflictos fiscales.

La discusión de la vía judicial, de los recursos y de la interpretación de actos administrativos se presenta como una oportunidad para que los estudiantes desarrollen

habilidades de argumentación, análisis probatorio y construcción de argumentos jurídicos sólidos. Se abordan las dinámicas de la vía contenciosa, la tutela de derechos y la protección frente a las decisiones administrativas que afectan de manera directa la vida de las personas y la viabilidad de las empresas. Este último bloque busca preparar a los lectores para comprender las complejidades de la jurisdicción fiscal, las estrategias para la defensa de derechos y las herramientas para influir en la interpretación de la norma en contextos prácticos.

En resumen, el propósito es ofrecer una visión organizada y crítica de la dimensión jurídica de la Hacienda Pública en Colombia; proporcionando las herramientas útiles para el análisis doctrinal, la interpretación normativa y la aplicación práctico-profesional de los principios fiscales y presupuestarios. La divulgación, entendida como un puente entre teoría y realidad, se acompaña de un enfoque técnico que dota a los estudiantes de criterios para evaluar reformas, jurisprudencia y políticas públicas, con la sensibilidad necesaria para distinguir entre aquello que es viable políticamente y aquello que, desde el punto de vista jurídico-económico, es más equitativo, eficiente y sostenible a largo plazo.

Tiene una función pedagógica orientado a que los estudiantes de la Facultad de Derecho no solo comprendan la estructura del sistema tributario y presupuestario, sino que estén capacitados para analizar críticamente las reformas en curso, formular preguntas pertinentes y proponer mejoras que sean compatibles con la legalidad, la justicia y la eficiencia.

Este trabajo prosigue la tradición de la cátedra de Hacienda Pública en la facultad de derecho que, en su día, estuvo a cargo de profesores que nos enorgullecen porque combinaron su vocación universitaria con la práctica en el ejercicio tanto de importantes responsabilidades públicas, como las propias del derecho: Abel Cruz Santos, Aurelio

Camacho Rueda, Enrique Low Murtra y Juan Camilo Restrepo, todos autores de manuales y trabajos diversos sobre la Hacienda Pública.

También es un reconocimiento a quien fue nuestro mentor en el departamento, el profesor de la Universidad Carlos III de Madrid, Juan Zornoza, quien con su rigor, generosidad y disciplina dirigió este objetivo en su primera versión del 2007, el curso del Derecho Fiscal, del cual esta es su versión actualizada, ampliada en su contenido y abreviada en su extensión.

Además es el testimonio de la conformación de un grupo de discípulos que comenzaron por alumnos destacados, asistentes en la docencia, colegas en el debate y titulares de la cátedra posteriormente: Juan Esteban Gallego, Roberto Insignares, Gabriel Muñoz, Mauricio Marín y Andrés Medina.

Pero, sin duda, de una nueva generación que ya ejerce en la cátedra que por cuenta de los efectos de la pandemia se ha transformado en cinco cursos: José Manuel Castro, César Sánchez, Andrés Ordoñez, Eduardo Cubides, Camilo Perdomo, Victoria Hoyos, Carolina Martínez, Yoner Ojeda y Andrés Felipe Perdomo.

Desde luego, a sus destinatarios, que han sido muy activos con sus intervenciones, pruebas trabajos, exámenes, debates, nuestros alumnos en la cátedra en este periodo.

Por último, cómo no recordar a quien fue el responsable no solo del nombre del curso, sino del respaldo y el aliento para invitarme a la cátedra y que de esa semilla surgiera el departamento, la Maestría, la Maestría virtual con el CIAT, el Centro Externadista de Estudios Fiscales, la Revista del Departamento, los observatorios, el Semillero Abel Cruz Santos, el Seminario de Profesores, Aurelio Camacho Rueda, el Foro de Discusión Pública Enrique Low, los programas de posgrado en las distintas ciudades, los proyectos de consultoría, los múltiples encuentros, documentos, investigaciones y eventos de difusión que se han realizado, nuestro rector magnífico: Fernando Hinestrosa.

Este trabajo resume la tarea de preparar, dictar y reformular la cátedra de Hacienda durante tres décadas desde la Constitución de 1991, con lo cual, es heredero del curso de Derecho Fiscal, que publicamos con la dirección de Juan Zornoza, y la participación de los profesores, Roberto Insignares, Gabriel Muñoz y Mauricio Marín. Para esta versión abreviada en extensión, pero ampliada en su contenido, que da cuenta de la evolución de la cátedra, y actualizada con la producción de este periodo, fue muy significativa la participación del profesor Juan Esteban Gallego, en particular los debates sobre la función del derecho en la política pública que vivimos, desde el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Hacienda Distrital, el DNP; luego, con Roberto Insignares sobre la metodología en el ejercicio de la docencia; más tarde, con el valor de la jurisprudencia con Gabriel Muñoz, y los aportes desde el ejercicio profesional tanto para el sector público con Andrés Medina como con el sector privado con Mauricio Marín y en el proceso de transición con la nueva generación con José Manuel Castro, Mary Claudia Sánchez, César Sánchez y Andrés Ordoñez, ahora, bajo la dirección en el departamento de Olga Lucía González y el respaldo de los rectores Juan Carlos Henao y Hernando Parra y las decanas de la Facultad de Derecho, Adriana Zapata y Emilssen González de Cancino.

En la preparación y revisión de los materiales, participaron los componentes de la línea de investigación en Hacienda Pública, Lina Novoa, Henry Rodríguez y Santiago Ortiz.

Este trabajo es sobre la importancia en la formación de un abogado de la Hacienda Pública, y su contribución a ese dilema entre equidad y eficiencia que nos plantea la Constitución de 1991. El Derecho Fiscal —como el derecho en general—, si bien tiene como principio la justicia, debe articularse con nuestra realidad social, entendiendo que los instrumentos jurídicos permiten hacer efectiva la seguridad, la justicia y el desarrollo humano y económico de la nación, logrando los consensos que exige una sociedad pluralista y democrática.

Capítulo 1
Constitución económica

La Hacienda Pública es el estudio de la actividad financiera del Estado, que comprende los gastos autorizados legalmente en el presupuesto y las fuentes para su financiación. Estas atribuciones se confieren a los distintos órganos del Estado, ya que se trata de funciones y competencias sujetas a un estricto principio de legalidad, regido por parámetros de jerarquía y competencia.

En la actividad financiera del Estado confluyen lo político, en esencia, el poder otorgado democráticamente; lo económico, en tanto administración de recursos; y, por supuesto, el derecho, pues implica imponer obligaciones y ejecutar recursos financieros, es decir, recaudar y gastar.

La constitución financiera comprende dos partes: el gasto público y sus fuentes de financiación. Estos temas se abordarán desde una perspectiva dogmática, en su evolución y sus aplicaciones en el ordenamiento jurídico colombiano.

Nuestra economía se rige por los principios del sistema capitalista; es decir, la provisión de bienes y servicios que demanda la sociedad es producida y distribuida libremente por los agentes privados, y los precios se determinan por el mercado, conforme a la ley de la oferta y la demanda.

La historia demuestra que el mercado genera imperfecciones, conocidas como *fallas del mercado*, razón por la cual el Estado interviene para corregirlas (Cuevas, 2003, pp. 15-51). Mediante la política fiscal en un Estado de

derecho se pueden diferenciar la economía política de la política económica: la primera es el uso de instrumentos económicos como estrategia del gobierno —prioridades de gasto y monto de carga tributaria, para cumplir sus funciones y objetivos—, y la segunda define el rol del Estado como director de la economía, las directrices para los agentes privados y los instrumentos de intervención que utilizará.

El concepto de *constitución económica* ha sido reconocido en la doctrina que tiene dos ejes, el Estado y los agentes privados, con base en dos instituciones que caracterizan a una economía de mercado: la libertad económica (art. 333) y la propiedad privada (art. 58). En el otro lado de la balanza, el art. 334 asigna al Estado un papel protagónico como director de la economía para cumplir sus fines esenciales y, en particular, le confiere poderes de intervención para lograr dichos propósitos en sectores de interés general como el ahorro público, los servicios públicos domiciliarios, la seguridad social (salud, pensiones y riesgos), el transporte y la infraestructura, entre otros. Como se ha reconocido en el constitucionalismo europeo, la constitución económica es el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, tanto del Estado como del sector privado (Aragón, M.).

Para la Corte Constitucional —Sentencia C-032 de 2025, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar—, la Constitución de 1991 no adopta una postura económica neutral, pues establece de manera explícita un modelo de economía social de mercado como pilar del ordenamiento constitucional, considerando que el mercado es un mecanismo idóneo y eficiente para la asignación de bienes y servicios, pero cuyo funcionamiento está condicionado al cumplimiento de deberes específicos por parte del Estado para hacerlo compatible con los fines del Estado social de derecho. La función estatal es doble: por un lado, debe proteger y asegurar las condiciones para un mercado libre y competitivo, donde

todos los agentes económicos puedan participar en igualdad de condiciones. Por otro lado, y de manera simultánea, le corresponde intervenir para corregir las imperfecciones inherentes al mercado, enfocándose en promover activamente la competencia y, fundamentalmente, en garantizar la plena vigencia y eficacia de los derechos fundamentales de las personas, los cuales no pueden ser vulnerados por las dinámicas de la oferta y la demanda. La justificación de la intervención estatal, por tanto, es la necesidad de armonizar la libertad económica con los objetivos superiores del Estado, priorizando siempre la efectividad de los derechos de los ciudadanos en un entorno que, a su vez, fomente la competitividad. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que este sistema se distancia tanto de un liberalismo clásico, que proscribe la intervención, como de un modelo de planificación centralizada, donde el Estado monopoliza la producción, reconociendo a la iniciativa privada como motor del desarrollo, pero encauzándola para proteger el interés general.

La Constitución establece instituciones como la propiedad privada, la libertad de empresa, el deber de contribuir al financiamiento del gasto público mediante el sistema tributario y el sistema de seguridad social (Zornoza, J.). Sin embargo, esto no implica definir un modelo económico ni adoptar una postura neutral en la dirección de la economía, sino de establecer un mínimo constitucional que debe respetarse en la configuración de cualquier modelo económico posible (Ramallo, J.). En nuestro caso, se propone un equilibrio entre los principios del libre mercado y el papel regulador del Estado, una suerte de «economía social de mercado» que busca armonizar el derecho a la propiedad privada y las libertades económicas —libertad de empresa, libre competencia e iniciativa privada— con la intervención estatal, todo encaminado al cumplimiento de las finalidades constitucionales *centradas en la protección del interés general.*

> Este debate entre productores, propietarios y consumidores acerca de la conveniencia de una mayor o menor intervención del Estado en los mercados y en el diseño de dinámicas económicas que impulsen el desarrollo e incrementen el bienestar de las personas ha terminado por convertirse en el escenario de ásperos combates ideológicos, jurídicos y económicos. ¿Es la intervención del Estado en las relaciones económicas una imposición de un grupo sobre otro para construir un estado de cosas que favorezca el crecimiento económico y la concentración de la riqueza? ¿O, por el contrario, la actividad estatal es necesaria para preservar principios axiológicos alrededor de los cuales se han construido consensos históricos, como el bienestar, la vida y el trabajo digno, la protección de derechos fundamentales y la satisfacción de necesidades básicas para todos los ciudadanos? Más allá de los interesantes y extensos debates libertarios y de su defensa a ultranza de las libertades individuales, tomaremos partido por los postulados clásicos del Estado Social de Derecho y su defensa de un conjunto mínimo de derechos sociales que deberán ser garantizados mediante el trabajo conjunto de todos los asociados. En este sentido, las luchas históricas han demostrado que, para contrarrestar el "egoísmo" propio de los postulados de la economía clásica, es necesario construir acuerdos previos sobre los objetivos sociales y adoptar cierto nivel "keynesiano" de intervención en las decisiones económicas. El Estado debe intervenir, al menos de manera instrumental, en la creación de mecanismos que aseguren el cumplimiento de ese mínimo axiológico consagrado en la Constitución Política. (Gallego, 2017)

Como la Constitución contiene normas abiertas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido principios económicos que, en algunos casos, tienen carácter de derechos fundamentales y, por ende, están sujetos a restricciones. Además, regula y limita el ejercicio del poder fiscal. Alexei Julio señala los mandatos constitucionales de intervención estatal para mejorar la calidad de vida, lograr una distribución equitativa de oportunidades y preservar un ambiente sano, en el marco del desarrollo sostenible, garantizando