

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL IMPACTO ESTRUCTURAL DE LAS
NORMALIZACIONES TRIBUTARIAS: LEY 1943 DE 2018 VS. LEY 2010 DE 2019



EDGAR ENRIQUE SARMIENTO SABOGAL



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO

2026

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL IMPACTO ESTRUCTURAL DE LAS
NORMALIZACIONES TRIBUTARIAS: LEY 1943 DE 2018 VS. LEY 2010 DE 2019

EDGAR ENRIQUE SARMIENTO SABOGAL

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho
Tributario

Asesor

Mg. OSCAR FERNANDO QUIROGA SÁNCHEZ
Magíster en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO

2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O. P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano de la Faculta de Derecho

Objetivo general

Analizar cuantitativamente el impacto estructural de las normalizaciones tributarias implementadas mediante la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019, mediante la comparación de indicadores de recaudo, valor de activos normalizados y número de contribuyentes, con el fin de evaluar su eficacia en la ampliación de la base gravable y sus efectos sobre el comportamiento tributario de los contribuyentes en Colombia y sus implicaciones en la política fiscal de largo plazo.

Objetivos específicos

1. Analizar históricamente la evolución del impuesto de normalización tributaria en Colombia, desde su introducción en la Ley 1739 de 2014 hasta su configuración en la Ley 1943 de 2018 y su posterior reiteración en la Ley 2010 de 2019, con el fin de comprender cómo los cambios normativos, jurisprudenciales y contextuales han modelado su naturaleza jurídica, sus características técnicas, sus tarifas aplicables y su utilización como herramienta de política fiscal recurrente.
2. Comparar, mediante técnicas descriptivas (tablas y variaciones porcentuales), los resultados oficiales de la normalización tributaria de 2019 (Ley 1943 de 2018) y de 2020 (Ley 2010 de 2019) reportados por la DIAN, con el propósito de medir la variación en el recaudo, en el valor de los activos normalizados y en el número de contribuyentes que se acogieron a cada jornada.
3. Determinar, a partir del análisis de las variaciones porcentuales y de la relación entre tarifa aplicada y montos normalizados, el grado de eficacia recaudatoria de cada ley, evaluando la existencia de rendimientos decrecientes en la utilización consecutiva del mecanismo de normalización tributaria.

Análisis comparativo del impacto estructural de las normalizaciones tributarias: ley 1943 de 2018 vs. Ley 2010 de 2019

Edgar Enrique Sarmiento Sabogal¹

Oscar Fernando Quiroga²

Resumen

El presente trabajo analiza el impacto estructural de las normalizaciones tributarias implementadas de manera consecutiva en Colombia mediante la Ley 1943 de 2018³. La investigación adopta un enfoque histórico y comparativo para evaluar la efectividad de ambos mecanismos en términos de recaudo, ampliación de la base gravable y cultura tributaria. La metodología empleada consistió en un análisis cuantitativo de los resultados de recaudo a pesar de compartir el objetivo de generar ingresos extraordinarios, los resultados discrepan significativamente: la normalización de 2019 con la ley 1943 de 2018 (Congreso de la República de Colombia., 2018) logró normalizar activos por \$10,7 billones con una tarifa del 13%, mientras que la Ley 2010 de 2020 (Congreso de la República de Colombia., 2019), afectada por un aumento de tarifa al 15% y la crisis del COVID-19, redujo su alcance a \$4,9 billones. La comparación de los resultados de estas dos jornadas consecutivas es crucial para evaluar la efectividad y el impacto estructural de este tipo de medidas en la economía colombiana.

Palabras Clave: Normalización tributaria, activos omitidos, evasión fiscal, recaudo tributario, amnistía tributaria, pasivos inexistentes.

Abstract

This paper analyzes the structural impact of the tax normalizations implemented consecutively in Colombia through Law 1943 of 2018 (declared unenforceable, yet its effects were

¹ Ingeniero Civil - Universidad Nacional. Abogado – IDEAS Corporación Universitaria de Colombia. Especialista en Contratación Estatal –Universidad Externado de Colombia

² Abogado – Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Urbano – Universidad del Rosario. Magíster en Derecho y Gestión Urbana – Universidad del Rosario

³ Declarada Inexequible en la Sentencia C-481, 2019, pero cuyos efectos se mantuvieron hasta 31/12/2019

maintained) and in 2020 under Law 2010 of 2019. The research adopts a comparative approach to evaluate the effectiveness of both mechanisms in terms of revenue collection, expansion of the tax base, and tax culture. The methodology employed consisted of a quantitative analysis of collection results. Despite sharing the objective of generating extraordinary revenue, the results differ significantly: the 2019 normalization (Law 1943) managed to normalize assets worth COP 10.7 trillion with a 13% rate, whereas the 2020 normalization (Law 2010), affected by a rate increase to 15% and the COVID-19 crisis, saw its scope reduced to COP 4.9 trillion. Comparing the results of these two consecutive periods is crucial for evaluating the effectiveness and structural impact of this type of measure on the Colombian economy.

Keywords: Tax normalization, omitted assets, tax evasion, tax revenue, tax amnesty, nonexistent liabilities.

Introducción

La historia reciente del derecho tributario en Colombia ha estado marcada por una sucesión acelerada de reformas fiscales, síntoma de un déficit estructural y de la necesidad incesante de recursos públicos. En este devenir legislativo, la figura del "Impuesto de Normalización Tributaria" ha surgido excepcional y temporalmente como una solución pragmática a los contribuyentes colombianos para incorporar activos omitidos o pasivos inexistentes a una tarifa especial reducida, con el fin de regularizar su situación fiscal y ampliar la base gravable futura. El presente trabajo de investigación aborda un fenómeno jurídico singular ocurrido entre 2019 y 2020: la implementación consecutiva de dos regímenes de normalización casi idénticos en su estructura, pero diferenciados por su contexto de validez y sus parámetros tarifarios. Se trata de la transición entre la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019. Para el desarrollo de esta investigación se empleó el método histórico y cuantitativo ya que permite analizar las instituciones jurídicas no como entes estáticos, sino como productos de una evolución temporal determinada por factores políticos y económicos. Bajo este enfoque, se estudia la norma desde sus antecedentes (origen de la figura en leyes previas), su momento de vigencia (el fallo de inexequibilidad diferida) (Corte Constitucional Colombiana, 2019) y su impacto posterior en la estructura del sistema tributario. El objetivo es comparar si la repetición de estas amnistías, validadas bajo la doctrina de la libertad

de configuración legislativa, fortalece las finanzas del Estado o debilita la integridad del sistema jurídico fiscal.

Capítulo 1. Evolución histórica del impuesto de normalización tributaria en Colombia

1.1 Naturaleza Jurídica del Impuesto de Normalización Tributaria

El Impuesto de Normalización Tributaria constituye una figura jurídica híbrida que combina elementos de amnistía fiscal, impuesto extraordinario y mecanismo de saneamiento patrimonial. Su naturaleza jurídica ha sido objeto de análisis y debate doctrinario, generando posiciones diversas sobre su clasificación dentro del ordenamiento tributario colombiano.

Desde la perspectiva de la teoría del tributo (Constitución Política de Colombia, 1991, Art.338, pág. Art.338) el Impuesto de Normalización Tributaria cumple con los elementos esenciales que debe tener todo tributo según su definición clásica: (i) es una prestación pecuniaria, (ii) establecida por ley, (iii) de carácter obligatorio para quienes deciden acogerse al régimen, y (iv) destinada a financiar los gastos generales del Estado. Sin embargo, presenta características particulares que lo diferencian de los tributos ordinarios.

La Corte Constitucional, en diversas sentencias (Corte Constitucional de Colombia, 2013), (Corte Constitucional Colombiana, 2019), ha reconocido la constitucionalidad del Impuesto de Normalización Tributaria como un impuesto complementario al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto sobre el Patrimonio. El Alto Tribunal ha señalado que se trata de un tributo con finalidad específica: incentivar la declaración voluntaria de activos omitidos y la corrección de pasivos inexistentes, a cambio de una tarifa preferencial y de la extinción de la acción penal tributaria.

Como menciona, (Rozas Valdés , 2013) el Impuesto de Normalización Tributaria se clasifica dentro de la categoría de "impuestos de regularización patrimonial", caracterizados por gravar una manifestación de capacidad contributiva que había permanecido oculta al fisco, y cuya declaración voluntaria genera beneficios adicionales para el contribuyente más allá de la simple aplicación de la tarifa preferencial.

Los elementos estructurales del impuesto son: (a) Hecho generador: la tenencia de activos omitidos en declaraciones de periodos anteriores o la inclusión de pasivos inexistentes; (b) Sujeto activo: la Nación, representada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian); (c) Sujeto pasivo: personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta que

deciden voluntariamente acogerse al régimen; (d) Base gravable: el valor total de los activos omitidos o de los pasivos inexistentes; (e) Tarifa: establecida en 13% (Congreso de la República de Colombia., 2018) y el 15% (Congreso de la República de Colombia., 2019)y (f) Causación: en el momento de la presentación de la declaración del impuesto de normalización.

1.2 Antecedentes Históricos en Colombia (2014-2019)

La historia del Impuesto de Normalización Tributaria en Colombia inició formalmente con la (Congreso de la República de Colombia, 2014)conocida como Reforma Tributaria Estructural, promulgada durante la administración del presidente Juan Manuel Santos. Esta norma introdujo por primera vez en la legislación tributaria colombiana reciente un impuesto complementario destinado específicamente a normalizar activos omitidos, con una tarifa del 10% sobre el valor de los activos declarados.

El contexto económico de 2014 era particularmente complejo: Colombia enfrentaba la caída en los precios internacionales del petróleo (de USD 100 por barril en junio de 2014 a USD 50 en diciembre de 2014), lo que generó una reducción significativa en los ingresos fiscales provenientes de la exportación de hidrocarburos y de las utilidades de Ecopetrol. Adicionalmente, el país iniciaba negociaciones de paz con las FARC, lo que implicaba compromisos presupuestales de largo plazo.

Los resultados de la normalización tributaria de 2014-2015 (Congreso de la República de Colombia, 2014) fueron significativos: según datos oficiales de la DIAN (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019), se normalizaron activos por valor de \$59,6 billones de pesos, generando un recaudo de \$5,96 billones (aplicando la tarifa del 10%). Este éxito inicial llevó al Gobierno Nacional a considerar la normalización como un instrumento efectivo de política fiscal para generar recursos extraordinarios.

(Congreso de la República de Colombia., 2018) representó la segunda implementación del Impuesto de Normalización Tributaria en un periodo de cinco años, manteniendo la tarifa del 13% y replicando en gran medida la estructura normativa de las leyes anteriores. Como se ha señalado, esta ley fue declarada inexecutable por vicios de procedimiento, pero sus efectos se mantuvieron durante 2019.

Finalmente, (Congreso de la República de Colombia., 2019)configuró la tercera normalización tributaria en seis años, incrementando la tarifa al 15%. Esta recurrencia sistemática

del mecanismo genera interrogantes fundamentales sobre su sostenibilidad como instrumento de política fiscal y sobre sus efectos en la cultura tributaria de largo plazo.

1.3 Teoría Económica de las Amnistías Tributarias

La teoría económica ha desarrollado modelos comprehensivos para analizar los efectos de las amnistías tributarias sobre el comportamiento de los contribuyentes y sobre el recaudo fiscal de largo plazo. El modelo seminal de (Allingham & Sandmo, 1972) sobre cumplimiento tributario proporciona el marco analítico fundamental para comprender las decisiones de los contribuyentes frente a las oportunidades de normalización.

Según este modelo, el contribuyente racional compara el beneficio esperado de la evasión (la reducción en el pago de impuestos multiplicada por la probabilidad de no ser detectado) con el costo esperado (la sanción multiplicada por la probabilidad de detección). La introducción de una amnistía tributaria altera fundamentalmente esta ecuación de decisión al reducir el costo esperado de la evasión pasada y al generar expectativas de futuras amnistías que reducen el costo esperado de la evasión futura. (Alm & Beck, 1993) demostraron empíricamente que las amnistías tributarias generan tres efectos temporales diferenciados: (i) un efecto de corto plazo positivo sobre el recaudo, derivado de la regularización de activos ocultos; (ii) un efecto de mediano plazo neutro o ligeramente negativo, cuando algunos contribuyentes que se acogieron a la amnistía retornan a patrones de cumplimiento ordinario; y (iii) un efecto de largo plazo negativo, cuando las expectativas de futuras amnistías erosionan el cumplimiento voluntario.

(Luitel & Sobel, 2007) encontraron evidencia robusta de que las amnistías tributarias repetitivas generan rendimientos decrecientes significativos. En su estudio de 37 programas de amnistía implementados en 32 estados de Estados Unidos entre 1981 y 2004, determinaron que la segunda amnistía recaudaba en promedio un 60% menos que la primera, y que amnistías subsecuentes presentaban efectividad aún menor. Estos hallazgos son consistentes con la hipótesis de que el "stock" de contribuyentes evasores dispuestos a regularizar se agota progresivamente.

Desde la perspectiva de la economía del comportamiento, (Torgler, 2003) ha señalado que las amnistías tributarias afectan negativamente la "moralidad fiscal" (tax morale), entendida como la motivación intrínseca de los individuos para cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias. Las amnistías recurrentes pueden ser interpretadas por los contribuyentes como señales de que el Estado es débil en su capacidad de fiscalización y control, lo que reduce el riesgo

percibido de la evasión y, por tanto, el cumplimiento voluntario. (Marchese, 2014) propone un modelo teórico que distingue entre amnistías "de una sola vez" (one-shot) y amnistías recurrentes. Las primeras pueden ser efectivas si se acompañan de incrementos creíbles en la capacidad de fiscalización, mientras que las segundas tienden a ser contraproducentes al generar expectativas de repetición. En el caso colombiano, la evidencia sugiere claramente que las normalizaciones se han convertido en mecanismos recurrentes, con los costos de largo plazo que ello implica.

La teoría de juegos también aporta perspectivas valiosas. Según (Stella, 1991), la relación entre la autoridad tributaria y los contribuyentes puede modelarse como un juego repetido, donde las estrategias de cada parte dependen de las acciones pasadas y de las expectativas sobre acciones futuras. La implementación recurrente de amnistías puede interpretarse como una estrategia dominante del Estado de "perdonar" la evasión periódicamente, lo que induce a los contribuyentes a adoptar estrategias de evasión temporal como respuesta óptima.

1.4 Análisis comparativo normativo: Ley 1943 de 2018 vs. Ley 2010 de 2019

Aplicando el método comparativo sobre la línea de tiempo legislativa, se evidencian cambios paramétricos que responden a la intención del legislador de castigar la inacción de quienes no se acogieron a la primera oportunidad.

1.5 Elementos estructurales comunes

A pesar de estar contenidas en leyes diferentes y de aplicarse en periodos fiscales distintos (2019 y 2020 respectivamente), las normalizaciones tributarias de la (Congreso de la República de Colombia., 2018) y de la (Congreso de la República de Colombia., 2019) comparten una estructura dogmática prácticamente idéntica en sus elementos esenciales. Esta similitud obedece a que la Ley 2010 fue concebida como un reemplazo normativo de la Ley 1943, tras la declaratoria de exequibilidad de esta última por parte de la Corte Constitucional.

El hecho generador es idéntico en ambas normalizaciones: la tenencia de activos omitidos en declaraciones tributarias de periodos anteriores al año de implementación del impuesto, o la inclusión de pasivos inexistentes en dichas declaraciones. Se entiende por activos omitidos aquellos que, estando en poder del contribuyente, no fueron reportados en las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios ni en las declaraciones del impuesto sobre el

patrimonio. Por pasivos inexistentes se entienden aquellas obligaciones que fueron incluidas en las declaraciones tributarias sin que correspondieran a deudas reales y efectivas.

Los sujetos pasivos también son idénticos: pueden acogerse al Impuesto de Normalización Tributaria las personas naturales y jurídicas que sean contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, independientemente de que en el momento de acogerse al régimen de normalización estén o no obligadas a declarar. Este aspecto es particularmente relevante, ya que permite que contribuyentes que no han declarado en periodos anteriores (por ejemplo, por estar por debajo de los topes de obligatoriedad) puedan normalizar activos que poseen.

Los beneficios derivados del acogimiento al régimen son sustancialmente equivalentes en ambas leyes: (i) no genera renta líquida gravable ni ganancia ocasional en el año de la normalización; (ii) no se considera incremento patrimonial no justificado para efectos de comparaciones patrimoniales en años subsiguientes; (iii) extingue la acción penal por los delitos de omisión de activos, inclusión de pasivos inexistentes y defraudación fiscal, relacionados con los activos y pasivos normalizados; (iv) excluye de procesos de fiscalización los periodos y conceptos saneados; y (v) no genera sanciones administrativas por las omisiones o inexactitudes corregidas. El procedimiento de declaración y pago también es análogo: los contribuyentes deben presentar una declaración específica del Impuesto de Normalización Tributaria, señalando detalladamente los activos omitidos o pasivos inexistentes que están saneando, su valor, naturaleza y ubicación. El impuesto debe liquidarse aplicando la tarifa correspondiente sobre el valor total de los activos omitidos o pasivos inexistentes, y pagarse dentro del plazo establecido por cada ley. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos formales invalida el saneamiento y mantiene vigentes las consecuencias jurídicas de las omisiones originales.

Capítulo 2. Diferencias paramétricas fundamentales

Las diferencias principales entre ambas normalizaciones se concentran en aspectos paramétricos que, sin modificar la estructura esencial del tributo, afectaron significativamente sus resultados efectivos. La siguiente tabla presenta una comparación sistemática de estos elementos:

Tabla 1*Estructura General Impuesto de Normalización Tributaria*

Concepto	Ley 1943 de 2018	Ley 2010 de 2019
Hecho generador	Posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2019	Posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2020.
Sujeto pasivo	Contribuyentes del impuesto sobre la renta	Contribuyentes del impuesto sobre la renta
Base gravable	Valor patrimonial de los activos omitidos o autoevaluó	Similar a la anterior, pero con ajustes en el costo fiscal para activos normalizados.
Tarifa	13%	15%
Contexto jurídico	La ley fue declarada inexecutable por vicios de trámite mediante la Sentencia C-481 de 2019, pero la Corte moduló sus efectos para que rigiera hasta el 31 de diciembre de 2019, generando un complejo escenario de seguridad jurídica.	Implementada durante el inicio de la crisis global por la pandemia de COVID-19, lo que afectó la liquidez y la confianza de los inversionistas.

Como se observa en la tabla comparativa, la diferencia más significativa es el incremento tarifario del 13% al 15%, que representa un aumento del 15,4% en el costo de normalización. Este incremento no fue arbitrario; responde a una lógica de "progresividad sancionatoria" implementada por el legislador de 2019. Al tratarse de una segunda oportunidad consecutiva de regularización (provocada por la caída de la ley anterior), el Congreso consideró equitativo aumentar el costo para aquellos contribuyentes que no se acogieron a la primera jornada de 2019 a pesar de haber tenido la oportunidad.

2.1 Datos oficiales de recaudo y normalización de activos.

Con base en los informes oficiales publicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se consolidaron los siguientes datos sobre las normalizaciones tributarias de 2019 y 2020:

Tabla 2*Cifras clave de la normalización tributaria*

Indicador	Normalización 2019 (Ley 1943)	Normalización 2020 (Ley 2010)	Diferencia (2019 vs 2020)
Recaudo Obtenido	\$1,1 billones de pesos	\$627.561 millones de \$	-43%
Activos Normalizados	\$10,7 billones de pesos	\$4,9 billones de pesos	-54,2%
Número de Contribuyentes	5.482	4.778	-13%

La jornada de 2019 (Ley 1943, 2018) mostró un mayor éxito en términos de recaudo y activos normalizados en comparación con la de 2020 (Ley 2010, 2019) la diferencia se explica, en parte, por el aumento de la tarifa y el contexto económico del año 2020, marcado por la incertidumbre de la pandemia de COVID-19.

Los datos consolidados evidencian una caída dramática en la efectividad de la normalización tributaria de 2020 respecto a la de 2019. El valor de activos normalizados disminuyó en \$5,8 billones (54,2%), pasando de \$10,7 billones en 2019 a \$4,9 billones en 2020. Esta reducción es particularmente significativa considerando que se implementó apenas un año después y que el universo potencial de contribuyentes con activos omitidos no había cambiado sustancialmente.

El recaudo efectivo experimentó una disminución del 43%, pasando de \$1,1 billones en 2019 a \$627.561 millones en 2020. Aunque esta reducción en términos porcentuales es menor que la reducción en activos normalizados (43% vs 54,2%), ello obedece al efecto compensatorio del incremento tarifario del 13% al 15%. Sin el incremento de tarifa, la caída en el recaudo habría sido aún más pronunciada.

El número de contribuyentes que se acogieron al régimen de normalización cayó un 13%, de aproximadamente 5.482 en 2019 a 4.778 en 2020. Esta reducción sugiere que el universo de contribuyentes dispuestos a normalizar se agotó rápidamente, y que la segunda jornada solo capturó aquellos que por diversas razones no pudieron acogerse a la primera (desconocimiento, imposibilidad de liquidez en 2019, descubrimiento tardío de omisiones, etc.).

Aunque la jornada de 2020 fue menos exitosa en términos de valor, su impacto estructural radica en que consolidó la transparencia fiscal al continuar el proceso de formalización de capitales, especialmente aquellos ubicados en el exterior (como Panamá y Estados Unidos), lo que facilita el intercambio automático de información tributaria con otras jurisdicciones (Revista Semana, 2020)

2.2 Análisis de la elasticidad-precio de la normalización

Un aspecto fundamental del análisis económico es determinar la sensibilidad de la demanda de normalización tributaria ante cambios en su precio (tarifa). La elasticidad-precio de la demanda mide el cambio porcentual en la cantidad demandada (activos normalizados) ante un cambio porcentual en el precio (tarifa). En términos formales:

- Elasticidad = (% cambio en activos normalizados) / (% cambio en tarifa)
- Elasticidad = $(-54,2\%) / (+15,4\%) = -3,52$

Una elasticidad de -3,52 indica que la demanda de normalización tributaria es altamente elástica: un incremento del 2% en la tarifa genera una disminución del 3,52% en el valor de activos normalizados. Este resultado tiene implicaciones importantes para el diseño de futuras políticas de normalización: incrementos tarifarios moderados pueden generar reducciones desproporcionadas en la base gravable, resultando en menores recaudos totales.

Sin embargo, es importante señalar que la elasticidad calculada no es exclusivamente atribuible al incremento tarifario. El contexto económico de crisis generado por la pandemia COVID-19 sin duda afectó la capacidad y disposición de los contribuyentes para normalizar activos. En condiciones de incertidumbre económica, los contribuyentes tienden a priorizar la liquidez y a posponer decisiones fiscales no urgentes. Por tanto, la elasticidad observada (-3,52) debe interpretarse como un límite superior, que incorpora tanto el efecto precio como el efecto crisis económica.

Una estimación conservadora del efecto-precio puro podría situarse en torno a -2,0, lo que aún indica alta sensibilidad. Esto sugiere que futuras normalizaciones deberían evitar incrementos tarifarios significativos si el objetivo es maximizar el recaudo y la normalización de activos.

Capítulo 3. Eficacia recaudadora de cada ley sobre el impuesto de normalización tributaria

3.1 Ampliación de la base gravable y sostenibilidad fiscal

El impacto estructural más inmediato y positivo de ambas normalizaciones es la incorporación de \$15,6 billones de pesos al patrimonio declarado de los contribuyentes (suma de \$10,7 billones en 2019 y \$4,9 billones en 2020). Estos activos, que previamente permanecían ocultos al fisco, quedan ahora sujetos a tributación ordinaria en los años subsiguientes, tanto por concepto de Impuesto sobre la Renta (generado por las rentas que dichos activos produzcan) como por concepto de Impuesto al Patrimonio (cuando aplique).

Para dimensionar el impacto fiscal de largo plazo, es necesario estimar el recaudo tributario futuro derivado de estos activos normalizados. Asumiendo que los activos normalizados generan una rentabilidad promedio del 5% anual (estimación conservadora que incluye activos financieros, inmuebles y otros), y aplicando una tarifa promedio del impuesto sobre la renta del 35%, el recaudo anual adicional esperado sería:

- $\text{Recaudo anual esperado} = \$15,6 \text{ billones} \times 5\% \times 35\% = \$273.000 \text{ millones anuales}$

Este recaudo anual de \$273.000 millones, multiplicado por un horizonte temporal de 10 años (aplicando una tasa de descuento del 5%), genera un valor presente neto de recaudo futuro de aproximadamente \$2,1 billones. A esto debe sumarse el recaudo por Impuesto al Patrimonio cuando corresponda, que podría agregar otros \$220.000 millones en valor presente.

Por tanto, el beneficio fiscal total de largo plazo de ambas normalizaciones (recaudo inmediato más recaudo futuro esperado) se estima en:

- $\text{Beneficio total} = \$1,73 \text{ billones (recaudo inmediato)} + \$2,1 \text{ billones (recaudo futuro VPN)} + \$0,22 \text{ billones (patrimonio VPN)} = \$4,05 \text{ billones}$

Esta cifra debe compararse con el "costo de oportunidad" de las normalizaciones, entendido como el recaudo que se habría obtenido si esos mismos activos hubieran sido detectados mediante fiscalización ordinaria y gravados a tarifas plenas sin los beneficios de extinción de acción penal y exención de sanciones. Bajo este escenario, el recaudo podría haber sido significativamente mayor, aunque la probabilidad de detección efectiva a través de fiscalización ordinaria es incierta y probablemente baja dada la capacidad limitada de la DIAN.

3.2 El Efecto Sustitución y la Erosión de la Cultura Tributaria

El impacto estructural negativo más significativo de la aplicación recurrente de normalizaciones tributarias es el denominado "efecto sustitución" o "efecto amnistía", ampliamente documentado en la literatura económica especializada. Este efecto se produce cuando los contribuyentes anticipan racionalmente que el Estado ofrecerá periódicamente oportunidades de regularización a bajo costo, lo que reduce los incentivos para cumplir oportunamente con las obligaciones tributarias.

La lógica económica del efecto sustitución es relativamente simple: si un contribuyente espera que en el futuro cercano (uno o dos años) habrá una nueva normalización con tarifa preferencial del 13%-15%, el costo esperado de evadir temporalmente es menor que el costo de cumplir inmediatamente con tarifas ordinarias del 35%-39%. En términos de teoría de decisiones bajo incertidumbre, el valor esperado de evadir y esperar una amnistía puede superar el valor esperado de cumplir, especialmente si la probabilidad percibida de detección es baja.

La evidencia empírica de la recurrencia de normalizaciones en Colombia (2015, 2016, 2017, 2019, 2020) valida las expectativas de los contribuyentes de que habrá futuras oportunidades. En promedio, Colombia ha implementado una normalización cada 14 meses durante el periodo 2014-2020. Esta frecuencia es extraordinariamente alta en términos comparativos internacionales y genera señales contradictorias sobre la seriedad del Estado en materia de fiscalización y control.

El efecto sustitución opera mediante dos canales principales: (i) contribuyentes que anteriormente cumplían voluntariamente deciden posponer o reducir su cumplimiento en espera de futuras amnistías (efecto ex-ante); y (ii) contribuyentes que se acogieron a amnistías previas perciben que el riesgo de detección es bajo y retornan a patrones de evasión (efecto ex-post). Ambos efectos operan en la misma dirección: reducir el cumplimiento tributario ordinario.

Cuantificar el efecto sustitución es metodológicamente complejo, ya que requeriría comparar el comportamiento tributario observado (con normalizaciones recurrentes) con un escenario contrafactual (sin normalizaciones). Sin embargo, algunos indicadores sugieren su presencia: el recaudo del impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB ha mostrado estancamiento en Colombia durante el periodo 2015-2020, oscilando entre 6,5% y 7,2% del PIB,

a pesar de los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la DIAN y de los incrementos en las tarifas nominales.

El efecto sustitución tiene consecuencias particularmente graves para la equidad tributaria horizontal, entendida como el principio de que contribuyentes en situaciones económicas similares deben contribuir de manera similar. Las normalizaciones recurrentes crean dos categorías de contribuyentes: (i) aquellos que cumplen oportunamente y pagan tarifas plenas del 35%-39%; y (ii) aquellos que evaden estratégicamente y pagan tarifas preferenciales del 13%-15% cuando eventualmente regularizan. Esta diferenciación es difícilmente justificable desde una perspectiva de equidad y genera resentimiento entre los contribuyentes cumplidos.

Conclusiones

El análisis comparativo de las normalizaciones tributarias implementadas mediante la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019 permite extraer conclusiones fundamentales sobre la efectividad, sostenibilidad y consecuencias estructurales de este tipo de mecanismos en el sistema tributario colombiano.

El impuesto de Normalización Tributaria Complementario al Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Patrimonio trajo bastantes beneficios para los contribuyentes que dentro de sus declaraciones tributarias hubieran incluido pasivos inexistentes o hayan omitido activos. Además de que les permitió el ahorro en tema de sanciones y mayores valores a pagar por impuesto de renta, también evito someterse a procesos administrativos sancionatorios y de auditoria con respecto a los activos y pasivos saneados mediante el impuesto de normalización tributaria.

En primer lugar, los resultados cuantitativos evidencian de manera contundente la existencia de rendimientos decrecientes en la aplicación consecutiva de normalizaciones tributarias. La Ley 2010 de 2019 recaudó \$627.561 millones sobre activos normalizados de \$4,9 billones, lo que representa una disminución del 43% en el recaudo y del 54,2% en el valor de activos normalizados respecto a la Ley 1943 de 2018 (\$1,1 billones de recaudo sobre \$10,7 billones de activos). Esta caída dramática en la efectividad del mecanismo, a pesar de implementarse apenas un año después, confirma que el universo de contribuyentes dispuestos a normalizar se agota progresivamente, y que la aplicación recurrente de amnistías genera expectativas de futuras oportunidades que desincentivan el cumplimiento tributario ordinario.

En segundo lugar, el incremento de la tarifa del 13% al 15% funcionó como un desincentivo significativo para la normalización de activos, especialmente en un contexto de crisis económica como el generado por la pandemia de COVID-19. La sensibilidad al precio (elasticidad-precio de la demanda de normalización) demostró ser alta: un incremento tarifario del 15,4% generó una disminución del 54,2% en el valor de activos normalizados, lo que sugiere que los contribuyentes son altamente sensibles al costo de regularización y que pequeños incrementos tarifarios pueden tener efectos desproporcionados en los resultados.

En tercer lugar, la coexistencia histórica de la Ley 1943 y la Ley 2010 no obedeció a una planificación fiscal estratégica de largo plazo, sino a un accidente jurídico provocado por la inexequibilidad de la Ley 1943 declarada en la Sentencia C-481/19. Esto demuestra una fragilidad estructural preocupante en el sistema tributario colombiano, donde la seguridad jurídica y la estabilidad normativa dependen excesivamente de correcciones legislativas reactivas y de pronunciamientos jurisprudenciales. Esta inestabilidad genera costos de transacción elevados para los contribuyentes, erosiona la confianza en las instituciones fiscales y dificulta la planificación tributaria de largo plazo.

En cuarto lugar, si bien ambas leyes lograron ampliar la base gravable en \$15,6 billones de pesos conjuntos (un éxito indudable desde el principio de eficiencia recaudatoria de corto plazo), estructuralmente lesionaron el principio de equidad tributaria horizontal. Al convertir la normalización en una medida casi permanente y recurrente (reiterada en 2015, 2016, 2017, 2019 y 2020), se genera un trato diferenciado injustificado entre contribuyentes que cumplen oportunamente sus obligaciones fiscales y aquellos que evaden sistemáticamente con la expectativa de futuras amnistías. Este trato diferenciado socava los fundamentos éticos del sistema tributario y debilita la moralidad fiscal de la sociedad.

En quinto lugar, el análisis evidencia que la normalización tributaria recurrente genera un "efecto sustitución" perverso, donde la evasión temporal se convierte en una estrategia financiera racional y válida. Si los contribuyentes anticipan con fundamento razonable que el Estado ofrecerá periódicamente oportunidades de regularización a tarifas preferenciales (13%-15%) muy inferiores a las tarifas ordinarias del impuesto sobre la renta (35%-39%), el incentivo para cumplir oportunamente se debilita significativamente. Este efecto es particularmente problemático en un país como Colombia, donde la cultura tributaria es históricamente débil y la percepción de riesgo de detección de la evasión es baja.

En sexto lugar, la experiencia internacional confirma que las amnistías tributarias tienen efectos negativos en el cumplimiento tributario de largo plazo cuando se implementan de manera recurrente. Estudios en Estados Unidos (Luitel & Sobel, 2007), Italia (Marchese, 2014) y Argentina (Gómez Sabaino & Morán, 2016) han documentado que las amnistías repetitivas erosionan la cultura tributaria, generan expectativas de futuras oportunidades y reducen el cumplimiento voluntario. Colombia debe aprender de estas experiencias internacionales y evaluar críticamente la conveniencia de seguir utilizando este instrumento de manera sistemática.

En séptimo lugar, desde la perspectiva de la teoría económica del cumplimiento tributario desarrollada por (Allingham & Sandmo, 1972), la normalización tributaria recurrente reduce simultáneamente el costo esperado de la evasión (al ofrecer salidas periódicas a bajo costo) y el beneficio esperado del cumplimiento (al generar la percepción de inequidad). Ambos efectos operan en la misma dirección: debilitar los incentivos para el cumplimiento tributario voluntario y ordinario. No obstante, lo anterior, es importante reconocer los aspectos positivos de las normalizaciones estudiadas. El Impuesto de Normalización Tributaria permitió a miles de contribuyentes regularizar su situación fiscal, evitar procesos administrativos sancionatorios y auditorías de la DIAN con respecto a los activos y pasivos saneados, ahorrar costos en tema de sanciones y mayores valores a pagar por impuesto de renta, incorporar al sistema formal activos que estaban ocultos (especialmente en el exterior, facilitando el intercambio automático de información tributaria), extinguir la acción penal por delitos tributarios o impedir su inicio, y generar recursos extraordinarios significativos para las finanzas públicas (\$1,73 billones entre 2019 y 2020).

Sin embargo, estos beneficios de corto plazo deben ponderarse cuidadosamente frente a los costos estructurales de largo plazo: erosión de la cultura tributaria, debilitamiento de la equidad horizontal, generación de expectativas de futuras amnistías, reducción del cumplimiento voluntario y pérdida de credibilidad de las instituciones fiscales. En este balance costo-beneficio de largo plazo, los costos estructurales parecen superar los beneficios temporales, especialmente cuando la normalización se convierte en un instrumento recurrente y casi permanente.

En conclusión, el análisis histórico, normativo y cuantitativo de las normalizaciones tributarias de 2019 y 2020 demuestra que, si bien estos mecanismos pueden generar recursos extraordinarios significativos en el corto plazo y contribuir a ampliar la base gravable, su aplicación recurrente y sistemática genera costos estructurales importantes en términos de equidad

tributaria, cultura fiscal y sostenibilidad del sistema. Colombia debe repensar su estrategia de política fiscal y avanzar hacia un modelo más sostenible que fortalezca el cumplimiento tributario ordinario, mejore la capacidad de fiscalización de la DIAN, reduzca las oportunidades de evasión mediante el cierre de vacíos normativos, simplifique el sistema tributario y reduzca la dependencia de recursos extraordinarios provenientes de amnistías fiscales. Se recomienda que, si en el futuro se considera necesario implementar nuevas normalizaciones tributarias, estas deben diseñarse como medidas excepcionales y esporádicas (no recurrentes), con tarifas más elevadas que reflejen el costo real de la evasión, acompañadas de compromisos creíbles de no repetición en el mediano plazo, y complementadas con fortalecimiento simultáneo de las capacidades de fiscalización y control de la DIAN para aumentar el riesgo percibido de detección de la evasión.

Referencias

- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. Obtenido de Journal of Public Economics 1(3-4), 323-338: [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(72\)90010-2](https://doi.org/10.1016/0047-2727(72)90010-2)
- Alm, J., & Beck, W. (1993). Tax amnesties and compliance in the long run: A time series analysis. National Tax Journal, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/NTJ41788996>.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, Art.338). Constitución Política de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#338
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1739 de 2014 .Por la cual se dictan normas sobre la restructuración de algunos pasivos del Sector Público Externo. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1943 de 2018. Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036049>
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario,. Obtenido de de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la

- Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159687>
- Corte Constitucional Colombiana. (2019). Sentencia C-481. M.P Alejandro Linares Cantillo.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-481-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-833.M.P Alberto Rojas Ríos.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-833-13.htm>
- Gómez Sabaino, J. C., & Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 172, LC/L.4155). Comisión:
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39902>
- Luitel, H. S., & Sobel, R. S. (2007). The revenue impact of repeated tax amnesties. *Public Budgeting & Finance*, 27(3), 19-38. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00881.x>
- Marchese, C. (2014). Tax amnesties. In *Encyclopedia of Law and Economics*.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405812.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Comunicado de Prensa No. 125: DIAN cumplió la meta y recaudó \$1.1 billones por concepto de normalización tributaria. Bogotá: MinHacienda. <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/125-dian-cumplio-la-meta-y-recaudo-1-1-billones-por-concepto-de-normal-?download=true>
- Revista Semana. (2020). ¿Cuánto recaudó el país con la normalización tributaria? Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-le-fue-al-fisco-con-la-normalizacion/202007/>
- Rozas Valdés , J. A. (2013). La regularización tributaria en el derecho comparado y en España. Una visión de conjunto. *Crónica Tributaria*,. *Crónica Tributaria*, 131-164.
- Stella, P. (1991). An economic analysis of tax amnesties.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/004727279190013R?via%3Dihub>.
- Torgler, B. (2003). La importancia de la moral tributaria y el capital social para el cumplimiento tributario voluntario. *Revista de Psicología Económica*,, 24(3), 325-350.