



UNIREMINGTON[®]
CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REMINGTON
RES. 2661 MEN JUNIO 21 DE 1996

IMPUESTOS TERRITORIALES
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

Vicerrectoría de Educación a Distancia y virtual

2016



El módulo de estudio de la asignatura Impuestos Territoriales es propiedad de la Corporación Universitaria Remington. Las imágenes fueron tomadas de diferentes fuentes que se relacionan en los derechos de autor y las citas en la bibliografía. El contenido del módulo está protegido por las leyes de derechos de autor que rigen al país.

Este material tiene fines educativos y no puede usarse con propósitos económicos o comerciales.

AUTOR

Fernando Castrillón

Ingeniero Agrónomo. Universidad Nacional. Medellín, Especialista en Gerencia Ambiental. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Maestrante en Hábitat, Universidad Nacional. Medellín, Investigador del Grupo Semillas. Bogotá, Coordinador del Equipo del Grupo Semillas. Sur del Tolima, Asesor del Plan de Desarrollo 2012- 2015. Municipio de Abriaquí “Abriaquí, 100 años. Recuperación para el desarrollo”, Docente y codirector del diplomado Educación Ambiental con énfasis en la Gestión Pública. Jagua de Ibirico, Cesar, Coordinador del área Gestión Territorial de la Fundación Suiza de Cooperación al desarrollo Swissaid, Coordinador de la investigación El desplazamiento indígena en Colombia. Organización Nacional Indígena de Colombia, Coordinador del Plan de Manejo Ambiental de la reserva Indígena de Rio Verde, Cabildo Embera del Alto Sinú.

ferchocastrillon@yahoo.com

Nota: el autor certificó (de manera verbal o escrita) No haber incurrido en fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario eximió de toda responsabilidad a la Corporación Universitaria Remington, y se declaró como el único responsable.

RESPONSABLES

Lina María Maya Toro

Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales

lmaya@uniremington.edu.co

Eduardo Alfredo Castillo Builes

Vicerrector modalidad distancia y virtual

ecastillo@uniremington.edu.co

Francisco Javier Álvarez Gómez

Coordinador CUR-Virtual

falvarez@uniremington.edu.co

GRUPO DE APOYO

Personal de la Unidad CUR-Virtual

EDICIÓN Y MONTAJE

Primera versión. Febrero de 2011.

Segunda versión. Marzo de 2012

Tercera versión. noviembre de 2015

Cuarta Versión 2016

Derechos Reservados



Esta obra es publicada bajo la licencia Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

1	MAPA DE LA ASIGNATURA	7
2	UNIDAD 1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES	8
2.1.1	OBJETIVO GENERAL	9
2.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
2.2	Origen y legalidad de los impuestos territoriales.....	9
2.2.1	El origen histórico de los impuestos.....	9
2.2.2	La configuración de los impuestos territoriales en el marco legal reciente de Colombia.	12
2.2.3	Ejercicio de autoevaluación.....	14
2.3	Naturaleza y característica de los impuestos.....	16
2.3.1	Definiciones	16
2.3.2	Características de los impuestos.....	17
2.3.3	Contribuciones.....	18
2.4	Generalidades de los tributos.....	19
2.4.1	Fallo 12591 de 2002 Consejo de Estado.....	19
2.5	Clasificación de los impuestos.....	21
2.6	Relación de los ingresos con los impuestos municipales	21
2.7	Ingresos Corrientes.....	22
2.7.1	Ingresos tributarios.....	22
2.7.2	Ingresos no tributarios	22
2.8	Recursos de capital.....	23
2.9	Fondos especiales.....	23
2.10	Ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal	23

2.11	La importancia de los impuestos territoriales.....	24
2.11.1	Impuestos recaudados por las entidades territoriales, 2010.....	24
2.11.2	Ejercicio de autoevaluación.....	27
3	UNIDAD 2 IMPUESTOS MUNICIPALES EN COLOMBIA.....	29
3.1.1	OBJETIVO GENERAL.....	29
3.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	30
3.2	Principales impuestos municipales.....	30
3.2.1	Impuesto de industria y comercio.....	30
3.3	Impuesto Complementario de avisos y tableros.....	32
3.4	Impuesto por publicidad exterior visual.....	32
3.5	Impuesto Predial Unificado.....	33
3.6	Impuesto de vehículos.....	35
3.7	Impuesto a la delimitación Urbana.....	36
3.8	impuesto de Ocupación de Vías.....	36
3.9	Sobretasa a la Gasolina.....	36
3.9.1	Ejercicio de autoevaluación.....	38
3.10	Otros impuestos municipales.....	39
3.10.1	Impuesto de espectáculos públicos.....	39
3.10.2	Tasa por estacionamiento.....	42
3.10.3	Impuesto de alumbrado público.....	43
3.10.4	Contribución por plusvalía.....	43
3.10.5	Tasa de Nomenclatura.....	44
3.10.6	Tasa por la presentación del servicio de expedición de los certificados sanitarios.....	45
3.10.7	Ejercicio de autoevaluación.....	45

4	IMPUESTOS DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA.....	47
4.1.1	OBJETIVO GENERAL	48
4.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	48
4.2	Impuestos Departamentales I	48
4.2.1	Impuesto sobre vehículos automotores.....	48
4.2.2	Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos	49
4.2.3	Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares.....	50
4.2.4	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	51
4.2.5	Ejercicio de autoevaluación.....	52
4.3	Impuestos Departamentales 2	55
4.3.1	Impuesto de registro y anotación.....	55
4.3.2	Impuesto degüello de ganado mayor.....	55
4.3.3	Impuesto al consumo de gasolina	56
4.3.4	Ejercicio de autoevaluación.....	57
5	UNIDAD 5 APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES	59
5.1.1	OBJETIVO GENERAL	59
5.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	59
5.2	Aplicación de los impuestos departamentales y municipales en Colombia	60
5.2.1	Herramientas de apoyo a la gestión tributaria.....	60
5.2.2	Indicadores de apoyo a la gestión tributaria del municipio.	62
5.3	Herramientas de gestión para mejorar el recaudo de los ingresos propios	64
5.3.1	Principales aspectos que dificultan el recaudo	65
5.4	Aspectos que erosionan el recaudo	65
5.4.1	Ejercicio de autoevaluación.....	66

5.5	Análisis e interpretación de sentencias y conceptos más importantes	68
5.5.1	Impuestos municipales.....	68
5.5.2	Ejercicio de autoevaluación.....	80
6	PISTAS DE APRENDIZAJE	83
7	GLOSARIO	88
8	BIBLIOGRAFÍA	92
8.1	Fuentes digitales o electrónicas	92

1 MAPA DE LA ASIGNATURA

IMPUESTOS TERRITORIALES

PROPÓSITO GENERAL DEL MÓDULO

Integrar y dar fuerza a la formación de los futuros profesionales de la Contaduría Pública en el ejercicio contable idóneo, transparente, propositivo de los impuestos territoriales, de tal manera que sea acorde a las particularidades de las regiones del país, buscando aportar al desarrollo y a la equidad de la sociedad y del estado colombiano. Nuevas actividades económicas y el creciente desarrollo de las regiones requieren entonces, una aplicación sistemática e íntegra del ejercicio del Contador Público.

OBJETIVO GENERAL

Capacitar en el manejo adecuado de los impuestos territoriales mediante la aplicación de los conceptos y herramientas que permitan un desarrollo idóneo, transparente y competitivo del profesional en Contaduría Pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Explicar de manera lógica cuáles son las razones históricas, sociales y económicas que definen la existencia y naturaleza de los impuestos en general y, particularmente, de los impuestos territoriales, buscando las relaciones sociales y tributarias en el ejercicio de la Contaduría Pública.
- Analizar los impuestos municipales en Colombia de manera sencilla y ordenada, aportando a la gestión de las alcaldías, la empresa y los organismos de control.
- Analizar los impuestos departamentales en Colombia de manera sencilla y ordenada, aportando a la gestión de las gobernaciones, la empresa y los organismos de control.
- Desarrollar destrezas, a través de la comparación, de los casos más representativos de la jurisprudencia relacionados con los impuestos territoriales en Colombia.

UNIDAD 1

Consideraciones generales sobre los impuestos territoriales.

UNIDAD 2

Analiza los impuestos municipales en Colombia.

UNIDAD 3

Analiza los impuestos departamentales en Colombia.

UNIDAD 4

Aplica los impuestos territoriales en un contexto dado.

2 UNIDAD 1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES



Senador Camilo Romero: Impuesto Predial en Colombia [Enlace](#).



Los impuestos son los otros [Enlace](#).

2.1.1 OBJETIVO GENERAL

Explicar de manera lógica cuáles son las razones históricas, sociales y económicas que definen la existencia y naturaleza de los impuestos en general y particularmente de los impuestos territoriales, buscando las relaciones sociales y tributarias en el ejercicio de la Contaduría Pública

2.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Explicar las relaciones históricas que justifican la existencia de los impuestos actuales, particularmente los de los entes territoriales.
- Comprender, a la luz de la configuración del estado social de derecho y la Carta Constitucional, la razón de ser de los impuestos territoriales y el desarrollo de las entidades territoriales, distinguiendo las características que definen y categorizan los impuestos territoriales.

2.2 ORIGEN Y LEGALIDAD DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES.

2.2.1 EL ORIGEN HISTÓRICO DE LOS IMPUESTOS

Cifuentes y otros, 2006, señalan que los tributos son tan antiguos como el hombre. Su origen se remonta a los albores de la humanidad, y su aparición obedece a la religión o a la guerra y el pillaje. Los de carácter religioso parecen ser los primeros. Al evolucionar la sociedad, dichas ofrendas se tornaron obligatorias y la clase sacerdotal se volvió fuerte y poderosa, llegando a ser la principal latifundista de la época medieval, ejerciendo gran influencia sobre las monarquías conjuntamente con la clase guerrera o militar con la cual en ocasiones se confundía.

Los impuestos estuvieron por lo tanto relacionados con el clero. Algunos de ellos fueron la bula de cruzada, que se remonta al siglo XI, cuando se autorizó a la corona española para recabar, una especie de limosna que tenía por objeto financiar la lucha contra los moros y financiar las cruzadas. Las medias anatas aplicaba a los beneficiarios de oficios eclesiásticos debían pagar a la Real Hacienda la mitad de sus ingresos durante el primer año. Igualmente estaba la mesa eclesiástica los espolios, las vacantes, entre otros. (Cifuentes, 2006)

Como la monarquía remataba oficios, se creó el impuesto de enajenación de oficios o cargos públicos y una vez se emprendieron las guerras que se constituyeron impuestos como los donativos gratuitos. El último donativo gratuito que se exigió a los habitantes del Nuevo Reino de Granada fue decretado por Carlos III, en 1780, para atender los gastos de la guerra con Inglaterra, ya en vísperas de la revolución de independencia, generó la revolución comunera. (Cifuentes, 2006).

El sistema colonial basó gran parte del recaudo en los impuestos indirectos recaían, sobre una industria o actividad determinada, o sobre el intercambio de mercancías entre España y América, entre ésta y la metrópoli, o en el interior de las colonias. Los principales impuestos indirectos fueron los diezmos, la alcabala y la encomienda.

- **Los diezmos**, se establecen por disposición de los reyes católicos desde 1501. Consistía en un gravamen del 10% que se aplicaba sobre la producción agrícola, y que tenía como propósito financiar el mantenimiento del culto y de sus prelados en América. Una parte menor del diezmo (dos novenos) ingresaba directamente a las arcas de la Real Hacienda y no estaba afectada al mantenimiento del culto. Por lo general, el tributo del diezmo se pagaba en frutos. (Cifuentes, 2006). Cabe anotar como se recoge el diezmo aún en comunidades alejadas o en los cultos neocristianos por parte del clero.
- **La alcabala**, se refiere al derecho que en España se exigía sobre el valor de todas las cosas muebles e inmuebles y los semovientes que se permutaban o vendían. Fue la alcabala un típico impuesto indirecto. En América tuvo una tarifa del 2% sobre el valor de dichas transacciones. (Cifuentes, 2006).
- **La encomienda**, “consistía en repartir los indios de las aldeas o comunidades entre los conquistadores para que los empleasen como mano de obra en las minas y en la agricultura; o sea, para que los indios encomendados prestaran servicios personales. Los encomenderos a su vez pagaban los respectivos tributos a la corona de acuerdo con lo que recibían de los indios y con lo acordado en las capitulaciones. “Los impuestos que pagaban

los indios a los encomenderos se conocían con el nombre de la demora y se distribuían así: una parte para el patrón, una quinta parte del total para el rey, una cuota para el cura o encomendero doctrinero, una parte para el sueldo de los recaudadores”. (Cifuentes, 2006).

La independencia marcó la ruptura con los tipos de impuestos, pero ante la necesidad de financiar la naciente burocracia y especialmente atender a las deudas de la Guerra de Independencia, rápidamente se configura una estrategia de recaudo. El desmonte del régimen tributario de la colonia se da con el nombramiento de Pedro Gual como gobernador civil de la Provincia de Cartagena. Desaparecen al menos provisionalmente, los estancos de aguardiente y tabaco, las alcabalas y la encomienda y la demora, los cuales habían sido incrementados ostensiblemente por los españoles como mecanismo para financiar las guerras que España y Francia libraban con Inglaterra. (Contraloría General de la República, 1998).

Un claro antecedente de los impuestos territoriales, se localiza en los llamados estancos. Estos eran instituciones privadas, que se les encomendaba la labor de controlar los llamados productos "estancados" o bienes de consumo monopolizados por una sola persona en un territorio y cuyo precio era manejado a su antojo. Sin embargo los estancos prosperaban, aun elevando los precios, porque su principal característica era que los productos que ellos comerciaban eran o vicios o productos absolutamente necesarios. Los cuatro estancos establecidos en el actual territorio nacional fueron: Aguardiente, tabaco, juegos y dados y la sal. Como establecimientos privados que eran, los libros de contabilidad y sus sistemas de administración eran privados. No se pudo conocer que tanto peso tenían en la sociedad y economía de entonces. (Ocampo, 1987)

Curiosamente la palabra estanco y su derivado estanquillo subsiste hasta nuestros días y se refiere al sitio específico de venta de licores y cigarrillos. Tal nombre se debe el origen de esta palabra, es que los estancos en cada región eran concentrados en una sola casa, a la cual todos los que quisiesen consumir, tenían que ir.

Señala Tirado, 1977, como ya en la Independencia y hacia 1820, bajo el gobierno de Francisco de Paula Santander se toma el modelo impositivo inglés y se establece la contribución directa, pero no fue viable en la práctica

debido a las continuas guerras civiles. Luego en 1821 en el Congreso de Cúcuta se crean tributos que hoy constituyen una fuente importante de recursos para el Estado, tales como: impuesto predial, impuesto sobre la renta, industria y comercio, entre otros.

En la década de 1840 se crean nuevos impuestos directos y proporcionales, gravando las rentas per cápita de los granadinos entre 18 y 60 años. En 1843 el entonces secretario de Hacienda, Rufino Cuervo, encontraba sobre el precario estado de las finanzas públicas, que “1. Lo impreciso y complicado de las disposiciones fiscales, 2. la dispendiosa y poco exacta recaudación de las contribuciones, y 3. la falta de una contabilidad fiscal exacta y la existencia de un sistema de examen de libros y cuentas defectuoso”. (Tirado, 1977)

Hacia 1887, en vigencia de la Constitución anterior (1886), se identifica la necesidad de configurar los llamados impuestos territoriales específicamente. Pero tardará dos décadas que esto suceda.

Muchos de los impuestos municipales tuvieron su origen en la ley 97 de 1913, que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales y particularmente al de Bogotá.

“Artículo 1. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue ms conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

- a) El de expendio a los consumidores de los licores destilados. Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.
- b) Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma.
- c) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.
- d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.”

A su vez, la ley 8 de 1909, configura con mayor claridad los impuestos departamentales:

“Artículo 1o. Serán en lo sucesivo Rentas Departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la Ley 1 de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, las de Licores Nacionales, Degüello de Ganado Mayor, Registro y Anotación.

Las Rentas de Licores Nacionales comprenden aquellas que en la actualidad la constituyen.

Respecto de los vinos de producción nacional pueden los Departamentos declararlos incluidos o no en dicha Renta.

La Renta de Degüello de Ganado Mayor la constituye un impuesto que no puede exceder de dos pesos oro para el macho y de dos pesos cincuenta centavos oro para la hembra, sobre cada res bovina que se dé al consumo.”

2.2.2 LA CONFIGURACIÓN DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES EN EL MARCO LEGAL RECIENTE DE COLOMBIA.

En la historia reciente, los impuestos tienen su razón de ser en la Constitución Nacional. Los conceptos que orientan la inclusión de estos impuestos en el marco normativo moderno son los de justicia y equidad. El artículo 95, numeral. 9, de la Carta Política, 1991, lo establece:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implicar responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

.....9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. “

Y como bien aclara la Carta Política, el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad y por lo tanto la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Carta constitucional:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

... 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

La Corte Constitucional (Sentencia C-537 de 1995) teniendo en cuenta este principio, interpreta que la ley que cree una determinada contribución, debe definir también directamente los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Pero ello no impide que las entidades territoriales (en una interpretación sana de la normatividad) puedan a través de sus corporaciones, fijar estos elementos puntuales del gravamen para su ciudad o departamento.

En otras palabras, para establecer un impuesto municipal se requiere previamente de una Ley de la República que autorice su creación. Una vez creado el impuesto por una ley, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, reglamentarlo y manejarlo como lo consideren conveniente, de acuerdo con sus necesidades, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, recortarlo, conceder exenciones, tratamientos preferenciales, extenderlo, o trasladarlo a la nación, salvo el caso de guerra exterior.

A su vez, el artículo 338 de la Constitución Nacional señala:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten

o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

A su vez, sólo en casos de excepción, como el referido en el artículo 215 de la Carta, es decir:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

La iniciativa para la expedición de normas en materia fiscal no es absoluta e ilimitada a favor del Congreso de la República, porque las leyes referidas a exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales sólo se pueden decretar por iniciativa del Ejecutivo. Es decir, para la creación de impuestos, tasas y contribuciones, la iniciativa puede provenir del Congreso o del Gobierno, pero para decretar exenciones sobre las mismas, la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno. Tal situación explica entonces la cantidad de reformas tributarias en cada uno de los períodos presidenciales.

En cuanto a los impuestos territoriales, el artículo 362 señaló:

“Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

De igual manera, añade la Constitución en su artículo 294 que

“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

El artículo 317, al respecto puntualiza:

“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”.

Cabe anotar que la facultad que tienen los municipios, en cabeza de sus alcaldes, de presentar proyectos de acuerdo, y el de los gobernadores de presentar proyectos de ordenanzas, para ser aprobados por el concejo municipal y las asambleas departamentales son inconstitucionales si en dicho acto se tiene por objeto crear o modificar un impuesto del orden nacional sin ninguna ley que los faculte para ello.

2.2.3 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. Explique porque los municipios no pueden crear nuevos impuestos.
2. Una de las creaciones más novedosas del estado colombiano fue las llamadas entidades especiales de carácter especial, que corresponde a los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras. Indague:

¿Pueden los resguardos establecer tributos?

¿Quién paga el impuesto predial a los municipios por concepto de resguardos?

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: De acuerdo al Artículo 286 de la Constitución Nacional. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Tenga en cuenta: El origen y legalidad de los impuestos está regido por un marco que protege las rentas de las entidades departamentales y locales y que proporciona elementos para atender inquietudes, incumplimientos y sanciones a la que se ven enfrentadas y afectadas negativamente en muchos casos, las pequeñas empresas locales.

Tener en cuenta: La facultad para recaudar impuestos está asignada con base en el proceso de descentralización fiscal en los tres niveles de la administración pública (nacional, departamental y local):

En el primer nivel, el del Gobierno Nacional, existe la potestad sobre los impuestos a la renta y el IVA básicamente.

En el segundo, el de los gobiernos departamentales sobre la cerveza, los licores, y el cigarrillo, entre otros

Y en el de los gobiernos locales (municipios), sobre los impuestos: predial, de vehículos, impuesto de industria y comercio, consumo de gasolina a motor y acpm, entre otros.

2.3 NATURALEZA Y CARACTERÍSTICA DE LOS IMPUESTOS.

En este tema se presentan las definiciones básicas acerca de su impuesto, la naturaleza de los mismos y las principales características de los mismos. Se presentan datos sobre la dimensión de los impuestos y su importancia en las finanzas municipales y consiguientemente en la calidad de vida de las comunidades locales.

2.3.1 DEFINICIONES

Tasa

De acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, la tasa es un ingreso corriente no tributario de la entidad territorial. Pero la Corte Constitucional en sentencia C-465 de 1993, las definió como

“aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.”

La diferencia entre tasa e impuesto (gravamen) reposa sobre dos elementos: en primer lugar, en la tasa existe una contraprestación (el envío de correspondencia, el suministro de energía), mientras que en el impuesto, por definición, no se paga un servicio específico o no se retribuye una prestación determinada. (Cadavid, Ramón y otros, 2010)

En segundo lugar, la diferencia consiste en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo.

Elementos esenciales de la tasa:

- Naturaleza tributaria de la tasa.
- Existencia de un servicio que presta el Estado.
- Naturaleza del servicio prestado.
- Divisibilidad del servicio.
- Voluntariedad.

- Ventaja.
- Destino de los fondos.
- Prescripción.
- Principios Constitucionales.
- Legalidad.
- No confiscatoriedad.
- Igualdad y equidad.
- Impuestos.

Impuestos

De acuerdo a Coronil, 2005:

1. Son prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales para contribuir con los gastos públicos.
2. Es la parte de la renta nacional que el Estado se apropia satisfacción de las necesidades públicas.
3. Es una reducción de la riqueza privada, adquirida por el Estado o por sus entidades menores, destinada para el cumplimiento de los fines generales de la vida pública.

2.3.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS.

- a) Es la cantidad que constituye una obligación.
- b) Deben ser establecidos por la Ley.
- c) Debe ser proporcional y equitativo. No confiscatorio.
- d) Está a cargo de personas físicas y morales.
- e) Que se encuentran en la situación jurídica prevista por la Ley.
- f) Debe destinarse a cubrir los gastos públicos. (Zaniuk, 2008)

En este contexto, los impuestos son el tipo de tributos más importantes y se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos gravan la capacidad económica de los individuos. dentro de los ingresos

públicos que el estado y otras administraciones públicas perciben para financiar las necesidades comunes y que ayudan a balancear las arcas públicas, se destacan los tributos, que son prestaciones dinerarias que los ciudadanos están obligados por ley a pagar... Los tributos se pueden clasificar en tasas, contribuciones especiales e impuestos (Zaniuk, 2008).

Los municipios, distritos y departamentos están presionados debido a su situación fiscal a recolectar más impuestos. Esto no resulta fácil dado que no existe una estructura uniforme y ordenada para hacerlo. Salvo las ciudades grandes, la capacidad de recolectar y administrar impuestos de las alcaldías es bastante deficiente y al no haber lineamientos sobre cómo hacerlo, tanto la creación como el cobro son arbitrarios. Las estadísticas muestran como efectivamente la modernización, el buen gobierno y la cultura ciudadana inciden directamente en la recaudación de impuestos.

2.3.3 CONTRIBUCIONES

Son prestaciones en dinero que el Estado exige a los beneficiarios de obras y servicios estatales para financiar la construcción o mantenimiento de dichas obras o servicios, o por el beneficio individual obtenido por las obras o servicios dotados por el Estado. Este tributo constituye una mezcla entre el impuesto y la tasa, teniendo del impuesto su obligatoriedad aunque no su generalidad, y de la tasa, la contraprestación, aunque no necesariamente proporcional o directa. (Federación Colombiana de Municipios & GTZ, 2008)

De acuerdo con la anterior clasificación los municipios están autorizados por el legislador para cobrar los siguientes tributos:

2.3.3.1 IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES

IMPUESTOS	TASAS	CONTRIBUCIONES
Predial Unificado	Sobretasa a la gasolina motor.	Contribución de valorización.
Industria y Comercio	Sobretasa ambiental con destino a las áreas metropolitanas.	Contribución sobre contratos de obra pública.
Avisos, tableros y vallas	Sobretasa con destinación a las Corporaciones Autónomas Regionales.	Participación en la Plusvalía.
Publicidad exterior visual	Sobretasa bomberil.	
Espectáculos públicos	Por prestación de servicios públicos.	

Degüello de ganado menor	Por servicios administrativos.	
Delineación urbana	Por licencias de construcción.	
Alumbrado Público		
Telégrafos y teléfonos urbanos		
Vehículos automotores		
Estampilla pro-cultura		
Estampilla adulto mayor		

Fuente: Federación Colombiana de Municipios & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ). Estrategias para la planeación, costeo y financiación de proyectos relacionados con los O.D.M en el municipio colombiano. 2008.

2.4 GENERALIDADES DE LOS TRIBUTOS

El sistema tributario colombiano se fundamenta en los principios constitucionales de equidad, eficiencia, progresividad, no confiscatoriedad, y no retroactividad de las leyes tributarias (DIAN, 2012).

Las facultades de las asambleas y concejos deben entenderse como delegadas, en cuanto las acciones de dichas corporaciones deben estar ajustadas a las disposiciones legales, entendiendo que sólo pueden adoptar los impuestos, más no crearlos; esta facultad es exclusiva del congreso a iniciativa del gobierno, este tema se expresa mejor en la siguiente jurisprudencia:

2.4.1 FALLO 12591 DE 2002 CONSEJO DE ESTADO

“Le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación de tributos, y a partir de ella, podrán las Asambleas o los Concejos ejercer su poder de imposición. Las entidades territoriales podrán entonces establecer tributos dentro de su jurisdicción, pero con sujeción a la ley que previamente los haya determinado.”

La Sentencia 533 de 2005 Corte Constitucional, ratifica que:

“La Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley como para establecer las condiciones específicas en las que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.

Cuando la constitución estatuye que las asambleas y concejos municipales y distritales como cuerpos de elección popular decretaran, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y contribuciones que su sostenimiento requiere, no está dando lugar a la absorción de su competencia por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Igualmente ha precisado que la ley, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones de elección popular, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar”

La obligación tributaria precisada por ley, consta por lo general de varios elementos que por ser presupuestados de dicha obligación deben estar fijados directamente en la ley, ordenanza o acuerdo, y son:

- **Sujeto Activo:** Es aquel que faculta la ley para administrar y recibir tributos, quien tiene el derecho a recibir el pago, a nivel nacional el sujeto activo es el Estado representado en el ministerio de hacienda - la Dirección de Impuestos y aduanas nacionales-, en el nivel territorial son los departamentos, municipios y distritos.
- **Sujeto Pasivo:** Es el contribuyente o la persona natural o jurídica que está obligada por ley a realizar el pago, dada la realización del hecho generador de la obligación tributaria, es quien soporta la carga económica del impuesto.
- **Hecho Generador:** Es el hecho indicador de la capacidad contributiva previsto en la ley, que al realizarse da origen a la obligación tributaria, está compuesto por elementos objetivos o materiales, subjetivos, temporales y espaciales que identifican las particularidades de cada tributo”
- **Base Gravable:** es el valor que se toma como referencia para cobrar el tributo sobre el cual se aplicará la tarifa.
- **Tarifa:** es un porcentaje o magnitud establecida en la ley que se aplica a la base gravable, sirve para determinar la cuantía del tributo, y puede ser fija o variable
- **Período Gravable:** es el lapso de tiempo en el que se causa el impuesto que usualmente es de un año.
- **Causación:** es el momento en que surge la obligación de pagar el impuesto.

2.5 CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos pueden clasificarse (Steiner, 1999) (Rodríguez, 1998) de diferentes maneras, dependiendo desde que punto de vista se considere:

- a) **Los impuestos directos**, son los que recaen directamente sobre la riqueza o la renta de personas naturales o jurídicas, se aplican sobre el patrimonio, la renta y la propiedad, como por ejemplo el predial, el impuesto sobre la renta y aquellos que se cobran por trámites personales. Los indirectos son aquellos que se imponen a bienes, servicios, y a las transacciones que se realizan con ellos, se paga de forma directa a través de la compra de bienes y servicios, un ejemplo es el IVA y la Retención en la Fuente a título de impuesto de industria y comercio.
- b) **De acuerdo con la capacidad de pago**, los impuestos regresivos son aquellos en los cuales la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de la persona natural o jurídica, se cobra a todos por igual. Los progresivos, por el contrario, tienen en cuenta la capacidad económica de una persona, con lo cual a medida que aumenta la capacidad de pago del contribuyente aumenta la cantidad de dinero que debe pagar, estos impuestos buscan que tanto los pobres como los adinerados paguen una cantidad proporcional de su ingreso, buscando redistribuir la riqueza y beneficiar a los más pobres. Los impuestos directos generalmente son progresivos, pues gravan la renta personal y los indirectos son regresivos.
- c) **Los personales**, son impuestos directos también denominados subjetivos, gravan rentas de las personas considerando características personales como el estado civil, si estudia o tiene hijos, independientemente del origen de las rentas; los reales por el contrario consideran el origen de las rentas a gravar y no tienen en cuenta circunstancias personales.
- d) **Desde el punto de vista de la administración por parte de las entidades territoriales**, los impuestos pueden ser: **nacionales, departamentales y municipales**, atendiendo a los diferentes niveles de gobierno, y su asignación a cada uno de los ellos se relaciona con la movilidad de la base gravable. Tal como han mencionado Steiner y Soto, 1998...

“En la asignación por niveles de responsabilidades tributarias se deben tener en cuenta como mínimo tres elementos: el nivel central debe encargarse de los tributos a los factores móviles de producción (capital y trabajo), de los tributos que se imponen a tasas progresivas (renta), de los tributos cuya base es muy cíclica (renta) y de los tributos cuya base está distribuida inequitativamente entre las regiones (recursos naturales) 7 y , los gobiernos locales deben encargarse de los tributos sobre factores inmóviles (tierra), cuya incidencia no se puede exportar a otras jurisdicciones”

2.6 RELACIÓN DE LOS INGRESOS CON LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

En los municipios la clasificación de los ingresos está compuesta por:

- Ingresos corrientes.
- Recursos de capital.
- Fondos especiales.
- Ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal.

2.7 INGRESOS CORRIENTES

Definidos anteriormente, se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios.

2.7.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

Corresponde a los ingresos que tienen el carácter de impuesto y son ingresos del tesoro municipal que cumplen con las siguientes características:

- Son propiedad del municipio.
- Tienen carácter obligatorio.
- Son generales, según su base gravable.
- No generan contraprestación alguna.
- Son exigidos coactivamente, si es el caso.

Estos a su vez, se clasifican en:

2.7.1.1 IMPUESTOS DIRECTOS:

Son gravámenes establecidos por ley y que consultan la capacidad de pago y recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas y por lo tanto no son trasladables a otros actores económicos.

2.7.1.2 IMPUESTOS INDIRECTOS:

Son gravámenes establecidos por la ley relacionados con el tipo de actividades realizadas en el municipio, incluyen otra serie de fuente de recursos territoriales, tales como: venta de bienes y servicios, rentas contractuales, estampillas, sobretasas, Etc.

2.7.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Son aquellos recursos recibidos en forma regular, que se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás recursos

que ingresen periódicamente al presupuesto municipal, pero que no corresponden a impuestos. Estos se clasifican en:

- Tasas o tarifas,
- Multas,
- Contribuciones, y
- Transferencias.

2.8 RECURSOS DE CAPITAL

De estos recursos hacen parte, los recursos del balance, los de crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal, de las empresas industriales y comerciales del municipio y de las sociedades de economía mixta. Tienen carácter ocasional y en el caso de las operaciones de crédito público requiere que la entidad territorial presente indicadores positivos de solvencia y sostenibilidad de acuerdo con las dispuesto por las leyes 358 de 1997 y 819 de 2003.

2.9 FONDOS ESPECIALES

Se definen como los ingresos establecidos por la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. A nivel municipal existen varios fondos creados sin personería jurídica, a manera de cuenta especial, entre ellos están: el fondo local de salud, el fondo de seguridad y el fondo de solidaridad y redistribución del ingreso.

2.10 INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN MUNICIPAL

Hacen referencia a los ingresos propios y los recursos de capital de los establecimientos públicos municipales. Otra manera de clasificar los ingresos de las entidades territoriales se orienta a la posibilidad de asignar el recurso en los diferentes componentes de gasto. Es importante tener en cuenta que, salvo los ingresos corrientes de libre destinación, las otras fuentes de ingreso de las entidades territoriales tienen una destinación específica dada desde la Constitución o la ley. Los ingresos corrientes de libre destinación están conformados por los ingresos propios (generados autónomamente) de origen tributario y no tributario cuyo uso no está direccionado. En los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría se puede contar además con un 42% de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones.

Los ingresos con destinación específica con recursos que están destinados a financiar sectores específicos de inversión, ya sea por disposición constitucional y legal o por acuerdos municipales u ordenanzas en el caso de los departamentos.

2.11 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES

De acuerdo a Planeación Nacional, 2011, en la actualidad los municipios colombianos recaudan 23 impuestos diferentes, mientras que los departamentos recaudan 14. Sin embargo, los impuestos municipales han sido más dinámicos que los departamentales.

En el caso de los municipios, el recaudo tributario corresponde a los cerca de 18 impuestos; los de

Industria y comercio y predial unificado son los más importantes, pesan en conjunto el 72,2% de toda la recaudación tributaria municipal. Según Planeación Nacional, 2011, para el 2010, el recaudo tuvo el siguiente comportamiento:

2.11.1 IMPUESTOS RECAUDADOS POR LAS ENTIDADES TERRITORIALES, 2010

IMPUESTOS MUNICIPALES	§ MILES DE MILLONES	PESO PORCENTUAL
Predial	3.339	30,7
Industria y comercio	4.522	41,5
Sobretasa a la gasolina	1.100	10,1
Otros *	1.930	17,7
TOTAL	10.892	100

*Otros se refiere a : Delineación, alumbrado público, impuesto sobre teléfonos urbanos, estampillas, circulación y tránsito sobre vehículos de servicio Público, espectáculos públicos, explotación de oro, plata y platino, sobretasa ambiental, contribución sobre contratos de obras públicas, degüello de ganado menor, publicidad exterior visual, derechos de explotación, sobretasa bomberil, transporte por oleoductos y gasoductos, recursos locales para proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte

Fuente: Jiménez S, William A. y otros. 2011.

A nivel agregado, el recaudo tributario municipal entre 2000 y 2010 pasó de \$4,872.000 millones a cerca de \$10.892 miles de millones; el impuesto más dinámico fue el de industria y comercio, que representó el 41,5% de las recaudaciones tributarias municipales en 2010. (Jiménez S, William A. y otros, 2011).

Las ciudades de Bogotá (38,1%), Medellín (8,8%), Cali (5,5%) y Barranquilla (4,3%), con una participación acumulada del 56,7% en el total de tributación municipal del país. A su vez, los municipios de mayor recaudación per cápita son Puerto Gaitán (Meta), Cota (Cundinamarca), Castilla La Nueva (Meta), Tocancipá (Cundinamarca), Barrancabermeja (Santander) y Monterrey (Casanare), con recaudos per cápita por encima de los \$873.000. El promedio nacional está en \$104,2 miles. (Jiménez S, William A. y otros, 2011).

IMPUESTOS DEPARTAMENTALES	\$ MILES DE MILLONES	PESO PORCENTUAL
Cerveza	1.435	28,5
Licores	936	18,6
Registro y Anotación	392	7,8
Cigarrillos y Tabaco	565	11,2
Vehículos Automotores	374	7,4
Sobretasa a la Gasolina	280	5,6
Otros *	1.054	20,9
TOTAL	5.035	100

*Otros: Juegos de apuestas permanentes o chance, derechos de explotación de loterías, degüello de ganado mayor, contribución del 5% sobre contratos, impuesto de loterías foráneas, impuesto a ganadores de sorteos ordinarios y extraordinarios, rifas.

Fuente: Jiménez S, William A. y otros. 2011.

Por su parte, los departamentos recaudan 14 impuestos; los más importantes son los de cerveza, licores y anotación, que representan cerca del 58,9% del total del recaudo. (Jiménez S, William A. y otros, 2011).

En el agregado departamental el recaudo pasó de \$2.848 miles de millones en 2000 a \$ 5.035 miles de millones en 2010; impuesto más representativo, el de cerveza representó el 28,5% del recaudo departamental en 2010. (Jiménez S, William A. y otros, 2011).

En recaudo tributario departamental, en 2010 cinco departamentos recaudaron el 55,8% de los ingresos totales de los departamentales; los de mayor recaudo fueron Antioquia (18,8%), Cundinamarca (13,2%), Valle (11,3%), Santander (7%) y Atlántico (5,5%), que se presentan en el gráfico izquierdo. En el panel derecho se relacionan los departamentos de mayor recaudación per cápita, sobresalen los casos de San Andrés (\$374 miles), Cundinamarca (\$264 miles), Casanare (\$223 miles) y Arauca (\$185 miles). El promedio nacional se ubicó en \$125 miles de ingreso tributario departamental por persona en 2010. (Jiménez S, William A. y otros, 2011).

Rionegro (Antioquia). Un ejemplo de buen desempeño en el manejo de los impuestos.

La dinámica tributaria del municipio gira en torno al impuesto de industria y comercio, al predial y a los asociados a la construcción, debido al asentamiento de empresas e industrias en el municipio (El municipio cuenta con más de 35 empresas entre las cuales están Familia, Pintuco, Postobón, Coltejer, Fabricato, Nacional de Chocolates, Panamericana de Alimentos, entre otras.).

El manejo adecuado del gasto de funcionamiento (el más bajo del país) se debe a los estrictos controles presupuestales y a la conciencia lograda en los funcionarios del manejo eficiente y eficaz de los recursos escasos.

A raíz de los beneficios se ha incrementado la construcción de viviendas e industrias en el municipio. En materia de industria y comercio, para efectos de la fiscalización y de identificación de posibles evasores, existe un convenio entre la DIAN, Cámara de Comercio y la Secretaría de Hacienda con el fin de cruzar las bases de datos.

Así mismo, se encuentra en vigencia un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo, Confecámaras con el fin de disminuir los trámites administrativos y los costos al empresario al pasar de 60 días a 2 días para la creación de sus empresas.

(Jiménez S, William A. y otros, 2011).

Gobernación de Antioquia

La capacitación continúa a nivel contable, tributario y legal es uno de los pilares para el éxito complementado con la plataforma de información (herramienta SAP), que ha mejorado la calidad y oportunidad de la misma, logrando total consistencia en las cifras reportadas a todos los entes gubernamentales y de control.

Se socializa y analiza semanalmente el comportamiento de las rentas y se tiene un programa de recuperación de cartera morosa, con cobro administrativo y por jurisdicción coactiva, que en 2010 representaron \$36.139 mil millones de pesos. También se facilita al consumidor el pago de tributos con acuerdos de pago y se brindan beneficios tributarios con descuentos porcentuales a un término de tiempo específico de vigencia actual y también sobre mora e intereses hasta de diez años atrás, generando un estímulo para pagar a los morosos.

Así mismo, la descentralización de la liquidación y pago de algunos recaudos descongestiona las oficinas y taquillas del centro administrativo, agiliza los trámites en tiempo real evitando desplazamientos y costos innecesarios: por ejemplo, con ubicación de puntos externos de liquidación y pago de impuesto vehicular (centros comerciales, supermercados, banca privada y secretarías de tránsito), pagos online y UNE como operador logístico presta servicio a domicilio en el área Metropolitana.

(Jiménez S, William A. y otros, 2011).

2.11.2 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. Explique porque los municipios no pueden crear nuevos impuestos.
2. Una de las creaciones más novedosas del estado colombiano fue las llamadas entidades especiales de carácter especial, que corresponde a los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras. Indague:

¿Pueden los resguardos establecer tributos?

¿Quién paga el impuesto predial a los municipios por concepto de resguardos?

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: De acuerdo al Artículo 286 de la Constitución Nacional. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Tenga en cuenta: El origen y legalidad de los impuestos está regido por un marco que proteja las rentas de las entidades departamentales y locales y que proporciona elementos para atender inquietudes, incumplimientos y sanciones a la que se ven enfrentadas y afectadas negativamente en muchos casos, las pequeñas empresas locales.

Tener en cuenta: La facultad para recaudar impuestos está asignada con base en el proceso de descentralización fiscal en los tres niveles de la administración pública (nacional, departamental y local).

En el primer nivel, el del Gobierno Nacional, existe la potestad sobre los impuestos a la renta y el IVA básicamente.

En el segundo, el de los gobiernos departamentales sobre la cerveza, los licores, y el cigarrillo, entre otros

Y en el de los gobiernos locales (municipios), sobre los impuestos: predial, de vehículos, impuesto de industria y comercio, consumo de gasolina a motor y acpm, entre otros.

3 UNIDAD 2 IMPUESTOS MUNICIPALES EN COLOMBIA

El gasto público de los entes territoriales incide notablemente en el desarrollo económico y social de cada región. Para que este desarrollo logre darse el municipio debe planificar un sistema presupuestal en el que se desarrollen a plenitud los programas de gobierno del respectivo municipio, fijándose metas que deberán cumplirse anualmente.

Este presupuesto debe ser finalmente el resultado de la planificación y contiene la suma anticipada de las rentas que esta entidad y sus establecimientos públicos esperan recibir al terminar la vigencia fiscal. Tal situación devela la importancia que los impuestos municipales tienen para el fortalecimiento de la economía del ente.

Estos impuestos, al igual que los demás tributos deben estar previstos en Acuerdos, aprobados y expedidos por el Concejo municipal o distrital, previa iniciativa de la alcaldía del municipio.



impuestos en colombia .wmv [Enlace](#).

3.1.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar los impuestos municipales en Colombia de manera sencilla y ordenada, aportando a la gestión de las alcaldías, la empresa y los organismos de control.

3.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los distintos impuestos de tipo territorial municipal en Colombia.
- Distinguir, para los principales impuestos municipales, los elementos de la obligación tributaria, proponiendo acciones y estrategias para el mejoramiento en la situación de rentas, partiendo de la gestión de impuestos municipales.

3.2 PRINCIPALES IMPUESTOS MUNICIPALES

3.2.1 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- **Hecho Generador:** El Impuesto de Industria y Comercio conocido también como (ICA) es un tributo de carácter municipal que grava la realización de actividades industriales, comerciales y/o la prestación de servicios dentro de las distintas jurisdicciones municipales, bien sea que se estas se realicen de forma directa o indirecta, de manera permanente u ocasional, con establecimiento de comercio o sin él.
- **Sujetos Pasivos:** Las personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho y aquellas personas que desarrollen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos, en quienes se configure el hecho generador del impuesto.

En el caso de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios son responsables de las obligaciones sustanciales y formales. En los contratos de cuentas en participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor. En los consorcios, lo serán los socios o partícipes de los mismos y en las uniones temporales lo será el representante de la forma contractual.

- **Base Gravable:** La base gravable del ICA está constituida por los ingresos netos obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos se suman los ingresos ordinarios y extraordinarios, incluidos los rendimientos financieros, comisiones y todos los que no estén expresamente excluidos y se restan los siguientes conceptos:
 - Ingresos por actividades exentas y no sujetas.
 - Devoluciones, rebajas y descuentos en ventas.
 - Ingresos por exportaciones.
 - Ingresos por venta de activos fijos.
 - Ingresos por diferencia en cambio en operaciones realizadas en el exterior.
 - Reintegro de provisiones e indemnizaciones (daño emergente) recibidas de compañías de seguros.

Las anteriores consideraciones aplican para el municipio de Bogotá D.C. En municipios diferentes a Bogotá, por regla general, la base gravable es el promedio mensual de ingresos brutos del año.

La base gravable del ICA para las empresas de servicios temporales es el valor del servicio de colaboración temporal excluyendo los salarios, seguridad social, parafiscales, indemnizaciones y prestaciones sociales de los trabajadores en misión.

Finalmente, téngase en cuenta que dentro de la base gravable especial del sector financiero debe incluirse la cuenta de ingresos varios.

- **Actividades no Sujetas:** Entre otras actividades no se encuentran sujetas al ICA, la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola (sin que se incluyan las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea), la explotación de canteras y minas diferentes a las de sal, esmeraldas y metales preciosos, y cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de ICA, La educación pública las actividades de beneficencia, las actividades las culturales y deportivas, entre otros.

Los sujetos que realicen estas actividades en forma exclusiva no están obligados a inscribirse ante las autoridades municipales ni presentar declaraciones de este impuesto.

- **Exenciones:** Habida cuenta que el ICA es un tributo de carácter municipal, las exenciones son otorgadas por cada entidad territorial a través de Acuerdos expedidos por los Concejos municipales. Las exenciones deben estar de acuerdo con los planes de desarrollo municipal y sólo podrán otorgarse por un plazo limitado que no podrá exceder de diez (10) años.

Los contribuyentes que obtengan ingresos exentos del impuesto deben inscribirse ante las autoridades municipales y presentar declaraciones tributarias.

- **Doble Tributación:** De conformidad con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, quienes desarrollan actividades industriales tributan en el municipio donde está ubicada la fábrica, considerando para el efecto la totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de la producción.

Estos contribuyentes no están obligados declarar y pagar el ICA en los municipios en los que efectúen las ventas, siempre y cuando acrediten que sobre los ingresos derivados de las mismas se ha tributado como actividad industrial en el municipio de la sede fabril.

- **Deducibilidad:** Los contribuyentes del impuesto de renta podrán deducir el 100% del impuesto de industria y comercio, efectivamente pagado durante el período gravable, siempre y cuando tenga relación de causalidad con la actividad productora de renta.

3.3 IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS

Es el impuesto generado en la exhibición de vallas o avisos luminosos que hagan mención de una empresa o un producto colocados en la vía pública, interior o exterior de coches, estaciones y ferrocarriles, cafés o cualquier establecimiento público.

Si el contribuyente no tiene avisos, el impuesto adicional no se produce puesto que no hay hecho generador. Ahora bien, si el contribuyente tiene avisos pero no le resulta impuesto de industria y comercio a cargo, tampoco se genera el impuesto complementario de aviso, pues no hay base gravable. La Ley 14 de 1983 consagra el impuesto de avisos y tableros como complementario de industria y comercio, y estableció para este gravamen una tarifa general del 15% del valor del impuesto de industria y comercio.

Para ahorrarse el hecho generador de este gravamen, los contadores pueden sugerir la supresión de avisos a en el exterior de sus empresas si estas no lo requieren.

Por espacio público se entiende el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, designados por su naturaleza, por su uso o afectación.

- **Hecho generador:** La colocación de vallas, avisos, tableros y emblemas en la vía pública, en lugares públicos o privados visibles desde el espacio público y la colocación de avisos en cualquier clase de vehículos.
- Sujeto activo: El municipio.
- Sujetos pasivos Son sujetos pasivos del impuesto complementario de avisos y tableros los contribuyentes del ICA que realicen el hecho generador antes mencionado. Por lo tanto, quienes carezcan de la calidad de contribuyentes del ICA no están sujetos a este impuesto
- Base Gravable: es el valor liquidado del impuesto de ICA
- Tarifa: la tarifa es del 15%.

3.4 IMPUESTO POR PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL

Normalmente hay desconocimiento del impuesto de publicidad exterior visual y la tendencia es a confundirlo con el impuesto de avisos y tableros, siendo necesario precisar sus diferencias, indicando que el primero fue ordenado por medio del artículo 14 de la ley 140 de 1994 mientras que el segundo fue autorizado por el literal k) del artículo 1 de la ley 97 de 1913.

- **Hecho generador:** La utilización del espacio público local mediante la colocación de vallas, con una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados.
- **Sujetos activos:** El municipio.

- **Sujetos pasivos:** Son las personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho propietarias de las vallas.
- **Tarifa:** Es de carácter especial, en ningún caso la suma total de impuestos podrá superar el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales por año.

3.5 IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Como definición podríamos decir que el Impuesto Predial Unificado es un gravamen generado por la posesión de un predio de carácter urbano o rural dentro del municipio, ya sea locales, lotes, parqueaderos, casas, apartamentos, entre otros. El cobro se efectúa previa calificación (Estratificación y avalúo catastral) que realice la oficina respectiva (catastro, Agustín Codazzi) teniendo en cuenta las tarifas diferenciales.

De acuerdo con un estudio elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, mientras la tarifa permitida en el predial es del 16 por mil, los municipios cobran en promedio un 4 por mil.

El Impuesto Predial Unificado fue modernizado por la Ley 44 de 1990 y el Decreto 1421 de 1993. La Ley 44 integró varios gravámenes similares anteriores para facilitar el recaudo como se ve en el Art. 1:

A partir del año de 1990, fusionó en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

- El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
- El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;
- La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Aparte de este, los municipios no podrán establecer ningún otro tributo cuya base gravable sea el avalúo catastral o cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio.

- **Tarifa:** El artículo 4 de la Ley 44 de 1990 determinó que la tarifa será fijada por los respectivos Concejos y oscilará entre 1 por mil y el 16 por mil, del respectivo avalúo teniendo en cuenta:

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta, según el mismo artículo:

- Los estratos socioeconómicos;
- Los usos del suelo, en el sector urbano;

- La antigüedad de la formación o actualización del catastro.

Los predios urbanos no edificados serían gravados entre el 19.0 por mil para el estrato uno y el 22.0 por mil para el seis y los rurales, con el 4.8 por mil.

Los entes territoriales definen las particularidades, como sanciones, descuentos y estímulos, tarifas para usos mixtos, posibles casos de exención, o recursos de reconsideración que puedan establecer los usuarios.

El Impuesto Predial Debe ser declarado y pagado una vez al año por los propietarios, poseedores o usufructuarios de los predios; son los entes municipales quienes establecen las fechas de las vigencias, por ejemplo, en Bogotá, va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre.

El Impuesto predial suele ser el rubro más importante de los ingresos tributarios de los municipios. La Constitución, en su artículo 317, como hemos mencionado, les reconoce de manera exclusiva a los municipios la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades; esto por ejemplo para casos en que vías de carácter nacional valorizan predios que pagan predial municipal.

En materia de cifras, actualmente en el 43% de los municipios está desactualizado el avalúo catastral. A nivel nacional hay actualizados cerca de 5,6 millones predios urbanos que representan un 63,5% del total, y a nivel rural están al día 1,1 millones de predios que representan tan solo el 32,9 por ciento.

Retención en la fuente para el impuesto de industria y comercio.

Con el fin de asegurar el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio y el complementarios de avisos y tableros de los sujetos pasivos que ejercen la actividad por contratación con las entidades públicas y privadas, por prestación de servicios, intermediación comercial, suministros y consultoría profesional realizada por personas jurídicas y sociedades de hecho, el ejercicio de las profesiones liberales organizados empresarialmente y demás que son sujetos pasivos del impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros en la ciudad de Ibagué y de los transportadores, se crea la retención en la fuente sobre los ingresos gravados obtenidos por los contribuyentes mencionados de dicho impuesto, conocidos como Rete-ICA, la cual será tenida en cuenta como abono o pago en la liquidación definitiva del impuesto de la declaración privada del respectivo período gravable.

Agentes de retención del impuesto de industria y comercio: (Pueden variar de acuerdo a la normatividad de cada municipio)

- a. **Las entidades de derecho público:** la Nación, los Departamentos, los Municipios los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, así como las entidades descentralizadas indirectas o directas y las demás personas jurídicas cualquiera sea su denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y en general los organismos o dependencias del estado a los que la Ley otorgue capacidad para celebrar contratos en los municipios, y las empresas Sociales del Estado.

- b. **Quienes se encuentren catalogados como grandes contribuyentes** por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y que contraten con terceros suministros y servicios de personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho;
- c. **Los intermediarios o terceros** que intervengan en operaciones económicas mediante la contratación, en las que se genere la retención del impuesto de industria y comercio, de acuerdo a lo que defina el reglamento.
- d. **Las empresas de transporte terrestre, de carga o pasajeros**, cuando realicen pagos o abonos en cuenta a sus afiliados o vinculados, que se generen en actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio, producto de la prestación de servicios de transporte que no hayan sido objeto de retención por el cliente del servicio, efectuarán la retención del impuesto de industria y comercio sin importar la calidad del contribuyente beneficiario del pago o abono en cuenta.
- e. **En los contratos de mandato**, incluida la administración delegada, el mandatario practicará al momento del pago o abono en cuenta todas las retenciones del impuesto de industria y comercio, teniendo en cuenta para el efecto la calidad del mandante. Así mismo, cumplirá todas las obligaciones inherentes al agente retenedor.

El mandante declarará según la información que le suministre el mandatario, el cual deberá identificar en su contabilidad los ingresos recibidos para el mandante y los pagos y retenciones efectuadas por cuenta de éste.

El mandante practicará la retención en la fuente del impuesto de industria y comercio sobre el valor de los pagos o abonos en cuenta efectuados a favor del mandatario por concepto de honorarios.

3.6 IMPUESTO DE VEHÍCULOS

El impuesto sobre vehículos automotores es un impuesto de carácter directo, que recae sobre los vehículos públicos y privados gravados que se encuentren matriculados en cada municipio.

Al igual que como sucede con el predial, el impuesto de vehículos debe ser liquidado por los entes territoriales en a tarifas diferenciales según sea el modelo, cilindraje y valor comercial del automotor, y en algunos municipios, se hace con base al avalúo comercial del vehículo realizado por el ministerio de transporte, que expide resoluciones periódicas sobre el valor actual de cada automotor.

Sobre este gravamen la Ley 44 de 1990 establece:

« Art. 19º: Impuesto de vehículos. Los municipios y departamentos (...) podrán establecer sistemas de auto declaración, por parte de los propietarios o poseedores *de vehículos, para cancelar los impuestos de circulación y tránsito, de timbre nacional y demás impuestos o derechos que se deban cobrar sobre el valor de los vehículos, y que son de su competencia. Así mismo podrán establecer sistemas de recaudo de tales gravámenes a través de la red bancaria.*

3.7 IMPUESTO A LA DELINEACIÓN URBANA

- **Hecho Generador:** El hecho generador del impuesto de delineación urbana que se cobra en algunos municipios es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización en los terrenos de la jurisdicción municipal.

La ley no ha determinado los demás elementos que conforman el impuesto, por lo que su cobro resulta muy diferente de un municipio a otro. En Bogotá, la tarifa era del 2% del presupuesto de la obra, para cuyo efecto se han diseñado una serie de tablas bases para otorgar la licencia de construcción, teniendo en cuenta el estrato y el valor del precio unitario por metro cuadrado, entre otros.

3.8 IMPUESTO DE OCUPACIÓN DE VÍAS.

Se entiende por ocupación de vías, todo aquello que por causa de nuevas construcciones o reparación de las existentes, pueda impedir o dificultar en forma alguna el libre tránsito de peatones o vehículos o exponer a éstos a posibles daños o accidentes.

El impuesto puede gravar también el uso del subsuelo en las vías públicas y las excavaciones en las mismas. Los municipios que lo han adoptado han establecido diferentes tarifas. En Bogotá por ejemplo se cobraba el 30% del valor del impuesto de delineación urbana.

También serán considerados como ocupación de vías, los daños causados a éstas por motivo o por ocasión de la construcción o refacción del inmueble, mientras dura el daño y la ocupación de las vías por establecimientos tales como depósitos de materiales de construcción, almacenes y talleres de reparación de automotores, que para anunciar sus productos o ejecutar sus labores de reparación ocupen las vías públicas.

El pago de este tributo es requisito previo para el otorgamiento de licencias de construcción, refacción, demolición o ejecución de obra.

3.9 SOBRETASA A LA GASOLINA

Colombia tiene un consumo diario de 170.000 barriles (7,1 millones de galones), de los cuales, según la UPME (Unidad de Planeación Minero Energética), 2012, el 91.9% corresponden al consumo de automotores. A los barriles se les aplica una sobretasa o sobre costo que genera anualmente cerca de \$2,7 billones de pesos.

Cuando las rentas de los municipios, incluido el Distrito Capital, no sean suficientes, la Ley 86 de 1989 los autoriza para incrementar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia y a cobrar una sobretasa a la gasolina-motor, hasta de un 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en las plantas de abastecimiento.

La Ley 105 de 1993, sobre transporte público, autoriza a los municipios a establecer la sobretasa hasta del 20% al precio del combustible automotor. Esta disposición fue modificada por la Ley 223 de 1995 que en su artículo 259 limita el hecho generador a la gasolina-motor, extra o corriente.

La sobretasa se destinará a la financiación de los estudios, diseños y obras que se requieran para organizar y mejorar la red vial y el servicio de transporte colectivo de pasajeros que se preste por cualquier medio y para adquirir predios y equipos requeridos para el efecto.

Ciudades como Cali o Bucaramanga tienen pignorados los recursos por sobretasa; en Cali por ejemplo, el 70% de la sobretasa que se recauda está pignorada hasta el año 2013 con destino al Sistema Integrado de Transporte.

A partir de la Ley 488 de 1998, (Art. 117) se autoriza a los municipios, distritos y departamentos para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones preestablecidas por dicha ley. Igualmente se crea como contribución nacional la sobretasa al ACPM.

La sobretasa al ACPM será del seis por ciento (6%). Será cobrada por la Nación y distribuida en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) para los departamentos incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial.

- **Hecho generador:** Está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.
- **Responsables:** Son responsables de la sobretasa, los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, los productores e importadores.
- **Causación:** La sobretasa se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente o ACPM, al distribuidor minorista o al consumidor final. Igualmente se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador retira el bien para su propio consumo.
- **Base gravable:** Está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.
- **Tarifa:** Los Concejos municipales o distritales fijarán en cada caso la tarifa de la sobretasa a la gasolina aplicable en su jurisdicción. Con la entrada del etanol el 1 de noviembre de 2005 en una proporción del 10%, los municipios pierden el mismo porcentaje en recaudo de sobretasa, en tanto que el gobierno le otorgó exención a este combustible natural como forma de incentivar su producción y masificación en el país.
- **Declaración y pago:** Los responsables mayoristas cumplirán mensualmente con la obligación de declarar y pagar las sobretasas, en las entidades financieras autorizadas para tal fin, dentro de los quince (15) primeros días calendario del mes siguiente al de causación.

En la actualidad, la sobretasa ha sido criticada por ser un impuesto demasiado alto y nocivo para la población, teniendo en cuenta que la mayoría del transporte nacional se hace en camiones por vía terrestre, lo que encarece los precios de los alimentos. Según una cifra mencionada por el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, Por cada peso que se paga por galón de gasolina, 37 centavos son impuestos.

Con respecto al contrabando de gasolina por la frontera, el Gobierno Nacional expidió el decreto 3283 del 8 de octubre de 2004, mediante el cual se reglamenta la forma de determinar el impuesto a la sobretasa.

Este reglamenta la venta de gasolina y ACPM para los departamentos de Arauca, Guainía, Vichada y Norte de Santander, permitiendo la venta de gasolina proveniente de Venezuela en las ciudades fronterizas siempre y cuando se siga pagando el importe de la sobretasa a la gasolina a los municipios.

Tales decretos cumplen con un compromiso que adquirió el expresidente Álvaro Uribe Vélez, durante un consejo comunal realizado en Cúcuta, donde propuso la libre venta de combustible proveniente de Venezuela en las zonas de frontera, siempre y cuando entren legalmente al país y no generen contrabando al interior.

3.9.1 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

¿Del total impuestos existentes en el país, tanto Nacionales como Territoriales, qué porcentaje representan los impuestos municipales?

¿Qué impuestos son los que más generan conflictos (doble cobro, demandas, Etc.)?

Establezca las diferencias entre impuestos de publicidad exterior visual y el de avisos y tableros

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: Los principales impuestos municipales son Impuesto de industria y comercio, Impuesto Complementario de avisos y tableros, Impuesto Predial Unificado, Retención en la fuente para el impuesto de industria y comercio, Impuesto de vehículos, Impuesto a la Delineación Urbana, Sobretasa a la Gasolina.

Tener en cuenta: Colombia posee 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Tener en cuenta:

- Base gravable: es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- Hecho generador: acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- Tarifas: conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- Sujeto pasivo: persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.

3.10 OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES

3.10.1 IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

La Ley 181 de 1995 creó el sistema nacional del deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física donde los entes departamentales, municipales y distritales hacen parte del referido sistema.

El artículo 77 de dicha ley, señala que el impuesto a los espectáculos públicos a que se refiere la ley 47 de 1968 y la ley 30 de 1971, será equivalente al 10% del valor de las entradas a los espectáculos, y determina que el valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito para atender la responsabilidad de construir, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos con la asesoría técnica de Coldeportes.

- **Hecho generador:** El hecho generador del Impuesto de Espectáculos está constituido por la realización, de toda clase de espectáculos públicos, tales como exhibiciones musicales, teatrales, circos, corridas de toros, carreras de caballos, exhibiciones deportivas, parques de diversiones, exhibiciones cinematográficas, riñas de gallos, encuentros pugilísticos, bailes públicos, cualquier otro acto recreativo y demás espectáculos de esta índole. Incluye también el ingreso a ferias o a eventos comerciales promocionales y parques de recreación.

Es de anotar que se trata de un tributo de carácter nacional, según el Art. 77 de la Ley 181 de 1995, con incidencia y aplicación en el orden territorial y al cual se le asigna una destinación específica.

- **Base gravable:** La base gravable será el valor de los ingresos brutos, obtenidos sobre el monto total de boletas de entrada a los espectáculos públicos.
- **Sujeto activo:** El Municipio es el sujeto activo del impuesto de Espectáculos Públicos que se cause en su jurisdicción.
- **Sujetos pasivos:** Es la persona natural que asiste a un espectáculo público, pero el responsable es la persona natural, jurídica o sociedades de hecho que realicen alguna de las actividades enunciadas como espectáculos públicos, de manera permanente u ocasional, en la jurisdicción del Municipio, el cuál debe responder por el recaudo y pago del Impuesto oportunamente a la Tesorería de Rentas Municipales.

Tarifa: Es del 10% sobre la base gravable correspondiente

Normatividad: El Impuesto de Espectáculos Públicos se encuentra autorizado por:

- Artículo 7º la Ley 12 de 1932.
- Artículo 223 del Decreto 1333 de 1986.
- Ley 181 de 1995.

3.10.1.1 IMPUESTO A LAS VENTAS POR EL SISTEMA DE CLUBES

Es un Impuesto que grava la financiación que los vendedores cobran a los compradores que adquieran mercancías por el sistema de clubes.

- **Hecho generador:** El valor de financiación de la mercancía vendida a los compradores que conforman cada club.
- **Sujeto activo:** El Municipio.
- **Sujeto pasivo:** El comprador por este sistema o integrante del club.
- **Base gravable:** El sistema de ventas por club está sometido a dos Impuestos: Nacional y Municipal. Para el Impuesto Nacional, la base gravable es el valor de los artículos a entregar; para el Impuesto municipal la base gravable es el valor de la financiación del club.
- **Tarifa:** La que defina cada municipio. En el municipio de Medellín la tarifa se estipula de la siguiente forma:

Determinar por la siguiente operación aritmética:

- a) **La tarifa del impuesto Nacional:** Valor serie X (-10%) X 2% X (el No. Cuotas – 1) X el No. de series.
- b) **La tarifa del Impuesto Municipal:** 10% de la serie X 100 talonarios X 10% X No. de series.

■ **Normatividad:** El Impuesto a las Ventas por el Sistema de Clubes, se encuentra autorizado por:

- Ley 69 de 1946.
- Ley 33 de 1968.
- Decreto 1333 de 1986.

3.10.1.2 IMPUESTO DE DEGÜELLO DE GANADO MENOR

Entiéndase por Impuesto de Degüello de Ganado Menor el sacrificio de ganado menor en mataderos oficiales u otros autorizados por la Administración diferentes al bovino, cuando existan motivos que lo justifiquen.

■ **Sujeto activo:** Municipalidad.

■ **Sujeto pasivo:** Es el propietario o poseedor o comisionista del ganado que va hacer sacrificado.

■ **Hecho generador:** El sacrificio de cada cabeza de ganado menor.

■ **Base gravable:** La constituye cada cabeza de ganado menor sacrificado.

■ **Tarifa:** La que defina cada municipio.

■ **Normatividad:** El Impuesto de Degüello de Ganado Menor, se encuentra autorizado por:

- Artículo 17, Numeral 3º de la Ley 20 de 1908.
- Artículo 226 del Decreto 1333 de 1986.

3.10.1.3 IMPUESTO A LAS RIFAS Y JUEGOS DE AZAR

Es un Impuesto mediante el cual se grava la rifa establecida en la Ley 643 de 2001 y el Decreto 1968 de 2001, definida ésta, como una modalidad de juego de suerte y azar mediante la cual se sortean en una fecha determinada premios en especie entre quienes hubieren adquirido o fueren poseedores de una o varias boletas, emitidas con numeración en serie continua y puestas en venta en el mercado a precio fijo por un operador previa y debidamente autorizado.

■ **Sujeto activo:** Municipalidad.

■ **Sujeto pasivo:** Se configura la existencia de dos sujetos pasivos dependiendo del hecho Generador, presentado así:

- **Del impuesto de emisión y circulación de boletería:** El sujeto pasivo es el operador de la rifa.
- **Del impuesto al ganador:** El sujeto pasivo es el ganador del plan de premios.

■ **Base gravable:** Se configura la existencia de dos bases gravables que se constituyen de la siguiente manera:

- **Para el impuesto de emisión y circulación de boletería:** La Base Gravable la constituye el valor de cada boleta vendida.
- **Para el impuesto al ganador:** La base gravable estará constituida por el valor comercial del plan de premios antes del IVA.

■ **Normatividad:** El Impuesto a las Rifas y Juegos de Azar, se encuentra autorizado por

- Ley 643 de 2001.
- Decreto Reglamentario 1968 de 2001.

3.10.1.4 IMPUESTO DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO DE VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO

El Impuesto de Circulación y Tránsito de Vehículos Particulares y de Servicio Público es un gravamen municipal, directo, real y proporcional que grava al propietario de los mismos cuando están matriculados en la Jurisdicción municipal.

- **Hecho generador:** Lo constituye el derecho de propiedad o la posesión sobre los vehículos automotores particulares y de servicio público que se encuentren matriculados en la Jurisdicción municipal.
- **Sujeto pasivo:** Persona propietaria o poseedor del vehículo automotor.
- **Sujeto activo:** El municipio o distrito.
- **Base gravable:** Se determina de forma diferencial la siguiente manera:
 - **Automotores de uso particular:** Está determinada por el valor comercial del automotor, señalado por el Ministerio de Transporte. Para los vehículos nuevos, la constituye el valor comercial consignado en la factura de compraventa.
 - **Vehículo de carga y de transporte de pasajeros:** Para buses, busetas y microbuses está determinada por la capacidad medida en número de pasajeros. Para los vehículos de carga se determinará según la capacidad de toneladas. Para los automóviles de servicio público se determinará por el peso del automóvil.
- **Normatividad:** El Impuesto de Circulación y Tránsito de vehículos de Servicio Público, se encuentra autorizado por:
 - Ley 97 de 1913.
 - Ley 33 de 1946.
 - Ley 14 de 1983.
 - Ley 44 de 1990.
 - Ley 48 de 1998.
 - Ley 448 de 1998.
 - Artículo 214 del Decreto 1333 de 1986.

3.10.2 TASA POR ESTACIONAMIENTO

Es la tasa por el parqueo sobre las vías públicas, que se cobra a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, en zonas determinadas por la Administración Municipal.

- **Hecho generador:** Lo constituye el parqueo de vehículos en las vías públicas.
- **Sujeto activo:** El Municipio.

- **Sujeto pasivo:** Es el propietario o poseedor del vehículo que hace uso del parqueo en zonas reguladas.
- **Base gravable:** La constituye el tiempo de parqueo del vehículo en la vía pública.
- **Tarifa:** Será determinada por cada Administración Municipal, teniendo en cuenta el valor permitido de cobro a los parqueaderos en la respectiva zona de manera que la misma sea igual a la que se cobra en estos. Esta tarifa se reajustará anualmente conforme a los parámetros que establezca cada municipio.
- **Normatividad:** La Tasa por Estacionamiento se encuentra autorizada por:
 - Ley 105 del 30 de Diciembre de 1993.

3.10.3 IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Es un impuesto que se cobra por el disfrute del alumbrado público suministrado por el Municipio a los usuarios del servicio de energía pertenecientes a los sectores residencial, industrial, comercial y a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

- **Hecho generador:** El uso y beneficio del alumbrado público municipal.
- **Sujeto activo:** El Municipio.
- **Sujeto pasivo:** Los usuarios del servicio de energía de los sectores residencial, industrial, comercial y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.
- **Base gravable:** El impuesto de alumbrado público se establece con base en los rangos de consumo de energía para el sector comercial e industrial y con base en el estrato para el sector residencial. (Estos parámetros pueden variar en los diferentes municipios)
- **Tarifas:** Será determinada por cada Administración Municipal de acuerdo a las vigencias, estratos y rangos de consumo.
- **Normatividad:** El impuesto por el Servicio de Alumbrado Público, se encuentra autorizada por la ley 97 de 1913.

3.10.4 CONTRIBUCIÓN POR PLUSVALÍA

Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.

- **Hechos generadores:** Son hechos generadores de la participación en plusvalía (tomando como base la definición para el municipio de Medellín):

- La incorporación del suelo rural al suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción o ambos a la vez.
- Las obras públicas en los términos señalados en la ley.

■ **Sujeto activo:** El Municipio.

■ **Sujeto pasivo:** Es la persona natural o jurídica, la sociedad de hecho o la entidad responsable del cumplimiento de la obligación de cancelar el impuesto.

■ **Base gravable:** Los procedimientos para la estimación y revisión del efecto de la plusvalía y para cobro se ajustarán a lo previsto en la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios

■ **Tarifas:** el artículo 79 de la ley 388/97. “Monto de la participación. Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

Parágrafo 1º.-Cuando sobre un mismo inmueble se produzcan simultáneamente dos o más hechos generadores en razón de las decisiones administrativas detalladas en los artículos precedentes, en el cálculo del mayor valor por metro cuadrado se tendrá en cuenta los valores acumulados, cuando a ello hubiere lugar.

Parágrafo 2º.-En razón a que el pago de la participación en la plusvalía al municipio o distrito se hace exigible en oportunidad posterior, de acuerdo con lo determinado por el artículo 83 de esta Ley, el monto de la participación correspondiente a cada predio se ajustará de acuerdo con la variación de índices de precios al consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de 1a liquidación de la participación.”

Normatividad: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política y en la Ley 388 de 1997.

3.10.5 TASA DE NOMENCLATURA

Es el valor que debe pagar un usuario por el servicio de asignarle dirección y número a una destinación independiente.

3.10.6 TASA POR LA PRESENTACIÓN DEL SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE LOS CERTIFICADOS SANITARIOS

Es una tasa que se cobra por la expedición del certificado de salubridad, que la Administración Municipal establece a través de sus Secretaría de Salud municipal, a los establecimientos comerciales, industriales, prestadores de servicios en general y vehículos transportadores de alimentos, ubicados en la jurisdicción Municipal.

Normatividad: La Tasa por la Prestación del Servicio de Expedición de los Certificados Sanitarios, se encuentra autorizada por:

- Ley 10 de 1990.

3.10.7 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Del total impuestos que se recaudan en el país, tanto Nacionales como Territoriales, qué porcentaje representan los impuestos departamentales?
2. ¿Qué impuestos departamentales son los que más generan conflictos (doble cobro, demandas, entre otros)?
3. Distinguir: Tributos, impuestos, tasas, contribución, sobretasa.
4. Observar los videos reseñados al inicio y comentar.

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: Acuerdo municipal N° 67 de 2008. Municipio de Medellín
Art 6 los t. Los tributos vigentes en el Municipio de Medellín son:

Impuestos: Predial unificado, industria y comercio, avisos y tableros, publicidad Exterior Visual, espectáculos Públicos e Impuesto con destino al deporte de que trata la Ley 181 de 1995 y la Ley 223 de 1995, rifas y juegos de azar, ventas por club, degüello de ganado menor, circulación y tránsito, delineación urbana, teléfonos y alumbrado público.

Tasa: por Estacionamiento, prestación del servicio de expedición de los certificados sanitarios, alineamiento o hilos, nomenclatura, dibujo de vías obligadas, ocupación de vías.

Participación: en Plusvalía.

Sobretasa: a la Gasolina, construcción de depósitos de buses urbanos.

Contribución: especial y por valorización.

Participación: en el impuesto de vehículos automotores.

Tenga en cuenta: Colombia posee 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Tener en cuenta: Estos conceptos:

- **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.

4 IMPUESTOS DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA



Provisión de inventario e impuesto de estampilla departamental [Enlace](#).



Iván Jaramillo - El impuesto a la cerveza Bavaria [Enlace](#).

Los tributos del orden departamental al igual de los demás, deben estar previstos en el marco legal actual, que para el caso de los unidades regionales (Departamentos) se denominan ordenanzas que son expedidas por las asambleas departamentales por iniciativa del gobernador o gobierno regional.

La capacidad de los departamentos de recaudar tales tributos, determina la solvencia de los mismos. Se hace evidente que algunos departamentos tienen mejores sistemas de recaudo que otros.

Bajo el modelo de descentralización los gobiernos subnacionales (departamentales) legislan y recaudan autónomamente los impuestos necesarios para la financiación de sus competencias, pero también el gobierno central legisla y recauda la mayor parte de los impuestos, para luego distribuir un alto porcentaje a los gobiernos regionales.

El estado central basó su estrategia en estimular el esfuerzo fiscal y lograr cabalmente la financiación de los bienes y servicios a cargo del estado.

Sin embargo en las últimas décadas se ha desbordado el endeudamiento por parte de las gobernaciones y esto ha tenido un impacto a mediano y largo plazo que recae en las rentas basadas en los impuestos y por ende en la sociedad.

4.1.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar los impuestos departamentales en Colombia de manera sencilla y ordenada, aportando a la gestión de las gobernaciones, la empresa y los organismos de control.

4.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer los elementos de la tributación para los impuestos departamentales.
- Ganar experticia en la liquidación y manejo de los principales impuestos departamentales.

4.2 IMPUESTOS DEPARTAMENTALES I

4.2.1 IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

- **Hecho generador:** El impuesto sobre vehículos automotores es un impuesto de carácter directo, que recae sobre los vehículos públicos y privados gravados que se encuentren matriculados en cada municipio.

Al igual que como sucede con el predial, el impuesto de vehículos debe ser liquidado por los entes territoriales en tarifas diferenciales según sea el modelo, cilindraje y valor comercial del automotor. En algunos municipios se hace con base al avalúo comercial del vehículo realizado por el Ministerio de Transporte quien expide resoluciones periódicas sobre el valor actual de cada automotor.

Sobre este gravamen la Ley 44 de 1990 establece:

«Art. 19º: Impuesto de vehículos. Los municipios y departamentos (...) podrán establecer sistemas de autodeclaración, por parte de los propietarios o poseedores de vehículos, para cancelar los impuestos de circulación y tránsito, de timbre nacional y demás impuestos o derechos que se deban cobrar sobre el valor de los vehículos, y que son de su competencia. Así mismo podrán establecer sistemas de recaudo de tales gravámenes a través de la red bancaria. »

- **Sujeto activo:** Es un impuesto cedido a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción
- **Sujeto pasivo:** Propietario o poseedor del vehículo
- **Base gravable:** Es el valor comercial del vehículo que establece anualmente el Ministerio del Transporte.
- **Tarifa:** La base para liquidar el impuesto de vehículos es el valor del avalúo comercial que fija anualmente el Ministerio de Transporte mediante resolución. Sus tarifas oscilan entre el 1.5% y el 3.5%

No están gravadas las motos de menos de 125 centímetros cúbicos, ni los vehículos de transporte público de pasajeros y carga, con excepción de los matriculados en Bogotá.

- **Normatividad:** El Impuesto sobre vehículos automotores se encuentra autorizado por la Ley 488/98. Esta ley reemplazó el antiguo impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores – que era departamental – y el de circulación y tránsito – que era municipal- por uno nuevo que grava la propiedad o posesión del vehículo y que se reparte así: el 80% para el departamento en el que se encuentre matriculado el vehículo y el 20% restante para el municipio en el que resida su propietario o poseedor.

4.2.2 IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS

- **Hecho Generador:** Está constituido por el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. Es de jurisdicción departamental.

No generan este impuesto las exportaciones y el tránsito por el territorio del Distrito Capital, de cervezas, sifones, refajos, y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Son responsables del impuesto los productores, los importadores, y solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del impuestos los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

- **Sujeto pasivo:** Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.
- **Sujeto activo:** El departamento.

- **Base gravable:** La base gravable de este impuesto está constituida por el precio de venta al detallista, en la siguiente forma: a) Para los productos nacionales, el precio de venta al detallista se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo; b) Para los productos extranjeros, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.
- **Tarifa:** La ley 233 de 1995 establece que la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es del 55%.
- **Normatividad:** el Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, se encuentra autorizado por los artículos 138 al 151 de la Ley 223 de 1995.

4.2.3 IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS, Y SIMILARES

Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares en la jurisdicción de los departamentos.

- **Hecho generador.** En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento: en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Para efectos del impuesto al consumo de qué trata este capítulo, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos sólo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

- **Sujeto activo:** El departamento
- **Sujeto Pasivo:** Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.
- **Base gravable:** Para los productos de graduación alcoholimétrica de 2.5º a 20º y de más de 35º, la base gravable está constituida por el precio de venta al detallista, en la siguiente forma:
 - a) **Para los productos nacionales,** el precio de venta al detallista se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo.

- b) **Para los productos extranjeros**, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.

Para los productos de graduación alcoholimétrica de más de 20° y hasta 35°, la base gravable está constituida, para productos nacionales y extranjeros, por el precio de venta al detal, según promedios por tipo de productos determinados semestralmente por el DANE.

Parágrafo. En ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto que se cause por el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, según el caso, producidos en Colombia.

Tarifas: Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, fijadas de acuerdo con el grado de contenido alcohólico, son las siguientes:

- De 2.5 grados hasta 15 grados, el 20%
- De más de 15 grados hasta 20 grados, el 25%
- De más de 20 grados hasta 35 grados, el 35%
- De más de 35 grados, el 40%.

El grado de contenido alcohólico debe expresarse en el envase y estará sujeto a verificación técnica por el Ministerio de Salud, de oficio o por solicitud de los departamentos. Dicho Ministerio podrá delegar esta competencia en entidades públicas especializadas o podrá solicitar la obtención de peritazgo técnico de particulares.

Normatividad: El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, se encuentra autorizado por el artículo 202 de la Ley 223 de 1995 y los artículos 49 al 54 de la Ley 788 de 2002.

4.2.4 IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO

Hecho Generador: Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en Bogotá, o en los diferentes entes territoriales.

Se encuentra excluido del impuesto al consumo de tabaco el chicote de tabaco de producción artesanal.

En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo, cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

- **Sujetos activos:** Los departamentos y de acuerdo al artículo 212, el distrito capital “ De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 3o., del Decreto 3258 de 1968, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en el ámbito de jurisdicción, de conformidad con el artículo 1o., de la Ley 19 de 1970”.
- **Sujetos pasivos.** Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.
- **Base gravable:** A partir del 1o enero de 2007 la base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros está constituida por el precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE.
- **Tarifas:** Las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:
 - Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, quinientos setenta pesos (\$570.00) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
 - La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chinú será de treinta y seis pesos (\$36.00).

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2011, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1 de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Parágrafo 1o. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

- **Normatividad:** el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, se encuentra autorizado por los artículos 207 a 233 de la Ley 223 de 1995

4.2.5 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. Seleccione un departamento de la región o el distrito capital, en el que se investigue que impuestos (de la categoría *impuestos departamentales*) se cobran actualmente.
2. En base a la pregunta anterior, ¿Cuánto dinero recauda este departamento por concepto de cada impuesto?

Notas:

1. Apoyarse metodológicamente en el documento Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. DNP. 2005.
2. Hacerlo con información de los dos últimos años

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: El distrito capital opera en algunos casos como departamento. Y para el caso del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco “ De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 3o., del Decreto 3258 de 1968, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en el ámbito de jurisdicción, de conformidad con el artículo 1o., de la Ley 19 de 1970”.

Tenga en cuenta: Colombia posee 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Tener en cuenta: Estos conceptos:

- **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.
- **Sujeto Activo:** Es el ente público que se encarga de controlar y recibir el tributo mediante una ley.

4.3 IMPUESTOS DEPARTAMENTALES 2

4.3.1 IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACIÓN

Se relaciona con el Libro de Registro de Instrumentos Privados que llevan los registradores de instrumentos públicos para la inscripción de todos los documentos de esta clase que los interesados quieran revestir de la formalidad del registro, con el fin de darles mayor autoridad y obtener la prelación que las leyes confieren a los documentos privados que requieran de tal solemnidad.

El impuesto se causa en el momento de solicitar la inscripción de documentos en el registro y la base gravable resulta del valor incorporado en el documento. Cuando existan contratos accesorios al principal, que consten en el mismo instrumento, el impuesto se causa solamente sobre el principal. Los contratos de constitución de sociedades anónimas o asimiladas pagan sobre el capital suscrito. Las limitadas o asimiladas, sobre el capital social.

El impuesto de registro se paga en el departamento donde se efectúe el registro. Tratándose de inmuebles, se paga en donde estén ubicados. Cuando los inmuebles se hallen en dos o más departamentos, el tributo se paga en el departamento donde esté ubicada la mayor extensión. Si por la naturaleza del acto o contrato no fuere posible establecer la anterior proporción, el impuesto se paga por partes iguales en cada una de las secciones de ubicación de los inmuebles.

Las oficinas de registro de instrumentos públicos y las cámaras de comercio, son las entidades responsables de la liquidación y recaudo del impuesto de registro. A ellas les corresponde presentar declaración mensual y consignar el impuesto ante la entidad competente del departamento - Secretaría de Hacienda- dentro de los 15 primeros días calendario de cada mes. Sin embargo, los departamentos pueden asumir ellos mismos la liquidación y recaudo o concederlos a las instituciones financieras.

4.3.2 IMPUESTO DEGÜELLO DE GANADO MAYOR

Así suene un poco arcaico, este impuesto al sacrificio de ganado mayor en algunos departamentos es importante y produce ingresos considerables, pero en otros no tanto. Desde la promulgación de la Ley 8 de 1909 se tiene como un impuesto de propiedad exclusiva de los departamentos, así como el proveniente del degüello de ganado menor corresponde a los municipios.

Normatividad: decretos leyes 1222 y 1333 de 1986 que contienen el Código de Régimen Departamental y el de Régimen Municipal, respectivamente. En la codificación de disposiciones constitucionales y legales relativas a la organización y funcionamiento de la administración departamental (decreto 1222 de 1986), expedida por el Gobierno Nacional con base en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 35 de la ley 3ª de 1986, expresamente se dispuso la derogación de todas las normas de carácter legal sobre la materia, que no hubiesen sido codificadas (ibídem, art. 339), declaración que luego la Corte estimó ajustada a la Constitución Política, conforme a sentencia de 13 de noviembre del mismo año.

Ni en el título dedicado a las rentas departamentales, ni más concretamente en el capítulo sobre el Impuesto de degüello de ganado mayor, el codificador incluyó el artículo 30 de la ley 31 de 1945. En cambio, con los artículos

90 y 40 tomados de las leyes 56 de 1918 y 34 de 1925, respectivamente, fue conformado un capítulo con la denominación "impuesto de degüello de ganado mayor", el cual contiene únicamente los dos preceptos siguientes:

Artículo 161. Los departamentos pueden fijar libremente la cuota del Impuesto sobre degüello de ganado mayor.

Artículo 162. Las rentas sobre el degüello no podrán darse en arrendamiento".

Así el legislador dejó en libertad a los departamentos para que fijaran las tarifas del tributo, por lo que no sólo la normatividad de uno a otro departamento resulta muy variada sino que este gravamen podría resultar constitucionalmente cuestionable a la luz del artículo 338 de la C.P. toda vez que no es la ley la que determina los sujetos pasivos, las tarifas y las bases de liquidación, sino las respectivas ordenanzas. Sin embargo, como quedó dicho y en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Rad. 721, 31 de agosto de 1995), se consideró que esta norma fue derogada al no quedar compilada en el Código Departamental, Decreto extraordinario 1222 de 1986, por lo que el impuesto se causa es en el lugar donde se sacrifica el ganado.

4.3.3 IMPUESTO AL CONSUMO DE GASOLINA

El impuesto de gasolina motor fue establecido por el artículo 84 de la Ley 14 de 1983, a favor de los Departamentos y del Distrito Capital con una tarifa del 2 por mil sobre el precio de venta al público. También se estableció un subsidio de gasolina motor a la tarifa del 1.8 por mil sobre el precio de venta del galón., del cual ECOPETROL es la encargada de girar a cada tesorería departamental y al Distrito Capital, para que se invierta en el mejoramiento de vías y en planes de electrificación rural.

La Ley 6ª de 1992 sustituyó el impuesto *ad valorem* por un impuesto a la gasolina y al ACPM sobre el precio final de venta al consumidor, liquidado por ECOPETROL a la tarifa del 25.4% al momento de la venta. Esta ley también creó la contribución para la descentralización, a la tarifa del 18% sobre la diferencia entre el precio final de venta al público y el monto de este precio vigente a la expedición de la ley, gravamen que fue destinado a la Nación.

La Ley 223 de 1995 unificó el impuesto al consumo de gasolina bajo el título "Impuesto global a la gasolina y al ACPM (artículo 44 Ley 6ª. de 1992)"; este gravamen sustituyó a partir del 10 de marzo de 1996, los siguientes impuestos:

- La contribución para la descentralización (art. 46 Ley 6ª. de 1992).
- El impuesto al consumo de la gasolina motor (art. 84 Ley 14 de 1983).
- El subsidio a la gasolina motor (art. 86 Ley 14 de 1983).

Teniendo en cuenta que el impuesto global a la gasolina se liquida por el productor o por el importador y que el Ministerio de Minas y Energía fija la estructura de precio, el impuesto se causa de la siguiente manera:

- a) en las ventas, con la emisión de la factura;
- b) en los retiros para consumo propio, en la fecha del retiro;

- c) en las importaciones, en la fecha de nacionalización del producto.

El diesel marino y full oil quedaron exentos. El impuesto global a la gasolina quedó con las siguientes tarifas: a) \$330 por galón para la gasolina regular; b) \$405 por galón para la gasolina extra; c) \$215 por galón para el ACPM. Estos valores se reajustan anualmente teniendo en cuenta la meta de inflación que determine el Banco de la República. Al gobierno nacional le corresponde establecer la forma y plazos para liquidarlo partiendo de que el 1.1% del impuesto global de la gasolina motor regular y extra, se distribuye a los departamentos y a Bogotá, habiéndose considerado equivalente a los impuestos de consumo y subsidio de gasolina que fueron sustituidos.

4.3.4 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

El impuesto a la gasolina y acpm es muy polémico actualmente en Colombia porque encarece los costos de los combustibles. Rebajar este impuesto está en la agenda del gobierno actual y forma parte de acalorados debates. Mirar la sustentación que realiza el senador Luis Fernando Velasco.

Velasco, L Fernando. Costos de los combustibles en Colombia. 2012. Recuperado el 3 de julio del sitio http://www.luisfernandovelasco.com/PDF/gasolina_2012.pdf

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: Los principales impuestos son el Impuesto de industria y comercio, Impuesto Complementario de avisos y tableros, Impuesto Predial Unificado, Retención en la fuente para el impuesto de industria y comercio, Impuesto de vehículos, Impuesto a la Delineación Urbana, Sobretasa a la Gasolina.

Tener en cuenta: Colombia tiene 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Tener en cuenta:

- **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.
- **Sujeto Activo:** Es aquel que faculta la ley para administrar y recibir tributos, quien tiene el derecho a recibir el pago. En el nivel territorial son los departamentos, municipios y distritos.
- **Período Gravable:** es el lapso de tiempo en el que se causa el impuesto que usualmente es de un año.
- **Causación:** es el momento en que surge la obligación de pagar el impuesto.

Impuesto de REGISTRO (Departamento de Antioquia)

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Normas Vigentes	Ley 223 de 1995 artículo 226, Decreto nacional 650 de 1996, Ley 488 de 1998 artículo 153, Ley 788 de 2002 artículo 58, Ordenanza 3E del 26 de febrero de 1996.
Base Gravable	Es el valor incorporado en el documento a registrar.
Tarifas	<p>Los actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía, sujetos a registro en las oficina de Registro de Instrumentos Públicos al 1%. Los actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía, sujetos a registro en las Cámaras de Comercio a el 0.7%.</p> <p>Los actos, contratos o negocios jurídicos sin cuantía, sujetos al registro en las Cámaras de Comercio y en las oficinas de Instrumentos Públicos, a cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes.</p>
Lugares y Horarios donde se Liquida	<p>Todos los Actos sujetos a registro en las oficinas de Instrumentos Públicos deberán ser liquidados presentando la correspondiente escritura o documento en el 3er. piso de la Gobernación, en el horario de 8 am. a 4.35 pm., jornada continua.</p> <p>Municipios donde también se liquida el impuesto de registro: Ríonegro, Marinilla, La Ceja, Caucaasia, Apartadó, todos los días.</p> <p>Santa Rosa de Osos, atiende los días lunes a miércoles, Yarumal los días jueves y viernes.</p> <p>Se atiende una vez al mes en los siguientes municipios: Yolombó, Andes, Fredonia, Titiribí, Támesis, Jericó, Ciudad Bolívar, Antioquia, Sopetrán, Puerto Berrío, Frontino, Cañasgordas, Urrao, Segovia y Sonsón.</p> <p>Todos los actos relacionados con la Cámara de Comercio de Medellín, Aburrá Sur y Oriente Antioqueño, serán liquidados en las mismas Cámaras, en los horarios por ellas establecidos.</p>

Tomado de la página web http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/organismos/shacienda/mision_vision.htm

5 UNIDAD 5 APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES



CID - Jorge Iván González - Ranking Fiscal Territorial [Enlace](#).

Este módulo consiste en una compilación de conceptos y demandas que permiten ganar claridades relacionadas con el ejercicio contable y la aplicación de los conocimientos de impuestos territoriales.

Se trabajará ejercicios aplicados y también se realizará análisis de los casos más representativos en cuanto a jurisprudencia. Esto dado lo sensible que pueden ser las demandas o por lo valioso que puedan resultar tales conceptos en la recaudación de rentas.

5.1.1 OBJETIVO GENERAL

Desarrollar destrezas, a través de la comparación, de los casos más representativos de la jurisprudencia relacionados con los impuestos territoriales en Colombia.

5.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Desarrollar ejercicios prácticos que promuevan la aplicación integral de conocimientos y generen aprendizajes que puedan posteriormente ser desarrollados tanto en consultoría como en el ejercicio de funciones públicas.

- Identificar conflictos y errores más frecuentes de los gobiernos y los entes territoriales en la recaudación, contabilización y uso de los impuestos.

5.2 APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES EN COLOMBIA

5.2.1 HERRAMIENTAS DE APOYO A LA GESTIÓN TRIBUTARIA

5.2.1.1 COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL

Con el objetivo de analizar cuál ha sido el comportamiento del recaudo por concepto de impuesto predial en el municipio, se toma como punto de partida la revisión del potencial de recaudo efectivo y se relaciona con los recursos que la administración municipal percibe en una vigencia. Este ejercicio se toma del documento Estrategias para la planeación, costeo y financiación de proyectos relacionados con los O.D.M en el municipio colombiano. Federación Colombiana de Municipios & GTZ. 2008.

Tanto el municipio como los valores, corresponden a datos hipotéticos.

MUNICIPIO DEL BUEN AIRE			
Potencial de Recaudo Efectivo (1)	Valor del recaudo acumulado en la vigencia (2)	Relación Porcentual RP	Observaciones
Número de predios que integran la base catastral X tarifa (s) aprobada por el Concejo Municipal \$ 450.000.000	\$75.500.000	$RP = (2 / 1) \times 100$ $RP = \frac{75.500.000}{450.000.000} \times 100$ 16,7%	La relación porcentual indica que el municipio únicamente recibe un 16,7% del potencial de recaudo efectivo proyectado para una vigencia.

Este porcentaje indica que la administración no tiene políticas claras para lograr que todos los contribuyentes cumplan con la obligación de pagar el impuesto y que si este comportamiento se presenta permanentemente se tendrá en el corto plazo una cartera morosa significativa. De igual manera si en el ejercicio de planeación presupuestal no se tienen en cuenta tales indicadores, puede inducir a cálculos erróneos para valorar las posibilidades de ingreso.

De otra parte, para revisar la pertinencia de la estructura tarifara en este impuesto se sugiere calcular la tarifa efectiva del impuesto predial la cual se define como el cociente entre el total del recaudo del impuesto y el total del avalúo catastral del municipio en una vigencia. Este indicador es de gran importancia porque proporciona un patrón de referencia respecto al nivel de tarifas nominales que aprobó el Concejo Municipal. Por ejemplo:

Total recaudo efectivo vigencia 2011	38.016.884 x 1000 = 5,31%
Sumatoria de los avalúos vigencia 2011	7.155.311.149

Para este caso la tarifa efectiva del impuesto predial se estima en 5,31%. Este resultado se compara con la tasa nominal ponderada del impuesto predial. Dicha tasa se obtiene relacionando los avalúos catastrales de cada categoría tributaria con el avalúo total para la vigencia, tal como se ilustra a continuación:

TARIFA NOMINAL*	AVALÚOS POR CATEGORÍA	PORCENTAJE
4 x 1000	850.733.000	11,88%
6 x 1000	199.393.100	2,78%
8 x 1000	5.421.900.000	75,77%
10 x 1000	600.085.000	8,38%
33 x 1000	83.200.049	1,19%
TOTAL	7.155.311.149	100.%

*Tarifas Nominales son los porcentajes que aprueba el Concejo Municipal y que deben ser aplicados a la base gravable para liquidar el impuesto predial.

Como resultado del cálculo se concluye que la tarifa nominal ponderada es el 8 x 1000 ya que, la sumatoria de los avalúos en este rango equivale al 75% del total del avalúo de predios en el municipio. Las diferencias entre la tarifa efectiva y la nominal ponderada pueden atribuirse a diversos factores, dentro de los cuales cabe destacar la existencia de exenciones y exclusiones, descuentos por pronto pago, problemas de administración y gestión tributaria, la evasión y la corrupción.

Otro indicador que contribuye con la revisión tanto del nivel de recaudo como del esquema tarifario es el nivel de tributación per cápita. Este se desarrolla para mirar el nivel de tributación por habitante en el municipio y

compararlo con otras entidades territoriales con características similares. Este indicador se obtiene dividiendo el recaudo total sobre el número de habitantes en el municipio.

Concluida la revisión de las cifras y los indicadores la administración municipal tendrá la capacidad de argumentar las acciones relacionadas con modificación de tarifas, ajuste de las proyecciones en ingresos o políticas de cobro persuasivo y coactivo.

En lo relacionado con los gravámenes que afectan la propiedad es importante que además de la actualización catastral se revise periódicamente el Plan de Ordenamiento Territorial ya que, las modificaciones realizadas en este instrumento de planificación pueden modificar la base gravable con un efecto directo sobre los recaudos.

Como resultado de la revisión de los diferentes elementos del tributo, del cumplimiento de principio de legalidad y del desarrollo del artículo 338 de la Constitución Política, las asambleas y los concejos municipales deben aprobar a través de ordenanza o acuerdo para cada caso, el Estatuto de Rentas Municipal, donde se fijan directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos donde se incluya el procedimiento tributario que tendrán aplicación en la vigencia siguiente a la aprobación.

5.2.2 INDICADORES DE APOYO A LA GESTIÓN TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO.

Estos indicadores se toman del texto Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales. DNP. 2008.

Su utilidad radica no solo en que dan cuenta de una situación en un momento dado, sino que permiten tomar decisiones gerenciales y políticas, relacionadas con el desarrollo de los territorios.

Elasticidades del recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB departamental

Objetivo: esta elasticidad mide la respuesta del recaudo de los impuestos frente a los cambios ocurridos en la actividad económica de la entidad territorial. Es decir, permite establecer si la entidad se beneficia, vía mayores recaudos, de los incrementos en el producto regional.

Lectura: niveles inferiores a 1 en el valor de este indicador pueden significar la incapacidad de la entidad para mantener la carga tributaria, bien sea por la falta de un papel más activo de sus oficinas recaudadoras, por deficiencias administrativas o por la debilidad de los mecanismos de control a la evasión, entre otros.

Rango: negativo, o positivo, o cero (%).

Relación del indicador: este indicador se calcula a partir de las cifras de operaciones efectivas a precios corrientes de cada año.

$$\text{Elasticidad del recaudo} = \frac{\text{Tasa de crecimiento nominal del PIB departamental}}{\text{Tasa de crecimiento nominal de cada impuesto}}$$

Donde PIB es el Producto Interno Bruto calculado por el DANE para cada departamento.

- Participación porcentual de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes

Objetivo: medir el porcentaje que cada impuesto representa dentro del total de ingresos tributarios y los ingresos corrientes.

Lectura: a mayor valor del indicador más representativo es el recaudo del impuesto dentro del total de ingresos tributarios y corrientes. El cálculo de este indicador se debe hacer en diferentes años de tal forma que permita analizar la evolución y la importancia relativa de los impuestos dentro de los recaudos de la entidad territorial y, a partir de allí, identificar las posibles causas de dichos cambios.

Rango: 0 o más (%).

Relación del indicador: este indicador relaciona el recaudo de cada impuesto frente al total de ingresos tributarios y frente al total de ingresos corrientes.

$$\text{Participación porcentual} = \frac{\text{Recaudo de cada impuesto}}{\text{Total ingresos tributarios}} * 100$$

También se puede calcular:

$$\text{Participación porcentual} = \frac{\text{Recaudo de cada impuesto}}{\text{Total ingresos corrientes}} * 100$$

Entidad responsable: entidad territorial.

- Rendimiento de los recaudos

Objetivo: Identificar las causas de este problema y las acciones por emprender para solucionarlos, las cuales permiten a su vez tomar decisiones como la eliminación del impuesto, en algunos casos.

Lectura: un valor superior a 1 para este indicador significa que el impuesto no es rentable para la entidad porque el costo es mayor que lo efectivamente recaudado.

Rango: 0 o más.

Relación del indicador: este indicador relaciona el costo de recaudación de cada impuesto frente a los recaudos de los ingresos tributarios.

$$\text{Rendimiento de los recaudos} = \frac{\text{Costo de rcaudación de cada impuesto}}{\text{Recaudo de los ingresos tributarios}}$$

Entidad responsable. Entidad territorial.

El costo de recaudación involucra todas las erogaciones en personal, bienes y servicios, entre otros atribuibles a las unidades administrativas responsables de la liquidación, recaudo y control de los ingresos tributarios

territoriales. Esta información se puede obtener de los pagos de funcionamiento de las dependencias responsables de esta actividad en la entidad.

5.3 HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PARA MEJORAR EL RECAUDO DE LOS INGRESOS PROPIOS

De acuerdo al Ministerio de Hacienda y crédito Público (2007), si bien el principal objetivo del Plan de Acción de la Gestión Tributaria es la obtención de mayores recaudos por vía legal, también puede incluirse en el plan otro tipo de objetivos, todos encaminados al objetivo principal, tales como:

Propuesta para adopción de nuevos impuestos o eliminación de ya existentes.

Modificación de tarifas.

- Desmonte de exenciones.
- Adecuación de la normatividad local a la normatividad nacional.
- Medición de la evasión y elaboración de estadísticas.
- Disminución de la evasión y la morosidad.
- Generación de cultura tributaria.
- Fortalecimiento del sistema de información tributaria.
- Mejoramiento del sistema de recaudo a través de instituciones financieras.

Para la definición de programas de fiscalización se deben tener en cuenta parámetros que definirán el quehacer tributario en términos de selección de contribuyentes, por ejemplo:

- Selección sectorial (sectores con mayor dinámica económica).
- Selección por registro de instrumentos en cámara de comercio.
- Selección con criterios espaciales (principales corredores comerciales).
- Selección por dinámica de ingresos (fuente entidades financieras).
- Selección por criterios de recaudo esperado (relación costo – beneficio).
- Selección de contribuyentes objeto de investigación con destino a archivo.

Cada proyecto deberá contener la meta que se propone alcanzar para lo cual se deberán incluir indicadores de cubrimiento, de recaudo y de eficiencia.

5.3.1 PRINCIPALES ASPECTOS QUE DIFICULTAN EL RECAUDO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Pública, 2007, señala que el incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de un número considerable de contribuyente, explicable por la poca conciencia tributaria y el escaso conocimiento de las normas sobre tributos, conduce a la adopción de conductas evasoras que deben ser corregidas mediante el proceso de fiscalización.

Una administración que no ejerce la fiscalización, es una administración débil y en consecuencia poco eficiente. Conviene entonces diseñar las estrategias necesarias para corregir las conductas evasoras y las causas que las producen.

5.4 ASPECTOS QUE EROSIONAN EL RECAUDO

■ Aspectos de orden legal

- a) Tarifas excesivamente altas, que no consultan la capacidad económica del contribuyente.
- b) Las exenciones tributarias que afectan la neutralidad del impuesto.
- c) La antigua práctica de conceder amnistías genera un tratamiento inequitativo y desmotiva el cumplimiento de las obligaciones.

■ Aspectos de orden administrativo

- a) Un registro integral que muestre la situación del contribuyente.
- b) Un registro confiable de datos.
- c) Procedimientos ágiles que faciliten la determinación del tributo.
- d) Un proceso objetivo de selección de casos para la fiscalización.
- e) Un buen nivel profesional de los funcionarios que deben cumplir con la tarea de administrar los tributos.
- f) Una eficiente infraestructura administrativa para el manejo de la administración tributaria.

Dentro de un manejo integral de la fiscalización, detectadas las fallas tanto del orden legal como administrativo, la primera actividad de la administración debe estar encaminada a corregir tales deficiencias.

5.4.1 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

Realice un ensayo (mínimo 3 páginas), sobre el recaudo de impuestos y las dificultades que se presentan en el mismo, a nivel municipal y departamental.

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: El ejercicio del contador en lo público cumple una múltiple función, pero también es un profesional que brinda herramientas para prevenir crisis y conflictos legales, jurídicos y políticos. El uso de indicadores no solo da una nota o una calificación fiscal, sino también que expresa las fallas en el ordenamiento territorial y en las dinámicas económicas.

Tenga en cuenta: Para profundizar más en el proceso de fiscalización, consultar el Manual de Fiscalización para Entidades Territoriales en <http://www.minhacienda.gov.co/>

Tener en cuenta: Los aspectos de orden administrativo, que contribuyen a la mejora del recaudo son:

- a) Un registro integral que muestre la situación del contribuyente.
- b) Un registro confiable de datos.
- c) Procedimientos ágiles que faciliten la determinación del tributo.
- d) Un proceso objetivo de selección de casos para la fiscalización.
- e) Un buen nivel profesional de los funcionarios que deben cumplir con la tarea de administrar los tributos.
- f) Una eficiente infraestructura administrativa para el manejo de la administración tributaria.

5.5 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE SENTENCIAS Y CONCEPTOS MÁS IMPORTANTES

5.5.1 IMPUESTOS MUNICIPALES

Un tipo de conflictos muy común es el referido a que varios municipios se atribuyen la potestad de cobrar impuestos que son también reclamados por otros. Se tiene en cuenta para estos casos el principio de territorialidad.

El principio de territorialidad en el Impuesto de industria y comercio, supone que un determinado municipio, sólo puede cobrar el respectivo impuesto sobre los ingresos obtenidos en su jurisdicción, lo que lleva a que el contribuyente para determinar la base gravable, deba restar del total los ingresos, los ingresos obtenidos o generados en otros municipios.

Se considera que el sujeto pasivo o contribuyentes ha obtenido ingresos en un municipio cuando ha desarrollado actividades comerciales, industriales o de servicios en su jurisdicción, utilizando o no un establecimiento comercial. El sólo hecho de llevar a cabo la operación gravada en predios del municipio ya lo convierte en responsable del impuesto. La ley 14 de 1983 ya no exige que la realización del ingreso se haga mediante Establecimientos de comercio, Sucursales comerciales o Agencias comerciales, es suficiente con que se haga uso de las instalaciones e infraestructura de un municipio para generar el ingreso, para que se deba tributar en el respectivo municipio.

En principio no debe existir dificultad alguna para determinar cuándo un ingreso es generado en uno o en otro municipio, pero hay casos en que el hecho generador sucede en varios municipios al tiempo, o se requiere que en cada municipio se desarrolle un proceso diferente, por lo que en estos casos resulta complicado determinar en cuál de todos se deben pagar los Impuestos.

TERRITORIALIDAD DEL IMPUESTO - Actividad comercial / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Carácter municipal

Conforme a la Ley 14 de 1983 Artículo 31 el impuesto de industria y comercio es un tributo de carácter municipal cuyo hecho generador es la actividad comercial, industrial o de servicios que debe tener ocurrencia dentro de la respectiva jurisdicción municipal y cuya base gravable, consecuentemente está constituida por los ingresos generados por tal actividad, también dentro del municipio respectivo. Estos elementos del tributo hecho generador y base gravable tienen, a su vez, el elemento territorial que contrae la ocurrencia de aquellos al ámbito de cada municipio, todo lo cual ha sido fijado por la ley y no puede ser modificado por los acuerdos o normas locales que lo regulan en cada jurisdicción, y menos por los funcionarios administrativos encargados de aplicarlas. Ya en reiteradas oportunidades se ha precisado que una de las características del impuesto de industria y comercio y avisos en su carácter local, que restringe su ámbito de aplicación y sus alcances a los límites territoriales del respectivo municipio. No se pueden gravar así las actividades realizadas en un determinado municipio, sujetas allí a gravamen en cualquiera otra localidad aduciendo que es en ésta última a donde se destina, o consume el producto, pues por una parte el hecho generador no es el consumo de bienes y servicios sino la prestación de actividades industriales, comerciales y de servicios y por la otra, el sujeto pasivo del gravamen no se sitúa en el lugar de consumo sino en el lugar en donde se realice la actividad gravada. Así las cosas, no podía la Administración de Medellín imponer gravámenes sobre ventas efectuadas en otros municipios

distintos a su jurisdicción pues la Ley 14 de 1983 compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, lo que señala es el hecho generador y la base gravable y no puede un municipio incluir en ésta ingresos percibidos por la comercialización de los bienes producidos, cuanto ésta se efectúa en otros municipios.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: DELIO GÓMEZ LEYVA

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número: 7670

Actor: DUNCAN S.A.

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA

Apelación de la sentencia de 30 de noviembre de 1995. Tribunal Administrativo de Antioquia. Industria y Comercio 1988. Fallo.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la demandada contra la sentencia del 30 de noviembre de 1995, estimatoria de las súplicas de la demanda, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la sociedad *Duncan S.A.* contra el acto administrativo mediante el cual el Municipio de Medellín le determinó el impuesto de Industria y Comercio por el año gravable de 1988.

ANTECEDENTES

1º. La sociedad actora tiene como actividad principal la fabricación, producción, importación, venta, exportación y distribución y mercadeo de broches, botones, refuerzos ganchos, agujas, alfileres, hebillas, cierres, cremalleras, entre otros y tiene su domicilio social en Barranquilla y, en la ciudad de Medellín, una oficina destinada a trámites y asesoría e informa a los clientes sobre los productos que fabrica y su aplicación en la industria de la confección, productos cuya venta se efectúa en Barranquilla.

El 20 de diciembre de 1988 la Administración Municipal matriculó de oficio a la sociedad *Duncan S.A.* por la supuesta actividad gravable desarrollada en Medellín.

El 5 de marzo de 1990, previa visita a la oficina de la sociedad mediante la Resolución 735 practicó liquidación provisional del Impuesto de Industria y Comercio sobre una base de ingresos estimados en \$8.000.000 provenientes de la actividad comercial (Código 6128) a la cual aplicó la tarifa del 6%.

Contra dicho acto administrativo la sociedad recurrió en reposición alegando que no ejerce en el Municipio de Medellín actividad gravada con el impuesto de Industria y Comercio y que la oficina que allí tiene sólo cumple la

función de información a los clientes sobre las mercancías producidas por la actora y facilitar los trámites a las empresas. Que como claramente se desprende de la visita administrativa, no tenía ingresos en Medellín por tal actividad.

El recurso fue fallado mediante la Resolución No. 1777 de junio 4 de 1991, que confirmó la Resolución 735 de marzo 5 de 1990.

Contra este acto administrativo la interesada recurrió en apelación reiterando la inexistencia de actividad gravable en Medellín y la Administración, mediante la Resolución SH 17 - 183 de 1991 confirmó la resolución que imponía el gravamen, aduciendo que de la certificación del revisor fiscal, en la medida que afirmaba que las ventas realizadas a clientes de la zona de Medellín estaban incluidos en el total de ingresos declarados en Barranquilla, hacía evidente que en la ciudad de Medellín sí se realizaba actividad mercantil, y que por el hecho que el producto se despachara desde Barranquilla no implicaba el desconocimiento de la actividad mercantil.

LA DEMANDA

Ante el Tribunal Administrativo de Antioquia acudió en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho la sociedad, alegando que con la expedición de las resoluciones acusadas infringió la Administración Municipal los Artículos 29 de la Constitución Política, 195 y 196 del Decreto ley 1333 de 1986, 40 de la Ley 153 de 1887, 10 de la Ley 49 de 1990, la Ley 45 de 1960 y los Acuerdos 47 de 1983 y 61 de 1989, Artículos 97 y 99, pues no podía imponerle el gravamen de industria y comercio a la sociedad cuando no tuvo ingresos por actividad desarrollada en Medellín, lugar en donde sólo tenía un empleado para la información, labor que no constituye ejercicio de actividad mercantil, ni tenía en esta ciudad agencia o sucursal.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las súplicas de la demanda, al considerar que evidentemente de los elementos probatorios allegados al proceso se podía deducir que para determinar la base del impuesto de industria y comercio en la ciudad de Barranquilla se partió de las ventas totales realizadas en esa ciudad, que es su domicilio, quedando desvirtuados los supuestos fundamentales del Artículo 195 del Decreto 1333 de 1986, y en cambio fortalecida la posición de la demandante, toda vez que al no ejercer actividades comerciales, ni industriales, ni de servicios en la jurisdicción del Municipio de Medellín, ni tener una agencia o sucursal en esta ciudad, no podía ser considerado sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio.

Citó como fundamento jurisprudencia del Consejero de Estado relacionada con la interpretación del Artículo 10 del Acuerdo 47 del Concejo Municipal de Medellín, relacionado con la actividad industrial y la facultad impositiva del Municipio donde la misma se desarrolla.

LA APELACIÓN

La apoderada del Municipio de Medellín al apelar la sentencia fundamenta el recurso exponiendo sus teorías acerca del contrato de compraventa, filosofía y territorialidad del tributo, para concluir que las venta efectuadas desde Barranquilla a clientes domiciliados en Medellín deben tributar en Medellín, porque tales compraventas se entienden perfeccionadas en esta ciudad conforme con lo establecido en el Artículo 1857 del Código Civil.

Además las circunstancias de orden fáctico y jurídico determinan la sujeción de la sociedad al impuesto de industria y comercio en Medellín, porque indudablemente es en esta ciudad donde obtiene los ingresos por la

venta de su producción, ya que es en ella en donde se hace publicidad al producto y se utiliza las edificaciones, servicios públicos, calles, avenidas, en fin, la infraestructura y el recurso humano para los voluminosos pedidos que significan elevados ingresos para la Compañía.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La actora ni la demandada alegaron de conclusión.

EL MINISTERIO PÚBLICO

Representado por la Procuraduría Octava Delegada ante la Corporación, pide la confirmación de la sentencia considerando que el Artículo 1º del Decreto 3070 de 1983 dispone que los contribuyentes que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios en más de un municipio, a través de sucursales o agencias, constituidas de acuerdo con lo definido por los Artículos 263 y 264 del Código de Comercio o de establecimientos de comercio debidamente inscritos, deberán registrar su actividad en cada municipio y llevar registros contables que permitan la determinación del volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en dichos municipios y que tales ingresos constituirán la base gravable.

Precepto del que se deduce que “quien ejerce actividad comercial en un municipio diferente de aquél en donde ejerce la industria, debe pagar en ese municipio los impuestos que correspondan sobre las ventas realizadas en ese municipio como comerciante.

Pero en este caso, como lo advierte el Agente del Ministerio Público ante el Tribunal, está debidamente demostrado que “la sociedad *Duncan S.A.* está domiciliada en Barranquilla (Fl. 2) no figura ni ha figurado inscrita en el registro mercantil que se lleva en la Cámara de Comercio de Medellín (Fl. 139), no ha constituido sucursales ni agencias ni establecimientos de comercio y en la oficina que abrió en Medellín no ejerce actividades comerciales, por cuanto los pedidos lo hacen los clientes directamente a la factoría de Barranquilla (Fl. 178 a 209 y 71 ss.) y, por otra parte, “las ventas registradas contablemente en los libros de la sociedad *Duncan S.A.* en los períodos fiscales de 1988, 1989 y 1990, aparecen totalmente declaradas en la liquidación privada de industria y comercio en el Municipio de Barranquilla”, como tuvieron oportunidad de constatarlo los peritos que al efecto fueron designados (Fl. 178 a 180) y lo certifica el revisor fiscal de la Compañía (fl. 235).

Por lo que, al estar plenamente probado que la sociedad no ejerce actividades comerciales en la ciudad de Medellín, no es responsable del impuesto de industria y comercio en este Municipio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El punto fundamental que se debate en la demanda consiste en considerar si los ingresos obtenidos por ventas efectuadas en Barranquilla pueden ser gravadas en el Municipio de Medellín.

La Sala comparte los argumentos del Tribunal *a quo*, y habrá de confirmar la providencia apelada, porque conforme a la Ley 14 de 1983, Artículo 31, el impuesto de industria y comercio es un tributo de carácter municipal cuyo hecho generador es la actividad comercial, industrial o de servicios que debe tener ocurrencia dentro de la respectiva jurisdicción municipal y cuya base gravable, consecuencialmente está constituida por los ingresos generados por tal actividad, también dentro del municipio respectivo.

Estos elementos del tributo, hecho generador y base gravable tienen, a su vez, el elemento territorial que contrae la ocurrencia de aquellos al ámbito de cada municipio, todo lo cual ha sido fijado por la ley y no puede ser modificado por los acuerdos o normas locales que lo regulan en cada jurisdicción, y menos por los funcionarios administrativos encargados de aplicarlas.

Ya en reiteradas oportunidades la Sala ha precisado que una de las características del impuesto de industria, comercio y avisos en su carácter local, que restringe su ámbito de aplicación y sus alcances a los límites territoriales del respectivo municipio. No se pueden gravar así las actividades realizadas en un determinado municipio, sujetas allí a gravamen, en cualquiera otra localidad aduciendo que es en esta última a donde se destina, o consume el producto, pues por una parte el hecho generador no es el consumo de bienes y servicios sino la prestación de actividades industriales, comerciales y de servicios y por la otra, el sujeto pasivo del gravamen no se sitúa en el lugar de consumo sino en el lugar en donde se realice la actividad gravada.

De aceptar la tesis de la apoderada de Medellín implicaría gravar absolutamente en este Municipio la totalidad de las empresas cuyos productos se consumen en este Municipio incluidas las ventas efectuadas por sociedad en el extranjero, que escapan obviamente a la actividad impositiva del Estado Colombiano.

Así las cosas, no podía la Administración de Medellín imponer gravámenes sobre ventas efectuadas en otros municipios, distintos a su jurisdicción pues la Ley 14 de 1983 compilada en el Decreto ley 1333 de 1986, lo que señala es el hecho generador y la base gravable y no puede un municipio incluir en ésta ingresos percibidos por la comercialización de los bienes producidos, cuanto ésta se efectúa en otros municipios.

Por último, observa la Sala, que la sentencia apelada coincide con el criterio del Consejo de Estado expresado desde la sentencia del 2 de marzo de 1992 (Expediente No. 3581, Actor: Aluminio Reynolds Santo Domingo S.A., Ponente Doctor Carmelo Martínez Conn), oportunidad en la cual consideró con fundamento en el Artículo 31 de la Ley 14 de 1983 que el ejercicio de la actividad industrial en la ciudad de Barranquilla (sede principal) le da derecho a esta ciudad a liquidar el impuesto sobre el valor de la comercialización de la producción realizada en ella en su condición de industrial. Por lo tanto, los ingresos por venta realizadas en dicha ciudad forman parte de la base gravable, aunque su destino sea clientes de otras ciudades, porque es Barranquilla en donde se reputa realizada la venta en desarrollo de la actividad industrial.

Distinto es el caso de las empresas que mediante un establecimiento de comercio realizan actividades comerciales en municipio distinto al de su sede fabril, evento en el cual el Municipio en cuyo territorio se realice tal actividad, puede imponer el gravamen conforme con las previsiones de las Leyes 14 de 1983 Artículos 31 a 33 y 49 de 1990 Artículo 77.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

1. CONFIRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 30 de noviembre de 1995 en el juicio 916943.
2. RECONÓCESE personería al Abogado Gonzalo Pérez Luna conforme a la sustitución del poder que obra a folio 332 del expediente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en la Sesión de la fecha.

Consuelo Sarria Olcos, Presidente de la Sala, ausente; Germán Ayala Mantilla, Julio E. Correa Restrepo, Delio Gómez Leyva.

Carlos A. Flórez Rojas, Secretario.

ASESORÍA No. 017991

30 de junio de 2009

Consultante: WALFRANDO ADOLFO FORERO BEJARANO

Alcalde Municipal

Municipio de Tocancipá

Tocancipá, Cundinamarca

Tema: Plusvalía y Valorización

Subtema: Exenciones

En atención a su consulta radicada en esta Dirección bajo el número del asunto, daremos repuesta en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, es decir, la respuesta no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Consulta: “Si existe alguna norma que exonere o excluya de la obligación de cumplir con el pago por los conceptos de trámite de licencias de construcción, plusvalía y valorización a las sociedades de economía mixta por las actividades desarrolladas dentro de la jurisdicción local; caso puntal ECOJETROL”.

Al respecto, nos permitimos manifestarle que una vez revisada la normatividad sobre licencias de construcción, contribución de valorización y plusvalía no encontramos que en ninguno de sus apartes se establezca exención de dichos impuestos a las sociedades de economía mixta, en el Decreto 1333 de 1986, en su artículo 237 dispone, en relación con la contribución de valorización, la excepción para los inmuebles contemplados en el concordato con la Santa Sede y los bienes de uso público.

Sin embargo, en cuanto a las exenciones y el órgano competente para decretarlas, es necesario acudir a lo previsto en los artículos 287 y 294 de la Constitución Política, que establecen:

“Art. 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Participar en las rentas nacionales.

“Art. 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

Conforme a las normas transcritas, al ser competencia de las entidades territoriales “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” y estarle vedado al legislador conceder exenciones sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales, la facultad de conceder exenciones sobre los tributos locales, radica exclusivamente en el Concejo Municipal.

Ahora bien, las razones que impulsan a la citada corporación para conceder exenciones deben estar relacionadas con el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, pues el artículo 258 del Decreto ley 1333 de 1986 – Código de Régimen Municipal establece:

“Artículo 258. Los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, solo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”.

Por su parte, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 ordena:

Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Pues bien, a pesar de que es de la total competencia del concejo municipal cualquier decisión respecto a la concesión de exenciones tributarias, existen requisitos que deben cumplirse al momento de aprobar un acuerdo en tal sentido. Tales requisitos se refieren a:

1. La consistencia de las exenciones tributarias con el plan de desarrollo y con el marco fiscal de mediano plazo.
2. El estudio y presentación del impacto fiscal de la medida propuesta.
3. La presentación de los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente alternativa de financiación que genera los costos de una medida como la estudiada.
4. La limitación relativa al plazo de la exención.

ASESORÍA No. 013826

19 de mayo de 2009

Consultante: CLINTON RENÉ SÁNCHEZ CANDELA

Secretario de Gobierno y de Asuntos Jurídicos

Chiquinquirá, Boyacá

Tema: Impuesto de Alumbrado Público

En atención a su solicitud a esta Dirección nos permitimos manifestarle que de conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades. Por lo anterior, la respuesta se remite de conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, de manera general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

¿Es viable realizar obras de expansión, mantenimiento, construcción, y mejoramiento, del sistema de semaforización de la ciudad, con recursos del impuesto de alumbrado público?

El impuesto de alumbrado público, una vez adoptado por el Concejo Municipal mediante acuerdo en el que se defina la totalidad de los elementos de la obligación tributaria, se constituye en una fuente de ingresos propios del municipio que se podrá destinar a cubrir los costos de la prestación del servicio de alumbrado público. Tanto el ingreso como el gasto deben ser presupuestados por el municipio.

La actual autorización legal para establecer este impuesto no ordena una destinación especial del mismo, pero si el Concejo Municipal le determina una destinación específica se deberá cumplir lo señalado por la Corporación Municipal.

Si dicha destinación es la de cubrir los costos de la prestación del servicio de alumbrado público,

Se deberá remitir a la definición que trae el Decreto 2424 de 2006:

“Artículo 2º. – Definición servicio de Alumbrado Público: Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El

servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.

Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal.

También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito.” (Se subraya).

Como se desprende del artículo transcrito, el servicio de alumbrado público tiene por objeto proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, razón por la cual, consideramos que la semaforización no está incluida dentro de este servicio, toda vez que la misma no tiene por objeto garantizar tal iluminación.

Así las cosas, las obras relacionadas con la expansión, mantenimiento, construcción, y mejoramiento, del sistema de semaforización podrán ser financiadas con los ingresos corrientes de libre destinación y con las transferencias de propósito general establecidas por la Ley 715 de 2001.

La destinación del impuesto de alumbrado público no está definida por la legislación que hoy lo autoriza, por tanto el Concejo Municipal puede conservarlo como un ingreso de libre destinación o destinarlo solamente a cubrir el alumbrado público o si también incluye la semaforización.

ASESORÍA No. 017514

23 de junio de 2009

Consultante: EFRAÍN SÁNCHEZ VARGAS

Profesional Universitario Presupuesto

Tuluá, Valle

Tema: Impuesto de Alumbrado Público

En atención a su solicitud a esta Dirección nos permitimos manifestarle que, de conformidad con el Decreto 4712 de 2008, la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades. Por lo anterior, la respuesta se remite de conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, de manera general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

“¿Pueden los municipios gravar con el impuesto de alumbrado público a los predios urbanos no construidos ya sean urbanos edificados o urbanizables no urbanizados?”

“¿Pueden los municipios gravar con el impuesto de alumbrado público a los predios rurales en los centros poblados y en las fincas dispersas?”

El impuesto sobre el servicio de alumbrado público fue autorizado inicialmente para el Distrito Capital por la Ley 97 de 1913 y extendida, tal autorización, a los demás municipios con la Ley 84 de 1915. El literal d) del artículo primero de la Ley 97 de 1913 dice:

Artículo 1º “El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental: ...“d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.” (...).”

Este literal fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-504/02 donde precisa que es de resorte del Concejo Municipal la determinación de los demás elementos del tributo. El Consejo de Estado había manifestado también que la creación legal del impuesto establece que los sujetos activos son los municipios, que el hecho imponible es el servicio de alumbrado público y que la tarifa, la base gravable y los sujetos pasivos del impuesto deben ser definidos mediante acuerdo del Concejo Municipal, correspondiéndole al municipio las facultades de administración y control.

Sección Cuarta, Sentencia de noviembre 13 de 1998 Rad. 9124. Magistrado Ponente Julio Enrique

Correa Restrepo.

Impuestos departamentales

El siguiente caso muestra una relación de desequilibrio y de posible cesión no legal de derechos de tributación. En la ciudad de Villavicencio se pretende realizar el cobro del impuesto de estampilla, publicación y timbre, del departamento de Guainía.

Bogotá D.C., 2004-10-01

035005-04

Doctor

JAIR HENAO OROZCO

Secretario de Hacienda

Gobernación del Guainía

Inírida (Guainía)

Palacio administrativo departamental

Respetado doctor:

Mediante oficio radicado el 30 de julio de 2004 con el número 50925, nos solicita orientación a propósito de las siguientes situaciones:

1. Recaudo directo por parte de la Asamblea Departamental de los derechos de publicación.
2. Cambio del sistema de control de los tributos denominados estampillas en el interior del Departamento, por impresiones realizadas en cada cuenta por pagar o utilización de papel adhesivo impreso por computador.
3. Frente a la inexistencia de Cámara de Comercio en la jurisdicción del Departamento, es posible que la Cámara de Comercio de Villavicencio liquide y recaude el impuesto de timbre para el departamento del Guainía, toda vez que esta Cámara de Comercio tiene una oficina para adelantar trámites.

En primer lugar es necesario poner de presente que la asesoría que presta la Dirección General de Apoyo Fiscal a las entidades territoriales, en los términos del Decreto 246 de 2004, no comprende la solución directa de problemas específicos. De conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Consideraciones

1. Las funciones de las asambleas departamentales se encuentran en: (i) Artículo 300 de la Constitución Política (ii) Artículos 60 y 62 del Decreto 1222 de 1986, normas dentro de las cuales no se encuentra la función de recaudo ni de generación por el desarrollo de su actividad de ningún tipo de ingresos; postura normativa que resulta coherente con la naturaleza de estas corporaciones de representación popular, que aunque participan en la administración del departamento, sus funciones las desarrollan a través de sesiones y con la expedición de actos que se denominan ordenanzas y resoluciones; así las cosas, no puede hacer parte de las competencias de una Asamblea el recaudo de ingresos desde la perspectiva funcional.

Ahora bien, una cosa es la autonomía presupuestal de la cual gozan las Asambleas en materia de gasto y otra la posibilidad de generar ingresos, lo que se encuentra en cabeza del Gobernador de acuerdo con lo establecido en el numeral 11 del artículo 305 de la Constitución Política, disposición prevé:

Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.

(...)

Desde la perspectiva presupuestal se encuentra un inconveniente adicional, el cual consiste en que los recursos que recauda la Asamblea quedan por fuera del presupuesto, como quiera que no se tienen en cuenta por el Gobernador para la elaboración del mismo, toda vez que el presupuesto de una Asamblea sólo prevé como ingresos las transferencias que se hace desde la administración central.

Para concluir, por expresa previsión constitucional le corresponde al Gobernador, quien delega esta función a la secretaría de hacienda, el recaudo de las rentas departamentales, función que en ningún apartado normativo aparece concurrentemente con las asambleas departamentales.

2. En lo que atañe con la situación planteada en el numeral 2, entendiendo su interés por sustituir las estampillas por un sistema de impresión más económico, se advierte que en la sentencia C-538 de 2002 la Corte Constitucional analizando la Ley 662 de 2001 (estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico), en particular el parágrafo de su artículo 4° (mediante el cual se permitía sustituir la estampilla física por otro sistema de recaudo), señaló lo siguiente:

“Regla ésta que atenta primeramente contra lo dispuesto en el artículo 300-4 de la Constitución Política, toda vez que la competencia tributaria de las Asambleas Departamentales debe sujetarse a la ley que en forma precisa establezca un tributo o autorice su creación. Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil delegación impositiva a favor de las Asambleas, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (Art. - 150-10 C.P.). De lo cual se sigue que el parágrafo cuestionado estaría habilitando tácitamente a la Asamblea Departamental del Atlántico para ponerse en el lugar del Congreso estableciendo otro sistema de recaudo – diferente a la estampilla-, y por tanto, para hacer a través de ordenanza lo que le corresponde al Congreso hacer mediante ley (art. 121 C.P.). Por donde, el ejercicio de la alternativa prevista en el parágrafo sólo tendría un efecto: el de desvirtuar el sentido y alcance de la ley 662 de 2001. O lo que es igual: el de desarrollar el germen de su propia negación teleológica. (...). Por consiguiente, el parágrafo del **artículo 4 de la ley 662 de 2001 será declarado inexecutable.**”.

De tal forma que en opinión de la Corte Constitucional, la modificación de la estampilla por otro medio de impresión origina un recaudo a través de un medio diferente a la estampilla, y en ese sentido considera la Corte que es el legislador el único facultado para establecer un sistema de recaudo diferente a la estampilla, y que una norma de esas características es contraria a la Constitución. En ese orden de ideas, este Despacho considera pertinente que las entidades territoriales se abstengan de modificar las estampillas por otro medio de impresión.

Respecto del impuesto de registro, se tiene que si los responsables de la liquidación y recaudo son la oficina de registro y la cámara de comercio, éstas presentarán la declaración y pagarán el impuesto en el departamento en el que realicen el registro, de acuerdo con lo previsto en el artículo 232 de la ley 223 de 1995, que prevé:

Artículo 232.- Lugar de pago del impuesto. El impuesto se pagará en el Departamento donde se efectúe el registro. Cuando se trate de bienes inmuebles, el impuesto se pagará en el Departamento donde se hallen ubicados estos bienes.

En caso de que los inmuebles se hallen ubicados en dos o más Departamentos, el impuesto se pagará a favor del Departamento en el cual esté ubicada la mayor extensión del inmueble.

Así las cosas, corresponderá a la entidad verificar si se realizan actos de registro dentro de su jurisdicción, caso en el cual el impuesto por este concepto tendrá como beneficiaria a la misma.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

5.5.2 EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

Seleccione en la web, uno de los casos más controvertidos en materia de discusión jurídica y relacionado con los impuestos territoriales y elabore en una o dos hojas, un breve informe que contenga:

1. Ubique el contexto: Municipio o departamento, año, situación fiscal del ente territorial en ese momento.
2. Petición y demanda
3. Respuesta
4. Conclusiones

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

Tener en cuenta: EL DEBER SER DE LA AUDITORÍA

OMAR DE JESÚS MONTILLA GALVIS¹, LUIS GUILLERMO HERRERA MARCHENA²

1. Contador Público y especialista en Gerencia Financiera con Énfasis Internacional, Universidad Libre; magíster en administración, Universidad del Valle; postgrado en Derecho Constitucional y candidato a doctorado en Nuevas Tendencias de Dirección de Empresas, Universidad de Salamanca; profesor titular, Universidad del Valle; director Grupos de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, y de Contabilidad, Finanzas y Gestión Pública; reconocidos por Colciencias.

2. Contador Público y profesor, Universidad de Medellín; Asistente de Investigación del Grupo de Investigación en Contabilidad, Finanzas y Gestión Pública.

Tomado de Revista Estudios Gerenciales Vol.22 no.98 Cali. En./Mar. 2006. ISSN 0123-5923. El artículo completo está disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s0123-59232006000100004&script=sci_arttext

RESUMEN

No falta mucho tiempo para asistir a la integración de las sociedades de la Tierra, a llegar a lo que algunos denominan "aldea global". No podemos detener los cambios, u oponernos a ellos con la idea de que si les somos indiferentes y no les damos importancia no suceden. Las naciones se vienen transformando multidimensionalmente, no es sólo la tecnología, ni los nichos de mercado, ni las formas de producción, ni la competencia en las economías liberadas, es un cambio en la manera cognoscitiva de pensar y actuar en el mundo de hoy.

La auditoría es una práctica de trascendental importancia social y económica, permite entablar relaciones de diversa índole entre los agentes económicos, debido a la confianza que se deposita en el trabajo de los contadores públicos cuando ellos extienden su garantía personal o fe pública, respecto del trabajo de investigación denominado auditoría.

Es respecto al conocimiento sobre la auditoría que el presente artículo propone hacerle frente a la necesidad de cambio, las adaptaciones y transformaciones con las que sobreviven las especies, la auditoría se ve en grave riesgo de ser absorbida por otras profesiones, motivo por el cual es necesario comenzar un proceso de adaptación para que sobreviva como una práctica propia de los contadores públicos.

La adaptación propuesta tiene como fin la evolución de la auditoría, "articulando" toda la información derivada del desarrollo del objeto social de las organizaciones para realizar gestión del conocimiento en las mismas, de este modo convertir dicho conocimiento en la ventaja competitiva más importante de la organización.

PISTAS DE APRENDIZAJE



Traer a la memoria:

No es posible esperar que la auditoría continúe con las ideas de su génesis antes de la era cristiana, o con los cambios sufridos a causa de la gran depresión, la responsabilidad de la auditoría ahora tiene que ver con el mejoramiento de la sociedad como efecto del cambio de las organizaciones.

Es hora de romper el statu quo de la auditoría, de no caminar de espaldas a las realidades de la organización, de liberarse de la idea atávica de que la auditoría únicamente se ocupa de otorgar la razonabilidad de los estados financieros, bajo la óptica macroeconómica de los hechos financieros.

Las organizaciones necesitan de los contadores públicos para ayudar a dinamizar su evolución, esto sólo es posible por medio del conocimiento de las mismas.

6 PISTAS DE APRENDIZAJE

Tener en cuenta que: De acuerdo al Artículo 286 de la Constitución Nacional. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Tenga presente que: El origen y legalidad de los impuestos está regido por un marco que protege las rentas de las entidades departamentales y locales y que proporciona elementos para atender inquietudes, incumplimientos y sanciones a la que se ven enfrentadas y afectadas negativamente en muchos casos, las pequeñas empresas locales.

Traer a la memoria que: La facultad para recaudar impuestos está asignada con base en el proceso de descentralización fiscal en los tres niveles de la administración pública (nacional, departamental y local):

En el primer nivel, el del Gobierno Nacional, existe la potestad sobre los impuestos a la renta y el IVA básicamente.

En el segundo, el de los gobiernos departamentales sobre la cerveza, los licores, y el cigarrillo, entre otros

Y en el de los gobiernos locales (municipios), sobre los impuestos: predial, de vehículos, impuesto de industria y comercio, consumo de gasolina a motor y acpm, entre otros.

Tener en cuenta: De acuerdo al Artículo 286 de la Constitución Nacional. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.

Tenga presente: El origen y legalidad de los impuestos está regido por un marco que protege las rentas de las entidades departamentales y locales y que proporciona elementos para atender inquietudes, incumplimientos y sanciones a la que se ven enfrentadas y afectadas negativamente en muchos casos, las pequeñas empresas locales.

Traer a la memoria: La facultad para recaudar impuestos está asignada con base en el proceso de descentralización fiscal en los tres niveles de la administración pública (nacional, departamental y local).

En el primer nivel, el del Gobierno Nacional, existe la potestad sobre los impuestos a la renta y el IVA básicamente.

En el segundo, el de los gobiernos departamentales sobre la cerveza, los licores, y el cigarrillo, entre otros

Y en el de los gobiernos locales (municipios), sobre los impuestos: predial, de vehículos, impuesto de industria y comercio, consumo de gasolina a motor y acpm, entre otros.

Tener en cuenta: los principales impuestos municipales son Impuesto de industria y comercio, Impuesto Complementario de avisos y tableros, Impuesto Predial Unificado, Retención en la fuente para el impuesto de industria y comercio, Impuesto de vehículos, Impuesto a la Delineación Urbana, Sobretasa a la Gasolina.

Tenga presente: Colombia posee 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Traer a la memoria:

- **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.

Tener en cuenta: El distrito capital opera en algunos casos como departamento. Y para el caso del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco “ De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 3o., del Decreto 3258 de 1968, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en el ámbito de jurisdicción, de conformidad con el artículo 1o., de la Ley 19 de 1970”.

Tenga presente: Colombia posee 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Traer a la memoria estos conceptos:

- **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.
- **Sujeto Activo:** Es el ente público que se encarga de controlar y recibir el tributo mediante una ley.

Tener en cuenta: Los principales impuestos son el Impuesto de industria y comercio, Impuesto Complementario de avisos y tableros, Impuesto Predial Unificado, Retención en la fuente para el impuesto de industria y comercio, Impuesto de vehículos, Impuesto a la Delineación Urbana, Sobretasa a la Gasolina.

Tenga presente: Colombia tiene 1118 municipios y 5 distritos (Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta).

Traer a la memoria: estos conceptos:

- **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto.
- **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria.
- **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto.
- **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley.
- **Sujeto Activo:** Es aquel que faculta la ley para administrar y recibir tributos, quien tiene el derecho a recibir el pago. En el nivel territorial son los departamentos, municipios y distritos.
- **Período Gravable:** es el lapso de tiempo en el que se causa el impuesto que usualmente es de un año.
- **Causación:** es el momento en que surge la obligación de pagar el impuesto

Tener en cuenta que: El ejercicio del contador en lo público cumple una múltiple función, pero también es un profesional que brinda herramientas para prevenir crisis y conflictos legales, jurídicos y políticos. El uso de

indicadores no solo da una nota o una calificación fiscal, sino también que expresa las fallas en el ordenamiento territorial y en las dinámicas económicas.

Tenga presente que: Para profundizar más en el proceso de fiscalización, consultar el Manual de Fiscalización para Entidades Territoriales en <http://www.minhacienda.gov.co/>

Traer a la memoria: Los aspectos de orden administrativo, que contribuyen a la mejora del recaudo son:

- a) Un registro integral que muestre la situación del contribuyente.
- b) Un registro confiable de datos.
- c) Procedimientos ágiles que faciliten la determinación del tributo.
- d) Un proceso objetivo de selección de casos para la fiscalización.
- e) Un buen nivel profesional de los funcionarios que deben cumplir con la tarea de administrar los tributos.
- f) Una eficiente infraestructura administrativa para el manejo de la administración tributaria.

Tener en cuenta: EL DEBER SER DE LA AUDITORÍA

OMAR DE JESÚS MONTILLA GALVIS¹, LUIS GUILLERMO HERRERA MARCHENA²

1. Contador Público y especialista en Gerencia Financiera con Énfasis Internacional, Universidad Libre; magíster en administración, Universidad del Valle; postgrado en Derecho Constitucional y candidato a doctorado en Nuevas Tendencias de Dirección de Empresas, Universidad de Salamanca; profesor titular, Universidad del Valle; director Grupos de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, y de Contabilidad, Finanzas y Gestión Pública; reconocidos por Colciencias.

2. Contador Público y profesor, Universidad de Medellín; Asistente de Investigación del Grupo de Investigación en Contabilidad, Finanzas y Gestión Pública.

Tomado de Revista Estudios Gerenciales Vol.22 no.98 Cali. En./Mar. 2006. ISSN 0123-5923. El artículo completo está disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s0123-59232006000100004&script=sci_arttext

RESUMEN

No falta mucho tiempo para asistir a la integración de las sociedades de la Tierra, a llegar a lo que algunos denominan "aldea global". No podemos detener los cambios, u oponernos a ellos con la idea de que si les somos indiferentes y no les damos importancia no suceden. Las naciones se vienen transformando multidimensionalmente, no es sólo la tecnología, ni los nichos de mercado, ni las formas de producción, ni la competencia en las economías liberadas, es un cambio en la manera cognoscitiva de pensar y actuar en el mundo de hoy.

La auditoría es una práctica de trascendental importancia social y económica, permite entablar relaciones de diversa índole entre los agentes económicos, debido a la confianza que se deposita en el trabajo de los

contadores públicos cuando ellos extienden su garantía personal o fe pública, respecto del trabajo de investigación denominado auditoría.

Es respecto al conocimiento sobre la auditoría que el presente artículo propone hacerle frente a la necesidad de cambio, las adaptaciones y transformaciones con las que sobreviven las especies, la auditoría se ve en grave riesgo de ser absorbida por otras profesiones, motivo por el cual es necesario comenzar un proceso de adaptación para que sobreviva como una práctica propia de los contadores públicos.

La adaptación propuesta tiene como fin la evolución de la auditoría, "articulando" toda la información derivada del desarrollo del objeto social de las organizaciones para realizar gestión del conocimiento en las mismas, de este modo convertir dicho conocimiento en la ventaja competitiva más importante de la organización.

No es posible esperar que la auditoría continúe con las ideas de su génesis antes de la era cristiana, o con los cambios sufridos a causa de la gran depresión, la responsabilidad de la auditoría ahora tiene que ver con el mejoramiento de la sociedad como efecto del cambio de las organizaciones.

Es hora de romper el statu quo de la auditoría, de no caminar de espaldas a las realidades de la organización, de liberarse de la idea atávica de que la auditoría únicamente se ocupa de otorgar la razonabilidad de los estados financieros, bajo la óptica macroeconómica de los hechos financieros.

Las organizaciones necesitan de los contadores públicos para ayudar a dinamizar su evolución, esto sólo es posible por medio del conocimiento de las mismas.

7 GLOSARIO

Impuesto progresivo. Es aquel cuya tasa de tributación o tarifa aumenta en la medida en que el ingreso aumenta, con lo cual el agente que más ingresos recibe debe pagar mayores impuestos porcentualmente. Por ejemplo el impuesto de renta es considerado un impuesto progresivo en la medida en que los agentes con mayores ingresos deben pagar una tasa más alta. (El tiempo, 2005).

Impuesto regresivo. Es aquel en el que se capta un porcentaje menor en la medida en que el ingreso aumenta. Un ejemplo de impuesto regresivo es el IVA a los bienes básicos porque afecta en mayor proporción a los agentes con menores ingresos. (El tiempo, 2005).

Principio de eficiencia tributaria. Se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo) Corte Constitucional. Sentencia C-419 de 1995.

Principio de No confiscatoriedad. Hacer referencia a que el tributo no puede alcanzar un nivel que absorba una parte sustantiva de las rentas, ingresos, o patrimonio de los contribuyentes". (Robles, 2006).

Principio de equidad. Es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión. (Corte Constitucional. Sentencia C-734 de 2002.M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Confiscación consiste en la transferencia obligada de los bienes o rentas de una persona al Estado, por decisión unilateral de este, sin derivarse derecho ni compensación alguna al propietario de los mismos. (Robles, 2006).

Expropiación Consiste en la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada, autorizada únicamente por ley expresa del congreso en favor del Estado, previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. (Robles, 2006)

Límite a la imposición: Equivale a aquella medida que al traspasarse, produce consecuencias indeseables o imprevisibles, de tal modo que provoca efectos que menoscaban la finalidad de la imposición o que, se opone a reconocidos postulados políticos, económicos, o sociales. Todo gravamen influye sobre la conducta del contribuyente y esto sucede particularmente cuando llega a determinada medida o la pasa, y suele hablarse de límites de la imposición cuando su medida influye sobre la conducta del contribuyente en forma tal que el efecto financiero corre peligro de malograrse o que la imposición produzca efectos indeseables. (Robles, 2006).

Por ello, si el estado pretende que los contribuyentes cumplan adecuadamente con sus obligaciones tributarias, debe tener presente los siguientes límites a la imposición: i) Límite psicológico, que es el punto a partir del cual el contribuyente prefiere el riesgo al cumplimiento de la obligación tributaria; ii) Límite económico, entendido como el límite real de soportar la carga tributaria; iii) Límite jurídico, que pretende normar el límite económico real del contribuyente. Este último lo encontramos en la Constitución y en la Jurisprudencia.

Presión Tributaria de un país es el resultado de dividir el total de los tributos que afectan a los contribuyentes entre el producto bruto interno, y tratándose de la presión tributaria personal se deberá dividir el total de los tributos que paga un contribuyente entre el total de sus ingresos. (Robles, 2006).

Estanco. **Monopolio** en la producción o venta de un determinado bien asumido por el estado u otorgado a particulares a cambio de un ingreso al fisco. Los estancos más comunes son los del **tabaco** y **licores**. (Universidad distrital, 2012).

Tributo: es la figura legal, que usan las administraciones, con el fin de generar obligaciones tributarias de pago, a sujetos económicos pasivos tanto individuos como empresariales. Existen 3 tipos (Caldas, 2009):

1. **Impuesto:** es el tributo que no representa algún derecho específico como contraprestación (pueden ser directo o indirectos).
2. **Tasa:** es el tributo obligado que resulta del disfrute de un servicio que se le prestara la administración pública.
3. **Contribución especial:** tributo generado a los propietarios de viene inmobiliarios cuando el valor del mismo aumenta, como consecuencia de la construcción de una obra pública, generalmente es de carácter municipal.

Entidad Territorial: según el Art. 286 de la Constitución Colombiana, es un organismo de Derecho público que posee la capacidad necesaria dentro de los términos de la Constitución y la Ley, para ser depositado de competencias y funciones para ser desarrolladas dentro del marco de su Autonomía para un ámbito territorial definido, en este orden de ideas son un órgano con capacidad, autonomía y facultades de acción y representación, siendo así, los departamentos, municipios, distritos, regiones, territorios indígenas y las provincias, entidades territoriales (González-Varas, 2005).

Principio de Territorialidad: supone que un determinado municipio, solo puede cobrar el respectivo impuesto sobre los ingresos obtenidos en su jurisdicción, lo que lleva a que el contribuyente para determinar la base gravable, deba restar del total de los ingresos, los ingresos obtenidos o generados en otros municipios (Corte Constitucional, 2006).

Catastro Inmobiliario: es el conjunto de datos y descripción de los inmuebles, con características como superficies, situación, cultivos o aprovechamiento, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas, que den a conocer la propiedad territorial (Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia, 2002).

Rentas propias: Son todos los ingresos corrientes generados por el ente territorial diferente al de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación (Silva, 2008).

Descentralización Territorial: es cuando se confiere cierta autonomía en las funciones administrativas a las colectividades regionales con el fin de que se determinen por sí mismas. Su máxima expresión se da a través de las entidades territoriales, como son los departamentos o municipios (Vélez, 2005).

Valorización: es “el gravamen obligatorio decretado por el Municipio, en razón del mayor valor económico producido en un inmueble, con la ocasión de una obra pública realizada por el Municipio dentro de su territorio, contribución que no puede sobrepasar el monto del beneficio estimado y los límites económicos establecidos por la Ley y este Estatuto.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público .República de Colombia, 1979).

Derecho tributario: “Es aquella parte del Derecho Administrativo que expone los principios y las normas relativas a la imposición y a la recaudación de los tributos y analiza las consiguientes relaciones entre los entes públicos y los ciudadanos” (Gianini, citado por Bravo, 1997).

Presupuesto Público: Este presupuesto contempla el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual, está ligado de forma primordial al plan de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa e indirectamente una importante proporción de estos recursos, por lo cual requiere de una importante planificación, en tanto se analice la racionalidad del gasto en los diversos programas, con lo objetivos y metas del mismo plan (Martner, 2004).

Esfuerzo fiscal: Hace referencia al grado en que un gobierno subnacional (departamental) grava con impuestos las bases gravables que tiene disponibles. El esfuerzo fiscal definido de esta manera es una función de las tarifas aplicadas, del sistema de exenciones prevaleciente y del esfuerzo hecho por las administraciones subnacionales en la aplicación de los impuestos (DNP, 2005)

Indicador Dato que expresa la descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política y social de la entidad territorial. (DNP, 2008)

Balance del tesoro. Superávit del año anterior a la vigencia que se analiza, incorporado como recursos del balance al presupuesto del respectivo año. DNP, 2008).

Sentencia. Es una [resolución judicial](#) dictada por un [juez](#) o [tribunal](#) que pone fin a la [litis](#) ([civil](#), [de familia](#), [mercantil](#), [laboral](#), contencioso-[administrativo](#), etc.) o causa [penal](#). (Devis, 1988).

Inexequibilidad. Clase de sentencia emitida por la Corte Constitucional en la que se manifiesta que una Ley es contraria a la Constitución Nacional y por lo tanto debe desaparecer total o parcialmente del orden jurídico. (Art. 241 C.P. –Funciones de la Corte Constitucional; numerales 4, 8 y 10 y párrafo).

Beneficio tributario. Incentivo otorgado por la administración de impuestos con el fin de favorecer al contribuyente en sus deudas o liquidaciones de impuestos y a la vez lograr mayores recaudos. (Actualícese, 2012).

Gestión de ingresos Es el conjunto de decisiones, acciones y procesos que realiza un ente territorial para acceder a los recursos necesarios para cubrir su gastos de funcionamiento y de inversión. (Silva, 2008).

Rendimientos financieros. Corresponde a los ingresos obtenidos por la colocación de los recursos del municipio o del departamento en el mercado de capitales o en títulos valores, ya sean propios o de destinación específica. (Silva, 2008).

Rentas propias Son todos los ingresos corrientes generados por el ente territorial diferente al de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación. (Silva, 2008).

Sanción En materia impositiva, las sanciones son la pena pecuniaria que el Estado le impone a los contribuyentes, agentes retenedores o responsables que infringen las normas de impuestos. (Actualícese, 2012).

Sistema General de Participaciones Corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales: Departamentos, distritos y municipios; por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para las entidades territoriales que lo reciben se considera un ingreso. (Silva, 2008).

8 BIBLIOGRAFÍA

Cifuentes P, Andrés Julián, García Cortés David, García P, Fabián & Guevara P, Daniel. Aproximación a la historia de los impuestos en Colombia. En: Apuntes contables. Universidad Externado de Colombia. 2006.

Contraloría General de Antioquia. Contraloría auxiliar de proyectos especiales. Gobernación de Antioquia. 2009. Diagnóstico: -rentas departamentales- Rentas Departamentales y los procesos de descentralización del Estado. Medellín, Abril 2009.

Contraloría General de la República. “Contabilidad de la Nación: Situación y reformas necesarias”, artículo publicado en la Revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República, enero-febrero, Bogotá, 1988.

Federación Colombiana de Municipios & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ). Estrategias para la planeación, costeo y financiación de proyectos relacionados con los O.D.M en el municipio colombiano. 2008.

Jiménez S, William A., José L Galindo, José A Salinas B, José M. Vega L, Carlos A. Torres S y Jorge E. Pacheco B. 2011. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010. Avance en la gestión fiscal de los actuales mandatarios (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Imprenta Nacional de la Nación. ISSN 2027-579X.

Ocampo, José Antonio. Historia Económica de Colombia. Bogotá D.C. Fedesarrollo-Siglo XXI editores. 1987.

Rodríguez Alarcón, Jorge A. 1998 “A propósito de la reforma tributaria departamental” en Doctrina tributaria y financiera territorial, Bogotá Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Steiner, Roberto y Carolina Soto. 1999. “Desbalance fiscal, transferencias e impuestos regionales”, en Cinco ensayos sobre tributación en Colombia, No. 6, Bogotá. Cuadernos Fedesarrollo.

Tirado M, Álvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. La Carreta. Medellín.1977.

8.1 FUENTES DIGITALES O ELECTRÓNICAS

Cadavid, Ramón & Acevedo Alejandro (2010). Los impuestos departamentales y municipales en Colombia. Universidad Cooperativa de Colombia. Santa Marta. Recuperado 2 de julio de 2012 del sitio <http://es.scribd.com/doc/49426765/IMPUESTOS-DEPARTAMENTALES-Y-MUNICIPALES-EN-COLOMBIA>

Coronil, Sixto. 2005 Gestión tributaria municipal. Recuperado 2 de julio de 2012 del sitio <http://www.mailxmail.com/curso-gestion-tributaria-municipal/tasas-impuestos>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. DIAN. Generalidades sobre los impuestos. 2012. Recuperado el 5 de julio de 2012 del sitio

<http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Impuestosinternos?OpenDocument#2>

El tiempo, 2005. Impuestos regresivos y progresivos. Recuperado el 29 de junio de del sitio <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546244>

Ley 8 de 1909. Recuperado el 5 de julio de 2012 del sitio http://villanueva-casanare.gov.co/apc-aa-files/35393562633038376135663638386463/Ley_8_de_1909.pdf

Ley 97 de 1913. Recuperado el 5 de julio de 2012 del sitio

http://www.estutec.com.co/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=139:ley-97-de-1913&catid=66:impuestos&Itemid=136.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia (2012, junio). Conceptos en materia tributaria y financiera territorial. Recuperado el 15 de junio de 2012, del sitio del sitio http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/CONCEPTOS%20%2033_0.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia (2012, junio). [Metodología para medir el impacto fiscal de las normas tributarias municipales en Colombia](#). Recuperado el 15 de junio de 2012, del sitio del sitio

[http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/Cartilla_Metodologia_TextoDefinitivo\(11-08-2011\).pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/Cartilla_Metodologia_TextoDefinitivo(11-08-2011).pdf)

República de Colombia. 2009. Constitución Nacional. Recuperado el 6 de julio de 2012 del sitio <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

Robles M. Carmen del Pilar. 2006. A propósito de la "no confiscatoriedad" en materia tributaria. 2006. Recuperado el 6 de julio de 2012 del sitio

<http://tributoydogma.blogspot.com/2006/01/proposito-de-la-no-confiscatoriedad-en.html>

Universidad Distrital. 2012. Recuperado el 7 de julio de 2012 del sitio

<http://www.udistrital.edu.co/universidad/colombia/historia/colonia/>

Bravo, J. 1997: Nociones fundamentales de derecho tributario. 2 Edición. Universidad del Rosario, Ediciones Rosaristas. Bogotá, Colombia.

Caldas, M., C. Reyes., A. Heras., 2009: Empresas e Iniciativa Emprendedora. EDITEX, S.A.

Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2006.

González-Varas, S., F. Villalba., J. Cassagne., 2005: El Derecho Administrativo Iberoamericano. Instituto de investigación urbana y territorial, Instituto Nacional de Administración Pública. Imprenta Comercial, Motril, Granada. España.

Jiménez S, William A., José L Galindo, José A Salinas B, José M. Vega L, Carlos A. Torres S y Jorge E. Pacheco B. 2011. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010. Avance en la gestión fiscal de los actuales

mandatarios (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Imprenta Nacional de la Nación. ISSN 2027-579X

Martner, G. 2004: Planificación y presupuesto por programas. 22 Edición. Siglo XXI Editores S.A. México.

República de Colombia, Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 33 de 1979.

República de Colombia. Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.

Silva R. José. 2008. Finanzas Públicas Territoriales. Escuela Superior de Administración Pública. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá D.C.

Asamblea de Antioquia, 2010. Ordenanza 07 de mayo de 2010. por medio de la cual se regula el impuesto sobre degüello en el departamento de Antioquia. Recuperado el 4 de julio de 2012, del sitio <http://antioquia.gov.co/antioquia-v1/PDF/Ordenanzas/2010/Ordenanza-07-2010.pdf>

Consejo municipal de Duitama. 2009. Impuesto de degüello de ganado menor. Recuperado el 4 de julio de 2012, del sitio

http://www.concejodeduitama.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=63:impuesto-de-degueello-de-ganado-menor&catid=25:impuestos&Itemid=38

Consejo de Estado. 1998 Recuperado el 15 de junio de 2012 del sitio

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3886>

CRC. Recuperado el 4 de julio de 2012, del sitio <http://www.crc.gov.co/planes-de-ordenamiento-territorial.html>

Corte Constitucional. 2012. Sentencia C-315 de 2008. Recuperado el 15 de junio de 2012 del sitio <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

[Departamento Nacional de Planeación](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/.../ley%201994%200152.doc), 2012 .Recuperado el 4 de julio de 2012 del sitio www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/.../ley%201994%200152.doc

Municipio de Medellín. Secretaría de Hacienda. 2012. Recuperado el 15 de junio de 2012, del sitio <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://6dd2264d511c2af1bf8478e471b3f8de>

Universidad Nacional de Colombia. 2004. Territorio y suelos. Recuperado el 4 de julio de 2012, del sitio

http://www.territorioyuelo.org/documentos/Presentaciones_foros/2004/Seminario_Region_Gestion_del_Suelo/16_M_Montana.pdf

Vélez, G. 2005: El derecho administrativo y los entes territoriales. Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales.

Velasco, L Fernando. Costos de los combustibles en Colombia. 2012. Recuperado el 3 de julio del sitio http://www.luisfernandovelasco.com/PDF/gasolina_2012.pdf

Secretaría de hacienda departamento de Antioquia. Recuperado el 15 de junio de 2012, del sitio http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/organismos/shacienda/mision_vision.htm

Secretaría de hacienda departamento de Antioquia. Sistema integral del impuesto al consumo de cervezas, licores y cigarrillos. Recuperado el 15 de junio de 2012, del sitio

<http://consumo.syc.com.co/decweb/>

República de Colombia. Secretaría del Senado. 1995. Recuperado el 15 de junio de 2012, del sitio http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley_0223_1995_pr004.html

Actualícese. 2012. Portal Recuperado el 5 de julio de 2012 del sitio

<http://actualicese.com/actualidad/informacion-mas-consultada/devoluciones-o-compensaciones-de-impuestos-y-otros-a-favor-de-contribuyentes/glosario/>

Su alcaldía virtual. 2012 Recuperado el 5 de julio de 2012 del sitio

<http://www.sualcaldiavirtual.com/wp-content/uploads/2010/07/OI05.pdf>

8.1.1.1 FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Departamento Nacional de Planeación. DNP. 2008. Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales. Bogotá Colombia. ISBN 978-958-8340-40-1.

Devis, H. (1988). Teoría General de la Prueba Judicial, Tomo 1. Buenos Aires. Argentina.

Ministerio de Hacienda y crédito público. Manual de Fiscalización para Entidades Territoriales en Colombia. Dirección General de apoyo fiscal. Bogotá. 2007

Silva R. José. 2008. Finanzas Públicas Territoriales. Escuela Superior de Administración Pública. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá D.C.