



**UNIVERSIDAD CATÓLICA**  
de Colombia



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

# **LA INCIDENCIA EN LA SOBERANÍA DE COLOMBIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA TRIBUTARIA**

**CHRISTIAN JUNOT QUIÑONEZ CORTES**

Universidad Católica de Colombia

Università degli Studi di Salerno

Bogotá D.C.

2019



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

# **LA INCIDENCIA EN LA SOBERANÍA DE COLOMBIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA TRIBUTARIA**

**CHRISTIAN JUNOT QUIÑONEZ CORTES**

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

**Magister en Ciencias Políticas**

Directora:

**LUCIA PICARELLA**

Doctora en Ciencia Política y Teoría e Historia de las Instituciones Políticas Comparadas de la

Università degli Studi di Salerno (Italia)

Universidad Católica de Colombia

Università degli Studi di Salerno

Bogotá D.C.

2019



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**  
Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
Planteamiento del problema.....	7
Estado del arte y marco teórico.....	8
Pregunta de investigación .....	9
Hipótesis .....	9
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos .....	10
Metodología .....	11
<b>CAPÍTULO 1. ENTRE SOBERANÍA Y SOBERANISMO. UN CUADRO TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Premisa.....	12
1.2 El concepto de soberanía en la teoría filosófico-política .....	12
1.3 Soberanía y soberanismo: Una diferencia conceptual .....	18
1.4 Entre soberanía y preceptos supranacionales.....	26
1.5 Conclusión .....	32
<b>CAPITULO 2. UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y ANTECEDENTES DE LA OCDE.....</b>	<b>35</b>
2.1. Premisa.....	35
2.4 Regionalización latinoamericana: muchos escenarios poca integración .....	36
2.5 Colombia y su evolución en organizaciones multilaterales .....	45
2.4 La Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos .....	53

2.6 El camino de Colombia en la OCDE .....	57
2.5 Conclusión .....	67
<b>CAPITULO 3. RECOMENDACIONES EN MATERIA TRIBUTARIA PARA COLOMBIA .</b>	<b>70</b>
3.1. Premisa.....	70
3.2. Recomendaciones en materia económica de la OCDE para Colombia .....	71
3.3. Recomendaciones tributarias de la OCDE para Colombia.....	77
3.4. Conclusión .....	90
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>92</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>104</b>

## INTRODUCCIÓN

La relevancia e incidencia internacional de los países tiene diferentes indicadores de medición, dentro de los que se destaca el basado en la participación de cada país en diferentes organizaciones de integración multilateral, primero al interior de dichas organizaciones teniendo en cuenta como es visto el país por sus pares; así, como a nivel global por el fortalecimiento del organismo de integración multilateral frente a otras organizaciones o países.

Entorno a esto, nos encontramos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la cual fue fundada en 1961 y al día de hoy con 36 países miembros incluyendo Colombia se ha constituido como una de las organizaciones de integración de mayor relevancia a nivel mundial, por lo que pertenecer a esta o lograr convertirse en miembro activo de la misma es sinónimo de buenas prácticas estatales y garantía internacional sobre los procesos aplicados por sus países miembros, los cuales deben ajustarse a los más altos estándares de calidad, ya que esto se logra luego de realizar cambios estructurales en la forma de gobierno de los países sujetos a evaluación en diferentes áreas, con el fin de *“promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo”* (OCDE, 2017 a). Para poder dar aplicabilidad a las políticas determinadas por la OCDE frente al crecimiento económico de sus países miembros esta organización fundamenta sus preceptos de manera transversal, partiendo de unas recomendaciones tributarias que serán objeto de análisis de esta tesis. Sin dudas, se trata de un tema de relevancia politológica porque según la OCDE la implementación de reformas tributarias busca favorecer el crecimiento económico, pero algunos autores postulan que de esta manera se puede agudizar la crisis, observando, por ende, una incidencia en la soberanía nacional por parte de los preceptos OCDE. Consecuentemente, y de manera más puntual con respecto a la

Maestría Internacional en Ciencias Políticas - para la cual se presenta esta tesis - y las líneas de investigación del grupo Aldo Moro, este estudio se ajusta a la línea de investigación de “Historia, Cultura e Instituciones”. En particular, con este trabajo se pretende contribuir con el conjunto de conocimientos sobre las delicadas relaciones entre ámbitos políticos y económicos en consideración, además, de situaciones de gobernanza multilateral, con el fin de evaluar y explicar los cambios tributarios en términos político-sociales, y de su posible incidencia en la soberanía de los países.

### **Planteamiento del problema**

Las recomendaciones que ha dado la OCDE a Colombia, así como los cambios introducidos gradualmente en distintas normatividades y reglamentaciones en materia fiscal han generado impacto en el país, el interés radica en estudiar si las medidas adoptadas a raíz de recomendaciones de la OCDE generan un impacto positivo para Colombia o simplemente son hechos coyunturales ligados al proceso político del momento, con una serie de efectos negativos a nivel de país, agudizando la crisis económica, generando cambios socio-políticos inversos al propósito OCDE con una incidencia en la soberanía. Colombia se encuentra en una transición desde diferentes frentes, y atraviesa un periodo de postconflicto, con un ex presidente galardonado con el nobel de la paz, todo esto ha confluído con una serie de reformas tributarias con el propósito de hacerle frente a la ambiciosa agenda política de integración. La paz del expresidente Santos, logró que las miradas de varios países se enfocaran hacia Colombia y al mismo tiempo el gobierno colombiano ha aprovechado esta situación para ampliarse multilateralmente a nivel organizacional, una de estas acciones se ve representada en la intención de pertenecer a la OCDE;

para lograr esto, el país ha llevado a cabo una serie de cambios en materia fiscal influidos por la OCDE, pero... ¿será esto conveniente para Colombia?, aun no lo sabemos, ya que como se analizará en el siguiente apartado, los estudiosos en la materia se contradicen.

### **Estado del arte y marco teórico**

La literatura en esta materia, presenta fuertes contradicciones y debates, ya que algunas opiniones como la de Salomón Kalmanovitz conciben la membresía de la OCDE como una oportunidad de crecimiento económico y de estabilización tributaria (Kalmanovitz, 2018) dado que el sello de calidad por ser miembro de la OCDE generaría mayor confianza internacional; mientras que en otro ámbito encontramos economistas como Mario Alejandro Valencia que sostienen que si bien es cierto la OCDE es una ventana internacional no se puede asegurar un crecimiento económico debido a que las recomendaciones o buenas prácticas de la OCDE representan una consolidación del sistema neoliberal con fuertes cambios socio-políticos que difícilmente un país latinoamericano en vía de desarrollo con sus condiciones económicas y fiscales podrá asumir sin correr el riesgo de profundizar los rezagos que ha dejado la apertura económica en los países de la región (Valencia, 2013).

Una de las razones más destacadas (por ser recurrente) es la posibilidad de ser parte de un conjunto de naciones que interactúa constantemente con objeto de aprender de su actividad administrativa, lo que les permite contar con un entorno normativo claro, transparente y propicio para el desarrollo económico y social (Vargas Alzate, 2018).

La adhesión de Colombia puede impulsar la modernización e implementación de reformas en el país para lograr estabilidad financiera, efectividad en el sector público, aumentar la



competitividad de las empresas del país, y buscar un desarrollo socio-económico incluyente y sostenible alineado con las demás agendas: un desarrollo sostenible, una paz estable, sostenible y duradera, el acuerdo de París, y los retos asociados con la cuarta revolución industrial (González, 2017).

Estas posturas aún no han sido resueltas del todo, y en ninguna se tiene en cuenta el impacto regional que puede generar la adopción de las recomendaciones OCDE sobre todo en las organizaciones de integración internacional a las que pertenece Colombia, las cuales en algunos casos también tienen agendas de política fiscal comunes sobre todo en materia arancelaria, siendo así, se analizará los preceptos de la OCDE en política fiscal, las medidas que ha tomado Colombia hasta ahora y como afectarían éstas medidas positiva o negativamente a la región a través de las organizaciones internacionales en las que se tiene mayor incidencia, para lo cual, se han consultado fuentes primarias como los estudios, textos y documentos publicados por la OCDE.

### **Pregunta de investigación**

¿Existe una intervención de la OCDE en la soberanía nacional de Colombia a través de las recomendaciones dirigidas a reformar su estructura tributaria?

### **Hipótesis**

Desde la firma del Consenso de Washington nos hemos visto poco a poco obligados a someternos como país en vía de desarrollo a situaciones de aceptación y/o adhesión de diferentes organismos de carácter internacional que imponen condiciones para ser beneficiarios de sus programas o servicios. Tal es el caso de la OCDE cuya misión principal es establecer políticas que

mejoren el bienestar económico de sus países miembros y Colombia ha ido tomando las medidas “aconsejadas” por la OCDE con el fin de hacer parte y permanecer en este organismo a la vez que ejecuta sus Planes de Desarrollo financiados en gran parte con medidas tributarias en concordancia con una agenda propuesta por la OCDE.

Lo anterior nos lleva a cuestionar si la OCDE es realmente una organización que fomenta la cooperación entre países vía “buenas prácticas” o es un instrumento que busca redefinir el concepto tradicional de soberanía, penetrándola en economías emergentes como la de Colombia, reformando mediante informes de calidad su principal fuente de financiación estatal, que son los ingresos tributarios.

### **Objetivo general**

Determinar la incidencia de las recomendaciones en materia tributaria propuestas por la OCDE para Colombia en la soberanía nacional y si estos preceptos realmente hacen parte de un conjunto de buenas recomendaciones que propendan por el crecimiento económico.

### **Objetivos específicos**

- Analizar de forma específica aproximaciones conceptuales de soberanismo, integración multilateral y política fiscal determinando los antecedentes en cada una de las líneas anteriormente mencionadas.
- Evaluar los fundamentos teóricos e históricos que rodean la OCDE, mostraremos como las reformas tributarias son la columna vertebral de las buenas prácticas recomendadas

por la OCDE y analizaremos el proceso que ha tenido Colombia para obtener la membresía.

- Estudiar si el ingreso a la OCDE para Colombia incide en la soberanía nacional desde una explicación del impacto político-social generado en la implementación de los preceptos tributarios recomendados por la OCDE.

### **Metodología**

Para desarrollar la tesis se utilizará la metodología cualitativa con un enfoque de tipo exploratorio basada en la consulta bibliográfica. Para efectos introductorios se hará un estudio conceptual del soberanismo y la política fiscal, así como los antecedentes de Colombia en estas líneas, se estudiará los antecedentes y fundamentos de la OCDE y la relevancia de las recomendaciones tributarias en los países miembros de la organización. Para el desarrollo del problema objeto de estudio, observaremos la situación socio-política de Colombia en los periodos previos a la implementación de las reformas tributarias propuestas por la organización (2010-2018), y se señalarán los cambios socio políticos generados por estas reformas mostrando su incidencia en la soberanía, esto se evidencia en la estructura capitular de la presente tesis.

Siendo así, haremos uso del método inductivo en 4 pasos: Registro de la información obtenida, análisis para definir lo observado, clasificación de datos y conclusiones generales.

En primer lugar, se revisa entre soberanía y soberanismo, seguidamente se realiza una mirada a la participación de Colombia en los organismos multinacionales y antecedentes de la OCDE y finalmente se analizan las recomendaciones realizadas por la OCDE en materia tributaria para Colombia.

## **CAPÍTULO 1. ENTRE SOBERANÍA Y SOBERANISMO. UN CUADRO TEÓRICO**

### **1.1 Premisa**

Para poder estudiar la presunta incidencia en la soberanía de los países que inician el proceso de ingreso en la OCDE, se hace necesario realizar previamente un análisis teórico como base sobre la cual poder fundamentar el análisis que se desarrollará en los siguientes capítulos. Más en particular, analizaremos los conceptos teóricos de la soberanía, las diferencias conceptuales entre soberanía y soberanismo y la relación de estos con los preceptos supranacionales lo cual constituye el objetivo de este capítulo.

### **1.2 El concepto de soberanía en la teoría filosófico-política**

Respecto al término de la soberanía Picarella (2019) afirma que si en la terminología política la palabra soberanía ha adquirido un papel fundamental en el siglo XVII, la cual marca el comienzo de la formación del estado moderno, cabe destacar que la cuestión de la soberanía enraíza ya en los debates medievales sobre el problema del poder imperial, o sea, en las acciones de todas aquellas realidades políticas que reclamaban independencia, es decir, soberanía.

En términos estrictamente teórico-politológicos el concepto de soberanía está intrínsecamente fusionado con el de poder, o con mayor precisión, la palabra soberanía remonta evidentemente a la antigua especulación relativa al «vértice» del poder político, o sea, a la autoridad política (Picarella & Scocozza, 2019).

El concepto de soberanía ha tenido variaciones y matizaciones a través del tiempo de acuerdo con cada una de las circunstancias que la han fortalecido o debilitado en el transcurso de la historia. Estas evoluciones, se ven reflejadas en las teorizaciones desde Jean Bodin, Hans

Kelsen, Alexander Lindsay y los tratados de paz hasta su aplicación en el contexto latinoamericano contemporáneo.

Jean Bodin quien afirma que “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República (...). La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo (...) es necesario que quienes son soberanos no estén de ningún modo sometidos al imperio de otro y puedan dar ley a los súbditos y anular o enmendar las leyes inútiles (...). Dado que, después de Dios, nada hay mayor sobre la tierra que los príncipes soberanos, instituidos por Él como sus lugartenientes para mandar a los demás hombres, es preciso prestar atención a su condición para, así, respetar y reverenciar su majestad con la sumisión debida, y pensar y hablar de ellos dignamente, ya que quien menosprecia a su príncipe soberano menosprecia a Dios, del cual es su imagen sobre la tierra” (Bodin, 1576, citado por Bravo Gala, 1992).

También considera a la soberanía como el poder absoluto y perpetuo de la república, donde el soberano tiene el poder de decisión, de hacer las leyes y exigir su cumplimiento refiriéndose, así a la república monárquica como el mejor ejemplo de soberanía” (Bodin, 1576, citado por Bravo Gala, 1992). Así mismo, Bodin consideraba que era muy importante la soberanía para que pueda existir el estado, pensaba que no podía existir poder más grande que el del soberano y el soberano era quien podía legislar, cambiar, anular leyes y tenía que cumplir las que favorecían su poder y que formaban parte de las bases de la Monarquía; es por ello que las leyes que el soberano emitía tenían que ser cumplidas y obedecidas por el pueblo (Ortego, 2000).

Por su parte, Kelsen concebía la soberanía como la autoridad más alta, la soberanía del pensamiento, la existencia de lo “supremo” donde es erróneo unir el derecho internacional con el derecho estatal en términos de soberanía ya que son dos características diferentes de estado

(Frosini, 1991). Fue Carl Schmit (1920, citado por Frosini, 1991) quien dio origen a la principal tesis que fue transformando la teoría de soberanía de Kelsen alejándola del pensamiento e introduciéndola a lo político como herramienta de poder absoluto como una predicción de lo que sucedería más adelante con los estados totalitarios al concebir la dictadura como “el concepto crítico de la construcción del derecho”, aunque después acertó un poco con la teoría Kelseniana al hablar sobre la racionalidad de las normas, la soberanía como ordenamiento jurídico que a través de un discurso racional llevaba al jurista a construir comunidad (Frosini, 1991). Este es el punto de encuentro entre Schmit y Kelsen: para el primero como realidad del derecho y para el segundo como orden del conocimiento. El normativismo jurídico adoptado por Kelsen conlleva a las siguientes consecuencias (Arriola, 2011).

1. En primer lugar, hace que el autor identifique al Estado con el orden jurídico. En efecto, para él, el Estado puede ser concebido solamente como una construcción piramidal de normas interconectas y jerarquizadas que organizan la convivencia dentro de una determinada sociedad. Esto nos lleva al segundo rasgo distintivo del normativismo kelseniano.
2. En segundo lugar, y según su visión, el orden legal está compuesto por normas (“*rechssatze*”) cuya validez ulterior reside en una norma hipotética fundamental, llamada “*grundnorm*”. Se reconoce así la circularidad del sistema legal en tanto toda norma envía finalmente a la “*grundnorm*” y ésta actúa a su vez de suelo legitimador del resto de las disposiciones jurídicas.
3. Por último, y en tercer lugar, se encuentra la consecuencia más importante: el monismo jurídico.

En la medida en que Kelsen adopta la lógica matemática, propia del neo-kantianismo, para el abordaje de la materia jurídica, concluye que el Derecho no puede ser una expresión discontinua o incoherente, sino que, como cualquier otro sistema matemático, debe ser racionalmente consistente y, muy especialmente, *unitario* (Arriola, 2011).

Así mismo, Kelsen aboga por la eliminación de la noción de soberanía si por ella se entiende el atributo que le permite gozar al Estado de independencia. Sin embargo, también deja la puerta abierta para que dicha idea no desaparezca del todo (Arriola, 2011). A ese respecto, el autor arguye que la noción de soberanía, y he aquí el punto cúspide de su propuesta, sólo es aceptable si es concebida como una *propiedad del orden legal*. La soberanía no sería una característica fundamental del Estado sino del *orden jurídico todo* y, en particular, de la “*grundnorm*”, que es el asiento axiomático de todo sistema normativo (Arriola, 2011).

Lo realmente revolucionario de la tesis de Kelsen es que, hasta su propuesta, la tensión que se despertaba entre el poder político del Estado y el orden legal siempre había sido resuelta a favor de la superioridad Estatal. En otras palabras, desde Bodino, el soberano siempre fue concebido como una instancia situada por encima de la ley. Pero con Kelsen el Estado se superpone con el orden legal y así forman una y la misma unidad, con lo que se anula en su cimiento misma la idea de un soberano por encima de la ley (Arriola, 2011).

También es importante citar el pensamiento de Alexander Lindsay quien criticaba la teoría de la soberanía como elemento de poder ya que consideraba que dicha tesis estaba construida sobre un círculo vicioso “no hay soberanía sin obediencia, y donde hay obediencia hay soberanía” lo cual legitimaba a las monarquías y no reconocía los principios constitucionales de un estado de derecho dando origen con esto a la soberanía desde la constitución ya que esta es un documento

de atribución de poderes y determinación de valores determinando la legitimidad y soberanía de los pueblos (Frosini, 1991). Esto es fundamental para el mundo moderno porque la titularidad y el ejercicio de la soberanía popular reposan en la ley de leyes.

Hasta ahora se ha presentado el concepto clásico de soberanía definiéndola como el elemento más poderoso o “supremo” para desarrollar la normatividad y el pensamiento de los estados en construcción y que a la vez se usó como herramienta para que surgieran los estados totalitarios separándolo del derecho internacional, siendo un concepto exclusivamente interno.

En la edad media el concepto de soberanía ya era usado para asegurar el poder real que tenían los feudales siendo una cuestión interna, pero en Westfalia (1648) sucede un hecho trascendental en los antecedentes de la soberanía para dar inicio a la transformación de la misma, se realiza la firma de la paz por la guerra de los treinta años de Alemania y los ochenta años entre España y Países Bajos que dio origen a un nuevo orden de Europa Central entre estados “soberanos” que se refiere a estados iguales entre sí, no sujetos a las imposiciones supranacionales y con la no intervención de otros estados en asuntos internos (Serbin, 2010).

Al respecto se evidencia que el origen político de la soberanía nacional desde el contexto de Westfalia está concebido como un mecanismo para que se solucionen los problemas internos de los países sin intervención de autoridades externas y a la vez nos da una normatividad para solucionar los conflictos entre países.

Otro momento de la historia que refuerza el concepto de soberanía también se originó en un conflicto, exactamente, en la Segunda Guerra Mundial que dio nacimiento a la Carta de Naciones Unidas de 1945 a través de la descolonización de los pueblos con la participación activa de los países latinoamericanos con figuras como la no intervención y la autodeterminación de los



pueblos, es decir, que los estados tienen el derecho a definir su propia forma de gobierno. Sin embargo, el nacimiento de la ONU en esta carta fundacional el derecho internacional se posa por encima del derecho interno de los estados miembros en pro de garantizar la paz.

Lo anterior, ha incidido enormemente en Latinoamérica que ha desarrollado una cultura diplomática marcada por el respeto a las decisiones supranacionales. Pero, al mismo tiempo por la historia sobre la colonización y la independencia existe una cultura legalista que ha servido como medida de prevención en los países latinoamericanos para evitar la intervención o injerencia de estados poderosos (Serbin, 2010).

Al respecto Martínez Dalmau (2019) considera que los efectos de la representación de la soberanía por parte del parlamento son claros, y perviven en buena parte de las actuales constituciones y los divide así:

En primer lugar, si difumina la diferencia entre poder constituyente (voluntad popular) y poder constituido (voluntad del parlamento) en beneficio de este último.

En segundo lugar, se magnifica la función de la ley frente a la de la constitución, y se pone en cuestionamiento los procedimientos de control de la constitucionalidad y, con ello, la normatividad constitucional.

En tercer lugar, se deja en manos del parlamento la reforma de la constitución, lo que rompe con el principio democrático de diferenciación de voluntades entre la del pueblo (dominante) y la del gobierno (sometida). Es por ello por lo que Dalmau concluye que:

“La soberanía no dejará de residir únicamente en el pueblo (soberanía popular) para ser representada en el parlamento (soberanía nacional) y, por lo tanto, la voluntad del

parlamento se confundirá con la voluntad popular, con todos los perjuicios que ello implica para el constitucionalismo democrático” (Martínez Dalmau, 2019, pág. 106).

La evolución de la soberanía nacional en América Latina, partiendo del suceso de cultura de la legalidad que mencionábamos anteriormente ha servido para garantizar en cierta medida la soberanía como principio rector de la forma de gobierno. Las constituciones de los países latinoamericanos tienen un arraigo taxativo a la soberanía, la no intervención y la integración latinoamericana.

Siendo así la tesis de Lindsay se convierte en la más poderosa para el ejercicio de la soberanía al darle alcances constitucionales eliminando la soberanía monárquica de las teorías clásicas como la de Thomas Hobbes, sin embargo la incorporación de la soberanía en las constituciones latinoamericanas han sido en momentos de enorme inestabilidad jurídica interna a pesar de las pacíficas relaciones internacionales que han estado de la mano con la evolución de un sistema globalizado que en materia económica con sistemas y mecanismos como la deuda externa propiciadas por tratados supranacionales como el consenso de Washington han dejado de lado esas teorías de soberanía nacional ya sea monárquica o en el pueblo y han trascendido al derecho internacional logrando una relativa intervención en la forma de gobierno por parte de estados y organizaciones externas.

### **1.3 Soberanía y soberanismo: Una diferencia conceptual**

Ya hemos visto como el concepto de soberanía se refiere al poder supremo, poder que al pasar el tiempo ha cambiado de actores empezando por la autonomía monárquica y terminando en la autodeterminación de los pueblos a través de la figura constitucional, sin embargo, la injerencia

de otros estados en las decisiones soberanas se ve vulnerada por el avance de la globalización y los tratados multilaterales para conservar la paz, para el unísono comercial o en otros aspectos la conservación del medio ambiente. Es aquí donde las diferencias políticas le dan nacimiento a un nuevo concepto de protección frente a la regulación política internacional y es el soberanismo.

El soberanismo es la política unilateral frente a los tratados internacionales, y la respuesta que tienen las fuentes externas frente al uso del soberanismo varía de acuerdo al país que haga uso de este, por ejemplo existiendo el tratado de Kyoto la postura de Estados Unidos en el gobierno Trump frente a temas medio ambientales es soberanismo sin embargo no genera efectos negativos en temas multilaterales para el país norteamericano por cuanto a ningún estado le interesa generar conflicto con U.S.A., Albert Recio menciona que “el soberanismo es una alternativa a la globalización neoliberal” (Recio, 2017) para la izquierda es un mecanismo para avanzar en procesos independistas como el catalán o romper con el euro como moneda principal de los miembros de la Unión Europea y para la derecha el soberanismo es la herramienta usada para fortalecer el nacionalismo como lo hace Trump en su agenda unilateral o en otros casos el fortalecimiento de medidas anti inmigratorias.

Teniendo en cuenta que en este trabajo estudiaremos la incidencia de la OCDE, este concepto de soberanismo tiene enorme relevancia porque como se mencionaba anteriormente el uso del soberanismo puede tener respuestas externas nulas como el caso de Estados Unidos, o puede generar situaciones negativas en términos de relaciones diplomáticas que es la posición en la que seguramente se encontrarían los países latinoamericanos como Colombia en caso de optar por una posición soberanista frente a los preceptos de estas organizaciones multilaterales, esto

debido a que prima la jerarquía internacional originada en el sistema global capitalista, esto es lo que Recio denomina soberanismo asimétrico (Recio, 2017).

En esta asimetría resulta necesario plantearse si la soberanía realmente existe hoy en día, si partimos del hecho que la soberanía es un concepto que busca fortalecer la autodeterminación de los pueblos invocándolo como el poder supremo en materia política, se cuestionaría la existencia de la soberanía por cuanto su alcance se encuentra condicionado a una jerarquía de orden multilateral. Tenemos a los estados de poca incidencia global dominados por los de mayor relevancia geopolítica.

Con lo anterior, nos encontramos con un fortalecimiento del discurso nacionalista en doble vía, por un lado los países de mayor desarrollo que ignoran los tratados internacionales para proteger sus fronteras de fenómenos como la migración y en la otra orilla los países de menor desarrollo que invocan el concepto de nacionalismo a través de la autodeterminación de los pueblos para protegerse de la expropiación de sus recursos y de la crisis económica que se origine por la incapacidad de competir en un mundo de mercados globales.

Al respecto, Lucia Picarella y Carmen Scocozza sostienen que la soberanía ha estado en erosión, por varios factores conectados directamente con el exterior, donde se ha fortalecido ideológicamente el estado-centrismo reemplazando progresivamente al multilateralismo. Lo primero que Picarella y Scocozza mencionan es la igualdad de los estados bajo el derecho internacional, donde un Estado al no aceptar las posiciones dispuestas internacionalmente, se le impone permeando la soberanía. (Picarella & Scocozza, 2019)

Por otro lado, Picarella y Scocozza tienen en cuenta el efecto provocado teóricamente por la integración supranacionalista, que ha revivido el concepto de la soberanía absoluta, a través de

los autores modernos que favorecen el soberanismo, sin tener en cuenta que estas posiciones fundamentaron los discursos de las monarquías, y que adicionalmente hoy, una agregación política como los xenófobos, contra revolucionarios, soberanistas republicanos, donde no se distingue izquierda y derecha, se profundiza la polarización, se incrementan las desigualdades y se convierte todo esto en una estrategia política para fortalecer un discurso populista. (Picarella & Scocozza, 2019)

De aquí nace parte de lo que hoy se denomina soberanismo, ya que es una especie de proteccionismo con el que se pretende solucionar la crisis causada por factores externos, sin embargo, lo que se genera es el fortalecimiento de un discurso basado en el populismo; desde una perspectiva independentista, en un mundo donde las armas ya no son el medio para someter a los más débiles sino las necesidades de participación en el mercado global, en la integración económica y en la geopolítica.

Es en este momento, donde organizaciones como la OCDE se convierten en herramientas para mitigar el soberanismo con el propósito firme de evitar que los pueblos hagan uso de la soberanía como poder supremo.

Aparentemente soberanía y soberanismo son lo mismo sin embargo la soberanía es un concepto medieval que tuvo relevancia hasta el momento en que los estados desarrollaron su carta magna concebida como su instrumento de soberanía, el soberanismo en cambio es algo nuevo, que ha cogido enorme relevancia desde hace algún tiempo, en casos como la independencia catalana<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Es una posición política que busca la independencia de Cataluña de España con sus límites actuales o incluyendo la Cataluña del norte, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares, el 10 de octubre de 2017 se firmó la declaración unilateral de independencia de Cataluña por cuanto el gobierno español impidió que se llevara a cabo el referéndum sobre la independencia.

o el Brexit<sup>2</sup> ya que la teoría de los soberanistas es que los acuerdos supranacionales no pueden estar por encima de la independencia de los estados al momento de tomar las decisiones de aspecto económico, si bien es cierto la autodeterminación de los pueblos es una invocación a la soberanía, durante mucho tiempo se ha entendido esto como una situación de orden netamente político-constitucional, en esto se diferencia con el soberanismo que teóricamente abarca cualquier tipo de incidencia principalmente la económica que es la columna vertebral de la mayoría de acuerdos supranacionales, sin embargo el concepto de soberanismo es un término europeo que en América ha sido poco usado.

Lucia Picarella y Carmen Scocozza sostienen que el soberanismo es el resultado del deterioro de la soberanía, que pretenden vender como solución a la crisis de la soberanía, y que por el contrario fortalece los discursos populistas, profundiza la crisis porque se pasa al plano interno ya que los intereses nacionales impiden una resolución política, llevando al soberanismo a ser una idolatría de aquel pasado absolutista. Aunque, diferencian la ruta del populismo desprendida del soberanismo que ha tomado Europa con respecto al de América, en el caso europeo el discurso ha sido nacionalista, mientras que en América el enfoque es patriótico. (Picarella & Scocozza, 2019)

Para Manuel Becerra, Adriana Povedano y Evelyn Téllez lo que hemos descrito hasta el momento como soberanismo es “la nueva soberanía” (Becerra Ramirez & Povedano Amezola, 2010) ya que consideran que la soberanía sigue presente como poder supremo de los estados, por

---

<sup>2</sup> Es el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea celebrado el 23 de junio de 2016 con unos resultados a favor de la salida en Inglaterra y Gales, y por la permanencia en Escocia, Irlanda del Norte y Gibraltar, esto ha puesto en riesgo la continuidad del Reino Unido, sin embargo, el 29 de marzo de 2017 se comunicó al Consejo de la Unión Europea la intención de abandonar la organización supranacional, proceso que se encuentra en curso.

cuanto los organismos supranacionales tienen enormes deficiencias democráticas y administrativas que les impiden comportarse como un estado sin sumar los efectos de la personería jurídica que hace que los estados unilateralmente sigan siendo poderosos tanto en su situación interna como en la participación representativa a nivel internacional, para estos autores lo que se ha presentado es una modificación sustancial de la soberanía clásica por el “fenómeno de un derecho transnacional” (Becerra Ramirez & Povedano Amezola, 2010).

Este fenómeno está ligado a varios sistemas que individualmente observados pueden estar por encima de la normatividad de los estados como el derecho deportivo en el caso de la FIFA, las medidas económicas del FMI, la comunicación sin límite por el internet, los derechos humanos, el medio ambiente, todo esto son situaciones de interés general que rompen fronteras, que se someten a ciertos acuerdos u organizaciones supranacionales pero lo que generan es un rompimiento del concepto original de soberanía, mas no con la soberanía; la reacondiciona a las necesidades del siglo XXI, citando a Hobbes los autores dicen que esta situación donde el derecho internacional, los acuerdos multilaterales y las decisiones de las organizaciones supranacionales están por encima del ordenamiento jurídico interno de una nación corresponde a “un Estado dentro de otro Estado sin que ese Estado tenga la capacidad de crear normas para una de sus partes. Todo un galimatías jurídico (...)” (Becerra Ramirez & Povedano Amezola, 2010) el cual ellos denominan “zonas grises”.

Estas zonas grises de las que hablan los autores citados lo que plantean son nuevas formas de organización donde la soberanía sea readecuada de acuerdo a las necesidades del derecho internacional, bajo esta premisa podemos decir que para Manuel Becerra, Adriana Povedano y Evelyn Téllez no existe el soberanismo, y ante la incidencia de las organizaciones multilaterales

en las decisiones de los estados se requiere hacer una transformación del concepto clásico de soberanía para darle cabida a la soberanía compartida y así solucionar inconvenientes de recursos transfronterizos y creando obligaciones compartidas, adicional se requiere una transformación de la soberanía para mitigar y dar tratamiento al fenómeno migratorio que en esta era ha generado inconvenientes en las relaciones diplomáticas de muchos países.

Sin embargo, este planteamiento de transformación claramente establece que la soberanía sigue y seguirá siendo el poder del pueblo incluso fuera de sus fronteras, como sucede en los temas electorales a través de consulados. En este contexto podemos observar que para estos autores desde la perspectiva latinoamericana el soberanismo no es sinónimo de nacionalismo o proteccionismo como lo definen algunos autores en Europa como Albert Recio, sino que simplemente es la transformación de la soberanía a las necesidades transnacionales del siglo XXI y por ende no es el debilitamiento de la misma, sino que esta readecuación de la soberanía clásica representa un fortalecimiento ya que asegura su permanencia.

Por otro lado, tenemos a Andres Serbin presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) quien denomina esta idea de soberanismo como “regionalismo post-neoliberal” (Serbin, 2010), en su estudio establece que en America Latina se presentan dos situaciones, una en términos de derechos humanos cuya intervención es permanente y que rompe con el esquema westfaliano de soberanía por cuanto interviene en las decisiones de los gobernantes frente a los gobernados en términos de derechos humanos, intervención justificada desde la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y por otro lado está la globalización económica que ha generado el surgimiento de organismos supranacionales que en



algunos casos intervienen en la soberanía usando sus preceptos y en otros aspectos generan un fortalecimiento de la soberanía a través de la generación de mecanismos jurídicos supranacionales.

Para lo mencionado anteriormente, Serbin cita específicamente el caso de UNASUR y el ALBA procesos de integración regional que causaron enorme relevancia en la región durante la era Chavez los cuales considera como fortalecimiento de la soberanía de Westfalia por cuánto están en un marco de enormes conceptos nacionalistas. Sin embargo, Serbin considera al igual que Mónica Hirst (Hirst, 2009) en América Latina son fuertes las razones históricas que impiden una gobernabilidad efectiva y la construcción de normas e instituciones supranacionales por lo que ella denomina “regionalismo anárquico” convirtiendo la soberanía nacional en un obstáculo de la integración regional en América Latina, pero, también Serbin sostiene que las organizaciones de integración regional han sido el principal instrumento garante de paz entre estados debido a una fuerte agenda regional por lo que se requiere entorno a la globalización repensar el concepto de soberanía nacional.

Siendo así, se observa que Serbin va en la misma línea de Manuel Becerra, Adriana Povedano y Evelyn Téllez y es que la soberanía de Westfalia en su concepción clásica está aún vigente, pero que requiere una redefinición de acuerdo a las necesidades del siglo XXI desapareciendo el concepto de soberanía nacional por una soberanía supranacional que más allá de límites geopolíticos establezca alcance, normas, deberes y derechos ante los aspectos de integración regional que se crean por medio de los preceptos supranacionales.

Miguel Rojas Gomez, citando el ensayo *La utopía de América* de Pedro Henriquez Ureña, menciona que en el caso de América Del Sur la supranacionalidad es la utopía de esa magna patria de los pensadores de la independencia, el Estado Nación de Naciones, corresponde a la meta de

América. Todo lo anterior, basado en la identidad como común denominador para fortalecer la integración. (Gomez, 2019)

En esta misma vía tenemos a Pablo Guadarrama Gonzalez, este autor sostiene que para Simón Bolívar la soberanía iba más allá de medidas políticas, que consistía en una transformación social, donde la emancipación y la soberanía se ligaba a un componente integracionista, ampliando así el alcance de la soberanía, meta que se vio permeada por el Cono Sur del continente americano, que se resistían a ser guiados por un mestizo como Bolívar. (Guadarrama Gonzalez, 2019)

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que el soberanismo es el término que da nacimiento al discurso populista contemporáneo, mediante el cual se busca adquirir adeptos bajo las figuras de nacionalismo y patriotismo, lo anterior como mecanismo de protección frente a la inminente transformación de esa soberanía nacional derivada del límite originado en el derecho internacional y la aplicación de disposiciones supranacionales, sin embargo, también observamos que en Latinoamérica desde el tiempo de la independencia la soberanía siempre fue concebida como una meta de integración multilateral.

A continuación, observaremos como esos preceptos supranacionales en la actualidad, han ido transformando la soberanía clásica.

#### **1.4 Entre soberanía y preceptos supranacionales**

Durante este capítulo se ha observado en diferentes apartes que se habla de integración y supranacionalidad, sin embargo, existe mucha confusión en torno a qué se refiere cada cual, por lo tanto, a continuación, abordaremos conceptos básicos y su incidencia en la soberanía teniendo en cuenta el objetivo de esta tesis.

Lo primero a tener en cuenta es que hoy día existen un sin número de organizaciones internacionales con participación multilateral que inciden en diferentes temas y en la cotidianidad de la humanidad, esto ha generado un nuevo orden internacional que ha estado en contravía de lo dispuesto en el Derecho internacional clásico y ha traído consigo el derecho de integración, si bien es cierto aún permanece vigente el concepto de Estado nación, lo que si se observa en este ordenamiento internacional es que ha generado fisuras, dando paso a un fuerte cuestionamiento del concepto de soberanía.

Lo anterior, se debe a que el ordenamiento internacional ha traído consigo el surgimiento de nuevas personerías jurídicas, sometiendo de esta forma a los países a las disposiciones de una autoridad exterior cediendo competencias en determinados temas. Los países que conforman esta nueva persona jurídica aceptan aplicar los preceptos que de estos procesos de integración se deriven, estas personerías jurídicas son las organizaciones supranacionales.

Este fenómeno de integración o personería jurídica internacional; genera una tensión entre integración y soberanía debido a la distorsión existente entre algunas normas comunitarias frente a las normas nacionales, Jose Manuel Sobrino Heredia en el caso de la Unión Europea denomina esto como una transición *“de las constituciones de los Estados nación a la “Constitución” de la Unión Europea”* (Sobrino Heredia, 2001).

Para llegar a la constitución de la Unión Europea Sobrino Heredia nos da luces de cómo nace el concepto de supranacionalidad y esto es con el surgimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, una vez finaliza la segunda guerra mundial. El tratado constitutivo de la comunidad menciona por primera vez la palabra supranacionalidad, organización que hoy es la Unión Europea. Con la integración de países en torno a la comunidad europea, los países miembros

aceptaron normas que dieron lugar a una nueva idea de soberanía y es la soberanía dividida (Sobrino Heredia, 2001).

Si bien es cierto, la idea fundacional de esta comunidad ha sido servir de organismo mediador en las relaciones entre sus estados miembros, también es claro que la integración progresiva en materia económica, política y social ha dado lugar al nuevo ordenamiento internacional generando normas superiores a las de los estados como nación independiente, aunque en teoría no se vulnere la soberanía, sin embargo, la aceptación de sus miembros en el cumplimiento de ciertas normas genera evidentemente una vulneración de la soberanía que trae consigo resultados perjudiciales a nivel nación cuando alguno de los estados decide estar en contra de algunos preceptos avalados por sus miembros, y pese a que permite a los miembros de estas comunidades regionales invocar el principio de soberanía como el caso Brexit, también es cierto que una vez se ha avanzado en la cesión de la soberanía nacional retomar la independencia genera un costo alto. Este tipo de situaciones son las que configuran la concepción de supranacionalidad, la jerarquía y la imposibilidad de aplicar la soberanía de Estado nación frente a los preceptos que decidan en estos espacios de integración.

El cuestionamiento de la jerarquía soberana en la era contemporánea es un debate latente que muy difícilmente se podrá resolver sin embargo la gran mayoría de análisis concluyen que a pesar de existir diferentes denominaciones claramente el surgimiento de organizaciones supranacionales incide directamente en la soberanía de los Estados – nación, para el autor boliviano Juan Carlos Dueñas Muñoz, no se debería admitir un poder por encima del Estado manifestando que precisamente el concepto clásico de soberanía fue lo que le permitió al Estado ser Estado y que los tratados internacionales pese a limitar la soberanía no están en contra de ella

ni pretenden hacerla desaparecer (Dueñas Muñoz, 2007), para esto Dueñas dice que en el campo de las relaciones internacionales la soberanía se clasifica en 4 vertientes: Soberanía doméstica, Soberanía interdependiente, Soberanía legal internacional y Soberanía westfaliana.

De acuerdo a esta clasificación podemos decir que en este capítulo hemos visto los conceptos de soberanía doméstica o nacional y la westfaliana que es el concepto clásico de soberanía que parte de un estado absolutista, y se puede concluir que la soberanía interdependiente es el principio de todas los tratados de integración, los cuales se crean partiendo del hecho de generar practicas unificadas en materia económica y que en los casos como en la Unión Europea esto logra convertirse en una soberanía legal internacional, vemos como observamos en el tercer punto de este capítulo cuando se estudió el soberanismo que para Dueñas no existe una desaparición de la soberanía con la implementación de organismos supranacionales sino que aparece una transformación del concepto de soberanía. Dueñas también manifiesta que los procesos de integración que han dado origen a estas organizaciones multilaterales se debe a que el hombre tiene una vocación integradora desde la era primitiva al constituir pequeñas tribus que después se convirtieron en civilizaciones, por lo tanto, este tipo de procesos de integración no son más sino el resultado del comportamiento humano.

El nivel de incidencia jurídica de las organizaciones supranacionales con respecto a las decisiones soberanas, ha generado que estas organizaciones en América Latina fracasen en su intento de integración, y en eso tiene mucho que ver el comportamiento político latinoamericano formado a través de sistemas presidencialistas, ya que, el caudillismo es latente, esto genera recelo frente a los liderazgos de diferentes vertientes por cuanto ningún gobierno se atreve a ceder su

soberanía a una organización donde otro líder pueda tener mayor incidencia, representación o decisión.

La soberanía nacional empieza a desaparecer por las sociedades internacionales que se da posterior a la segunda guerra mundial, Paulo Marció Cruz lo denomina el “*Estado Constitucional Moderno Soberano*” (Cruz, 2009) por cuanto la soberanía se encuentra implícita en el fenómeno constitucional que desarrollaron gran parte de países autodenominando a los países como estados soberanos, y que si bien es cierto este tipo de Estado se ve comprometido por aceptar obligaciones internacionales también es real que esas obligaciones se originan en la aceptación por parte del poder constituyente lo que hace exista una compatibilidad entre los Estados Internacionales y la Soberanía representada en el Estado Constitucional Moderno y teniendo en cuenta que los tratados se suscriben de manera voluntaria Cruz asegura que la soberanía se ve resguardada ya que a pesar que el ejecutivo inicia su voluntariedad de inscribirse a un tratado como representante de las relaciones internacionales, finalmente, la decisión recae sobre la rama legislativa en los países constitucionalistas.

De acuerdo a lo anterior Cruz plantea en su artículo cuatro hipótesis respecto a la relación soberanía – relaciones internacionales, la primera a la que la mayoría de autores que se han analizado apunta es que la soberanía moderna está en vía de extinción, la segunda es la exclusión de las necesidades a nivel Estado-nación por la relevancia de los acuerdos internacionales que dan nacimiento a instituciones supranacionales y que generan interdependencia en las decisiones, la tercera es el fenómeno de globalización geopolítica a través del control migratorio a lo que él llama “mundialización” como consecuencia del lento desarrollo de unos con respecto a otros y la cuarta hipótesis a la cual le apunta el autor es la de la transformación del concepto moderno de soberanía

para crear una soberanía contemporánea que deje de visibilizar el estado-nación o el estado-mundo que representa una visión anárquica y construir una nueva soberanía de orden pública transnacional cuyo eje sea la solidaridad democrática entre los pueblos, sin fronteras de tipo económico, social, racial ni políticas (Cruz, 2009).

Al respecto, vale la pena indicar que ese estado-mundo, donde se construye una soberanía transnacional que menciona Cruz, es muy diferente en Europa con respecto a América Latina. Lucía Picarella atribuye las diferencias en primer momento a la razón por la que se dio la integración, por el lado de Europa la necesidad de paz los llevó a aceptar una soberanía compartida adjudicando competencias al nivel supranacional, mientras que, en América Latina, ha sido la necesidad de combatir la desigualdad y el desarrollo, sin embargo, el fuerte nacionalismo del continente ha impedido la integración política (Picarella L. , 2015).

Por otro lado, la Unión Europea ha sido el marco de referencia para los procesos de integración latinoamericana, sin embargo, para el caso europeo existía un componente de unidad fuerte previo a la constitución de la UE, este fue la Comunidad Económica Europea, al respecto Picarella manifiesta que sería importante que en América Latina se buscara la política común a partir de la valoración de diversidades, logrando así un proyecto integracionista “político-económico-identitario”. Sin embargo, sostiene que ambos continentes tienen enormes desafíos, por un lado, Europa se encuentra en una crisis de la convergencia política que se requiere para la integración, lo anterior con base en la erosión de la soberanía nacional y como segundo aspecto de la crisis se tiene el populismo. Por América Latina, el mayor desafío es lograr una institucionalidad político-comunitaria (Picarella L. , 2015).

## 1.5 Conclusión

Frente a lo que se observa en este capítulo, podemos concluir claramente que el concepto de soberanía clásico desapareció con la transformación de las formas de gobierno, al mismo tiempo que el poder dejó de recaer sobre una persona en el absolutismo y se dio cabida a gobiernos democráticos donde el poder recaía sobre el pueblo, y la soberanía se le fue dando a los ciudadanos.

Posteriormente, con el surgimiento de las constituciones dicho poder se adjudica al Estado evolucionando a una soberanía de carácter nacional como lo denominan varios autores, dicha soberanía contempla que ninguna norma, decisión o institución puede estar por encima de la autonomía Estado-nación y algunos autores concluyen que continúa vigente y otros mencionan que actualmente se encuentra debilitada por el constante surgimiento de organizaciones multilaterales.

Estas organizaciones multilaterales pueden ser de simple integración o supranacionales de acuerdo al orden jerárquico que tengan en la relación Estado-Nación, si las decisiones que toma la organización está reflejada en normas que se vuelven de obligatorio cumplimiento para los estados miembros hablamos de una institución supranacional, para el caso de nuestro trabajo la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) podría denominarse una institución supranacional por cuanto genera unos consejos sobre buenas practicas cuya aplicación condiciona la permanencia o no en la organización pese a ser voluntaria, por ende, nos encontramos en una obligatoriedad relativa que de una u otra forma podría generar una cesión parcial de la soberanía en ciertos aspectos que deberían ser bajo el principio de la autonomía estatal situación que será objeto de estudio en los siguientes capítulos por cuanto representa el objetivo de esta tesis.



Lo planteado anteriormente es en cierta medida debido a que la organización emite unas recomendaciones de carácter obligatorio en diferentes aspectos de tipo gubernamental, se presume que existe una incidencia neoliberal en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de acuerdo con sus informes y estudios sobre los países miembros (Acosta, 2010).

Siendo así, observamos que en la era actual es imposible sobrevivir sin hacer parte de un organismo supranacional ya que la política está totalmente globalizada y las relaciones internacionales son las que generan el dinamismo económico, pero también es claro que para poder hablar de la conservación o fortalecimiento de la soberanía se hace necesario generar nuevas teorías entorno a este concepto, entender que no ha desaparecido pero requiere ser transformado, darle nacimiento a la soberanía del siglo XXI y bajo esa misma premisa se podrán elaborar los factores, condiciones, alcance y límites que se presentarían en esas relaciones de carácter colaborativo interestatal; evidentemente el soberanismo es un nuevo concepto que se asocia al discurso populista del nacionalismo y el patriotismo, protege la teoría del Estado-Nación en las decisiones o acuerdos que se tomen con carácter de aplicabilidad obligatoria, que se traducen en un intervencionismo en las decisiones del Estado, así como también busca cerrar fronteras ante el fenómeno migratorio desde la perspectiva nacionalista.

Lo que sí es claro, es que en los gobiernos constitucionalistas con separación de poderes, con representación ejecutiva y parlamentaria la participación en estas organizaciones no representan una violación a la autonomía de los pueblos por cuanto de acuerdo al orden jurídico interno las ramas del poder se encuentran investidos por el pueblo para aceptar y rechazar las

normas que se deriven de estos acuerdos, por lo tanto la soberanía si existe, aunque sea intervenida, lo que da como resultado una soberanía no absoluta.

## **CAPITULO 2. UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y ANTECEDENTES DE LA OCDE**

### **2.1.Premisa**

Sobre la base de cuanto examinado en precedencia relativo a la transformación del concepto de soberanía y la confusión con el soberanismo, en este capítulo se estudiarán dos temas esenciales para el desarrollo de la tesis; en primer lugar, se realiza un recorrido por los procesos de integración latinoamericana y la participación que han tenido Colombia en algunos organismos de carácter multilateral, buscando dar respuesta a preguntas como ¿La participación de Colombia en diversos organismos multilaterales lo ha convertido en relevante para la región?, ¿Las relaciones diplomáticas que se han originado en la participación multilateral de estos países, incidieron en el proceso de ingreso a la OCDE?

En segundo lugar, se consideran los antecedentes que rodean a la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos- OCDE, así como un estudio de su influencia global, a fin de determinar si este organismo es una institución multilateral de simple integración donde sus preceptos solo representan buenas prácticas sin intervención soberana o de carácter supranacional como mencionamos en las conclusiones del primer capítulo, al considerar que los preceptos de la OCDE son decisorios para dar calificación de miembro a los estados que se someten a la evaluación y supervisión de la organización.

## 2.4 Regionalización latinoamericana: muchos escenarios poca integración

Antes de hablar de integración en América Latina, se hace necesario abordar conceptos o posturas sobre la globalización, Pablo Guadarrama sostiene que *“la globalización es, por una parte, la forma predominante en que se ejecuta la política económica y social del capitalismo en los momentos actuales, con sus particularidades diferenciables de etapas anteriores de la historia de dicha sociedad, y por otra, constituye a la vez una nueva modalidad de internacionalización de la vida contemporánea que da continuidad al ininterrumpido proceso de universalización de las relaciones humanas y plantea a su vez nuevos riesgos”*. (Guadarrama Gonzalez, 2013, págs. 1-30)

El fenómeno de la globalización ha traído consigo una serie de cambios en materia de intercambio comercial en los que inevitablemente la política de los países ha estado involucrada, a medida que la globalización iba expandiéndose en acuerdos de desregulación económica, ha surgido la necesidad de los gobiernos de los países de integrarse en aspectos financieros, económicos y comerciales, por esta razón lo primero que debemos tener en cuenta es que existe una diferencia de factor común entre globalización e integración económica, la primera como se menciona anteriormente es un proceso de eliminación de regulación en pro de lograr un libre comercio, mientras que la segunda es un fenómeno político que afecta la soberanía nacional con unas consecuencias comerciales, financieras y económicas (Saurez Ulloa, 2014).

De acuerdo a lo anterior, el referente de integración regional en el mundo es la Unión Europea, que surge en el Tratado de París (1951) con la creación de la Comunidad Europea del

Carbón y el Acero (CECA)<sup>3</sup>, para David Held y Anthony McGREW citados por Suarez Ulloa partiendo del ejemplo de la Unión Europea, la integración regional es “una red de Estados que implica una comunidad de soberanías” (Saurez Ulloa, 2014) esto por cuanto si bien es cierto como hemos visto anteriormente las entidades supranacionales ponen en discusión la existencia de la soberanía nacional, también se evidencia que las regulaciones al interior de estos esquemas de integración protegen a los estados miembros de los efectos generados por la globalización.

Con respecto a América Latina, tenemos que abordar lo que Pablo Guadarrama denomina “pensamiento de la integración latinoamericana” que tuvo su inicio a partir de las ideas independentistas cuya madurez se dio en principios del siglo XIX, con el cuestionamiento sobre el absolutismo y la aparición de la ilustración latinoamericana, en donde, estas ideas ilustradas promovían la solidaridad de los pueblos, distanciándose de las posturas nacionalistas. (Guadarrama Gonzalez, El pensamiento de la integracion latinoamericana ante la globalizacion, 2004).

Guadarrama citando al hondureño Jose Cecilio Valle, menciona que la integración de los pueblos de América para los precursores de dicha unidad, no tenía en cuenta a Estados Unidos por su comportamiento expansionista, y que lo predominante en los tiempos de la independencia eran los elementos de identificación cultural por parte de intelectuales y políticos, sin embargo, personajes como Sergio Arboleda en el territorio colombiano consideraba que la cultura española era más valiosa, sin oponerse al proceso independentista (Guadarrama Gonzalez, 2004).

---

<sup>3</sup> Entidad europea de carácter supranacional que regulaba los sectores del Caron y el Acero de los estados miembros, creada a través del tratado de Paris en 1951, de aquí se da origen posteriormente a los tratados de Roma de 1957 que constituyen la creación de la Comunidad Económica Europea.

La integración latinoamericana y el fortalecimiento de su pensamiento, pasa por el reconocimiento de su identidad cultural, comprender la historia detrás de la emancipación y de esa forma, comprender que la razón de la integración de los países de Latinoamérica se debe a la necesidad de sobrevivir al fenómeno de la globalización. Al respecto, Guadarrama menciona que Jose Carlos Mariátegui “*comprendió muy bien que las soluciones los problemas sociales de los pueblos latinoamericanos estaba indisolublemente ligado no solo al enfrentamiento contra las oligarquías nacionales sino contra los monopolios imperialistas y que en esa labor los países latinoamericanos estaban obligados a unirse para poder enfrentarse con mayor fuerza a tan temerarios poderes*” (Guadarrama Gonzalez, El pensamiento de la integración latinoamericana ante la globalización, 2004).

Sin embargo, en la era contemporánea el caso es muy distinto al planteado por los independentistas y el que se ha llevado a cabo por parte de la Unión Europea, ya que tenemos dos fases antónimas en las relaciones regionales, la primera pasa por el ambiente de cordialidad que se vivió durante el Consenso de Washington<sup>4</sup> y la otra es la tensión que se ha originado desde hace dos décadas por los cambios políticos que han ocurrido en la región. Este cambio político ha hecho desaparecer el consenso y generado una desconfianza en el mercado y la inserción económica global (Briceño Ruiz, 2014). Entorno a esto a continuación observaremos como ha sido la transformación de esa homogeneidad basada en la apertura que se dio en los 90 para finalmente llegar a los disensos que han venido presentando los diversos procesos de integración, como el

---

<sup>4</sup> Es un término presentado en 1989 por el economista John Williamson para exponer una serie de reformas económicas que debían implementar los países en desarrollo con el propósito de lograr una estabilización macroeconómica, por el desglose de las formulas el termino de Consenso de Washington ha sido ligado al neoliberalismo.

colapso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>5</sup> o el estancamiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)<sup>6</sup>.

América Latina experimenta la integración a partir de las reformas económicas, mediante lo que Wilfred Ethier denomino nuevo regionalismo económico, cuya principal característica es incorporar a esas reformas el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), generan así unas cualidades particulares entre las que describe las siguientes (Briceño Ruiz, 2014):

- La integración de un país pequeño con uno grande
- La aplicación de reformas económicas sustantivas por parte de países pequeños
- Los países grandes no realizan movimientos drásticos en aranceles por cuanto tienen un fuerte movimiento de interdependencia comercial, mientras que los pequeños si se ven obligados a realizar amplios programas de reducción arancelaria para así acceder al mercado del país grande.

Se observa en los puntos anteriormente mencionados, que el desarrollo de esta agenda reformista en materia económica, llevo a los países latinoamericanos a una incursión drástica hacia el nuevo regionalismo que no es más sino el giro realizado de un modelo cerrado a uno abierto aplicado en la región latinoamericana.

---

<sup>5</sup> Acuerdo multilateral de libre comercio firmado por todos los países del continente americano exceptuando Cuba durante la Primera Cumbre de las Américas realizada en el año 1994 y que por los cambios políticos de la región obtuvo resistencia hasta finalmente ser paralizado en la IV Cumbre de las Américas en el año 2005

<sup>6</sup> Entidad de tipo multilateral que nace jurídicamente el 11 de marzo de 2011 tras la firma de su tratado constitutivo el año 2008 con el propósito de desarrollar un espacio regional integrado y unificar la identidad suramericana, esta institución se convirtió en el fortín político internacional en la región por parte del gobierno venezolano y ante los acontecimientos políticos de los últimos años, seis de sus miembros (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú) en 2018 decidieron suspender su participación por tiempo indefinido.

En Latinoamérica este modelo de integración regional a partir de la dinámica del mercado y la desgravación arancelaria funcionó generando firmas de tratados multilaterales hacia un nuevo régimen de libre comercio como fueron el TLCAN<sup>7</sup>, el G-3<sup>8</sup> o la CAN<sup>9</sup>. Todos estos esquemas inspirados en el Consenso de Washington. Sin embargo, pese a que se fue cumpliendo con el propósito de inserción global económica de los países latinoamericanos, seguía existiendo la brecha entre el país grande vs el pequeño con un desbalance comercial debido a que las grandes reformas se evidenciaban en estos últimos. (Briceño Ruiz, 2014)

Lo anterior, dio cabida a un escenario que trajo consigo un giro político latinoamericano hacia la izquierda, y en este momento (2004) Hugo Chavez impulsa un nuevo modelo de integración regional posliberal denominado Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)<sup>10</sup> esto unido al estancamiento del ALCA, dieron espacio para que se rompieran los esquemas de integración basados en el libre comercio y el regionalismo abierto, generando medidas proteccionistas en algunos países simpatizantes con el modelo económico venezolano, mientras que otros como México, Colombia, Chile y Perú se sostuvieron en su compromiso de liberación

---

<sup>7</sup> Es el tratado de libre comercio firmado entre Canadá, Estados Unidos y México el 4 de octubre de 1988, México ingreso en 1990, en ingles este tratado se conoce como North American Free Trade Agreement (NAFTA).

<sup>8</sup> También llamado Grupo de los Tres corresponde al tratado de libre comercio firmado entre México, Colombia y Venezuela, entro en vigor el 1 de enero de 1995, no solo incluye temas de libre comercio, también trata acuerdos sobre inversión, servicios, competencia desleal y propiedad intelectual, el grupo dejo de ser de 3 países en el año 2006 cuando Venezuela lo abandono para unirse a Mercosur.

<sup>9</sup> La comunidad andina es una organización de tipo multilateral que actualmente está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en 1996 se le da el nombre de Comunidad Andina de Naciones, pero antes era conocida como el Pacto Andino que inicio con la suscripción del acuerdo de Cartagena en 1969 y tiene un conjunto de órganos e instituciones cuya finalidad es profundizar la integración subregional andina denominado Sistema Andino de Integración.

<sup>10</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos es una organización multilateral conformada en el año 2004 por países de América Latina y del Caribe promovida por Venezuela y Cuba como contraposición al ALCA, cuyo objetivo es la colaboración política, social y económica entre sus miembros, con la cooperación busca compensar las asimetrías existentes entre sus países, Ecuador declara su salida del ALBA en el año 2018.



comercial firmando acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos. Siendo así, en América Latina surgen dos enfoques de integración regional, uno fundamentado en el libre comercio y una industrialización regional, y otra que tiene un enfoque político y rechaza la integración regional a través de la economía como pilar fundamental. Este tipo de acontecimientos hace que se redefinan organizaciones multilaterales latinoamericanas preexistentes como la CAN y Mercosur.

Estos dos enfoques dieron nacimiento a dos instituciones multilaterales, por el lado del regionalismo posliberal la UNASUR, y otro grupo que mantiene la lógica de integración regional a través de la postura neoliberal que dio origen a la Alianza Pacífico. Siendo así, Briceño Ruiz, divide en tres etapas la integración regional latinoamericana. La primera etapa de regionalismo cerrado previo al fin de la guerra fría, la segunda etapa es el regionalismo neoliberal a través de la apertura de mercados que aún persiste en los países de la Alianza Pacífico y algunos centroamericanos y finalmente el “regionalismo poshegemonico” que sustituye el regionalismo económico por una agenda de integración política y cultural (Briceño Ruiz, 2014).

Esta fase denominada regionalismo poshegemonico se encuentra en construcción, aunque cada vez más decadente por la situación que ha estado atravesando Venezuela que es el país artífice de esta etapa de integración política, a esta situación debe añadirse la desaparición paulatina de los gobiernos de izquierda en los países latinoamericanos, por lo tanto, persiste el proceso de regionalismo neoliberal. En este momento, se visibiliza a la Alianza Pacífico como el proceso de integración regional económica más consistente, adicionalmente, tres de sus miembros fundadores hacen parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE), el cual es para Briceño Ruiz un programa que tiene como objetivo “administrar la globalización y sus

impactos negativos” y que ha ido reemplazando el programa neoliberal por dos posturas, la de los países en desarrollo que se preocupan por un “crecimiento económico endógeno” y los países desarrollados donde “resurge el proteccionismo”.

Esta crisis del gobierno venezolano ha dado nacimiento el 8 de agosto de 2017, con la firma de la Declaración de Lima, a otra organización multilateral de carácter político denominada Grupo de Lima (GL), su objetivo principal es buscar una salida pacífica en Venezuela, exigir la liberación de presos políticos y las elecciones libres. Está compuesta por: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Honduras, Paraguay, Perú, Guyana y Santa Lucía, cuenta con el aval de la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea, además de países americanos como Barbados, Estados Unidos, Granada y Jamaica. (Gomez Cruz, 2019).

Siendo así, se puede ver una aproximación al tema de relaciones multilaterales de carácter regional en América Latina desde el fin de la guerra fría que dio nacimiento al Consenso de Washington a la fecha actual con una crisis política en el territorio venezolana y un cerco diplomático a este país a través de las acciones realizadas por el Grupo de Lima, continuamos mirando de forma específica el sendero que han recorrido los países objeto de estudio en integración multilateral.

Así mismo, es necesario profundizar en las diferencias entre el modelo de integración europea y el modelo de integración latinoamericana.

Al hablar de la Unión Europea se hace referencia décadas de esfuerzos caracterizados por avances y retrocesos, como resultado del acercamiento entre países en guerra pero que lograron la voluntad de compromiso (Programa de Estudios Europeos, 2012, pág. 199). Pues la Unión Europea no sólo es un nuevo ordenamiento que desafía la concepción clásica de soberanía estatal, sino

también corresponde a la invención sin precedentes de una comunidad política supranacional coexistente con sus Estados miembros (Programa de Estudios Europeos, 2012, pág. 200).

En el modelo de la integración europeo según afirma Picarella (2015) se presentó la voluntad de acercamiento a la máxima integración posible, pero también se han registrado grandes contradicciones y dificultades incluso retrocesos en el avance de este. Se evidencia, un rendimiento independiente del proceso de integración económica frente a la cultura económica que caracterizaba los estados miembros, se destaca la independencia frente a los ciclos coyunturales y el estancamiento debido a la crisis petrolera de los sesenta (Picarella L. , 2015, pág. 161).

En América Latina pese a los problemas, la integración se ha mantenido vigente a través del tiempo y adecuándose al marco histórico, revelando que paralelamente a ser un tipo de organización humana es una estrategia de inserción internacional vinculada al mejoramiento de la posición relativa de los Estados (Programa de Estudios Europeos, 2012, pág. 199).

Y en el modelo de integración latinoamericana Picarella (2015) afirma que se tiene en cuenta la presencia de sistemas económicos que podrían beneficiar la especialización interindustrial y, por tanto, la ampliación de los mercados, en los que se han detectado relevantes colisiones entre políticas económicas para el interior y, como requerido por los mecanismos de integración regional, políticas económicas de apertura hacia el exterior. A dichas problemáticas se les suma las cuestiones de orden político, y la presencia de un fuerte ideal integracionista que, a pesar de algunas incongruencias, subrayadas por una parte de la literatura, ha fomentado desde el comienzo la lucha por la independencia latinoamericana (Picarella L. , 2015, pág. 168).

También es importante destacar según Picarella (2015) la presencia de la fuerte concentración de poderes en las manos de la rama ejecutiva, que favorece la generalizada consolidación del llamado híper-presidencialismo.

Es por ello relevante tener en cuenta que la falta de una efectiva institucionalidad político-comunitaria, impone reflexionar sobre esta problemática para evaluar cómo y en qué medida las diferentes formas de integración observadas junto con la más fuerte legitimidad democrática e integracionista, puedan adelantar procesos hacia una más eficaz integración (Picarella L. , 2015, pág. 177).

Es en este espacio donde aparecen organizaciones como la OCDE que mediante informes y recomendaciones inciden en la forma de gobierno de sus países miembros a través de mecanismos como la modificación y creación de medidas impositivas que son el eje de la política fiscal de estos países y son implementadas por los representantes de gobierno, que al no ser intervenciones bélicas y al estar respaldadas como instrumentos de integración de acuerdo a la carta de naciones unidas de 1945 no constituyen una intervención en la soberanía nacional, situación que será objeto de estudio en este trabajo.

De acuerdo con lo anterior a través de los antecedentes se va observando el enorme significado de la soberanía para el estudio, ahora partiendo de la idea que la herramienta o el eje principal de la OCDE al momento de hacer sus recomendaciones es por la vía de las reformas tributarias y que los recursos propios de los países objeto de estudio en gran parte se obtienen por medidas impositivas.

## **2.5 Colombia y su evolución en organizaciones multilaterales**

En este apartado se aborda el tema “Colombia y su evolución en organizaciones de tipo supranacional”, para ello se observan los antecedentes de la integración regional de Colombia desde finales del siglo XX, con un paso general por algunas de las organizaciones en las que ha participado, fortaleciéndose como figura diplomática en la región y las posiciones asumidas por los gobiernos frente a decisiones multilaterales que puedan incidir en la soberanía nacional, especialmente se evaluará la evolución en la Alianza Pacífico.

Para hablar de Colombia y llegar al punto en el que se encuentra ubicado actualmente en el tema de relaciones multilaterales se hace necesario observar su historia en política exterior. Sea lo primero citar a Belisario Betancourt que a principios de la década de los ochenta describía a Colombia como “el Tíbet de Suramérica” por cuanto estaba aislada del contexto mundial y no incursionaba en los estudios internacionales (Tickner & Borda, 2011).

Colombia se ha caracterizado en el impulso de las relaciones internacionales por la intervención vía informes de organismos evaluadores de política exterior, y los primeros pasos para dejar de ser el Tíbet descrito por Belisario no fue la excepción, ya que el inicio de estos fue por un diagnóstico realizado por la Fundación Ford en 1984 que indicaba que los grados de comprensión y discusión sobre los asuntos internacionales en el país eran muy bajos, por lo tanto aconsejó una serie de medidas a implementar para construir una mayor capacidad en el ámbito de las relaciones internacionales, entre las que se encontraban el entrenamiento en posgrado de nuevos académicos, la interacción entre investigadores colombianos y sus pares del hemisferio y creación de centros de documentación (Tickner & Borda, 2011). Por lo tanto, podríamos decir que a partir de este momento Colombia comienza su incursión hacia las relaciones multilaterales.

La Fundación Ford propendía por una red regional de académicos destinatarios de sus donaciones, esta red era el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)<sup>11</sup>, esta red era financiada adicionalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>12</sup> y el <sup>13</sup>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Colombia inicio su participación a través del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes que hacia parte del RIAL. (Tickner & Borda, 2011).

Colombia estuvo encerrada en su cascaron por mucho tiempo como también lo describía Alfonso López Michelsen por cuanto se sentía devaluado geopolíticamente tras el desmembramiento con Panamá, esto llevo a que el Ministerio de Relaciones Exteriores del país se dedicara exclusivamente a una gestión proteccionista nacional con respecto a la delimitación de fronteras, sin relevancia alguna en el entonces Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)<sup>14</sup>, aunque para algunos en la época Colombia debía tener mayor incidencia por cuanto se

---

<sup>11</sup> Actualmente, Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe, es un centro de pensamiento que reúne personalidades destacadas en el ámbito de las relaciones internacionales, buscando privilegiar la relación entre académicos y actores de la política exterior.

<sup>12</sup> Creado en 1948 como resultado del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), mediante el cual se crearon cinco comisiones económicas regionales, entre estas la de América Latina que es la CEPAL con sede en Santiago de Chile, su responsabilidad como órgano dependiente de Naciones Unidas es promover el desarrollo económico y social de la región, a través de la investigación económica, a esta comisión se le debe la creación del modelo económico cepalino que se usó en Latinoamérica en la posguerra que consistía en elevar aranceles para proteger la creación de productos primarios característicos de la región para que no fuesen reemplazados por manufacturados.

<sup>13</sup> Creado en 1968 por la Asamblea General de Naciones Unidas, su función es contribuir para una mejor calidad de vida en las naciones y es el encargado de poner en marcha los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), sus áreas de trabajo son: gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, energía y medio ambiente, prevención y recuperación de las crisis, VIH/SIDA. A partir de estas áreas, los líderes mundiales han pactado los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>14</sup> Organismo regional intergubernamental creado en 1975 a través del Convenio Constitutivo de Panamá con el propósito, de promover un sistema que permita concertar posiciones y estrategias comunes en América Latina, en materia económica, así como, impulsar la cooperación y la integración entre los países de la región. Actualmente cuenta con 26 países miembros y su sede es en Caracas – Venezuela.

consideraba un país con enorme capacidad negociadora, necesaria para los convenios de integración. (Drekonja Kornat, 2011)

Este comienzo lleno de tropiezos para Colombia en política internacional tiene sus cimientos en el Tratado Urrutia-Thompson que ha hecho del país una especie de lealtad incondicional con los Estados Unidos, limitando de alguna forma la soberanía colombiana perdiendo independencia en la política internacional por la enorme influencia de Washington, y el beneficio obtenido por Colombia de esta relación entre socios desiguales únicamente ha sido en la financiación de planes de desarrollo. Colombia, empieza a abrir sus círculos solo hasta el gobierno de Carlos Lleras en 1966 cuando empieza a aplicar las recomendaciones de la CEPAL.

En este proceso Colombia decidió en 1967 enfrentar al Fondo Monetario Internacional (FMI) y no acogerse a sus recomendaciones con respecto a la balanza de pagos, y combino la integración regional con la promoción de las exportaciones, esta actitud le represento a Colombia éxitos en la composición y distribución del comercio exterior, lo que lo ubicó a partir de este momento en un referente regional en la política exterior, además, con la creación de organismos estatales autónomos en materia de exportaciones como Incomex<sup>15</sup> y Proexpo<sup>16</sup>. En 1968 cambia la óptica con la llegada de López Michelsen al ministerio de relaciones exteriores donde aplica el lema de “mira a tus semejantes”, con esta premisa, Colombia empezaba a ir hacia la nueva política exterior latinoamericana que aplicaban México y Chile, y adicionalmente, mostraba una libertad y

---

<sup>15</sup> Instituto Colombiano de Comercio Exterior, creado en 1968 y liquidado en el año 1999 con la creación del Ministerio de Comercio Exterior, entidad fusionada en el año 2002 con el Ministerio de Desarrollo Económico. Hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la misión de formular, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico de Colombia.

<sup>16</sup> Entidad creada en 1967 como un banco para fomentar las exportaciones, a través del financiamiento, promoción y transporte. En 1992 desaparece y da origen a otras entidades, el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) para el financiamiento y Proexport (hoy PROCOLOMBIA) para la promoción y el transporte de las exportaciones.

autonomía periférica que permitía conformar grupos y bloques, para salir del estado que el mismo denomino como “peones de la guerra fría”, ya que consideraba que sin aliados se carecía de poder de negociación con Estados Unidos (Drekonja Kornat, 2011). A partir de este momento, la política exterior colombiana en la región toma otro rumbo.

Durante esta etapa Colombia vivió una favorable situación en materia de reservas internacionales logrando que entre 1974 y 1978 el país adquiriera prestigio multilateral y participación en espacios como el Movimiento de los No Alineados, en 1975 renunció a la ayuda bilateral de Estados Unidos y la decisión en 1979 de actuar internacionalmente de la mano del Grupo Andino. Todos estos movimientos fueron determinantes para que en 1983 se constituyera la base del Grupo de Contadora<sup>17</sup> (Drekonja Kornat, 2011).

Los movimientos autónomos de Colombia fortalecieron el panorama regional, permitiendo el reconocimiento del movimiento sandinista en Nicaragua, con el gobierno de Julio Cesar Turbay, los sandinistas realizaron la reclamación del archipiélago de San Andrés lo que llevo a que Colombia retrocediera en sus avances de política exterior centroamericana, limitándose a su casco interno y con actos unilaterales para congraciarse con el gobierno norteamericano, tales como; el bloque a Cuba en Naciones Unidas y el retiro parcial del Grupo de los No Alineados, de esta forma bloquear cualquier intensión de Nicaragua. Así, se dejó de lado la autonomía regional que venía caracterizando a Colombia y asumió nuevamente la posición de “socio” estadounidense.

La situación anterior se agudizó aún más en 1982 cuando Colombia se abstuvo de votar en la Conferencia de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos, apartándose de la

---

<sup>17</sup> Instancia multilateral creada en la Isla de Contadora – Panamá en el año 1983 entre Colombia, México, Panamá y Venezuela, con el propósito de buscar mecanismos, en pro de la paz en Centroamérica ante el conflicto armado que sostenían Guatemala, El Salvador y Nicaragua que amenazaba con desestabilizar la región.



corriente latinoamericana de carácter nacionalista en el conflicto entre Gran Bretaña y Argentina (Drekonja Kornat, 2011), el resultado de la posición colombiana en contra de la solidaridad latinoamericana lo llevo a ser aislado de la comunidad latinoamericana.

En 1983 con la llegada de Belisario Betancourt a la presidencia, Colombia volvió a los No Alineados y se adquirió enorme relevancia en el Grupo de Contadora, bajo el discurso colombiano en búsqueda de la paz, el gobierno retomó rápidamente su participación en el plano internacional y generando un nuevo ámbito de política exterior que es ambivalente entre la autonomía y la dependencia, patrón que hoy en día aún se mantiene en la política exterior colombiana.

Este tipo de política exterior se mantuvo en Colombia hasta la firma del Consenso de Washington en el gobierno de Virgilio Barco y la posterior aplicación de la política de apertura durante el gobierno de Cesar Gaviria, situación que generó cambios profundos en diplomacia económica, desgravación acelerada de aranceles y en política multilateral una relevante participación en el G-3, Grupo Andino y la presidencial del Grupo de Río<sup>18</sup> (Cardona & Tokatlian, 2011). A esto, agregarle la relevancia en la década de los noventa que tomó Colombia como país productor de narcóticos que lo llevo a una discusión sobre la autonomía internacional en medio de la política antidrogas estadounidense, agudizando esa política en cierto grado dependiente del país del norte.

Posteriormente, Colombia atraviesa un periodo de ingobernabilidad por el presunto ingreso de dineros del narcotráfico en la política que repercuten en un fin de relaciones diplomáticas entre

---

<sup>18</sup> Creado en 1986 a través de la Declaración de Río, su origen fue en el Grupo de Contadora y en el año 2010 en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe desapareció por la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Su objetivo fue ser un mecanismo permanente de consulta y concertación política entre sus estados miembros.

Estados Unidos y Colombia, al retirarle el visado al presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998), a eso se le agrega el incremento del conflicto armado interno que genera en Colombia una paulatina desaparición en los procesos de integración regional andina, abriendo las puertas del pacífico hacia el mercado asiático y estableciendo algunos parámetros que dieron inicio a las relaciones existentes entre Colombia y China.

Con la llegada de Andrés Pastrana (1998-2002) a la presidencia de Colombia, y en su afán de recuperar la relación perdida con los Estados Unidos, se presenta también la llegada de Hugo Chávez (1999) al gobierno venezolano. Esto, trae consigo una nueva etapa de aislamiento en la política regional por el esparcimiento de los gobiernos de izquierda en la región, y la posición de aliado que caracteriza a Colombia con los Estados Unidos (Pardo Garcia-Peña, 2011). Esta situación la atraviesa el país casi hasta el año 2010 que finaliza la era Alvaro Uribe Vélez, similar a los tiempos de Julio Cesar Turbay con respecto a la dependencia internacional estadounidense, mientras Chávez con su política internacional se expandía por la región, Colombia se iba convirtiendo en el punto negro de las relaciones internacionales, que obstaculizaba el proyecto de integración bolivariano.

La transición entre Uribe y Santos, tiene muchas similitudes con el proceso Turbay – Betancourt, en primer lugar, tanto Uribe como Turbay canalizaron su estrategia política interna en el fortalecimiento de la seguridad, el primero con la seguridad democrática y el segundo con el estatuto de seguridad, robustecieron su posición como aliados del gobierno estadounidense y combatieron cualquier proceso que significara ir en contra de los intereses de los norteamericanos. Betancourt y Santos que fueron sucesores de ambos expresidentes nunca mencionaron en su

agenda política el rumbo de las relaciones internacionales, y en ambos casos sorprendieron con posturas autónomas e independentistas en pro de la integración regional.

Colombia, durante la era de Álvaro Uribe tuvo un fuerte movimiento en materia internacional con la suscripción de diecisiete acuerdos comerciales bilaterales y fortaleció su interlocución en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), los resultados por sector fueron en cierta medida positivos para el país, sin embargo regionalmente se sentía un leve aislamiento por la expansión bolivariana contra la integración regional abierta, sobre todo una agudización de crisis subregional con Venezuela y Ecuador. Se considera que bajo este panorama Juan Manuel Santos se replantea si vale la pena continuar con la agenda Uribe o redireccionar la política exterior colombiana (Vergara Crespo, 2012).

El giro diplomático que se dio en el gobierno Santos fue evidente, sin embargo, era algo muy difícil de implementar ya que con el avance de la globalización la política es intermística<sup>19</sup> por cuanto las políticas públicas no responden solamente al plano interno, sino que se debe tener en cuenta su incidencia en los procesos subregionales y supranacionales. Esto es lo que se conoce como el modelo de Putnam que lo ejemplificaba con dos mesas de ajedrez y dos partidas: una local y otra internacional. Lo que hacía que este giro de Santos tuviese muchas dificultades en la implementación (Vergara Crespo, 2012).

Santos entiende que la política exterior se hace desde la diplomacia y no desde la seguridad, lo que lo lleva a un proceso de inserción en espacios de diálogo político multilateral de incidencia

---

<sup>19</sup> Es un término usado por Bayless Manning en 1977 para describir los asuntos que son de carácter tanto internacional como domésticos, por lo tanto, requieren tratamiento en doble vía.

en dos estrategias: 1. Participación activa de Colombia en organismos globales representativos como la OEA y la ONU, en lo subregional en UNASUR, CAN, <sup>20</sup>AEC, Alianza Pacifico<sup>21</sup>, Mesoamérica<sup>22</sup> y Mercosur<sup>23</sup>, en los foros asiáticos como el Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina (Focalae)<sup>24</sup>, el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)<sup>25</sup> y 2. El ingreso en nuevos espacios multilaterales como la OCDE y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)<sup>26</sup> (Vergara Crespo, 2012).

Lo anterior, ubica a Colombia al final del gobierno de Santos en un referente regional en materia de política exterior, este proceso en relaciones multilaterales lleva al país a ser aceptado como miembro OCDE el 30 de mayo de 2018, y aunque, a la fecha no ha sido admitido como

---

<sup>20</sup> La Asociación de Estados del Caribe es un organismo multilateral, de carácter regional, que busca el fortalecimiento e integración de los países caribeños, a través de la creación de una economía común, la preservación del mar caribe y la promoción de un desarrollo sustentable entre sus miembros.

<sup>21</sup> Organización de integración regional compuesta por Chile, Colombia, México y Perú, creada a través de la declaración de Lima en el año 2011, su propósito es profundizar la integración entre las economías y actuar conjuntamente en la vinculación comercial con los países asiáticos teniendo en cuenta los acuerdos bilaterales que tienen los países miembros.

<sup>22</sup> El proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica es un programa multilateral de carácter regional, creado en el 2008, que busca impulsar el crecimiento económico y el desarrollo de Mesoamérica, a través de la cooperación entre sus países miembros (Colombia, Belice, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) en programas de infraestructura, interconectividad y desarrollo social.

<sup>23</sup> El mercado común del sur es un proceso de integración regional firmado en 1991, con el tratado de Asunción por Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay, el acuerdo establece una zona de libre comercio, acuerdos arancelarios, complementación productiva, integración económica, social, cultural y libre circulación de los ciudadanos. Colombia y Chile hacen parte de los países asociados.

<sup>24</sup> Foro regional, compuesto en 1999 en Singapur, por países de Asia Oriental y América Latina con el propósito de mejorar las relaciones entre las dos regiones, y así, buscar mecanismos de cooperación.

<sup>25</sup> El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica fue firmado en el año 2016, como resultado de expansión del Acuerdo P4 (Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur), producto de la adhesión de Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam. Con la salida de Estados Unidos en el año 2017, se firmó un nuevo acuerdo en el año 2018 llamado Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP-11), es un tratado de libre comercio y de aplicación de políticas públicas en temas como reducción de barreras comerciales, un marco común de propiedad intelectual, reforzar estándares de derecho al trabajo y derecho ambiental.

<sup>26</sup> Foro multilateral creado en 1989, su objetivo es ser un mecanismo de cooperación y concertación económica entre sus estados miembros, a través de la promoción y facilitación del comercio, las inversiones y el crecimiento económico inclusivo, equitativo, sustentable e innovador en toda la región de la Cuenca Pacífico.

miembro de APEC, su participación en este foro ha sido permanente y relevante contribuyendo a través de esto al fortalecimiento de la Alianza Pacifico.

#### **2.4 La Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos**

El tercer tema pretende empaparnos un poco más sobre la OCDE, por lo tanto, miraremos los conceptos y antecedentes que la rodean, su funcionamiento y estructura. Con esto, podremos ir formando una idea del alcance de la organización en los temas que aborda, y ya teniendo claro los fundamentos de este organismo, podremos entrar al tercer capítulo, evaluando el objetivo de esta tesis: determinar el alcance y el impacto de las reformas tributarias propuestas por la OCDE en Colombia y si esto incide en la soberanía nacional.

La OCDE y sus preceptos, son el objeto de estudio de esta tesis, por lo tanto, a diferencia de los demás organismos multilaterales vistos anteriormente, en los que hace presencia Colombia, nos detendremos a observar los antecedentes y el funcionamiento de esta organización, de forma tal, que nos permita identificar si su modus operandi corresponde a un club internacional que propende por las buenas prácticas de sus países miembros, para el fortalecimiento económico o si es un organismo de categoría supranacional al que sus miembros ceden una parte de su soberanía.

Esta organización reemplazó en 1961 a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)<sup>27</sup> y es homóloga económica de la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN)<sup>28</sup>, su misión es “ayudar a los gobiernos a generar un crecimiento económico sostenible,

---

<sup>27</sup> Organismo internacional fundado en 1948, con el objetivo de administrar las ayudas del Plan Marshall cuyo propósito era la recuperación de la Europa Occidental.

<sup>28</sup> También se denomina Alianza Atlántica, nació con la firma del Tratado del Atlántico Norte en 1949, y constituye una alianza militar intergubernamental, cuyo propósito es defender a los estados miembros de cualquier ataque realizado por alguna potencia externa.

empleos y niveles de vida elevados en los países miembros, manteniendo estabilidad financiera y favoreciendo, así, el desarrollo de la economía mundial” (OECD, 2019).

La actuación de la OCDE se da a través de tres elementos; una configuración multilateral que estimula la formulación de recomendaciones, la metodología de aplicación de fuentes externas y la búsqueda de consensos para minimizar conflictos; razón por la cual en algunos aspectos se asevera que sus normas no son vinculantes, aunque con una influencia singular sobre los Estados miembros, lo que lleva a un estudio complejo de la incidencia OCDE a nivel de soberanía, ya que, las valoraciones son individuales, en términos de los resultados de estudios específicos con las conclusiones obtenidas de estos (Nieto Solis, 2011).

Los inicios de la OCDE, se dieron con una fuerte presencia del gobierno estadounidense en respuesta al sistema comunista de la Unión Soviética, en pro del fortalecimiento del sistema capitalista, razón por la cual ha estado siempre catalogada como un club de países ricos, sin embargo, en la post guerra fría, surge una transformación de la organización, como un producto de gobernanza global, que a través de las políticas públicas involucra actores en la difusión de sus ideas, partiendo de los Estados prósperos para asociarlas a los estados miembros de menor desarrollo y enseña su aplicación, lo que ha ubicado a la organización en un espacio de credibilidad, de esta manera institucionaliza sus preceptos claramente inspirados en el modelo neoliberal (Villanueva Gutierrez, 2017).

Los consensos han sido la principal herramienta de la OCDE, ya que no se ha logrado demostrar la eficacia de sus recomendaciones, sin embargo, si denota una coherencia en la actuación de sus expertos y funcionarios gubernamentales, lo que le ha generado una enorme capacidad de influencia en sus estados miembros, además con un componente técnico como es la

metodología de evaluación para estudiar la práctica de los estados, y la multilateralidad en la formulación de propuestas (Nieto Solis, 2011).

El crecimiento progresivo de la OCDE se debe en gran parte a su replanteamiento de la economía global, post guerra fría, en el que ha ido eliminando progresivamente el acceso restringido a países en desarrollo que la caracterizaba, incluyendo una diversidad temática que se vio reflejada en su estructura funcional, que han permitido la creación de un modelo de cooperación multilateral, ordenado internamente de manera piramidal, con más de 200 comisiones y sub comisiones, que permite la aplicación de su evaluación inter pares y la confianza para la aceptación de las recomendaciones (Clifton & Diaz-Fuentes, 2011).

Para llevar a cabo lo planteado anteriormente, la OCDE ha ejecutado una serie de reformas estructurales, financieras y de relaciones con Estados no miembros, esta última, es la de mayor relevancia para efectos de este trabajo, la inclusión de economías emergentes a partir de los finales de los años noventa, se debe en gran parte a las necesidades de economía mundial en el escenario post guerra fría, esto, debido a que la OCDE se iba quedando aislada en la discusión de temas económicos, por su etiqueta de “organización exclusiva” ante la relevancia de la Unión Europea, el FMI, el Banco Mundial, la OMC, la APEC y el G20. El replanteamiento hacia una organización más inclusiva logró efecto al ampliar su alcance, sin embargo, mantiene la duda sobre su efectividad práctica (Villanueva Gutierrez, 2017).

Desde 1993 han ingresado a la OCDE países como: México (1994), Republica Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea del Sur (1996), Eslovaquia (2000), Chile (2010), Eslovenia (2010), Israel (2010), Estonia (2010), Letonia (2016) y Colombia (2018). En el comportamiento de ingreso de aceptación de miembros postguerra fría a la actualidad se pueden

observar dos vertientes, evidentemente de tipo político, por un lado, se observan países de la zona de influencia de la desaparecida Unión Soviética, y, por otro lado, socios estratégicos de carácter intercontinental del sistema capitalista. Y aunque, a la fecha no existe un documento que mencione cuales son los parámetros que tiene la OCDE para aceptar nuevos miembros, el reporte de 2004 “A Strategy for Enlargement and Outreach”, fijó cuatro criterios a tener en cuenta: Valores compartidos, jugadores importantes, beneficio mutuo y consideraciones globales (Villanueva Gutierrez, 2017).

Respecto a estos cuatro criterios se encuentra lo siguiente:

- Pensamiento convergente o valores compartidos: se refiere a condiciones fundamentales como el modelo económico de mercado y los principios democráticos. Adicionalmente, en este aspecto, la OCDE incluye la participación activa en otras organizaciones regionales e internacionales con grado de relevancia y “el cumplimiento de los lineamientos de la OCDE”.
- Jugadores significativos: los ingresantes deben contar con capacidades y espacios necesarios para promover el cambio internacional e influir en la agenda de otras organizaciones.
- Beneficio mutuo: Una vez dentro los Estados no solo deben actuar como receptores sino transmitir y contribuir en el crecimiento de la organización.
- En consideraciones globales se plantea una meta de crecimiento hacia 45 miembros (Noboru, 2004).

Como se puede observar, la OCDE se ha convertido en un instrumento político internacional, a través de la inclusión de economías emergentes alineadas con el pensamiento



occidental, y entre los criterios toma gran relevancia para este trabajo el de “pensamiento convergente”, ya que en cierta medida, aunque, se muestre como una organización internacional, cuyos preceptos son producto de un consenso, evidentemente el criterio de “cumplimiento de los lineamientos” para ser aceptado, convierte los “consejos” en obligatorios. Para Cristina Davis, los países que se someten a la selección de la OCDE, no lo hacen con la idea de pertenecer a un mecanismo de cooperación, sino buscan prestigio regional y los jefes de Estado, pretenden legitimar a través de su calidad de miembro sus programas de reformas económicas, esta aseveración de Davis, constituye una pieza fundamental, para efectos del estudio de esta tesis a desarrollarse en el tercer capítulo. (Davis, 2016).

## **2.6 El camino de Colombia en la OCDE**

Para analizar el camino de Colombia en la OCDE, es necesario ver \como han sido los vínculos regionales con la Organización, que tipo de participación ha tenido América Latina para así poder determinar el nivel de importancia que tiene en aspectos espaciales la participación de Colombia como miembro activo de la OCDE.

En primera instancia la relación OCDE y América Latina, parte desde la participación que tuvo la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en los hechos posteriores a la guerra fría, situación que con el tiempo se ha hecho más evidente en las publicaciones y participación en los informes sobre avance en el desarrollo regional, por otro lado, tenemos el vínculo con el Banco Interamericano de Desarrollo y la realización en forma conjunta del Foro Internacional Económico

sobre América Latina y el Caribe<sup>29</sup>, así como; el Programa Anticorrupción para América Latina con la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Red Iberoamericana de Política Fiscal con la CEPAL, el respaldo académico en el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROsociAL) y finalmente, con la creación en 2016 del Programa Regional de la OCDE para América Latina cuyas prioridades son: el aumento en la productividad de la región, la promoción de la inclusión social y el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza. (Vargas Alzate, 2018)

Por otro lado, a pesar de que frente al número de países que conforman la región el porcentaje de países miembros directos (México, Chile y Colombia) es escaso, si observamos cómo se mencionó en capítulos anteriores, la relación que ha tenido la OCDE con países en vía de desarrollo, si resulta significativo la adhesión de estos países en la organización, adicionalmente, Costa Rica se encuentra en proceso para lograr su membresía, Brasil es denominado socio clave, Perú participo en el Programa País de la OCDE, Argentina, Republica Dominicana, Panamá, Paraguay y Uruguay son miembros del Centro de Desarrollo OCDE para América Latina<sup>30</sup>, esto es lo que la organización ha denominado las “distintas formas de involucramiento” de América Latina (Vargas Alzate, 2018). Sumado a esto, encontramos una publicación con participación de varios países de América Latina denominada *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento*

---

<sup>29</sup> Al respecto de este foro, la OCDE precisa su consideración como uno de los eventos más prominentes realizados sobre América Latina en el continente europeo. El encuentro procura un espacio de diálogo entre líderes de los sectores público y privado, a la vez que examina las perspectivas macroeconómicas, y los principales desafíos y oportunidades del desarrollo económico en el continente. Este año se celebrará el encuentro número 11 más información en: <http://www.oecd.org/development/lac-forum/>

<sup>30</sup> Las actividades del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina procuran alimentar el diálogo sobre políticas y apoyar los esfuerzos de reforma de las naciones, brindando perspectivas regionales innovadoras y generales a través de su publicación de mayor relevancia, titulada *Perspectivas de la economía latinoamericana y estadísticas de ingresos en América Latina*. Sumado a ello, se presenta el involucramiento de cada gobierno en el trabajo temático y específico de una serie de áreas relacionadas con el fomento del desarrollo económico al tiempo que se trabaja en garantizar un crecimiento inclusivo. <http://www.oecd.org/dev/americas/>

*fiscal y la ciudadanía: guía sobre educación tributaria en el mundo* que ha sido de gran ayuda para el desarrollo de esta tesis ya que en esta; se puede evidenciar la relevancia que le da la OCDE a los sistemas tributarios de los países miembros y colaboradores.

Teniendo claramente definido el impacto regional de la OCDE, ahora veremos algunos detalles que han trazado el camino de Colombia para convertirse en miembro de la OCDE, en primer lugar, determinando las razones que llevaron al gobierno a iniciar este proceso desde el año 2013.

Juan Manuel Santos, es el tipo de mandatario tejedor de relaciones internacionales, partiendo de esto, y como se ha indicado anteriormente, existen diferentes posturas; por un lado, algunos críticos desde el año 2011 cuando se anunció el deseo de ingresar a la organización, han manifestado que esto ha correspondido más a un capricho del ex presidente que a una necesidad real del país (Vargas Alzate, 2018). De la misma forma, otros se han mostrado a favor del ingreso, Munir Jalil jefe para la Región Andina del Citibank se ha inclinado hacia la teoría de la calidad y buenas practicas que llevan al país a ser visto con otros ojos en el ámbito internacional, llevando a que *“Es como cuando uno está eligiendo entre dos productos y ve que uno de los dos tiene la acreditación de calidad y el otro no, entonces uno dice, ah bueno, este tiene una acreditación, alguien lo ha mirado y puede ser de mejor calidad”*<sup>31</sup>.

El punto de partida del proceso de adhesión a la OCDE estuvo marcado con una serie de compromisos que transformaron en áreas específicas, el modo como el Estado colombiano estaba manejando dichas áreas, en primer lugar, en el año 2014 el gobierno se adhirió a la *Recomendación*

---

<sup>31</sup> Entrevista hecha por RCN radio a diversos analistas y expertos del tema. La información puede ser obtenida en este vínculo: <https://www.rcnradio.com/economia/que-tan-importante-es-que-colombia-ingrese-la-ocde>

sobre *Gobierno Digital*, trabajo en la reforma educativa para competir en pruebas internacionales, adopto mecanismos para el desarrollo integral de las regiones y fue incluido como país en los reportes OCDE como punto de referencia en el manejo de la administración pública (Vargas Alzate, 2018).

La hoja de ruta mediante la cual, se establecieron los términos, condiciones y procedimientos que guiaron el proceso de Colombia hacia la OCDE fue la siguiente:



Figura 1. Camino a la OECD

Fuente: (Presidencia de la Republica de Colombia, 2015)

Para dar cumplimiento a esta ruta, se definieron tres etapas. La primera correspondiente a la evaluación con cuestionarios, misiones, intercambio de información y finalmente el informe escrito con recomendaciones, la segunda etapa denominada sustentación consistente en la presentación de Colombia y las discusiones de las recomendaciones y acciones, finalmente, la etapa de aprobación (Vargas Alzate, 2018).

El cierre del año 2014, significo para Colombia un avance considerable en su intención de pertenecer a la OCDE, por cuanto el gobierno presento progresos en política comercial, avances en procesos de buen gobierno, la publicación de la ley contra el soborno, el discurso de Juan

Manuel Santos ante el Consejo de la Organización donde presento los detalles y avances del dialogo de paz con las FARC, y la invitación a participar en el Foro Global de Transparencia Tributaria<sup>32</sup> (Vargas Alzate, 2018).

Para el año 2015, Colombia logro mostrar un programa útil para la reducción de emisión de gases en el marco de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, la profundización en políticas de ciencia, tecnología e innovación a través del Comité de Política Científica y Tecnológica, conto con la aprobación de las medidas adoptadas con respecto al gobierno corporativo reconfigurando los instrumentos de administración de las empresas estatales, aunque también encontró obstáculos por las evaluaciones realizadas por el Comité de Empleo y Asuntos Sociales que encontró brechas en la calidad del empleo y amenazas constantes contra los lideres sindicalistas en contravía a los derechos laborales (Vargas Alzate, 2018).

También en el año 2015, el país obtuvo dos de los 23 vistos buenos necesarios para ingresar a la Organización, el primero del comité de agricultura y el segundo por parte del Comité de Competencia a raíz de la aplicación de las recomendaciones sobre plena competencia que acogió la Superintendencia de Industria y Comercio, se presentaron avances sobre todo en los preceptos sobre discriminación de los empresarios y las personas de bajos ingresos para efectos tributarios pero con serias dificultades en temas como la propiedad intelectual, la chatarrización de camiones y la minería ilegal. También, el país se convirtió en la sede del Foro Latinoamericano y del Caribe

---

<sup>32</sup> El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria fue fundado en el año 2000 por la OCDE, en este foro participan la Unión Europea y 154 países y jurisdicciones, constituye red de cooperación internacional en materia tributaria y de intercambio de información financiera más grande del mundo. Fuente. <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/xireuniondelforoglobalsoobretransparenciaintercambiodeinformacionconfinesfiscales.htm>

sobre Nanoseguridad y Nanomateriales, el año 2015 termino con 8 vistos buenos y la visita de Juan Manuel Santos a la sede para mostrar los avances.

Para el año 2016, Colombia obtuvo el visto bueno del comité de Asuntos Fiscales, el de Economía Digital, Gobierno Corporativo, el de Pesca, el de Política Ambiental, Comité de Seguros y Pensiones, alcanzando 17 guiños de diferentes comités, sin embargo, se presentó un alto en el proceso por parte del Comité de Comercio frente a dos críticas que Colombia no había adoptado, la primera relacionada con el régimen de impuestos, producción y comercialización de licores considerado para la OCDE como “discriminatorio, impredecible y poco transparente” y por otro lado el sistema de chatarrización de camiones 1 a 1, que consiste en que para la circulación de un camión nuevo es necesario chatarrizar uno viejo, con respecto a este último el gobierno expidió el Decreto 1517 de 2016 que creo un régimen de transición donde a partir del 31 de diciembre de 2018 se eliminaba ese esquema de chatarrización, y frente al tema de licores se profirió la Ley de Licores que elimino la discriminación tributaria existente en el esquema de las bebidas alcohólicas (Vargas Alzate, 2018).

A pesar de lo anterior, el Comité de Comercio, fue la piedra espinosa de Colombia hasta el final, a través de este se dilato el aval en otros comités, y la presión de Estados Unidos por la regulación de precios y adquisición de medicamentos que implemento el entonces ministro de Salud Alejandro Gaviria (Mision Salud Fundacion, 2018), teniendo en cuenta lo anterior, podemos resumir la cronología de avales recibidos por Colombia en el siguiente cuadro:

**Tabla 1.** Cronología de avales recibidos por Colombia

<b>Comité</b>	<b>Fecha de aprobación</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Grupo de Trabajo de Créditos a la Exportación</b>	27 de noviembre de 2014	La aprobación significa que Colombia cumple con los estándares para el otorgamiento de créditos. Algunos de los aspectos evaluados fueron: reglas claras en las condiciones para dar los créditos, menor impacto ambiental de los procesos de producción de los bienes que se exportan, cero corrupción y respeto por los derechos humanos.
<b>Comité de Agricultura</b>	6 de mayo de 2015	Se obtuvo la aprobación luego de la visita del viceministro de Asuntos Agropecuarios, Hernán Román Calderón, con la participación del jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales, Darío Jaramillo Moreno. Se busca reenfocar las estrategias hacia la infraestructura y bienes públicos.
<b>Comité de Inversión</b>	16 de octubre de 2015	Este Comité de la OCDE promueve la adopción de buenas prácticas en materia de atracción de inversión extranjera, fomenta la cooperación internacional y promueve un mejor entendimiento de las reglas aplicables a los movimientos de capitales. La viceministra de Comercio Exterior, Mariana Sarasti, mostró los avances del país en materia de cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual, la regulación para emisores de valores extranjeros y algunas de las reservas inscritas para salvaguardar las facultades del Banco de la República, entre otros.
<b>Comité de Política del Consumidor</b>	21 de octubre de 2015	Se dio la elaboración del decreto que regulará la reversión del pago y se expidió una circular donde están los lineamientos para informar a los consumidores que cuentan con el derecho al retracto. La SIC lidera la conformación de la Red Nacional de Consumo Seguro, que reunirá a todas las autoridades y organizaciones privadas que obtienen información sobre accidentes de consumo, para recolectar esta información y tomar medidas expeditas para proteger a los consumidores frente a riesgos a su vida, su salud o su integridad, asociados a un producto.
<b>Comité de Competencia</b>	22 octubre de 2015	Se busca la lucha contra la corrupción y promoción de la competencia. Tanto el Comité de Competencia de la OCDE, como sus grupos de trabajo, ofrecen una oportunidad para el diálogo político y técnico entre los países que conforman la Organización. Algunos de los temas tratados fueron relacionados con la competencia en la distribución de farmacéuticos.
<b>Comité de Mercados Financieros</b>	23 de octubre de 2015	Este Comité evalúa la calidad de la regulación y supervisión en el sector financiero y la seguridad con la que se hacen las operaciones financieras en el país y ha concluido que Colombia cumple con los estándares de este club de las mejores prácticas mundiales.

<b>Comité de Política Científica y Tecnológica</b>	4 de noviembre de 2015	La aprobación del Comité es el resultado del trabajo liderado desde 2014 por Colciencias, que busca mejorar el diseño de las políticas que permitirán a los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, alcanzar los más altos estándares internacionales, lo que incrementará la confianza de inversionistas y generará mejores condiciones de vida, empleo y competitividad para el país.
<b>Comité de Política Regulatoria</b>	13 de noviembre de 2015	Se buscó crear la Política de Mejora Normativa que permite al Gobierno nacional la expedición de normas para resolver los problemas de política pública únicamente en aquellos casos en que hacerlo sea la mejor opción para la sociedad. Lo anterior se logra a través de la realización de análisis de impacto normativo, AIN, que permiten comparar las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas para solucionar dichos problemas. Así, se busca mejorar la competitividad.
<b>Comité de Política de Desarrollo Territorial</b>	13 de noviembre de 2015	Se ha dado la creación de un nuevo modelo de gestión de las regalías, que constituye una reforma transformadora en términos de equidad para el país, además de la implementación de un Sistema de Planeación regionalizado que se conecta de manera directa con el presupuesto de inversión y busca disminuir la inequidad entre regiones. Este nuevo enfoque de desarrollo territorial es posible dada la vigencia de nuevas disposiciones normativas y reformas como la Ley de Ordenamiento Territorial y la reforma constitucional para la creación del sistema de regalías actual.
<b>Comité de Estadística</b>	19 de noviembre de 2015	El Comité le dio visto bueno a Colombia con algunas recomendaciones como terminar el censo agropecuario y publicarlo, realizar el censo de población y vivienda, tener en el 2018 una nueva base de cuentas nacionales y, por último, fortalecer el Sistema Estadístico Nacional, SEN.
<b>Comité de Salud</b>	10 de diciembre de 2015	Gastar más de forma eficiente, crear sistemas de información más competentes para los usuarios, diseñar e implementar marcos de desempeño más exigentes para las EPS con el fin de avanzar hacia la solvencia económica. Manifestó también que en el país los pacientes no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones relacionadas con su salud.
<b>Comité de Asuntos Fiscales</b>	28 de enero de 2016	Se centró en buscar medidas para el intercambio de información tributaria para el desarrollo de estadísticas fiscales, para definir los impuestos a las empresas multinacionales y los precios de transferencia, así como para controlar la planeación fiscal agresiva y los delitos fiscales. Finalmente Colombia se adhirió a la Convención de Asuntos Fiscales de la OCDE.



<b>Comité de Política y Economía Digital</b>	31 de marzo de 2016	El Gobierno informa que se presentaron los avances que ha tenido el documento de Política Nacional de Seguridad Digital, posteriormente puesto a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y que traza los lineamientos de política pública en seguridad digital, como evolución de los logros derivados del documento CONPES 3701 de 2011, que formuló los lineamientos en materia de ciberseguridad y ciberdefensa para Colombia. Posterior a ello, el país recibe aval de este Comité.
<b>Comité de Gobierno Corporativo</b>	6 de abril de 2016	Colombia expuso su nueva política de propiedad estatal, aplicando las mejores prácticas internacionales sobre empresas estatales, y la creación de una nueva Dirección General en el Ministerio de Hacienda para que regule la implementación. Se mostraron las nuevas reformas como la salida de los ministros de las juntas directivas de las empresas estatales, el fortalecimiento de la independencia y la protección legal del Superintendente Financiero y la actualización del código país sobre los estándares de gobierno corporativo para las empresas que emiten valores en el mercado de capitales.
<b>Comité de Pesca</b>	18 de abril de 2016	El país presentó los instrumentos y las políticas públicas del Gobierno nacional para mejorar la productividad del sector pesquero, aumentar su competitividad mediante la generación de empleo, consolidar la calidad de los productos, asegurar el consumo interno y el acceso a nuevos mercados como parte de un desarrollo integral y construido desde el territorio.
<b>Comité de Educación</b>	21 de abril de 2016	Se pretende continuar con políticas como la jornada única, el reconocimiento y la premiación a docentes, la construcción de nuevos colegios, un mayor acceso con calidad a la educación superior y seguir implementando la ruta de excelencia educativa. El reto más grande es la construcción de 30 mil aulas, que permitan que todos los niños puedan estudiar. Además, se pretende disminuir la matrícula contratada.
<b>Comité de Seguros y Pensiones Privadas</b>	11 de junio de 2016	Se busca fortalecer la Superintendencia Financiera para tener mayor independencia frente al ciclo político y asegurar una mayor protección legal a sus funcionarios. Esto permite garantizar que los mercados financieros estén constantemente supervisados. También la oferta de la modalidad de renta vitalicia aumentó en el país. Además, se creó un producto asequible para los pensionados, que les paga una mesada por el resto de su vida y garantiza la pensión vitalicia.

<b>Comité de Política Ambiental</b>	9 de febrero de 2017	Se cumplió con algunos requisitos para el ingreso con la expedición de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874 de 2016) y la Política Nacional para la Gestión del Riesgo Asociado al Uso de Sustancias Químicas (CONPES 3868 de 2016). Además, el país demostró a lo largo de estos años avances en materia de negocios verdes, en los impuestos al carbono y a las bolsas plásticas y avanzó en los incentivos para impulsar proyectos de energías renovables no convencionales como la solar y la eólica, lo que permitió cumplir con otros requerimientos.
<b>Comité de Químicos</b>	27 de abril de 2017	La Política Nacional para la Gestión del Riesgo Asociado al Uso de Sustancias Químicas establece una hoja de ruta que articula a todos los actores del Gobierno de manera coherente en todos los procesos de gestión del riesgo y en todas las etapas del ciclo de vida de las sustancias químicas. Se han dado varias políticas que buscan disminuir el riesgo con el manejo de sustancias químicas: la primera busca prevenir accidentes mayores como derrames e incendios, la segunda establece un programa para la gestión de sustancias químicas usadas en la industria, y la tercera reglamenta el etiquetado y la clasificación de estas sustancias de acuerdo con su riesgo a la salud y al ambiente.
<b>Comité de Gobernanza Pública</b>	4 de mayo de 2017	El Comité aprobó con algunas recomendaciones y se plantearon los temas de eficiencia de la justicia en Colombia, capacidad territorial del Estado colombiano y su integridad y transparencia. Se mostraron el Plan Decenal de Justicia para el Posconflicto y las iniciativas para mejorar la capacidad administrativa del Estado a nivel subnacional, en particular por medio de la implementación de contratos plan. Con respecto a la integridad y transparencia, se busca que las ramas del poder público compartan y hagan cumplir unos estándares de transparencia, acceso a la información y uso de datos abiertos.
<b>Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales</b>	22 de marzo de 2018	Creación de empleos, la disminución de la informalidad, el fortalecimiento de la Cartera de trabajo, la creación del Servicio Público de Empleo, y el nombramiento y la capacitación de inspectores. También se discutió el tema de la lucha contra la impunidad sobre los asesinatos de líderes sociales y el reforzamiento en el diálogo social a través de la negociación colectiva en el sector público.
<b>Comité de Comercio</b>	23 de mayo de 2018	El tema de la chatarrización fue el amparo de este comité para dilatar el proceso, sin embargo, se agudiza con la regulación de precios en los medicamentos implementada por Colombia, evidentemente las presiones diplomáticas estuvieron presentes, sin embargo, la firma del acuerdo de paz de Colombia lo puso en un punto de la política internacional que de una u otra forma incidió para que el Comité de Comercio accediera a darle el aval.
<b>Comité de Economía y Desarrollo</b>	23 de mayo de 2018	Es el comité final, que los engloba a todos. Con la sumatoria de los vistos buenos de los 22 comités previos, este último avala el ingreso del país a la OCDE.

Fuente: Tomado de Colombia en la OCDE: las realidades de su adhesión (Vargas Alzate, 2018) y complementado por el autor de la tesis con base a fuente periodística <https://www.elspectador.com/economia/colombia-cumple-con-todos-los-requisitos-para-su-ingreso-la-ocde-que-sigue-articulo-789112>

## 2.5 Conclusión

Con respecto a los temas evaluados en este capítulo, debemos considerar dos vertientes, la primera relacionada con la evolución de la participación multilateral y la segunda con respecto al funcionamiento de la OCDE. De esta manera apuntar hacia lo que será el tercer capítulo en cumplimiento al objetivo de esta tesis, por lo tanto, las conclusiones que se presentarán a continuación establecerán el punto de partida de este.

En primer lugar, vemos que la caída del muro de Berlín es el verdadero punto de partida de las relaciones internacionales del continente, ya que los avances en política exterior de la región parten de la post guerra, por lo tanto, podemos concluir que el empuje hacia un mercado abierto se dio con el consenso de Washington, sin embargo, el cambio de protagonistas políticos en Suramérica, ha suspendido los avances de los diferentes organismos multilaterales existentes, generando la creación de nuevos escenarios, unos contradictores a los otros, evidentemente, esto es fruto de los sistemas de gobierno latinoamericanos, fundamentados en una figura presidencialista que se transforma en caudillista, por tal razón, no existe en el momento un organismo supranacional sólido entre latinoamericanos, similar a la Unión Europea.

Por otro lado, observamos el trasegar político de Colombia. Su incidencia en la política exterior, en cierta medida similar, reflejando un poco la situación que se evidencia en el continente, las figuras caudillistas han representado un freno en los procesos de avance internacional. Colombia ha tenido jefes de Estado participativos internacionalmente, sin embargo, las relaciones con Estados Unidos han convertido su participación internacional en un vaivén de liderazgo, en

algunos momentos actuando con independencia y en otros aspectos bajo los lineamientos de Norteamérica.

Pese a lo anterior, desde el año 2010, Colombia asumió una postura de diálogo generándole mayor participación en organizaciones de tipo multilateral e incidencia en los procesos regionales; bajo el gobierno de Santos, las relaciones diplomáticas se incrementaron considerablemente y esto le generó una visibilidad regional, que, en los criterios de la OCDE, lo convirtió en un jugador significativo.

Por el lado de la OCDE, encontramos que las necesidades del nuevo orden económico internacional lo llevaron a replantear su posición de organización exclusiva, y que ha aceptado Estados de economías emergentes, que tengan una convergencia de valores con los planteamientos de la organización y sus miembros.

Bajo la figura del consenso, se establecen las políticas públicas a ser aplicadas en los países, y el nivel de incidencia está directamente relacionado con la relevancia de los lineamientos en las diferentes formas de gobierno, siendo así, dependiendo de la política pública o la reforma a aplicar, podemos determinar si existe o no incidencia en la soberanía.

Adicionalmente, encontramos dos factores que rigen la participación como miembros de la OCDE, en primer lugar la obligatoriedad de cumplir los lineamientos para ser miembros y en segundo lugar el uso de la membresía por parte de los jefes de Estado para legitimar sus reformas económicas, por lo tanto, en países como Colombia donde las reformas tributarias, representan el principal instrumento para la obtención de recursos que garanticen el funcionamiento del Estado, deberíamos cuestionarnos; si la OCDE, al emitir lineamientos en este tema específico, deja de ser

en cierta medida una organización internacional<sup>33</sup>, para convertirse en un organismo supranacional<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Se trata de agrupaciones internacionales muy bien estructuradas, independientes de los Estados en donde actúan, y que persiguen diversos objetivos

<sup>34</sup> Estos organismos surgen en general a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial están formadas por un conjunto de Estados que deciden conjuntamente sobre diferentes temas

## **CAPITULO 3. RECOMENDACIONES EN MATERIA TRIBUTARIA PARA COLOMBIA**

### **3.1.Premisa**

En el capítulo anterior, se observa como Colombia se ha convertido en un referente internacional no solo en la región sino también a nivel global como país de economía emergente, el camino que ha recorrido en política exterior para llegar a ese nivel en el que logra ser tenido en cuenta por la OCDE para ser miembro; también se analiza como la Organización se convierte en un ente más flexible y modifica sus políticas de exclusividad para aceptar miembros lo que le ha permitido a países en vía de desarrollo ser tenidos en cuenta para participar en este organismo.

A continuación, se realiza un recorrido por las diferentes decisiones que ha ido adoptando Colombia desde el año 2012 cuando decide someterse a las verificaciones OCDE con el propósito de ser miembro.

En este capítulo una vez se han determinado los antecedentes de las relaciones y preceptos OCDE – Colombia, estudiaremos las diferentes recomendaciones tributarias sugeridas por la OCDE y cuáles de estas han sido tomadas en cuenta por el gobierno colombiano a la hora de definir las reformas tributarias, y una vez definido este aspecto, se observa como los impuestos en Colombia son la principal herramienta para la toma de decisiones gubernamentales, representando la principal fuente de recursos para la ejecución de planes de desarrollo y por ende la aplicación de políticas públicas en diferentes áreas, para poder llegar a este punto analizaremos los estudios económicos realizados por la OCDE sobre Colombia de los años 2015, 2017 y el de 2019, así como los diferentes informes emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia sobre proyecciones de recaudo en materia tributaria y su destino de inversión.

De esta forma, siendo la OCDE la principal fuente de información vía recomendaciones para que Colombia realice sus reformas tributarias, en los siguientes renglones se determinara el nivel en que estos preceptos han sido adoptados y si su aplicabilidad incide en la soberanía nacional.

Siendo así, al mostrar la importancia de los impuestos en la política colombiana, en las decisiones gubernamentales, en la aplicación de las políticas públicas de diferentes áreas vía plan de desarrollo y el nivel de participación de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos en la formulación de nuevos impuestos y reestructuración de los existentes, se cumplirá el objetivo principal de esta tesis que es determinar la incidencia de las reformas tributarias propuestas por la OCDE para Colombia en la soberanía nacional.

### **3.2.Recomendaciones en materia económica de la OCDE para Colombia**

Como hemos visto, la OCDE es una organización que hace análisis de los países miembros y formula recomendaciones en búsqueda del mejoramiento continuo de las políticas publicas, para poder examinar las recomendaciones tributarias se hace necesario relatar las recomendaciones económicas, lo cual veremos en los siguientes párrafos.

Sea lo primero mencionar que una recomendación es una decisión de la OCDE, de obligatorio cumplimiento para quienes hacen parte de la organización y nace en los comités de estudio aprobada bajo consenso, es la principal herramienta de la OCDE para incidir en la gobernabilidad internacional, y para aplicar estas recomendaciones, la organización realiza un procedimiento con los siguientes pasos: (Tassara, 2015)

- Recolección de información
- Análisis
- Discusión
- Decisión
- Implementación
- Revisión entre pares
- Supervisión

De acuerdo con estos pasos, una vez se toma la decisión sobre las recomendaciones, a través de las etapas de implementación, revisión entre pares y supervisión, la OCDE se asegura que sus decisiones (recomendaciones) sean adoptadas por sus miembros, lo que hace que sean de carácter obligatorio.

A la fecha la OCDE ha emitido diferentes recomendaciones tributarias desde su comité de asuntos fiscales, las cuales han estado documentadas en los informes de estudios económicos de los años 2015, 2017 y 2019, informes que constituyen una fuente principal en el desarrollo de este capítulo. Con base en estos informes el gobierno colombiano ha estructurado las tres últimas reformas tributarias, siendo estas las leyes 1739 de 2014, 1819 de 2016 y la de financiamiento 1943 de 2018 que fue declarada inexecutable por vicios de forma<sup>35</sup>. Las primeras recomendaciones se dieron en el marco del informe de estudios económicos del año 2015 con referencia a la reforma tributaria del año 2014, en la siguiente tabla se compilan dichas recomendaciones.

---

<sup>35</sup> El 16 de Octubre de 2019, la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable la ley 1943 de 2018, dando un plazo al gobierno colombiano para presentar una nueva ley a más tardar el 31 de diciembre de 2019, por cuanto no surtió el trámite de publicidad que estipula el procedimiento de expedición de leyes. Fuente: Comunicado No 41 Octubre 16 de 2019 - Corte Constitucional de la República de Colombia.



**Tabla 2.** Propuestas tributarias OCDE frente a la reforma tributaria 2014

	Antes Reforma Tributaria 2014	Reforma Tributaria 2014	Recomendación OCDE
Impuesto al Patrimonio	SÍ Tarifas 1% a 6%	Reemplazado por Impuesto a la Riqueza Tarifas 0,2% a 1,5%	NO
Sobretasa a Impuesto a la Renta (CREE)	9%	13%	0% para empresas
Tarifa general IVA	16%	16%	17% o 18%
Impuesto a Dividendos	NO	NO	SÍ
Excenciones al Impuesto a la Renta y al IVA	SÍ	SÍ	NO

Fuente: Informe OCDE 2015, Reforma Tributaria 2014. Elaboración CGR.

Para el año 2015, la OCDE emite su informe de principales hallazgos, en estos estudios la organización manifiesta que mientras la económica colombiana ha tenido un desempeño extraordinario en la última década por cuenta de la minería y el petróleo, los otros sectores tienen una productividad e inversión baja, debido a la elevada carga tributaria, a las inadecuadas infraestructuras y al acceso limitado de financiamiento. (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015)

Otro hallazgo corresponde a la construcción de un sistema tributario más eficiente y justo, que reduzca la carga tributaria de las empresas formales y genere mecanismos contra la evasión de impuestos de renta y patrimonio de los informales. El otro tema corresponde a los altos índices de pobreza de la tercera edad originado en la baja cobertura del sistema pensional (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015).

Con el propósito de combatir estos hallazgos, la OCDE realiza una serie de recomendaciones, unas fundamentales y otras detalladas con respecto a los hallazgos

anteriormente mencionados. Las recomendaciones fundamentales para el año 2015 fueron las siguientes (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015):

- Fortalecer el crecimiento inclusivo mediante un mayor desarrollo financiero, educacional y de habilidades y competencias, así como mejores infraestructuras.
- Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación.
- Reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.
- Continuar reformando el mercado laboral para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad.

El primer hallazgo, relacionado con el crecimiento inclusivo, en el cual se determinó que los otros sectores no crecen en la misma medida que el petróleo y la minería, generó una serie de recomendaciones, entre las que se encuentra la creación de incentivos para mejorar la coordinación de los proyectos de infraestructuras, adaptar la legislación para mejorar el clima de negocios y promover la competencia, mantener el incremento del salario mínimo cercano a la inflación y a mediano plazo establecer un salario diferencial por edades (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015).

En el segundo hallazgo en búsqueda de aumentar el recaudo y la construcción de un sistema impositivo más eficiente y justo, se recomienda fortalecer la administración tributaria y el régimen sancionatorio para reducir la evasión de impuestos, reducir la carga tributaria a las empresas de manera paulatina y aumentar el impuesto de renta a las personas mediante el gravamen a

dividendos y eliminando las exenciones (Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos , 2015)

Finalmente, para el tercer hallazgo que busca ampliar la cobertura del sistema pensional encontramos que las recomendaciones apuntan al fortalecimiento de programas de subsidios y beneficios para el adulto mayor (Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos , 2015).

Para el año 2017, el informe de la OCDE sobre estudios económicos refleja tres puntos a mejorar, el primero seguir fortaleciendo la resiliencia macroeconómica, segundo mantener un fuerte crecimiento económico y el tercero marca un horizonte hacia un crecimiento más inclusivo, para cada uno de estos ítems, la organización determino unos hallazgos y recomendaciones (Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos, 2017).

Con respecto a seguir fortaleciendo la resiliencia macroeconómica, el primer hallazgo determino que pese a tener un sistema financiero sólido existen vulnerabilidades que crean riesgos, para mitigar esto se recomendó aprobar una ley que dota a la Superintendencia (Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos, 2017).

En el segundo punto, sobre mantener un fuerte crecimiento económico se determinaron varios aspectos entre los que se encuentran: estancamiento en la productividad por bajos niveles en competencias, deficiencias en infraestructura, escasa inversión en investigación y desarrollo, difícil competitividad por resultados judiciales lentos y un poco participación de cadenas globales impide la adquisición de nuevas tecnologías (Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos, 2017).

Hacia un crecimiento más inclusivo fue el tercer aspecto en este informe de 2017, tres hallazgos entorno a este tema se determinaron, el primero se refiere al alto grado de informalidad que impide el acceso a los beneficios públicos, para esto la recomendación de la organización fue reducir los impuestos y contribuciones sobre los costos salariales, simplificar la creación de empresas y afiliaciones a seguridad social, y discutir la diferenciación del salario mínimo por edad y región. El segundo hallazgo determinó que las mujeres no tienen suficientes oportunidades en el mercado laboral para esto sugirió ampliar el acceso a programas del mercado laboral. Finalmente, el tercer hallazgo se refiere a los resultados educativos negativos en las regiones rurales versus las urbanas, para lo cual se recomendó mayor apoyo público a los niños de las regiones menos desarrolladas (Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos, 2017).

Todos estos puntos determinados, así como los correspondientes a otras áreas, han requerido por parte de Colombia un aumento del gasto público y por ende un mayor recaudo, incidiendo directamente en una modificación del sistema tributario, sin tener en cuenta las recomendaciones directas y explícitas de la OCDE entorno a la reforma impositiva como observamos en algunos de los aspectos anteriormente mencionados, teniendo en cuenta cual es el propósito de esta tesis, observaremos a continuación de una forma más detallada las recomendaciones que ha hecho la organización tanto al gobierno nacional como a los gobiernos subcentrales, sobre el tema específico referente a la recomendación de expandir hacia los gobiernos territoriales analizaremos la incidencia soberana.

### 3.3.Recomendaciones tributarias de la OCDE para Colombia

La implementación de las acciones tributarias entorno a los hallazgos del año 2015, se dieron en parte con la reforma tributaria del año 2016, en la cual se implemento incentivos de devolución de impuestos para los exportadores de oro que demostraran el titulo minero del oro exportado, de esta forma el gobierno apunto a disminuir los inconvenientes de crecimiento económico en el sector de la minería a causa de la explotación ilegal, el IPBES<sup>36</sup> ha determinado que solo el 13% de los metales explotados en el territorio colombiano cuentan con titulo minero (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2019), por lo tanto, se puede observar que el efecto no ha sido el esperado.

Con respecto a un sistema mas equitativo, la OCDE recomendó una reducción de la carga impositiva a las empresas y un aumento a las personas naturales por la vía de dividendos, para esto en la ley 1819 de 2016, el gobierno creo un sistema cedular de rentas por actividad, de esta forma separo el origen de los ingresos de las personas y su forma de determinación de impuesto, el efecto de esta experiencia fue un aumento mayor a las personas que obtienen sus ingresos por actividades laborales y no a los dividendos como se pretendía en las recomendaciones de la OCDE, generando así, un impacto en los bolsillos de los trabajadores que para el año 2018, ya que se vieron enfrentados a un pago de impuesto sobre la renta que en la mayoría de los casos no tenían como

---

<sup>36</sup> Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Auspiciado por PNUMA, PNUD, UNESCO y FAO, IPBES (Plataforma Intergubernamental científico-normativa para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos), es el órgano intergubernamental que evalúa el estado de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas que estos prestan a la sociedad. La misión de la IPBES es fortalecer la interfaz científico-normativa para la diversidad biológica y servicios de los ecosistemas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el bienestar humano a largo plazo y el desarrollo sostenible ([www.ipbes.net](http://www.ipbes.net)).

pagarlo, situación que en su momento causo gran relevancia en medios de comunicación (Revista Semana, 2018).

Partiendo de los errores que se cometieron en la ley 1819 de 2017, en los estudios económicos de la OCDE para Colombia se realizan las siguientes recomendaciones en materia tributaria (OCDE, 2017 b):

- Mantener el sólido marco de políticas macroeconómicas: desde el año 2014 Colombia mantiene un robusto marco de políticas que le posibilita ajustarse al severo choque en los términos de intercambio.
- Implementar la consolidación fiscal gradual en línea con la regla fiscal del gobierno mediante un incremento en la recaudación positiva: Colombia adoptó la regla fiscal y un marco de políticas fiscales a mediano plazo en 2011, que apunta a una consolidación gradual hacia un déficit estructural del 1% para el gobierno central en 2022, y ha cumplido las metas anuales establecidas hasta ahora.
- Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación: El Congreso aprobó una amplia reforma tributaria en diciembre 2016.
- Reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones: La reforma tributaria de 2016 introduce sanciones para la evasión de impuestos.
- Reducir la carga impositiva sobre la inversión disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta de las sociedades, retirando gradualmente el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión: la reforma tributaria de

diciembre 2016 disminuye gradualmente la tasa del impuesto a la renta de las sociedades. El IVA a la inversión se mantiene.

- Aumentar la progresividad del impuesto a la renta de las personas gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas: La reforma tributaria de diciembre 2016 introduce un impuesto sobre dividendos y deducciones limitadas aumentando la progresividad
- Unificar el impuesto sobre la renta de las sociedades y la sobretasa CREE a mediano plazo: realizado en la reforma tributaria de diciembre 2016.

Al respecto el gobierno está implementando una amplia reforma tributaria para mejorar la recaudación impositiva, aumentar la competitividad de las empresas y hacer al sistema tributario más progresivo y eficiente. Al aumentar la recaudación tributaria, la reforma ayudará a cumplir las metas fiscales intermedias y a reducir la vulnerabilidad a choques externos, promoviendo al mismo tiempo la productividad. Ésta debe complementarse con reformas estructurales para reducir la desigualdad y reiniciar el crecimiento, tales como incrementar la inversión en innovación, mejorar la calidad de la infraestructura y la educación, reducir la incompatibilidad entre las habilidades ofrecidas y demandadas, aumentar la competencia y cerrar la brecha de género en la participación en la fuerza laboral.

En este contexto, los principales mensajes del Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia son:

- Un sólido marco de políticas macroeconómicas proporcionó un crecimiento sostenido aun cuando el auge mundial de las commodities llegó a su fin.

- La reforma tributaria de 2016 puede ayudar a abordar la gran desigualdad y la baja productividad, al aumentar la progresividad y reducir la carga impositiva sobre inversiones y la dependencia de ingresos petroleros.
- Implementar reformas con el fin de fortalecer el entorno empresarial y la calidad de la educación, reducir la informalidad y aumentar las oportunidades laborales para mujeres ayudaría a elevar la productividad y reduciría la desigualdad de los ingresos.

En el caso de Colombia, han surgido recomendaciones para el gobierno central como vimos anteriormente encaminados hacia un mayor recaudo y la construcción de un sistema tributario más eficiente y justo que garantice la equidad para las empresas disminuyendo su carga impositiva, y su gasto salarial, de forma tal, que se incremente el empleo y el recaudo se realice por la vía de las rentas de las personas, estas recomendaciones han llevado a que en Colombia desde el año 2012 cuando ya se había planteado la intención de pertenecer a la organización, se vengán presentando una serie de reformas tributarias cada dos años en busca de ese propósito, es así como tenemos la ley 1439 de 2014, la ley 1819 de 2016 y finalmente la 1943 de 2018, cuyos cimientos han sido los preceptos de la OCDE (Romero Molina & Gomez Monterroza, 2018).

Así mismo en el año 2018, la OCDE, se refirió a algunos de los aspectos a considerar para lograr una adecuada reforma tributaria en nuestro país, entre ellos (INCP, 2018):

- No limitar el alcance de la reforma, como ha sucedido con las realizadas en los últimos años, pues se debe lograr satisfacer las necesidades fiscales y garantizar un ajuste fiscal a largo plazo.
- Acabar con la regresividad, el mal uso de los impuestos y la inequidad, esto último, asociado al tema de un recaudo centrado en impuestos indirectos.



Por otro lado, tenemos las recomendaciones tributarias en gobiernos subcentrales, a través del sistema de gobernanza multinivel que busca aumentar la capacidad institucional subnacional mediante mayores responsabilidades políticas, contribuyendo de esta forma a la política nacional mediante el crecimiento, competitividad, equidad y sostenibilidad de cada región, permitiendo que las jurisdicciones subnacionales realicen inversiones públicas de manera eficaz, eficiente y transparente (OCDE, 2014). Para este propósito se requiere realizar una reforma tributaria territorial (contemplada en la ley 1943 de 2018) sobre las recomendaciones OCDE que fueron las siguientes (Romero Molina & Gomez Monterroza, 2018):

- Reformar el sistema general de participaciones; nivelación fiscal para garantizar la financiación equitativa de las regiones.<sup>37</sup>

El Sistema General de Participaciones en Colombia, se encuentra contemplado en la Constitución Política en los artículos 356 y 357, a través de este, la Nación transfiere a los territorios de manera automática los recursos que percibe a través de los impuestos de IVA y renta. Esta medida permite fortalecer la descentralización política y económica, sin embargo, la OCDE sugiere que el sistema ha tenido fallas a través del tiempo por cuanto los métodos de cálculo para la aplicación de estas transferencias no se ajustan a la realidad de las regiones ocasionando insostenibilidad fiscal, por lo tanto, sugiere que este sistema solo debería aplicarse en los casos que los municipios sean incapaces de obtener recursos propios (OCDE, 2014).

---

<sup>37</sup> Se debe Reformar el sistema de transferencias (sistema general de participaciones) desde el centro (asignaciones) para mejorar la autonomía, flexibilidad, responsabilidad y solidaridad entre los gobiernos subnacionales. Sobre este punto se dijo que “mejores datos e instituciones regionales pueden ayudar a ajustar las transferencias, para responder mejor a las necesidades locales sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal de Colombia”. Fuente: OCDE. La gobernanza multinivel en Colombia en Colombia: La implementación del buen gobierno (2014) citado por Romero Molina y Gomez Monterroza (2018).

Esta recomendación empezó a ser adoptada a través del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015, por medio del cual se le eliminó la competencia al CONPES<sup>38</sup> para aprobar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, y se crea un documento de Distribución a través del Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS".

- Mejorar la recaudación de impuestos; actualización de bases de impuestos, agilización de trámites, eficiencia en el costo de la administración tributaria.<sup>39</sup>

Para dar cumplimiento a esta recomendación, el gobierno nacional a través de la ley 1819 de 2016, creó mecanismos como la renta cedular para personas naturales con el propósito de separar los ingresos de las personas por actividad y el monotributo buscando formalizar a los pequeños comerciantes a través de un sistema simplificado de tributación, sin embargo, los resultados fueron contrarios a los esperados, en el primer caso, las personas naturales asalariadas obtuvieron un incremento en su renta exagerado, con un impacto social negativo<sup>40</sup>. Para el tema

---

<sup>38</sup> El Consejo de Política Económica y Social es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

<sup>39</sup> Reformar la recaudación de impuestos a nivel subnacional para aumentar los ingresos tributarios en los departamentos y municipios. En particular, la reforma a implementar debe revisar la cartera de tributos recaudados por departamentos y municipios; mejorar el desempeño del impuesto a la propiedad municipal actualizando los valores catastrales y de la tierra, y por último; establecer incentivos para mejorar la recaudación de impuestos a nivel subnacional (por ejemplo, vinculando la cantidad de transferencias del centro con el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales). La anterior recomendación apunta necesariamente a la simplificación de los procedimientos de recaudo tributario de los entes territoriales, esto es, facilitar al contribuyente el cálculo de su obligación tributaria y su pago a la respectiva tesorería subnacional. La próxima reforma tributaria que abarque gobiernos subcentrales debe ser estructural en el sentido de hacer sus estatutos tributarios menos complejos y más eficaces de miras al logro de un mayor recaudo. Fuente: OECD, Territorial Review: Colombia, OECD Publishing. (2014) citado por Romero Molina y Gomez Monterroza (2018).

<sup>40</sup> "Este año, varios contribuyentes han elevado su queja sobre un aumento exagerado en el pago del impuesto a la renta para personas naturales". Vease: Artículo de Portafolio del 25 de septiembre de 2018. Hasta 10 veces más han

del monotributo, fue un fracaso por cuanto las cifras de contribuyentes que se acogieron a esta medida no resulto siendo la esperada.<sup>41</sup>

La ley de financiamiento 1943 de 2018, contempla normas relativas a la corrección de algunos errores que contenía la ley de 2016, exactamente en lo referente al impuesto de renta de personas naturales, por cuanto unifico todas las rentas diferentes a dividendos y aumento la tarifa de renta de estos últimos, siendo así, apunta a garantizar la recomendación de la OCDE del año 2015, elimino el impuesto al patrimonio para empresas dejándolo únicamente para personas naturales y simplifico el sistema tributario en búsqueda de la formalización a través de la creación del régimen simple de tributación.

Colombia es un país, que tiene impuestos por diferentes conceptos, lo que ha llevado a que el sostenimiento del país sea fiscal, y al mismo tiempo para garantizar el recaudo se han creado normas referentes a los impuestos de todo tipo, esto ha generado complejidad y al mismo tiempo informalidad no solo por el nivel de impuestos, sino también por el alto costo que significa para un ciudadano poder contribuir. Situación, que la OCDE también determina en los estudios que hemos visto anteriormente, para mitigar esto, la ley 1943 de 2019 contemplo varios aspectos, el primero de ellos es la creación de un régimen simple de tributación que busca unificar impuestos nacionales y territoriales en un solo impuesto, a través de un tramite simple, que permita a las personas cumplir sus obligaciones tributarias sin tropiezos y sin incurrir en altos costos.

---

pagado cientos de contribuyentes en renta. Los aumentos registrados van desde el 30% hasta el 300% en distintos casos. <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/hasta-10-veces-mas-han-tenido-que-pagar-cientos-de-personas-naturales-por-el-impuesto-de-renta-521546>

<sup>41</sup> Vease: <https://www.finanzaspersonales.co/impuestos/articulo/monotributo-por-que-no-funciono-el-monotributo/76765>

- Promover un marco fiscal que favorezca la inversión pública<sup>42</sup>

Este punto, apunta a una reforma fiscal subnacional en Colombia (Romero Molina & Gomez Monterroza, 2018), entorno a esto, la Ley 1943 de 2018, crea un comité de expertos para que desde el ámbito nacional determine un estatuto tributario único para los sistemas territoriales, aspecto que se encuentra claramente identificado en la recomendación que hace la OCDE sobre las jurisdicciones subnacionales, entorno a esto vale la pena citar la Constitución Política de Colombia en su artículo 1 que dispone lo siguiente:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

Como se observa Colombia es una República descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, y el sistema tributario no ha sido la excepción a esta regla, las recomendaciones de la OCDE apuntando a un sistema de gobernanza multinivel aumentando así la capacidad institucional subnacional, se puede traducir en la centralización del sistema tributario, esto se evidencia en el artículo 106 de la ley 1943 de 2018 que fijo la creación de una comisión de estudio del sistema tributario territorial en los siguientes términos:

---

<sup>42</sup> Promover un marco fiscal que favorezca la inversión pública requerirá reforzar la coordinación entre los niveles de gobierno, para ello, se propone abordar la experiencia de la reforma fiscal subnacional efectuada en España durante el 2013. Fuente: OECD, Territorial Review: Colombia, OECD Publishing. (2014) citado por Romero Molina y Gomez Monterroza (2018).

*“ARTÍCULO 106. COMISIÓN DE ESTUDIO DEL SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL. Créase una Comisión de Expertos ad honórem para estudiar el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, con el objeto de proponer una reforma orientada a hacer el sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal. La Comisión de Expertos podrá convocar a expertos de distintas áreas, en calidad de invitados.*

*La Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la cual será presidida por el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado y deberá entregar sus propuestas al Ministro de Hacienda y Crédito Público máximo en doce (12) meses contados a partir de su conformación.*

*El Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento. Harán parte de la Comisión, la Federación Nacional de Departamentales, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Federación Colombiana de Municipios.”*

Se observa en este artículo citado anteriormente, en primera medida que nace por la recomendación que da la OCDE sobre el marco fiscal que fortalezca la inversión pública en los gobiernos subnacionales, a través de la intervención y/o extensión de prácticas desde lo nacional hacia lo territorial, segundo, esta recomendación se convierte en ley a través del artículo 106 de la ley 1943 de 2018 creando una comisión de estudio del sistema tributario territorial cuya composición y estructura está fijada por el gobierno nacional y como tercer aspecto tenemos que

constitucionalmente Colombia es un estado descentralizado donde sus entidades territoriales son autonomas.

Teniendo en cuenta lo detallado anteriormente, se puede determinar que los asuntos fiscales, tienen un gran nivel de importancia para la OCDE en los países miembros y en Colombia, cobran bastante relevancia, ya que, vía tributos, el país lleva a cabo sus planes de gobierno y determina el monto del gasto público con el que se cuenta para ejecutar las diferentes políticas públicas y atender las recomendaciones dispuestas por la organización. Esta aseveración se encuentra claramente definida en el presupuesto del país que se detalla a continuación:

Cuadro No 1. Composición detallada de los ingresos de la Nación

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<b>I. INGRESOS DE LA NACIÓN</b>	<b>152.372</b>	<b>177.023</b>	<b>185.547</b>	<b>195.336</b>	<b>197.068</b>	<b>214.699</b>	<b>219.516</b>	<b>229.818</b>
Ingresos Corrientes	89.501	102.090	103.856	110.560	117.118	125.142	138.108	144.775
Ingresos de Capital	53.250	60.730	59.727	63.812	60.188	73.748	68.313	71.882
Renta Parafiscal	1.044	1.206	1.281	1.368	1.559	1.660	11.161	2.085
Fondos Especiales	8.576	12.997	20.682	19.596	18.203	14.149	1.934	11.076
<b>II. INGRESOS ESTAPÚBLICOS</b>	<b>13.247</b>	<b>14.406</b>	<b>11.414</b>	<b>12.259</b>	<b>13.358</b>	<b>14.617</b>	<b>13.744</b>	<b>14.008</b>
<b>III. TOTAL PGN= (I+II)</b>	<b>165.619</b>	<b>191.428</b>	<b>196.961</b>	<b>207.595</b>	<b>210.426</b>	<b>229.316</b>	<b>233.260</b>	<b>243.825</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Cuadro No 2. Composición detallada de los ingresos corrientes de la Nación

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>95.266</b>	<b>97.818</b>	<b>95.784</b>	<b>106.326</b>	<b>108.506</b>	<b>123.566</b>	<b>131.853</b>	<b>143.465</b>
Impuesto de Renta y Complementarios	43.366	44.775	37.339	38.870	39.678	52.803	67.057	64.670
Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática							0	0
impuesto al Patrimonio y/o Riqueza	4.182	4.152	4.078	5.188	4.438	3.828	0	0
Impuesto al Valor Agregado	36.482	33.887	38.868	41.949	40.542	50.131	49.186	61.751
Sobretasa CREE				3.884	5.667	1.627	0	0
Gravamen Movimientos Financieros-GMF	5.304	5.931	6.448	6.772	7.033	6.747	6.795	8.080
Aduanas y Recargos	3.958	4.720	4.078	4.248	5.653	4.169	4.381	4.095
Impuesto Nacional al Consumo		1.209	1.659	1.690	1.694	1.952	2.081	2.438
Gasolina y ACPM	1.735	2.883	2.982	3.296	3.336	1.353	1.518	1.582
Impuesto Nacional al Carbono						475	292	292
Impuesto de Timbre Nacional	62	61	71	112	106	79	82	93
Impuesto de Timbre sobre salidas al exterior	117	135	197	219	218	253	300	291
Impuesto al Oro y Platino	20	17	13	19	25	29	30	33
Impuesto al Encaje	0	0	0	0	0	0	0	0
Resto	39	50	50	79	115	122	131	140
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>1.195</b>	<b>984</b>	<b>616</b>	<b>681</b>	<b>653</b>	<b>5.451</b>	<b>794</b>	<b>1.309</b>
Tasas Multas y Contribuciones	1.195	984	616	681	653	5.451	794	1.309
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>96.460</b>	<b>98.802</b>	<b>96.399</b>	<b>107.007</b>	<b>109.159</b>	<b>129.016</b>	<b>132.647</b>	<b>144.775</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Cuadro No 3. Composición detallada de los compromisos presupuestales

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>89.093</b>	<b>97.414</b>	<b>106.036</b>	<b>112.040</b>	<b>121.300</b>	<b>137.692</b>	<b>142.601</b>
Gastos de Personal	18.009	19.954	22.135	23.621	25.682	27.697	30.597
Gastos Generales	6.339	7.299	7.706	7.556	7.831	7.889	8.495
Transferencias	63.379	68.835	74.779	79.383	86.182	100.570	101.955
Operación Comercial	1.365	1.327	1.416	1.481	1.605	1.536	1.554
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>36.243</b>	<b>37.934</b>	<b>39.989</b>	<b>46.315</b>	<b>39.670</b>	<b>48.920</b>	<b>46.971</b>
<b>DEUDA EXTERNA</b>	<b>6.478</b>	<b>6.863</b>	<b>8.843</b>	<b>11.012</b>	<b>9.295</b>	<b>13.981</b>	<b>11.169</b>
Amortización	3.393	2.909	4.841	5.999	3.416	7.663	3.074
Intereses	3.084	3.953	4.002	5.013	5.879	6.318	8.095
<b>DEUDA INTERNA</b>	<b>29.765</b>	<b>31.072</b>	<b>31.146</b>	<b>35.304</b>	<b>30.375</b>	<b>34.939</b>	<b>35.802</b>
Amortización	16.598	18.016	17.332	20.378	13.863	17.064	15.626
Intereses	13.168	13.056	13.813	14.926	16.512	17.875	20.176
<b>III. INVERSION</b>	<b>35.903</b>	<b>41.561</b>	<b>42.707</b>	<b>44.603</b>	<b>39.928</b>	<b>39.636</b>	<b>37.424</b>
<b>IV. TOTAL SIN DEUDA (I + III)</b>	<b>124.996</b>	<b>138.975</b>	<b>148.743</b>	<b>156.643</b>	<b>161.228</b>	<b>177.328</b>	<b>180.025</b>
<b>V. TOTAL CON DEUDA (I + II + III)</b>	<b>161.239</b>	<b>176.909</b>	<b>188.732</b>	<b>202.958</b>	<b>200.898</b>	<b>226.248</b>	<b>226.996</b>
<b>VI. PRESUPUESTO SIN DEUDA</b>	<b>129.208</b>	<b>144.420</b>	<b>160.644</b>	<b>168.847</b>	<b>168.727</b>	<b>179.309</b>	<b>185.330</b>
<b>VII. % COMPROMISOS/ PRESUPUESTO (IV / VI)</b>	<b>96,7</b>	<b>96,2</b>	<b>92,6</b>	<b>92,8</b>	<b>95,6</b>	<b>98,9</b>	<b>97,1</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Cuadro No 4. Composición detallada del gasto público por sector

Sector	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AGROPECUARIO	2.110	3.550	3.274	3.668	2.437	2.750	2.231
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	367	500	551	555	663	709	692
CIENCIA Y TECNOLOGIA	408	424	373	352	305	379	330
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	761	1.039	845	858	837	976	825
COMUNICACIONES	1.406	1.334	1.858	1.516	1.242	1.311	1.252
CONGRESO DE LA REPUBLICA	382	429	455	468	508	551	580
CULTURA	344	402	391	438	379	403	402
DEFENSA Y POLICIA	23.601	26.072	26.758	26.858	28.747	29.903	31.327
DEPORTE Y RECREACION	310	370	338	429	401	583	565
EDUCACION	23.234	25.161	26.918	29.044	31.353	35.561	38.231
EMPLEO PUBLICO	136	160	172	199	271	347	431
FISCALIA	1.968	2.250	2.525	2.777	3.155	3.419	3.633
HACIENDA	9.456	12.164	13.231	16.947	17.795	20.607	11.648
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.435	9.291	9.664	10.774	10.706	11.289	11.040
INFORMACION ESTADISTICA	303	364	576	377	333	389	599
INTELIGENCIA	184	181	141	78	92	92	93
INTERIOR Y JUSTICIA	2.387	3.116	3.333	3.392	3.627	3.946	3.540
JUSTICIA ESPECIAL PARA LA PAZ						0	134
MINAS Y ENERGIA	2.670	3.357	2.970	3.376	3.180	3.819	4.088
ORGANISMOS DE CONTROL	1.049	1.186	1.329	1.485	1.526	1.716	1.822
PLANEACION	976	567	438	407	549	531	471
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	853	602	665	663	800	1.831	1.515
RAMA JUDICIAL	2.328	2.773	3.003	3.180	3.464	3.756	4.164
REGISTRADURIA	451	576	1.128	887	772	821	1.865
RELACIONES EXTERIORES	619	630	653	830	1.000	940	845
SALUD, PROTECCION SOCIAL Y TRABAJO	29.287	30.508	35.949	36.153	37.946	40.425	48.571
TRANSPORTE	7.902	8.418	7.504	7.058	5.907	6.429	5.337
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.068	3.554	3.703	3.873	3.235	3.845	3.791
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	<b>124.996</b>	<b>138.975</b>	<b>148.743</b>	<b>156.643</b>	<b>161.228</b>	<b>177.328</b>	<b>180.025</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De los cuadros anteriores se puede determinar que aproximadamente el 60% de los ingresos de la Nación están compuestos por ingresos corrientes, de los cuales el 95% en promedio son tributarios. También observamos que los compromisos de la Nación constituyen casi el 100% de los ingresos y están representados en aproximadamente el 80% para gasto público y 20% al servicio de la deuda externa. Finalmente, se evidencia que los sectores que más demandan gasto público son protección social, educación y defensa nacional, pilares fundamentales de la gobernabilidad.

Por lo tanto, el sistema tributario en Colombia es la columna vertebral para la ejecución del plan de desarrollo, teniendo en cuenta que del régimen impositivo provienen el 60% de los recursos que cubren las necesidades básicas para el funcionamiento del Estado, siendo así podemos concluir que el recaudo tributario es la principal herramienta para las decisiones gubernamentales en Colombia.

También es importante destacar que las visualizaciones que hace la OCDE sobre Colombia permiten estimar que, aunque hay evolución, la situación en materia de impuestos no ha cambiado mucho. El organismo habla de regresividad (no se contribuye tributariamente según los ingresos); el recaudo está centrado en impuestos indirectos, como el IVA, lo que genera inequidad. Además, el ingreso por este tributo se distribuye, en gastos que no necesariamente regresan a los ciudadanos en forma de beneficios sociales (INCP, 2018).

Ese mal uso de los impuestos es una de las causas de lo que la OCDE llama caída de la moral tributaria, pues en general, en la región de América Latina, el 52 por ciento de los contribuyentes estaban dispuestos a evadir impuestos (INCP, 2018).



Para el año 2018, el panorama fiscal de Colombia con su ingreso a la OCDE no fue muy bueno, porque la carga tributaria de Colombia está por debajo del promedio que maneja la OCDE, esto debido a que la tasa efectiva de tributación en el país es de 69,8 %, nivel de tributación que ubica al país en el puesto 182, uno de los peores del planeta.

Al respecto el Banco de la República en el estudio titulado ¿Cuánto se tributa efectivamente en Colombia?, afirma que la carga tributaria total en Colombia es del 27 % del PIB, mientras que el promedio en los países de la OCDE es de 35 % del PIB.

Recientemente, en la presentación del informe de estudios económicos del año 2019, el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría indico que, a raíz de la implementación de las recomendaciones, Colombia ha tenido un avance y crecimiento económico, construyendo un “sistema fiscal eficiente, sostenible y redistributivo” (Presidencia de la Republica de Colombia, 2019).

Este informe, en materia tributaria, menciona que es necesario incrementar los ingresos tributarios, a través de la ampliación de la base de impuestos para personas, así como de los bienes y servicios con IVA, reducir el impuesto a sociedades y eliminar exenciones tributarias. Recomienda al Congreso de la Republica, aprobar nuevamente la ley de financiamiento para generar un “sistema impositivo mas favorable al crecimiento y la equidad” (Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos, 2019), seguramente la ley de financiamiento será nuevamente aprobada, pero se presentara en el futuro una nueva reforma tributaria ajustada a las recomendaciones que se realizaron recientemente, que si se comparan con las anteriores encontramos que se fundamenta en los mismos aspectos.

### **3.4. Conclusión**

De acuerdo a lo que se aborda en este capítulo, se concluye en primera instancia que la OCDE, se ha convertido en un organismo incisivo para Latinoamérica a pesar de solo contar con 3 miembros en la región, ya que ha propiciado diferentes instancias donde participan los otros países y genera espacios de colaboración multilateral, esto va directamente ligado a un buen nombre a nivel regional por parte de la organización, lo que la OCDE determina en sus estudios prácticamente se ha convertido en única verdad por parte de los diferentes gobiernos.

En Colombia, se observa que se tuvo un camino de seis años entre el inicio del proceso y la aceptación final, donde se presentaron tropiezos por inconvenientes de tipo comercial, situaciones que alargaron la decisión final del organismo para aceptar al país. Sin embargo, durante este proceso observamos que las perspectivas económicas para Colombia hacia el mejoramiento de la infraestructura, las prácticas de gobernabilidad y la descentralización presupuestal están directamente ligadas a modificaciones del sistema tributario.

La OCDE recomienda a Colombia como recaudar más impuestos y quienes deben pagarlos, una vez recaudado aconseja sobre cómo deben ser ejecutados, estos preceptos han sido atendidos por el gobierno en los últimos años, a través de las reformas tributarias, que, si bien es cierto, han asegurado el recaudo proyectado para la ejecución del gasto por sectores, es claro, que, al estar bajo disposición de la OCDE la forma como se debe recaudar el 60% del ingreso de la Nación, también esto ha dado concesiones y atribuciones para decidir el destino de esos ingresos. Entendiendo el destino, como el gasto público, y a su vez ese gasto público está representado por un plan de gobierno.

También es importante destacar que es necesario analizar detalladamente lo que significa estar en la OCDE, primeramente, saber cuáles son los compromisos y quienes serían los ganadores y perdedores al aumentar el gasto social y disminuir la carga tributaria, sin duda representaría mayor equidad.

Desde mi punto de vista como especialista en la ciencia tributaria puedo concluir que las recomendaciones de la OCDE en cierta medida si garantizan una organización progresiva del sistema tributario colombiano, el cual, se ha caracterizado por su complejidad que han llevado a la evasión, sin embargo, claramente el país ha tenido en su sistema gubernamental altos índices de corrupción que impiden generar una confianza en la ciudadanía sobre el destino correcto de los recursos recaudados.

Ahora, de acuerdo a lo anterior, desde una perspectiva politóloga, se puede inferir que en el momento que la Comisión de Asuntos Fiscales de la OCDE, determina las recomendaciones que son obligatorias para que Colombia conserve su calidad de miembro, esta también ejecutando su propio plan de gobierno al elegir no solo como recaudar sino también como invertir, no solo desde el gobierno nacional, sino pasando por alto el estado descentralizado recomendando la unificación del sistema tributario, con jurisdicción multinivel. De esta manera podemos concluir que, a través de las recomendaciones fiscales, la OCDE, si incide en la soberanía de los países cuyo desarrollo se fundamenta en el recaudo tributario como es el caso de Colombia.

## CONCLUSIONES

En primer lugar, en este trabajo observamos conceptos de soberanía, soberanismo e integración multilateral, a fin de comprender y determinar las modificaciones que se han presentado en estos conceptos, lo primero es que la soberanía clásica que se refería a un poder absolutista desapareció al mismo tiempo que evolucionaron las formas de gobierno, eso llevo a replantearse y transformar la soberanía hacia un concepto ligado al poder de los pueblos. Sin embargo, esta evolución también dictamina que ninguna norma puede estar por encima de la autonomía del Estado, esto es lo que se denomina soberanía nacional, la cual estudiamos en esta tesis.

Respecto a esto, observamos, que la soberanía nacional se ha ido debilitando por el surgimiento de organizaciones multilaterales, estas pueden ser de carácter supranacional y proferir normas de obligatorio cumplimiento, las cuales, ante la mirada internacional en un mundo globalizado, no cumplirlas repercutiría en un rechazo que genera evidentemente efectos negativos.

Este fenómeno, ha llevado a que el concepto de soberanía se transforme, y aparecen nuevas teorías como la soberanía del siglo XXI que establece límites para la cooperación interestatal y otros como el soberanismo, que es usado bajo esta coyuntura global como el resurgir de discursos populistas ya superados como el del nacionalismo y el patriotismo.

Sin embargo, evidentemente, los fenómenos como la migración, el intercambio comercial y el fortalecimiento de la política supranacional, hacen necesario transformar la soberanía, cediendo en algunas decisiones estatales para darle cabida a los organismos multilaterales y generar con esto un dinamismo económico y político, que permita a los diferentes países participar en las decisiones que inciden en la gobernabilidad.

Las relaciones internacionales, nacen bajo una mirada de unidad, no solo por conveniencia comercial sino por la necesidad de garantizar la paz, de allí que como fenómeno de la post guerra tras la caída del muro de Berlín, los organismos multilaterales hayan adquirido enorme relevancia, y entre estos organismos encontramos la OCDE, que a pesar de haber nacido como un organismo en pro de la reconstrucción europea, a través de la administración de las ayudas derivadas del Plan Marshall, por las necesidades de la globalización, dio un viro a su estigma de club de ricos, y se convirtió en una organización de puertas abiertas, donde hoy México, Chile y Colombia son miembros de la comunidad latinoamericana.

Por el lado de Colombia, inicia gran parte de su participación global desde el Consenso de Washington, pero desde el año 2010 durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el país adquiere mayor relevancia, a través de diferentes escenarios de política multilateral, la estrategia diplomática de Santos, lo llevo al punto de ser tenido en cuenta por la OCDE, desde el 2013 atravesó un proceso de calificación, en diferentes áreas por parte de la organización hasta finalmente ser aceptado en el año 2018.

Para esta calificación, Colombia debió adoptar unas recomendaciones en diferentes temas, sin embargo, para el estudio de esta tesis nos enfocamos en el aspecto tributario, teniendo en cuenta, que los estudios económicos de la OCDE para Colombia contienen unos preceptos dirigidos a la realización de reformas tributarias para lograr el crecimiento económico que permita aplicar las diferentes políticas publicas, esto se debe a que los ingresos corrientes de Colombia para la ejecución de las diferentes políticas, están compuestos en un 95% por ingresos tributarios.

Encontramos que las recomendaciones de la OCDE son de obligatorio cumplimiento para sus Estados miembros, por cuanto atraviesan por un proceso de formulación bajo consenso, implementación, revisión de efectos y supervisión, y que, los estados que no implementen estas disposiciones de la organización pueden ser excluidos.

En el ámbito tributario, podemos determinar que las recomendaciones que hace la OCDE, se enmarcan en un ámbito de federalismo fiscal y gobernanza multinivel. Para lo cual, nos acercaremos un poco a la evolución de estos dos conceptos y su aplicación en Colombia.

La teoría del federalismo fiscal, según Wallace Oates (1999) citado por Maria Helena Franco y Felipe Andres Cristancho (2012), “tiene por objeto el estudio de las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos.” Lo anterior hace referencia a cualquier división territorial diferente al centro y en estos niveles de gobierno se distribuyen las diferentes competencias fiscales. (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

Siendo así, existe una distribución de funciones, por un lado, en el nivel central que se encarga de captar los recursos y redistribuirlos, estabilizar la economía y asignar los bienes públicos que permitan beneficiar a toda la Nación de forma equitativa, mientras que, el nivel local se debe encargar de la asignación directa de estos bienes públicos en su jurisdicción, por cuanto, ellos tienen mayor cercanía con los ciudadanos, conocen sus necesidades y pueden realizar una asignación eficiente. Para cumplir con estas funciones, los gobiernos locales tienen tres instrumentos fiscales: los recursos tributarios propios, las transferencias otorgadas por el gobierno central y el endeudamiento público (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012).

Colombia, inicio el proceso de federalismo fiscal en el año 1968, a través de la conformación de un grupo de expertos en finanzas públicas, el cual, se conoció como la “Misión Musgrave”<sup>43</sup>, el informe del grupo propuso crear un sistema de transferencias que permitiera la equidad fiscal de los diferentes departamentos del país. Lo cual, se materializo con la creación de la Ley 33 de 1968 que fortaleció a los municipios y departamentos para obtener ingresos propios a través del recaudo de impuestos como el consumo, loterías e industria y comercio. Por otro lado, la ley 46 de 1971 contemplo la cesión incondicional, de impuestos nacionales como el IVA, bajo el mecanismo de transferencias. (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

Para los años 80, la administración de Julio Cesar Turbay, llevo a cabo un estudio técnico sobre finanzas inter gubernamentales, dirigido por Richard Bird<sup>44</sup>, estudio denominado “Misión Bird -Wiesner” la cual recomienda la implementación de instrumentos fiscales en los gobiernos locales como base del federalismo fiscal, fortaleciendo los impuestos territoriales e incrementando las transferencias, así como el condicionamiento de algún porcentaje de esas transferencias para asegurar el prestación de servicios de educación y salud. Para el cumplimiento de estos propósitos se profirieron las leyes 14 de 1983, 12 de 1986 y 44 de 1990. (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

La cúspide de la descentralización en Colombia, llego con la Constitución de 1991, ya que no solo aposto por el ámbito fiscal, sino, que también, se otorgaron mecanismos de participación democrática a las jurisdicciones locales, generando una descentralización político – fiscal. Para lo

---

<sup>43</sup> Misión económica que se le puso el apellido de su director, Richard Musgrave, uno de los teóricos más importantes de la teoría del federalismo fiscal. (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

<sup>44</sup> Al igual que Richard Musgrave, es un teorico canadiense del federalismo fiscal. (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

cual, en virtud a los dispuesto por la constitución, Cesar Gaviria creo la “Misión Wiesner”, que en el año 1992 presento el informe denominado “Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal”, el cual, dio origen a la Ley 60 de 1993 y fue complementada por la Ley 136 de 1994, las cuales estipulan el fortalecimiento de las transferencias, y “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad para la relación entre los distintos niveles de gobierno en la provisión de bienes públicos” (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

Pese a los esfuerzos dirigidos hacia un federalismo fiscal, el gobierno colombiano, ha considerado que darles a los territorios facultades jurídicas para la obtención de recursos tributarios propios sin limitaciones, es suficiente, sin embargo, no ha profundizado en un sistema eficiente de transferencias, que apunte a la satisfacción real de los residentes de las diferentes jurisdicciones locales, mas allá, de salud y educación, esta situación ha llevado a implementar diferentes reformas no solo fiscales, sino políticas, canalizándolo a través de mecanismos de participación política. (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012)

Respecto a este tema que hemos estudiado sobre federalismo fiscal, encontramos dos posiciones mediante las cuales se ha desarrollado este tema desde 1968, una relativa a la obtención de ingresos propios a través de medidas tributarias y otra el sistema de transferencias que hoy en Colombia, se denomina Ley General de Participaciones, entorno a esto, las tres recomendaciones de la OCDE (reforma de ley de participaciones, simplificación del sistema tributario, marco fiscal subnacional), en las cuales nos hemos basado en el capítulo 3 de la presente tesis, tienen enorme incidencia, situación que estudiaremos detalladamente más adelante en estas conclusiones.

Para continuar, con el enfoque de la OCDE en sus recomendaciones, como mencionamos anteriormente, debemos realizar un acercamiento a las teorías de gobernanza multinivel, el termino



de *governance* tuvo en sus inicios, una noción anglosajona, referida exclusivamente a los cambios del gobierno de la sociedad doméstica, a la *gobernación*, desde la disciplina de la Ciencia Política y Administración Pública, esto según Mariano Ferrero (2010) citado por Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya y Campos-Alanis (2012) se refiere a “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar las sociedades” (Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya, & Campos-Alanis, 2012).

Muy diferente es el caso de América Latina, según Cristina Zurbriggen (2012) citada por Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya y Campos-Alanis (2012), la noción de gobernanza ha sido difundida por los organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo el título del buen gobierno, aplicando revisiones críticas en la transformación del Estado-región. Situación que se trata de generar una adecuada toma de decisiones, logrando un tránsito, desde la economía a la ciencia política y la administración, de forma tal, que la gestión sea “inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos” (Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya, & Campos-Alanis, 2012).

Teniendo claro el concepto de gobernanza, mencionaremos algunas teorías de gobernanza multinivel, en primer lugar, tenemos la perspectiva de Mariano Ferrero (2010) citado por Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya y Campos-Alanis (2012) “la complejidad de los asuntos mundiales ha alentado que las actividades económicas se vean influenciadas por agentes institucionales de niveles territoriales múltiples, que interactúan entre sí en términos cooperativos y no jerárquicos”. Por otro lado, Guy Peters (2011) citado por los mismos autores, precisa que la gobernanza

multinivel es una red, que surge por la complejidad de un sistema en el cual interactúan diferentes autores, para la elaboración e implementación de políticas. Finalmente, Alonso Hernandez (2010) citado por los autores anteriormente relacionados, plantea que “el proceso de globalización se ha visto acompañado de una tendencia a confluir en espacios económicos, políticos y sociales más amplios, en donde el ámbito local constituye el terreno donde se perciben cada vez con mayor nitidez las nuevas exigencias de la globalización” (Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya, & Campos-Alanis, 2012).

Como se puede observar, los autores coinciden en que la gobernanza multinivel, es un espacio de decisión compartida, mediante la cual, desde abajo hacia arriba se permite identificar las exigencias de la globalización, de forma más nítida, a partir de la construcción de un terreno desde lo local a lo global de forma vertical y entre los diferentes niveles de gobierno de forma horizontal (Rosas-Ferrusca, Calderon-Maya, & Campos-Alanis, 2012).

Al respecto, la OCDE se refiere a la gobernanza multinivel como un término para definir las relaciones intergubernamentales, centrándose en interacciones horizontales superiores entre diferentes ministerios y/o agencias públicas del nivel central, verticales entre los diferentes niveles de gobierno local, regional, departamental y nacional y horizontales inferiores entre los diferentes actores del nivel subnacional, en estas interacciones la organización excluye las relaciones entre entidades públicas y privadas, así como de ciudadanos y empresas (OCDE, 2014).

Respecto a Colombia, la OCDE indica que tiene cuatro niveles de gobernanza multinivel, de los cuales tres son de carácter subnacional como son los departamentos, distritos y municipios, estos niveles surgen y se fortalecen por la constitución de 1991, logrando una escala de derechos políticos que les permiten funcionar con autonomía, sin embargo, pese a contar con un sistema

organizacional que fortalece la gobernanza multinivel, la OCDE considera que existe una brecha fiscal que impide acercarse a una buena práctica de gobernanza multinivel, ya que existen enormes diferencias entre las rentas subnacionales y los gastos requeridos por estos gobiernos, lo que impide que estos territorios puedan ejecutar políticas públicas, generando también una brecha entre las decisiones políticas nacionales vs las subnacionales, “creando obstáculos para adoptar estrategias convergentes”, situación que desde el punto de vista de la OCDE “puede ser usada “políticamente” para arrinconar el debate, en lugar de atender el bien común” por estas razones y en pro de generar una eficiente gobernanza multinivel, las propuestas tributarias de la OCDE encuentran una solución a través de la implementación de una reforma en el marco fiscal subnacional. (OCDE, 2014)

Entorno a esto, hemos enfocado esta tesis en tres recomendaciones tributarias cuyo componente se enmarca en las teorías de federalismo fiscal y gobernanza multinivel a saber:

1. Mejorar la recaudación de impuestos disminuyendo la evasión a través de la simplificación del sistema tributario.
2. Reformar el Sistema General de Participaciones
3. Modificación del marco fiscal territorial

### **Mejorar la recaudación de impuestos**

Para cumplir con este aspecto, se recomendó una simplificación del sistema tributario colombiano, para llegar a este punto, mediante el artículo 66 de la Ley de Financiamiento 1943 de 2018 se creó el Régimen Simple de Tributación, el cual busca “*reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen*”. Este

régimen constituye un impuesto unificado de impuestos nacionales (renta, IVA y consumo nacional) e impuestos subnacionales (ICA y bomberil), es administrado y recaudado por el nivel central, trayendo consigo una intervención directa en la implementación del federalismo fiscal, en lo concerniente a la autonomía de las jurisdicciones territoriales para obtener ingresos propios tributarios.

Lo mencionado anteriormente, se encuentra soportado en las múltiples demandas que recibió la corte constitucional, de parte de los ciudadanos que consideraron que este régimen al integrar impuestos de carácter territorial en impuestos de tipo nacional, violaba la autonomía de las entidades territoriales y el principio de descentralización contemplado en la constitución política colombiana. (Legis, 2019)

### **Reformar el Sistema General de Participaciones**

Como se puede observar en la aplicación del federalismo fiscal en Colombia, se ha tenido como referente los sistemas de transferencias, entorno a esto, la OCDE recomendó modificar el Sistema General de Participaciones actual por uno que permita una mejor distribución fiscal en los territorios, esta recomendación tuvo una primera instancia de aplicabilidad a través del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015, quitándole competencias al CONPES que es la máxima autoridad colombiana en política fiscal y económica, para aprobar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, creando con esto, un documento de Distribución a través del Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales.

De esta forma encontramos que, la recomendación de la OCDE en este tema incidió de manera directa en la estructura del Estado, quitándole facultades a una institución creada para fines

específicos, e interviniendo en el esquema mediante el cual se distribuyen las transferencias a los territorios.

### **Modificación del marco fiscal territorial**

Esta recomendación se materializa con la creación del artículo 106 de la ley 1943 de 2018 mediante el cual se constituye una comisión de estudio del sistema tributario territorial cuya composición y estructura está fijada por gobierno nacional, buscando el fortalecimiento de la inversión pública en los gobiernos subnacionales, a través de la intervención y/o extensión de prácticas desde lo nacional hacia lo territorial, con esta recomendación se busca que el gobierno nacional estudie, regule e implemente medidas tributarias en los territorios, encontramos permeada la regla constitucional que categoriza a Colombia como una república descentralizada, con autonomía en sus territorios.

Como se observa en las tres recomendaciones citadas, encontramos en primera medida que las recomendaciones de la OCDE, en materia tributaria, se han convertido en ley, generando un marco normativo de obligatorio cumplimiento, penetrando en cierta medida los principios constitucionales de Colombia referentes a la autonomía y descentralización tributaria de alcaldías y gobernaciones, libertad tributaria que se le ha ido adjudicando en aplicación de las teorías de federalismo fiscal, que le ha permitido a las jurisdicciones subnacionales implementar medidas para la obtención de recursos propios, así, como limitando la descentralización a través de en consecuencia, amparados en nuevas teorías de gobernanza multinivel que le han permitido a la OCDE reformular mecanismos de transferencias de nivel central a nivel territorial.

De acuerdo a lo formulado anteriormente y en cumplimiento al objetivo general e hipótesis planteada que consiste en determinar la incidencia en la soberanía nacional de las recomendaciones

en materia tributaria propuestas por la OCDE para Colombia y verificar si estas recomendaciones realmente hacen parte de un conjunto de buenas recomendaciones que propendan por el crecimiento económico. Encontramos en primera instancia que efectivamente, en el momento que las recomendaciones tributarias de la OCDE se convierten en ley, a pesar de los principios constitucionales como la descentralización fiscal y la autonomía de los territorios, por otro lado, se observa en cierta medida una intervención en la gobernabilidad, la cual está determinada por la forma en la que la OCDE por la vía de sus recomendaciones obligatorias, no solo le dice al país como debe obtener el 95% de sus ingresos corrientes representados en tributos, sino también en que políticas públicas y áreas debe invertirlos, por lo tanto, bajo estas dos situaciones (la omisión de la autonomía territorial y la intervención en la gobernabilidad), si existe una incidencia de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos en la soberanía nacional.

Encontramos también, que temas como la gobernanza multinivel aplicada en América Latina a través de los mecanismos de cooperación como la OCDE, efectivamente nos llevan a la necesidad de replantear las definiciones existentes sobre soberanía nacional, avanzar hacia nuevas tesis de soberanía multinivel como se plantea en la hipótesis de este trabajo.

Con respecto, al segundo aspecto contemplado en el objetivo general de la tesis, referentes a determinar si estas recomendaciones efectivamente hacen parte de un sistema de buenas prácticas que, generen crecimiento económico, vale la pena mencionar dos aspectos, el primero que al tener Colombia un sistema tributario tan complejo, pese a la incidencia en la soberanía, se observa que las recomendaciones dadas por la OCDE, si generan una mejor practica fiscal al simplificar el sistema tributario, con respecto al crecimiento económico, el informe de estudios económicos de

la OCDE plantea para Colombia un crecimiento por encima del promedio de la OCDE<sup>45</sup>, bajo esta premisa podemos determinar que, las recomendaciones de la OCDE, por ahora, si propenden por el crecimiento económico de sus países miembros. Sin embargo, se considera necesario realizar un estudio de resultados más adelante, que permita reafirmar o desvirtuar de manera más categórica si para el caso colombiano, el ingreso en la OCDE generó las expectativas de crecimiento que hoy se plantean.

---

<sup>45</sup> “En este contexto, es alentador comprobar que el desempeño económico de Colombia se sitúa por encima del promedio de la OCDE. Proyectamos una sólida expansión del crecimiento del PIB colombiano, que pasará del 2,6% registrado en 2018 al 3,4% en 2019 y al 3,5% en 2020, situándose entre los niveles más altos en la región. Colombia cuenta además con un marco macroeconómico sólido, por lo que está bien equipada para hacer frente a un entorno exterior cada vez más complejo. La credibilidad del objetivo de inflación y la política monetaria han actuado como amortiguadores eficaces, y el sólido marco fiscal ha posibilitado una consolidación gradual en apoyo de la demanda interna.

También se han logrado avances importantes en el frente social en las últimas décadas, gracias a la mejora del acceso a la educación y a las transferencias sociales. La esperanza de vida al nacer pasó de 60 años en 1970, a 70 años en 2016. Además, la pobreza disminuyó en 15 puntos porcentuales en el último decenio: del 42% en 2008 al 27% en 2018, según datos oficiales.” Fuente: *Discurso de Angel Gurría-Secretario General de la OCDE – 24 de octubre de 2019*. Véase en: <http://www.oecd.org/about/secretary-general/economic-survey-of-colombia-october-2019-sp.htm>

## Bibliografía

- Acosta, A. (2010). *Soberanías*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Arriola, J. (2011). De la soberanía del Estado a la soberanía del Derecho internacional. *Letras Internacionales*(131 - 5). Obtenido de <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/953>
- Becerra Ramirez, M., & Povedano Amezola, A. y. (2010). La soberanía en la era de la globalización. En M. Becerra Ramirez, *Soberanía y Juridificación en las relaciones internacionales* (págs. 55-84). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bodín, J. (1576). *Los Seis libros de la República*.
- Bodin, J. (1992). *Los seis libros de la república. Selección, traducción e introducción de Pedro Bravo Gala*. Madrid, España: Tecnos.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemonico en América Latina. En M. Sáurez Ulloa, J. Briceño Ruíz, C. H. Cascante Segura, I. Martín Delgado, W. A. Soto Acosta, R. G. Menezes, . . . A. A, *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina* (págs. 23-33). San José: Universidad Nacional de Costa Rica - FLACSO de Costa Rica.
- Cardona, D., & Tokatlian, J. G. (2011). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. En S. Borda, & A. Tickner, *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 147-161). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Clifton, J., & Diaz-Fuentes, D. (2011). La nueva política económica de la OCDE ante el cambio de la economía mundial. *Revista de Economía Mundial*, 113-141.
- Cruz, P. M. (2009). Soberanía y transnacionalidad: antagonismos y consecuencias. *jurid*, 13-36.
- Davis, C. (2016). *More than Just a Rich Country Club: Membership Conditionality and Institutional*. Princeton - Nueva Jersey: Princeton University.
- Drekonja Kornat, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En A. Ticker, & S. Borda, *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 49-77). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Dueñas Muñoz, J. C. (2007). Soberanía y Estado Constitucional: su importancia en la integración y en el derecho comunitario. *Revista inernauta de Practica Juridica*(20).
- Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (2012). El Federalismo Fiscal y el proceso de Descentralización Fiscal en Colombia. *Revista Estudios de Derecho*, 69(154), 237-262.
- Frosini, V. (1991). Kelsen y las interpretaciones de soberanía. *Revista española de derecho constitucional*, 61-74.
- Gomez Cruz, L. F. (11 de 01 de 2019). *Colombian Check - No Coma Cuento* -. Obtenido de <https://colombiacheck.com/index.php/investigaciones/explicador-que-es-el-grupo-de-lima-y-quienes-lo-integran>
- Gomez, M. R. (2019). La utopía de crear un Estado Sudamericano Supranacional. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Del pueblo soberano al soberano del pueblo: evolución del concepto de soberanía en la contemporaneidad* (págs. 361-411). Bogotá : Penguin Random House.
- González, M. (2017). *Colombia a la OCDE: ¿qué implica ingresar al "club de las buenas prácticas"?* Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad>



- temas-29/10538-colombia-a-la-ocde-%C2%BFqu%C3%A9-implica-ingresar-al-club-de-las-buenas-pr%C3%A1cticas%E2%80%9D.html
- Guadarrama Gonzalez, P. (2004). El pensamiento de la integración latinoamericana ante la globalización. *Cuadernos americanos*(103), 34-59.
- Guadarrama Gonzalez, P. (2013). Papel de la educación superior en la superación de las barreras para la Integración Latinoamericana. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*(29), 1-30.
- Guadarrama Gonzalez, P. (2019). Soberanía y emancipación en el pensamiento político de la independencia latinoamericana. En L. Picarella , & C. Scocozza, *Del pueblo soberano al soberano del pueblo: evolución del concepto de soberanía en la contemporaneidad* (págs. 337-359). Bogotá: Penguin Random House.
- Hirst, M. (05 de 10 de 2009). América latina: méritos del regionalismo anárquico. *El clarín*.
- INCP. (2018). *Cómo debería ser la reforma tributaria en Colombia, según la OCDE*. Obtenido de <https://www.incp.org.co/deberia-la-reforma-tributaria-colombia-segun-la-ocde/>
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (05 de 2019). *Sentencia T 445 de agosto de 2016. Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano*. Obtenido de Instituto Humboldt: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacion-ilicita-expertos.pdf>
- Kalmanovitz, S. (27 de 05 de 2018). Colombia y la OCDE. *El espectador*.
- Legis. (09 de 05 de 2019). *Ambito Jurídico* . Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/administrativo-y-contratacion/estacion-las-demandas-contrala-ley-de>
- Martínez Dalmau, R. (2019). Parlamento, representación y soberanía. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Del pueblo soberano al soberano del pueblo. Evolución del concepto de soberanía en la contemporaneidad* (págs. 95-106). Bogotá: Penguin Random House.
- Misión Salud Fundación. (21 de 03 de 2018). Del ingreso a la OCDE y las presiones que está recibiendo Colombia en materias de salud pública. *El tiempo*, págs. <http://blogs.eltiempo.com/medicamentos-sin-barreras/2018/03/21/ocde-presiones-colombia-salud/>.
- Nieto Solís, J. A. (2011). España en la OCDE: Avances hacia un estado de bienestar. *Revista Económica Mundial*, 39-65.
- Noboru, S. (2004). *A strategy for Enlargement and Outreach*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2014). *Estudios sobre gobernanza pública: Colombia la implementación del buen gobierno*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2017 a). *CARTILLA DE LA OCDE*. Obtenido de [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Qu%C3%A9%20es%20la%20OCDE%202017%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Qu%C3%A9%20es%20la%20OCDE%202017%20(2).pdf)
- OCDE. (2017 b). *Estudios Económicos de la OCDE, Colombia*. Obtenido de <http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- OECD. (2019). *OECD*. Obtenido de [www.oecd.org/about](http://www.oecd.org/about)
- Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos . (2015). *Estudios Económicos de la OCDE Colombia*. Paris: OECD.

- Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos. (2017). *Estudios Economicos de la OCDE. Colombia*. Paris : OCDE.
- Organizacion para la Cooperacion y Desarrollos Economicos. (24 de 10 de 2019). *Presentación del Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia 2019*. Obtenido de OECD.org: <http://www.oecd.org/about/secretary-general/economic-survey-of-colombia-october-2019-sp.htm>
- Ortego, P. (2000). *Soberanía de Jean Bodin, apuntes de historia del Derecho Español*. Universidad de Santiago de Compostela.
- Pardo Garcia-Peña, R. (2011). Relaciones internacionales y proceso de paz. En S. Borda, & A. Ticker, *Relaciones internacionales y politica exterior de Colombia* (págs. 163-194). Bogota: Ediciones Uniandes.
- Picarella, L. (2015). Modelos de integraciones económico-política: perspectivas y horizontes actuales en Europa y América Latina. En E. Tremolada, *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica* (págs. 155-180). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Picarella, L., & Scocozza, C. (2019). La soberanía y sus interpretaciones: Análisis teórica y caso práctico. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Del pueblo soberano al soberano del pueblo. Evolución del concepto de soberanía en la comtemporaneidad* (págs. 109-139). Bogotá: Penguin Random House.
- Presidencia de la Republica de Colombia. (2015). *Proceso de acceso de Colombia a la OCDE*. Obtenido de <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/Hoja-de-Ruta.aspx>
- Presidencia de la Republica de Colombia. (21 de 10 de 2019). *Noticias Presidencia de la Republica*. Obtenido de Presidencia de la Republica : <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/La-Ocde-reconoce-el-avance-y-el-crecimiento-de-la-economia-colombiana-191021.aspx>
- Programa de Estudios Europeos. (2012). *Europa América Latina. Dos caminos ¿un destino común?* Santiago de Chile: Ril Editores.
- Recio, A. (2017). Soberanismo, globalizacion y comercio internacional. Tras el Brexit y el unilateralismo de Trump. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*(138), 73-80.
- Revista Semana. (01 de 09 de 2018). Las 5 razones por las que este año pagará más impuesto de renta. *Revista Semana*.
- Romero Molina, C. A., & Gomez Monterroza, L. A. (2018). Recomendaciones de la OCDE sobre tributacion en los gobiernos subcentrales: una aproximacion al caso colombiano. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 353-389.
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderon-Maya, J. R., & Campos-Alanis, H. (2012). Elementos conceptuales para el analisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Saurez Ulloa, M. (2014). Globalizacion vis a vis Integracion Regional. En M. Sáurez Ulloa, J. Briceño Ruíz, C. H. Cascante Segura, I. Martín Delgado, W. A. Soto Acosta, R. G. Menezes, . . . M. F. Morales Camacho, *Politica Internacional e Integracion Regional Comparada en America Latina* (págs. 17-20). San Jose - Costa Rica: Universidad Nacional Costa Rica - FLACSO sede Costa Rica.

- Serbin, A. (2010). *Regionalismo y Soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Sociedad y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Sobrino Heredia, J. M. (2001). Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 5, págs. 853-870.
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 69-104.
- Tickner, A., & Borda, S. (2011). Las relaciones internacionales en Colombia. En A. Tickner, & S. Borda, *Relaciones internacionales y política exterior en Colombia* (págs. 21-46). Bogotá : Ediciones Uniandes.
- Valencia, M. A. (2013). El ingreso de Colombia a la OCDE: Consolidando el desastre neoliberal. *Deslinde*, 53, 58-61.
- Vargas Alzate, L. F. (2018). *Colombia en la OCDE: Las realidades de su adhesión*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vergara Crespo, R. A. (2012). Análisis de la política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad y Desarrollo*, 17, 149-174.
- Villanueva Gutierrez, S. D. (05 de 2017). La ampliación de la OCDE en el espacio sudamericano: los casos de Chile, Colombia y Perú. *Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.