

ESPECIAL: Estado de emergencia y potestad tributaria: ¿Hasta dónde puede llegar el ejecutivo?

Revista de Orientación Tributaria

Impuestos

LEGIS / ISSN 3028-6883 (EN LÍNEA) / BOGOTÁ / N° 253 / ENERO-FEBRERO DE 2026



Problemáticas en la aplicación del artículo 200 del Estatuto Tributario - contratos de construcción en el impuesto de renta

Documentación de precios de transferencia: reflexiones a partir de la Sentencia 28270 del Consejo de Estado

legis

La inteligencia artificial legal de Legis



**Tu nueva forma
de acceder
a normativa,
jurisprudencia
y resúmenes
en segundos.**

**Precisión, trazabilidad
y rapidez en un clic.**



Escanea el código y solicita tu acceso ahora



FUNDADORES:

Tito Livio Caldas (1922-2016)
Alberto Silva (1926-2020)
Miguel Enrique Caldas (1928-2020)

JUNTA DIRECTIVA:

Andrés Felipe Zúñiga Rivera,
Martín Ramos Vegalara,
Jorge Arango Velasco,
Jorge Eduardo López Rodríguez,
Ángel Felipe Hernández Anzola,
María Alejandra Peñalosa Arguijo

CEO:

Juan Pablo Granada Barrera

DIRECTOR UNIDAD EDITORIAL:

Carlos Ignacio Delgado Bernal

DIRECTOR:

Daniel Eduardo Gutiérrez López

SUBDIRECTORA:

Shelesthe Moreno Prieto

CONSEJO EDITORIAL:

Álvaro Camacho, Juan Camilo Serrano,
Javier González, Mario Andrade,
Óscar Zárate, José Raúl Carvajal,
Carlos Giovanni Rodríguez,
Camilo Zarama,
Julio Roberto Piza, Mónica Reyes,
Daniel Corrales y Álvaro Andrés Díaz.

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Corrección editorial

DISEÑO EDITORIAL:

Juan Felipe Ulloa López

DIAGRAMACIÓN:

Preprensa editorial

CARÁTULA:

Juan Felipe Ulloa López

IMÁGENES CARÁTULA Y CONTENIDO:

@Shutterstock.com

EDITOR:

Legis Editores S.A.

ISSN:

3028-6883 (En línea)

**EJEMPLARES SUELTOS**

El valor del ejemplar suelto en plataforma digital es de \$ 47.300

Esta es una publicación bimestral

VENTAS

Canal de ventas digital: legis.com.co

BOGOTÁ, D.C.**Calle 14**

Cra. 6 N° 12C - 26
Plazoleta el Rosario
Tel.: 601 3348221
Cel.: 311 5617339
E-mail: calle14@legis.com.co

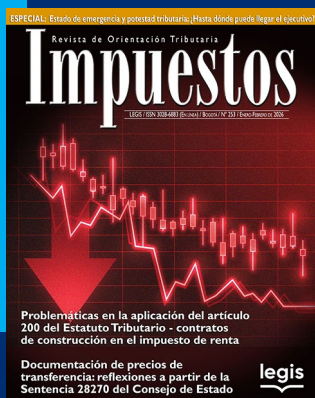
SUROCIDENTE**Cali**

Cra. 7 N° 10 - 52
Tels.: 602 8805898 - 602 8810547
Cel.: 311 5617590
E-mail: calicen@legis.com.co

Prohibida la reproducción total o parcial de esta revista, por cualquier medio digital, reprográfico o fónico, por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo, sin previa autorización de LEGIS EDITORES S.A.

Enero-Febrero de 2026

IMPUESTOS 253



La Dirección de la Revista invita cordialmente a los lectores a enviarnos sus opiniones y sugerencias sobre esta publicación a la siguiente dirección electrónica:

daniel.gutierrez@legis.com.co

2

NOTA DEL DIRECTOR

3

PANORAMA TRIBUTARIO
Emergencia en emergencia

4

DIÁLOGOS

Estado de emergencia y potestad tributaria:
¿Hasta dónde puede llegar el ejecutivo?

11

OPINIÓN

Problemáticas en la aplicación del Artículo 200 del Estatuto Tributario - contratos de construcción en el impuesto de renta

19

EN LA PRÁCTICA

Impuesto diferido y Decreto 1474 de 2025:
impacto en el cierre fiscal del sector financiero

24

OPINIÓN

Impuesto de normalización tributaria: riesgos, lineamientos para utilizarlo y su impacto en el pensamiento del contribuyente

31

OPINIÓN

¿Quién es el contribuyente real?
Propiedad formal vs realidad económica

39

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Documentación de precios de transferencia:
reflexiones a partir de la Sentencia 28270 del Consejo de Estado

42

ORIENTACIÓN

De la coerción a la persuasión: desencadenantes de acción y nudges en la tributación

legis

Las colaboraciones publicadas no comprometen la responsabilidad de la revista. Las opiniones expresadas pertenecen exclusivamente a sus autores.

"DE LA COERCIÓN A LA PERSUASIÓN:

desencadenantes de acción y *nudges*
en la tributación"

Análisis de la relación entre complejidad normativa, cultura de no pago y el uso de herramientas conductuales como desencadenantes de acción y nudges para fortalecer el cumplimiento tributario

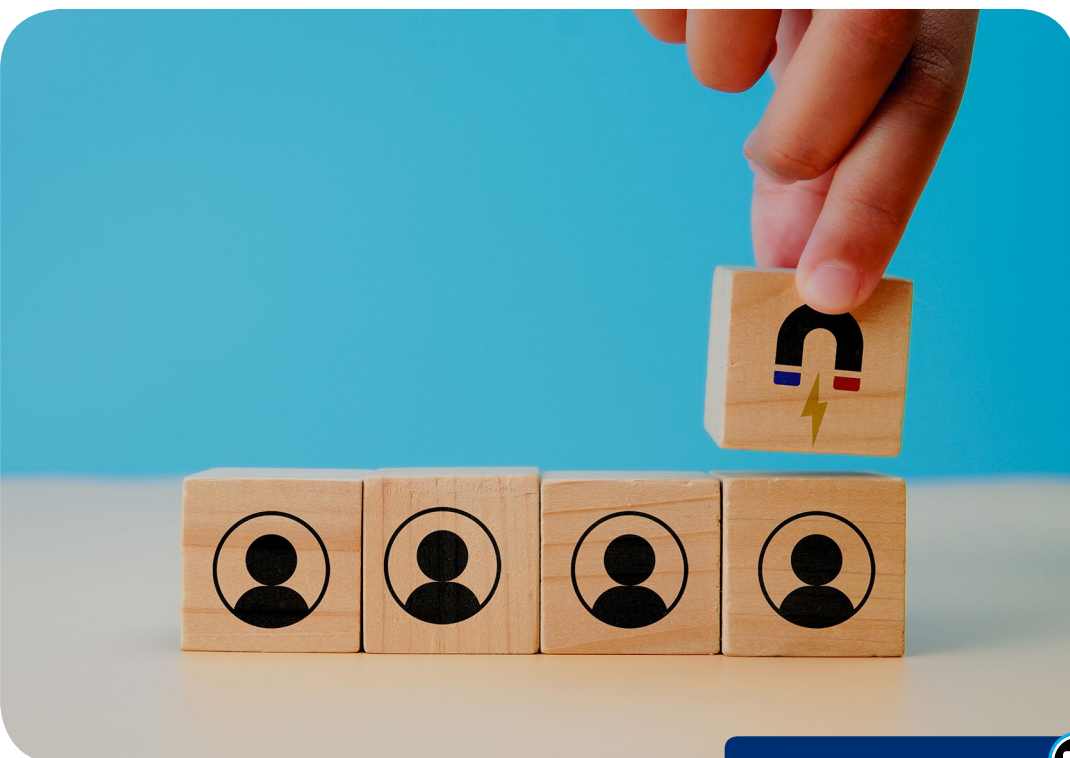


FOTO: Shutterstock



1.

NORMAS JURÍDICAS, LENGUAJE TÉCNICO Y COMPORTAMIENTO HUMANO

Una de las cosas más difíciles de definir dentro del propio derecho es si las normas se ajustan a los comportamientos humanos o si son estos comportamientos los que determinan la creación de normas jurídicas. En esa medida, en áreas del derecho distintas al tributario encontramos un sistema en el que, ante la existencia de la norma, los sujetos adecuan su comportamiento, ya sea por costumbre, por conocimiento normativo o por una forma de convivencia social; tal es el caso de normas penales, civiles y, en menor medida, laborales e incluso constitucionales. Adicional a ello, debe tenerse en cuenta la incidencia que el lenguaje jurídico, como lenguaje técnico, tiene sobre los sujetos



**SERGIO DAVID
LIZARAZO VARGAS⁽¹⁾**

Abogado tributarista
y docente universitario

sociales, pues es indudable que ese lenguaje y su carácter especializado o desconocido profundizan las diferencias entre la normatividad y los sujetos obligados a ella. En relación con la tributación, la situación es aún más compleja, pues en el ámbito tributario confluyen elementos propios de la ciencia económica y de la técnica contable y jurídica. Cada una de estas tres disciplinas tiene una forma y un lenguaje para abordar problemas y situaciones propias de la tributación.

2.

COMPLEJIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU IMPACTO

Desde la ciencia económica se estudian los elementos de creación de tributos para efectos de su asignación dentro de las diversas tareas que deben desarrollar los Estados. Asimismo, se analizan los objetivos de la tributación, tales como eficiencia, sencillez administrativa, flexibilidad, transparencia y equidad, que permitan alcanzar el primer teorema del bienestar. Ahora bien, desde la contabilidad, la dificultad radica en aplicar en la práctica los principios económicos mediante cálculos contables y la multiplicidad de preceptos legales a los que debe adaptarse, es decir, además de mantener en sí misma sus formas, debe interpretar matemáticamente normas jurídicas que, en la mayoría de los casos, no se redactan de manera técnica.

En cuanto al derecho, la situación se torna aún más compleja, pues debe considerarse que las normas, aunque de forma altruista se haya llegado a pensar que son neutras y que responden a intereses difusos no materializados en su fin teleológico, por intereses particulares, dicha posición ha sido cada vez más revaluada en los estudios modernos. La realidad es que, afortunadamente, hoy los sistemas jurídicos han sido desmitificados respecto de su neutralidad, reconociendo en ellos su carácter político e ideológico, que reproduce y mantiene las desigualdades existentes (Kennedy, Duncan)⁽²⁾.

Bajo ese entendido, las normas tributarias contienen intrínsecamente un interés relacionado con la ideología imperante y el momento económico, lo cual genera la dificultad de balancear intereses generales, desde la visión económica de quien intenta materializar los fines y cometidos estatales, frente a los intereses particulares de grupos de poder. Dicha conflictividad genera que la norma tributaria contenga en sí misma una excesiva complejidad, pues, por un lado, responde a un interés político e ideológico y, por otro, debe materializar elementos de la ciencia económica, además de cumplir con el fin teleológico propio del Estado moderno.

La confluencia de estos elementos ha generado que hoy ningún sistema tributario en el mundo tenga como característica principal su sencillez y simplicidad; por el contrario, los sistemas tributarios y la propia norma tributaria son complejos, confusos, contradictorios e inestables.

La relación entre complejidad normativa y cultura de no pago no es arbitraria, sino que responde a un mecanismo cognitivo identificable y que ha sido estudiado por la psicología. Cuando un contribuyente se enfrenta a un sistema tributario denso y técnico, experimenta lo que la psicología cognitiva ha determinado como "sobrecarga de información": ello genera que su capacidad de procesamiento se ve excedida, lo que genera frustración y ansiedad. Esta sobrecarga desencadena una res-

puesta conductual predecible: la evitación, como patrón de materialización de su aversión al sistema tributario. Así, el contribuyente, incapaz de comprender sus obligaciones o temeroso de cometer errores, opta por diferir o simplemente ignorar el cumplimiento de obligaciones tributarias formales y sustanciales. Esta evitación inicial, repetida en sucesivos períodos tributarios, se normaliza de forma concatenada y continua hasta convertirse en un patrón habitual de incumplimiento. Lo que comienza como una reacción defensiva ante la complejidad termina cristalizándose en una cultura de no pago que el propio contribuyente racionaliza y justifica.

La inestabilidad se relaciona con cambios frecuentes en las metas fiscales del ejecutivo, en tanto debe modificar a corto y mediano plazo sus expectativas de recaudo. En cuanto a la complejidad, contradicción y confusión, responden precisamente a esta confluencia. Esta situación ha determinado que, para el contribuyente, el sistema tributario y sus normas sean un pantano nada amigable, con el cual lo que menos desea es interactuar, pese a que dicha relación afecta su patrimonio.

Consideremos un ejemplo concreto: un pequeño comerciante⁽³⁾ debe determinar su impuesto de renta. Para ello, necesita comprender qué ingresos son gravables y cuáles no, qué costos y gastos son deducibles bajo qué condiciones, si aplica algún régimen especial, qué tarifas corresponden y como determinarlas respecto de su actividad, y cómo interactúan estos elementos con otros tributos como el IVA o el ICA. Cada uno de estos aspectos remite a artículos diferentes del Estatuto Tributario (se hace notar que precisamente el concepto de "estatuto" difiere

de "código" lo que *per se* entraña ya una dificultad para su aplicación), a las respectivas remisiones a decretos reglamentarios, doctrina oficial o jurisprudencia del Consejo de Estado (por demás en ocasiones contradictoria y variable). La norma no solo es extensa, sino internamente contradictoria: un artículo puede establecer un principio que otro limita o excepciona. Ante este galimatías normativo, el comerciante tiene tres opciones: contratar asesoría externa (la cual elevaría el costo de su operación reduciendo su beneficio económico), intentar cumplir por sí mismo con alto riesgo de error (lo que paradójicamente puede generar sanciones adicionales a la determinación del propio tributo), o simplemente omitir sus obligaciones formales y sustanciales esperando que la probabilidad de fiscalización sea baja. La complejidad no solo dificulta el cumplimiento: lo hace económicamente irracional y desventajoso para ciertos contribuyentes.

3.

DESCONOCIMIENTO, DESCONFIANZA Y CULTURA DE NO PAGO

Otra de las dificultades que plantea la tributación es, propiamente, la teoría de la clasificación del tributo, respecto de la cual, y sin entrar en una discusión profunda sobre la naturaleza de la misma, basta señalar que existe una dificultad en la comprensión del tributo por parte de la gran mayoría de los contribuyentes, quienes, por demás legos, no tienen el conocimiento ni la capacidad para diferenciar entre impuesto, tasa y contribución, como clasificación clásica de los tributos. Ello les impide comprender la

incidencia de cada uno de estos tipos dentro de los diferentes desarrollos estatales y su impacto en el ámbito nacional y territorial en los que desarrollan sus actividades.

Otro elemento que incide en la aversión de los contribuyentes a tributar, y al propio sistema tributario, es el desconocimiento finalista del tributo; es decir, el contribuyente desconoce el destino de su aporte tributario. Y si bien el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) establece una serie de principios y fija normativamente cómo se debe materializar el presupuesto de gastos, ello se ha convertido en todo un sistema al cual el ciudadano difícilmente accede o llega a tener conocimiento de él.

El desconocimiento del destino final de los tributos opera como un elemento que estimula de la cultura de no pago, a través de un proceso de deslegitimación del sistema tributario. Cuando el contribuyente desconoce en qué se materializan sus aportes, se rompe el vínculo psicológico entre el sacrificio económico (pagar impuestos) y el beneficio social (deuda, servicios públicos, salud, educación, seguridad, infraestructura, redistribución). Esta desconexión genera lo que los economistas conductuales llaman "asimetría de beneficios percibidos": el costo del tributo es inmediato, tangible y doloroso, mientras que el beneficio es difuso, lejano e invisible. Cuando no hay una explicación clara sobre el uso de los recursos, el contribuyente llena ese vacío con ideas negativas influenciadas por noticias de corrupción, mala gestión o gastos innecesarios. Así, cuando el Estado no explica claramente cómo usa los recursos, el incumplimiento de obligaciones deja de verse como algo incorrecto y empieza a entenderse como una forma de protesta frente al mal uso de los recursos del erario. En ese contexto, la cultura de no pago no se debe solo a la falta de información, sino a una desconfianza que crece por la falta de comunicación clara.

El desconocimiento de la estructura política del Estado por parte de los ciudadanos incide necesariamente en que estos tampoco sepan qué son los gastos de funcionamiento y cuál es su importancia, no solo para que la estructura burocrática funcione, sino porque ese funcionamiento es necesario para materializar los fines y cometidos estatales. Lo mismo ocurre con los gastos de inversión, importantes porque impulsan el desarrollo económico y social al fortalecer la infraestructura y la capacidad productiva del Estado, y con el servicio de la deuda que garantiza la credibilidad financiera y la sostenibilidad del endeudamiento público.

La conjunción de estos elementos descritos hasta ahora ha generado en los contribuyentes un efecto de aversión a todo ámbito relacionado con tributar, lo que implica no solo una cultura de no pago de tributos, sino también la justificación de su incumplimiento, como la búsqueda de métodos que les permitan eludir la tributación o, en el peor de los casos, evadirla.

Frente a lo anterior, está comprobado que tampoco han resultado eficaces los mecanismos de coerción al pago de impuestos y que estos solo han servido para ahondar aún más la brecha entre los contribuyentes, el sistema tributario y la administración tributaria, la cual, en todo caso, debe comportar de manera utilitarista y, por ello, utiliza todas las herramientas coercitivas a su alcance, las cuales generan mayor aversión a la interacción.

Tradicionalmente, la respuesta del Estado ante quienes no pagan tributos ha sido aumentar las sanciones y hacer más estrictos los controles.

Sin embargo, esto puede generar el efecto contrario: los contribuyentes no lo ven como una medida justa, sino como una señal de que el sistema es agresivo y castigador. Esta percepción aumenta la desconfianza y hace que evadir tributos parezca una forma de protegerse. De hecho, la experiencia ha demostrado que los lugares con castigos más duros no siempre tienen más cumplimiento voluntario. Lo que realmente influye es que las personas sientan que el sistema es justo y que hay una alta probabilidad de ser detectados si no cumplen. Sin confianza, la presión solo logra que la gente cumpla por miedo, y eso no es sostenible en el tiempo. Pensar hoy que las normas, y sobre todo las normas coercitivas tributarias, constituyen un escenario ideal para optimizar el recaudo y generar confianza en el contribuyente es un escenario irreal.

4.

ALTERNATIVAS: DESENCADENANTES DE ACCIÓN Y NUDGES

Considerando estas dificultades, es válido pensar en un clivaje entre las formas coercitivas de recaudo tributario y la creación de un sistema basado en lo que la psicología denomina desencadenantes de acción (Fogg, B.J.) y lo que la economía conductual llama *nudges* (Thaler y Sunstein).

Los desencadenantes de acción se definen como estímulos que activan conductas o las ponen en marcha de forma concreta; es decir, hacen que la persona realice una acción basada en una recordación o identidad generada. Por su parte, los *nudges* son intervenciones que, al modificar el entorno, sirven para influir en la conducta de la persona sin necesidad de imponer una norma jurídica.

Estas dos formas de intervención cobran especial relevancia, pues no sustituyen la existencia de una norma jurídica, sino que pueden convertirse en herramientas que estimulen la materialización del contenido normativo, considerando las dificultades propias de la norma tributaria, como su complejidad técnica, la baja comprensión por parte de los contribuyentes y la necesidad de fomentar comportamientos de cumplimiento voluntario que fortalezcan la eficacia del sistema fiscal.

El desencadenante de acción genera la recordación del cumplimiento; en esa medida, por ejemplo, mecanismos como recordarle a la persona a través de mensajes de texto, correos electrónicos y otros medios de contacto de bajo costo institucional, que su declaración y/o pago de determinado tributo está próxima a vencer, resultan claves y efectivos. Lo importante con el desencadenante de acción es generar la alerta de la necesidad del pago de impuestos. Las estrategias pueden variar desde la comunicación visual y escrita, hasta recordatorios que capten la atención del sujeto pasivo impositivo y generen el momento de recordación.

Por otro lado, los *nudges* proponen una forma más elaborada de intervención en el ámbito tributario, porque requieren la confluencia de tres elementos: i) influir en la toma de decisiones del contribuyente de forma sutil e indirecta; ii) modificar la estructura o el entorno en el que el contribuyente decide el pago; y iii) lograr que el contribuyente cumpla la norma jurídica sin percibir la intervención.

Si bien, como se ha señalado, los esquemas jurídicos tributarios son densos y generan desconfianza, los *nudges* deben centrarse en mostrar

de forma transparente en qué se usan los tributos. Es decir, ante la existencia del sesgo cognitivo, la arquitectura de elección debe evidenciar al contribuyente la utilidad y materialización de su declaración y/o pago. Para ello, es útil mostrar qué ámbitos del Estado Social de Derecho, como la seguridad, la educación, la salud, la superación de círculos de pobreza, el saneamiento básico, la inversión en infraestructura, la recreación y otros aspectos de la prosperidad estatal, dependen de su participación en los esquemas tributarios.

Esta confluencia no debe excluir el que el contribuyente conozca las razones por las que cumple la norma jurídica. De hecho, dada la complejidad que implica la determinación de un tributo, uno de los *nudges* más empleados es la remisión de declaraciones sugeridas para diferentes tributos. Este estímulo permite disminuir el costo, el tiempo y todos los factores asociados al establecimiento del tributo; además, al provenir de las propias administraciones tributarias, genera mayor confianza en dicha declaración.

Sin embargo, no basta con generar intervenciones para modificar la conducta; estas deben acompañarse de la enseñanza al contribuyente sobre qué hace y por qué su tributo corresponde a cierto monto. Es decir, no basta con la declaración sugerida: mediante la simplificación del lenguaje, se debe desarrollar todo un esquema de comprensión de la tributación.

Así como se crean incentivos en Colombia para las personas que votan, también podrían establecerse beneficios para quienes cumplen con la declaración y pago de sus tributos. Por ejemplo, rebajas en distintos trámites ante entidades estatales —licencias, permisos y certificados— que

fomenten la cultura de declaración y pago; y si bien este no es un *nudge* directo, sí genera una recompensa y un sentimiento de reciprocidad en el contribuyente.

Para superar la cultura de no pago es necesario diseñar esquemas que hagan efectivas normas ambiguas y fortalezcan su cumplimiento

Podría pensarse en un esquema que combine un desencadenante de acción y un *nudge*, como enviar a los contribuyentes un formato de registro en el que se les recuerden directamente las fechas de declaración y pago de sus tributos, acompañado de incentivos para fortalecer la cultura de pago; así, el registro realizado de forma voluntaria genera, en términos conductuales, un compromiso, además de reforzar la atención al cumplimiento de las obligaciones.

Hoy, para superar la cultura de no pago, es necesario construir esquemas que permitan no solo materializar normas jurídicas ambiguas, sino que realmente potencie su contenido.

Se debe admitir que el lenguaje y contenido de las normas tributarias son densas, técnicas, confusas y oscuras para la mayoría de los ciudadanos de un Estado como el colombiano, ante ello, los desencadenantes de acción y los *nudges* pueden constituir una herramienta heurística efectiva para acercar al ciudadano al entendimiento de sus obligaciones tributarias y de los beneficios derivados de su cumplimiento.

Actualmente, considerando que son herramientas de bajo costo frente a las medidas coercitivas, es necesario que los suje-

tos activos tributarios implementen esquemas que las utilicen para alcanzar mejores metas de recaudo, disminuir la cultura de no pago, reducir la brecha tributaria, promover la comprensión ciudadana y el desarrollo de competencias ciudadanas.

5.

REFERENCIAS

ARNOLD M, GOLDSCHMITT M, RIGOTTI T. Dealing with information overload: a comprehensive review. *Front Psychol*. 2023 Jun 21;14:1122200. doi: 10.3389/fpsyg.2023.1122200. PMID: 37416535; PMCID: PMC10322198. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10322198/>

FOGG, B.J. (2020) *Tiny Habits: The Small Changes That Change Everything*

KAHNEMAN Daniel (2014), *Pensar Rápido, Pensar Despacio*. Ed. Debate.

KENNEDY, Duncan, (2014), *La Enseñanza del Derecho Como Forma de Acción Política*. Ed. Siglo Veintiuno Editores.

KENNEDY, Duncan, (2013), *Izquierda y Derecho. Ensayos de teoría Jurídica Crítica*. Ed. Siglo Veintiuno Editores.

POSNER, Richard A, (2009). *Análisis Económico del Derecho..* Ed. Fondo de Cultura Económica.

PINZÓN CAMARGO, Mario A. (2010). "Aproximaciones al Análisis Económico del Derecho". Universidad Externado de Colombia.

STIGLITZ, Joseph E. (2001). "La Información y el Cambio en el Paradigma de la Ciencia Económica". *Revista Asturiana de Economía*. Rae. No. 25 2002

STIGLITZ, Joseph E. ROSENGARD, Jay k. (2015) "La Economía del Sector Público" Antoni Bosch Editor. Madrid

SUNSTEIN Cass R. THALER Richard H. *Nudge. Un pequeño Empujón*. Ed Taurus. (2017)

<https://www.talkinghealthtech.com/glossary/cognitive-overload>

1. Abogado, especialista en Derecho Tributario, magíster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas, docente catedrático –Facultad de Derecho, Universidad Libre–. Correo: sergiol.d.lizarazov@unilibre.edu.co

2. Deberíamos prestar especial atención al estudio y enseñanza de la tributación en las facultades de Derecho, ello considerando que aún en la actualidad el estudio jurídico en general sigue siendo un estudio hegemónico de reglas de juego que, en realidad, se determinan como parte de un modelo de desarrollo y legitimación de un sistema político imperante y, en la mayoría de ocasiones, histórico. De esta manera el estudio de la tributación mantiene una base coercitiva, absorba e imbuida en la literalidad normativa, basada aún en el modelo tradicional del Estado de Derecho.

Teniendo como base el Estado social y democrático de Derecho, pero insistiendo en la necesidad de transformar el carácter político e ideológico del Derecho, que reproduce la jerarquía social, se hace necesario insistir en que el estudio tributario debe partir del reconocimiento de la imperfección y déficit de los sistemas económicos y de la creación de propuestas que permitan superar la falta de claridad del sistema, acercándolo a la razón de ser y propósito estatal a través del ciudadano, con su conocimiento y con el desarrollo de elementos económicos y jurídicos que le permitan crear su propia arquitectura de elección, a efectos de la materialización conjunta de los fines y cometidos estatales.

3. En Colombia, a 2024, las mipymes constituían el 92.9% y las pequeñas el 5%. Fuente: <https://www.ccb.org.co/informacion-especializada/observatorio/dinamica-empresarial/empresas-activas/tamano>