

# **GESTIÓN TRIBUTARIA PARA MUNICIPIOS**



**Medellín, diciembre 2015**

© Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

**ISBN:** 978-958-58786-6-2

Diciembre de 2015

**Tiraje:** 500 ejemplares

**Gobernador de Antioquia**

Sergio Fajardo Valderrama

**Gerente General IDEA**

Alejandro Granda Zapata

Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

**Compilación:**

Ricardo Estupiñán Velásco

Claudia Otálora Cristancho

**Oficina Asesora de Comunicaciones**

Juan Guillermo Bedoya Jiménez

**Producción:**

Ramón Emilio Brand Rivera

**Dirección:** Calle 42°. 52 259, Medellín, Antioquia, Colombia

Teléfonos: (574) 354 77 00 / 381 91 03/ 381 9260

[www.idea.gov.co](http://www.idea.gov.co)

**Diseño e impresión:**

GRUEMPRONEG S.A.S

Grupo Empresarial Oportunidades de Negocios S.A.S

Tel:444 40 59

[www.gruemproneg.com](http://www.gruemproneg.com)

Medellín, Antioquia, Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial de los textos de este libro, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

# ÍNDICE

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| ¿Qué es gestión tributaria? -----                               | 4  |
| ¿Qué son los tributos? -----                                    | 14 |
| Ciclo tributario -----                                          | 22 |
| ¿Cómo se gestiona el impuesto predial unificado?-----           | 32 |
| ¿Cómo se gestiona el impuesto de industria<br>y comercio? ----- | 54 |
| Claves de gestión de otros tributos municipales -----           | 87 |
| Sobretasa a la gasolina -----                                   | 89 |
| flujograma - Proceso de discusión. -----                        | 96 |

## **¿QUÉ ES GESTIÓN TRIBUTARIA?**

El municipio constituye la célula básica de la organización estatal y, por tanto, es la institución que interactúa de manera directa con el ciudadano en la prestación de servicios básicos. Para tal efecto y como toda organización, requiere de ingresos propios para su funcionamiento, cumplir con lo encomendado en la ley y realizar inversiones que propendan por el bienestar de los habitantes del territorio.

Pretendemos que esta cartilla constituya una guía en la tarea compleja de gestionar los tributos, de tal forma que se aprehenda y se fortalezca en la institucionalidad de la entidad territorial.

### **1. Objetivo de la gestión tributaria**

El municipio tiene dentro de sus funciones la prestación de servicios básicos a la población en general. Si bien algunas personas tienen recursos para acceder a servicios de calidad, el Estado debe cubrir las necesidades de las demás para lo cual la ley crea tributos destinados a la financiación del funcionamiento del Estado y de redistribución del ingreso, de tal forma que se logre mejor calidad de vida para los ciudadanos.

En este orden de ideas, el objetivo de la gestión tributaria es la consecución de ingresos propios, generalmente de libre destinación, originados en los tributos creados en la Ley de los que el municipio es titular, lo que generalmente conocemos como recaudo tributario.

- **¿Cuánto se debe recaudar y para qué se hace?**

El plan de desarrollo es la carta de navegación que propone el mandatario municipal y en este se plasma todo lo que se requiere en un periodo de gobierno para llevar a la entidad territorial a un mejor estado tanto financiero como de bienestar ciudadano. Este plan va acompañado de un plan financiero que comprende los recursos con los cuales se financiarán las obras y demás propósitos.

Los ingresos tributarios son ingresos corrientes, generalmente de libre destinación. Son ingresos propios que la Ley ha creado como mecanismo de financiación y que se recaudan acorde con la proyección plasmada en el presupuesto, la cual, casi siempre, responde al comportamiento histórico de los ingresos. Sin embargo, los invitamos para buscar el recaudo óptimo de los tributos, es decir, verificar cuál es el potencial a recaudar e implementar medidas para incrementar los ICLD y tener mayor margen de gasto.

Los beneficiarios de un mejor recaudo siempre deben ser los ciudadanos pues reciben los servicios básicos, la inversión, mejores obras de infraestructura y demás elementos para su bienestar.

- **Actores**

Ciudadanos:

De acuerdo con el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, toda persona está obligada a cumplir con la Constitución y la Ley y tiene dentro de sus deberes Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. El mecanismo de contribución previsto son los tributos creados por el Congreso de la República a través de la Ley.

Concejos:

El concejo municipal es la corporación administrativa elegida popularmente, es decir, son los representantes de la comunidad para la toma de decisiones administrativas. De conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

Los concejos municipales entonces deben proferir Acuerdos que son actos administrativos en donde se plasman sus decisiones y, en materia tributaria, deben establecer los aspectos sustantivos de los tributos en el marco de la Ley, es decir, los elementos del tributo, las excepciones o tratamientos especiales, descuentos, el procedimiento tributario, el régimen de sanciones y demás elementos que determinan obligaciones y derechos de los contribuyentes.

### Alcalde:

El alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio. Conforme el artículo 315 de la Constitución el alcalde dirige la acción administrativa del municipio; asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

A través de Decretos, actos administrativos del alcalde, deben establecerse reglas para el recaudo, tramites asociados al sistema tributario, fechas de vencimiento y plazos para el cumplimiento de obligaciones formales, entre otras condiciones y aspectos asociados la parte operativa de la gestión tributaria.

La Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, señala que el alcalde debe ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio, función que puede ser delegada en las tesorerías municipales.

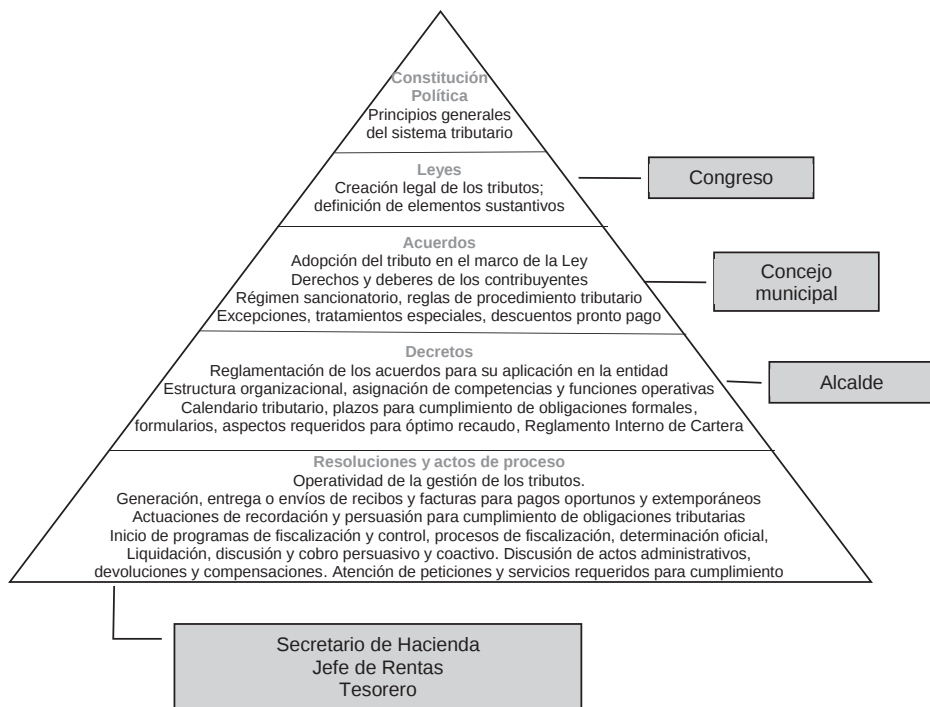
### Secretarios de hacienda o tesoreros:

Los encargados del recaudo tributario en los municipios son los secretarios de hacienda o los tesoreros, según se establezca la estructura organizacional de la administración municipal.

Corresponde a estos funcionarios poner en movimiento todo el andamiaje normativo aplicable a la gestión tributaria municipal. En dicho contexto, los secretarios de hacienda, tesoreros o jefes de rentas son quienes organizan y ejecutan la generación de facturas o recibos de pago, expiden actos administrativos de determinación, requerimientos, liquidación oficial, actos de imposición de sanciones, atienden los recursos contra dichos actos y en general atienden las peticiones de contribuyentes y ciudadanos sobre aspectos de aplicación y cobro de tributos.

### ✓ **Facultades (¿qué es lo que deben hacer los actores?)**

De acuerdo a lo explicado, los actores participan en la gestión tributaria de la siguiente manera:



## ✓ Deberes y derechos de los contribuyentes

Todas las actuaciones de la administración tributaria municipal deben observar los principios generales del sistema tributario: equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad (artículo 363 CP); así como los principios del procedimiento tributario: derecho de defensa y debido proceso.

Define la Ley 1607 de 2012 en su artículo 193 que son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial. También establece que las autoridades tributarias deberán brindar a las personas plena protección de los derechos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

En cuanto a los derechos de los ciudadanos en materia tributaria, señala el artículo 193 mencionado que Adicionalmente, en sus relaciones con las autoridades, toda persona tiene derecho:

1. A un trato cordial, considerado, justo y respetuoso.
2. A tener acceso a los expedientes que cursen frente a sus actuaciones y que a sus solicitudes, trámites y peticiones sean resueltas por los empleados públicos, a la luz de los procedimientos previstos en las normas vigentes y aplicables y los principios consagrados en la Constitución Política y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
3. A ser fiscalizado conforme con los procedimientos previstos para el control de las obligaciones sustanciales y formales.
4. Al carácter reservado de la información, salvo en los casos previstos en la Constitución y la ley.
5. A representarse a sí mismo, o a ser representado a través de apoderado especial o general.
6. A que se observe el debido proceso en todas las actuaciones de la autoridad.
7. A recibir orientación efectiva e información actualizada sobre las normas sustanciales, los procedimientos, la doctrina vigente y las instrucciones de la autoridad.
8. A obtener en cualquier momento, información confiable y clara sobre el estado de su situación tributaria por parte de la autoridad.
9. A obtener respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz a las consultas técnico-jurídicas formuladas por el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario, así como a que se le brinde ayuda con los problemas tributarios no resueltos.

10. A ejercer el derecho de defensa presentando los recursos contra las actuaciones que le sean desfavorables, así como acudir ante las autoridades judiciales.
11. A la eliminación de las sanciones e intereses que la ley autorice bajo la modalidad de terminación y conciliación, así como el alivio de los intereses de mora debido a circunstancias extraordinarias cuando la ley así lo disponga.
12. A no pagar impuestos en discusión antes de haber obtenido una decisión definitiva en la vía administrativa o judicial salvo los casos de terminación y conciliación autorizados por la ley.
13. A que las actuaciones se lleven a cabo en la forma menos onerosa y a no aportar documentos que ya se encuentran en poder de la autoridad tributaria respectiva.
14. A conocer la identidad de los funcionarios encargados de la atención al público.
15. A consultar a la administración tributaria sobre el alcance y aplicación de las normas tributarias, a situaciones de hecho concretas y actuales.

Por su parte, el artículo 197 de la Ley 1607 de 2012 estableció que cuando se determinen e impongan sanciones de índole tributaria, deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

1. Legalidad. Los contribuyentes solo serán investigados y sancionados por comportamientos que estén taxativamente descritos como faltas en la presente ley.
2. Lesividad. La falta será antijurídica cuando afecte el recaudo nacional.
3. Favorabilidad. En materia sancionatoria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

4. Proporcionalidad. La sanción debe corresponder a la gravedad de la falta cometida.
5. Gradualidad. La sanción deberá ser aplicada en forma gradual de acuerdo con la falta de menor a mayor gravedad, se individualizará teniendo en cuenta la gravedad de la conducta, los deberes de diligencia y cuidado, la reiteración de la misma, los antecedentes y el daño causado.
6. Principio de economía. Se propenderá para que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de gastos para quienes intervengan en el proceso, que no se exijan más requisitos o documentos y copias de aquellos que sean estrictamente legales y necesarios.
7. Principio de eficacia. Con ocasión, o en desarrollo de este principio, la Administración removerá todos los obstáculos de orden formal, evitando decisiones inhibitorias; las nulidades que resulten de vicios de procedimiento, podrán sanearse en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud del interesado.
8. Principio de imparcialidad. Con el procedimiento se propone asegurar y garantizar los derechos de todas las personas que intervienen en los servicios, sin ninguna discriminación; por consiguiente, se dará el mismo tratamiento a todas las partes.
9. Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen sancionatorio prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y la ley.

En materia de deberes y obligaciones de los contribuyentes, responsables y terceros para con la administración tributaria,

podemos hablar de dos tipos de obligaciones, a saber: la obligación principal o sustantiva y las secundarias o formales.

La obligación principal constituye una prestación de carácter patrimonial que, de una parte, se expresa en la obligación de dar por el contribuyente y, de otra, de recibir por parte de la administración tributaria; es decir, es el pago en dinero de la deuda tributaria originada en la relación jurídica tributaria establecida en la Ley.

Las obligaciones formales son diversas acciones que facilitan el cumplimiento de la obligación principal y que se presentan en la interacción de la administración y los contribuyentes con el objeto de garantizar el pago correcto y oportuno del tributo.

Encontramos obligaciones formales de hacer como las que se relacionan a continuación:

1. Registrarse ante las respectivas Secretarías de Hacienda o cuando no existan, ante las Tesorerías Municipales en los términos establecidos por la entidad.
2. Presentar dentro de los plazos que determinen las respectivas entidades territoriales, las declaraciones o formularios establecidos con la información necesaria para la liquidación privada del gravamen.
3. Llevar un sistema contable que se ajuste a lo previsto en el Código de Comercio y demás disposiciones vigentes. Cumplir con los requisitos de facturación, libros, soportes, y demás asuntos contables y presentarlos ante las autoridades tributarias cuando sean requeridos en ejercicio de labores de fiscalización.
4. Dentro de los plazos establecidos, comunicar a la autoridad competente cualquier novedad que pueda afectar los registros.
5. Atender los requerimientos formulados por la administración, entregas de información, documentación y soportes relacionados con sus obligaciones tributarias o de terceros, contribuyentes o no contribuyentes.
6. Las demás que establezcan los Concejos, dentro del marco

de la Constitución, la Ley, el Estatuto Tributario Nacional en materia de procedimiento y normas que la adicionen o reglamenten.

### ✓ **Requerimientos básicos**

En la tarea de gestionar tributos es necesario que la entidad implemente acciones en diferentes aspectos, cuyo objetivo es fortalecer institucionalmente los funcionarios, contar con herramientas y procesos debidamente estructurados para que todos los actores en esta misión contribuyan a que se logre las metas de recaudo de ingresos propios en la entidad territorial.

#### **En lo institucional:**

- ✓ Área de rentas determinada con funciones y competencias claramente establecidas, acorde con el ciclo de la gestión tributaria
- ✓ Funcionarios capacitados en temas jurídicos y administrativos tributarios
- ✓ Herramientas informáticas y de logística

#### **En lo normativo:**

- ✓ Estatuto tributario que comprenda la dinámica y vocación de la entidad territorial, ajustado a la Ley y conocido por administración y comunidad.
- ✓ Exenciones y beneficios tributarios limitados y debidamente cuantificados por la administración municipal (artículo 5 y 7 de Ley 819 de 2003)
- ✓ Normas instrumentales relativas a calendario tributario, adopción de formularios oficiales, registro de contribuyentes, formatos, procesos y procedimientos.

#### **En los procesos:**

- ✓ Periodos de facturación y puntos de recaudo habilitados
- ✓ Convenios de recaudo con entidades financieras
- ✓ Programas de cultura tributaria y recordación de deberes, tendientes al cumplimiento oportuno de los pagos de tributos
- ✓ Programas de control tributario, fiscalización, determinación

- oficial y liquidación
- ✓ Atención de recursos y demás peticiones o reclamaciones en ejercicio del derecho de defensa
- ✓ Inventario de títulos ejecutivos. Acciones de cobro persuasivo e inicio de procesos de cobro coactivo que garanticen la recuperación de los dineros a favor de la entidad territorial
- ✓ Debido manejo de expedientes, archivos, bases de datos e información, notificaciones de actos administrativos, publicaciones.

***Para recordar y aprehender***

La gestión tributaria es una función inherente a la administración municipal, permanente y objetiva. Tiene por objeto dotar a la entidad de recursos propios para el cumplimiento de sus metas y el bienestar de la comunidad en general.

## ¿Qué son los tributos?

El tributo es la forma que la ley ha establecido para que los ciudadanos cumplan con la financiación de los gastos del Estado, con el fin de que éste logre su funcionamiento y provea de servicios básicos a la población en general.

### Definición de tributos

En nuestra constitución y de manera genérica se denominan tributos a los esquemas de imposición establecidos en la Ley, que implica un pago obligatorio al Estado por parte de los ciudadanos que incurran en los presupuestos definidos en la ley. Los tributos como expresión genérica incluyen a los impuestos, las tasas y las contribuciones.

### Clases

#### Impuestos

Es una categoría de tributo que se caracteriza por ser una obligación unilateral, impuesta por el Estado sin que éste se obligue a retribuir a quienes la pagan. Se establece a partir de la Ley, de manera general para todos los ciudadanos pero se determinan los sujetos al pago observando su capacidad contributiva; el pago del impuesto es obligatorio.

Ejemplos: Impuesto Predial Unificado; impuesto de Industria y Comercio; Impuesto sobre vehículos automotores.

#### Tasas

Al igual que los impuestos las tasas también deben estar creadas en la Ley. Sin embargo, la tasa se cobra por la prestación efectiva de un servicio público o por el aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en beneficio particular para el sujeto; en ese orden de ideas, es de naturaleza retributiva pues compensa el gasto en que incurre el Estado en la prestación de ese servicio público.

Ejemplos: Tasa aeroportuaria, como el valor que se cobra a los pasajeros por el uso de las instalaciones aeroportuarias; Tasa por estacionamientos o entradas a centros históricos de la Ley 105 de 1993; Tasa por ingreso a las salinas de Zipaquirá, establecida por la Ley 633 de 2000; Tasa por la expedición de certificaciones o copias de que trata la Ley 57 de 1985.

### Contribuciones

Según la jurisprudencia (sentencia C-260 de 2015), “se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.”

Significa lo anterior que habrá lugar al cobro de la contribución cuando por efectos de una inversión estatal se benefician particularmente un grupo de ciudadanos o sus bienes, es decir que para su establecimiento deben confluír un gasto estatal y un beneficio particular para un grupo de sujetos originado en la decisión del Estado.

Ejemplos: Contribución de valorización, originada en la ejecución de obras públicas que generalmente incrementan el valor de los predios circundantes; Participación en la plusvalía que se presenta como el pago al estado por decisiones administrativas que repercuten en un mayor valor de los predios afectados.

### Otros

Existen algunos otros tributos que si bien mantiene su carácter coactivo y de pago al Estado se confunde con los ya descritos. Tenemos el caso del pago por la rotura de vías o zonas de espacio público al cual la jurisprudencia<sup>1</sup> ha definido como “derechos” reconociendo en todo caso su naturaleza tributaria.

**1 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Fallo del 29 de noviembre de 2012 Radicación 17748.**

## Elementos del tributo

Señala el artículo 338 de la Constitución Política:

“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.”

De la lectura de este artículo tenemos que:

La determinación de los tributos está condicionada a los principios de reserva de ley y de representación popular; es decir, que el tributo es creado por ley del Congreso y adoptado en las entidades territoriales por los organismos de representación popular como son las asambleas y los concejos.

El legislador debe esforzarse en definir el tributo de la manera más clara a partir de la determinación de sus elementos estructurales, particularmente el hecho generador.

Es deseable que la Ley determine la totalidad de los elementos pero no siempre es así. En un esquema de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, éstas podrán fijar los elementos del tributo faltantes para su debido cobro. La ausencia o indeterminación de un elemento del tributo impide su determinación y cobro.

Los impuestos deben tener establecidos ya sea en la ley, ordenanzas o acuerdos los elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, tarifa, base gravable y causación.

En el caso de las tasas, los acuerdos deben fijar la tarifa como el monto de recuperación del costo incurrido en el servicio prestado.

Las contribuciones deben fijar sus elementos a partir de la valoración del beneficio proporcionado para su participación.

En el establecimiento de tasas y contribuciones, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar el sistema y el método para la cuantificación y reparto de los costos y los beneficios.

Las normas tributarias aplican a partir del periodo siguiente a partir de su entrada en vigencia.

## **Son elementos del tributo**

### ¿A quién se debe pagar el tributo?

El sujeto activo es el ente público a favor de quien se realiza el pago obligatorio o prestación monetaria y en quien recaen las facultades de administración, gestión, fiscalización, determinación, discusión, cobro y devoluciones de los tributos. El sujeto activo es el acreedor del tributo.

Por su carácter municipal, el sujeto activo del impuesto Predial Unificado es el municipio o distrito.

### ¿Quién debe pagar o responder por el pago?

El sujeto pasivo es la persona natural, jurídica o sociedad de hecho que realiza una actividad o se enmarca en una condición que constituye según la ley hecho gravable del tributo y, en consecuencia, es el obligado al pago del mismo. También son sujetos pasivos entidades o figuras jurídicas que si bien no cuentan

con personería jurídica deben responder por el pago del tributo, esto es, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y demás establecidos en la ley.

Con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, se amplió la definición de sujetos pasivos de los impuestos territoriales a todos aquellos que, independientemente de su forma societaria o funcional, realicen el hecho generador definido en la Ley.

A manera de ejemplo tenemos que son sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio, todas las personas que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios en una jurisdicción municipal.

Con el fin de lograr el recaudo óptimo y oportuno, es viable establecer figuras de responsables y agentes retenedores de los impuestos, que si bien no son directamente sujetos pasivos, ejercen labores de recaudadores al momento en que se presentan las operaciones gravadas. Bajo la condición de responsable o agente retenedor se responde por los valores dejados de retener o retenidos y no consignados.

### ¿Y qué hice para tener que pagar?

El hecho generador es el supuesto de hecho, condición, acto económico o negocio que da nacimiento a la obligación tributaria. Cuando se incurre en los supuestos definidos por la ley como hecho generador, la persona es contribuyente y se obliga al pago del tributo.

Los acuerdos municipales deberán describir claramente el hecho concreto que el sujeto puede realizar y que lo convierte en obligado al pago del tributo. El hecho generador contiene un elemento espacial (lugar en donde se desarrolla) que permite explicar el lugar de tributación y un elemento temporal (momento en que se ejecuta) que determina la norma aplicable al momento de su realización.

### ¿Cuál es el factor a tener en cuenta para determinar el monto a pagar?

La base gravable es la cuantificación, valor monetario o unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa y se obtiene el monto a pagar.

La base gravable se relaciona directamente con la capacidad contributiva del sujeto pasivo y, para los impuestos territoriales, solo debe involucrar magnitud regional.

### ¿Cuánto debo pagar entonces?

La tarifa es el porcentaje o alícuota que se aplica al a base gravable para obtener el monto a pagar.

### ¿En qué momento debo pagar?

La causación es el instante definido en la ley a partir del cual nace la obligación tributaria.

La causación puede ser inmediata, como generalmente se presenta en las estampillas (por ejemplo: suscripción del contrato) y también puede ser de periodo, que es el caso del impuesto de Industria y Comercio.

### **¿Qué debe contener un estatuto tributario municipal?**

Es ideal que la entidad territorial expida un estatuto tributario en el cual se fijen todas las normas en materia tributaria municipal y, de esta forma, se cuente con un único cuerpo normativo que permita su conocimiento tanto a los contribuyentes como a los funcionarios encargados de la gestión tributaria.

Un estatuto tributario, siguiendo el esquema del Estatuto Tributario Nacional, debe contener principalmente dos partes, a saber: 1. Los impuestos, tasas y contribuciones adoptados por el municipio con la descripción para cada uno de sus elementos estructurales;

2. Las normas del procedimiento tributario o reglas de administración, junto con el régimen sancionatorio y las actuaciones en cada etapa del ciclo tributario.

Para la primera parte o descripción de los impuestos, tasas y contribuciones del municipio tenga en cuenta:

1. El concejo municipal solo puede adoptar tributos creados en la ley con las limitaciones o aspectos allí establecidos.
2. En ejercicio de la autonomía territorial, los concejos municipales pueden adoptar o no los tributos creados por la ley, atendiendo las necesidades y particularidades del municipio.
3. Los elementos sustantivos del tributo que la ley no defina, pueden ser fijados por la entidad territorial bajo los principios de justicia y equidad.

Respecto de la segunda parte del Estatuto Tributario, es importante recordar que el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 obliga a las entidades territoriales a aplicar el procedimiento tributario establecido en el Estatuto Tributario Nacional. Sin embargo, dada la naturaleza de los tributos del orden territorial, esta norma permite o habilita a las entidades para:

1. Disminuir el monto de las sanciones en proporción al monto de los impuestos municipales. Por ejemplo: la sanción mínima puede resultar muy onerosa en relación con los montos de impuestos municipales
2. Simplificar el término de aplicación de los procedimientos acorde con la naturaleza de los tributos municipales. Por ejemplo: puede eliminarse las etapas de emplazamiento para declarar y sanción por no declarar en la determinación oficial de los impuestos municipales que no exigen presentación de declaración privada como es el caso del Predial Unificado.

Adicionalmente es importante ajustar en el estatuto tributario aspectos como:

1. La dirección de notificación, teniendo en cuenta que debe

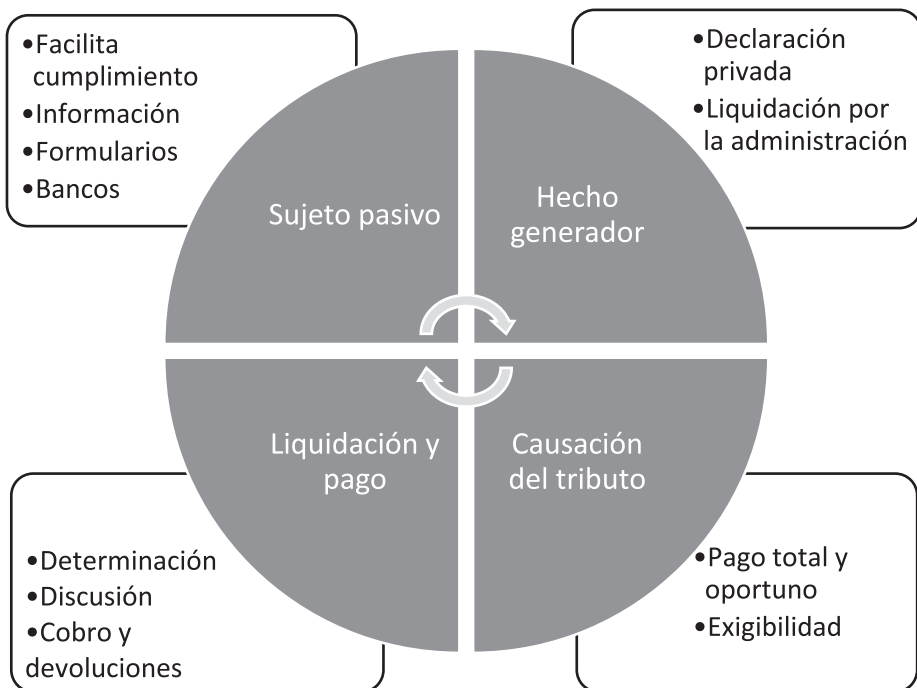
primar el registro de los impuestos propios, más aun cuando no todos los contribuyentes del municipio deben tramitar el Registro de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

2. Si bien pueden disminuirse los montos de las sanciones no es legal crear sanciones diferentes o hechos sancionables diferentes a los establecidos en el régimen sancionatorio del Estatuto Tributario Nacional.
3. Pueden establecerse obligaciones formales que propendan por el debido cumplimiento de la obligación principal sin que se vulneren principios o derechos del contribuyente.

## Ciclo tributario

La relación jurídico-tributaria que impone a los ciudadanos el pago de impuestos, tasas o contribuciones, nos presenta dos actores principales: Contribuyentes y Administración. Los primeros deben conocer las normas y dar cumplimiento al pago y las obligaciones formales definidas por la entidad. Por su parte, corresponde a la Administración aplicar la normativa, facilitar el pago oportuno y desplegar acciones de control frente al incumplimiento de tal forma que garantice la recuperación de los dineros adeudados.

Explicamos en este cuadernillo en qué consiste cada una de las etapas generales del procedimiento tributario.



## Formas de cumplimiento

La obligación principal es el pago del tributo. Para tal efecto es necesario conocer la identificación del sujeto, sus datos generales, la circunstancia que lo relaciona o convierte en sujeto pasivo y, principalmente, la cuantificación de sus actividades o bienes, de tal forma que se conozca el monto de la obligación.

Como se observa el asunto se concreta dependiendo de la cantidad y calidad de la información con la que se cuente.

Por lo tanto, si la administración conoce la información necesaria para determinar el sujeto y monto a pagar, como es el caso del impuesto Predial Unificado, en el cual el municipio posee o tiene acceso a los datos requeridos, se optará por la liquidación de la administración o facturación por parte del municipio. Si por el contrario, el municipio desconoce los datos de base gravable se establece entonces la liquidación privada a través de la presentación de una declaración privada en la cual el contribuyente pone en conocimiento los elementos de su liquidación y determina el monto a pagar.

### Liquidación por la administración

Cuando corresponde a la administración tributaria municipal la liquidación del tributo (tributos que no exigen presentación de declaración como por ejemplo el Predial Unificado, publicidad exterior visual, degüello, valorización, estampillas, entre otros\*), la mayor cantidad de tareas corresponden a la entidad territorial, siempre encaminadas a lograr el pago oportuno por parte del sujeto pasivo. Se relaciona a continuación de manera muy general las tareas a cargo de administración y contribuyentes, bajo el esquema de liquidación por la administración municipal.

\* Liquidación privada a través de declaración tributaria

| <b>Administración</b>                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Sujeto pasivo</b>                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificar al contribuyente o universo de contribuyentes a partir de bases de datos propias o de terceros, permisos, licencias, formatos de inscripción o actos que lo relacionen directamente con el hecho generador del tributo                     | Registrarse en los casos que se exija; obtener permiso o licencia; informar novedades que afecten información general relativa al tributo de que se trate |
| Verificar que se cuenta con los datos necesarios para liquidar el tributo, como son bases gravables, tarifas, exenciones o tratamientos preferenciales                                                                                                 | Suministrar información si es requerida por la administración                                                                                             |
| Liquida el tributo en los formatos establecidos, previamente formalizados. Entrega o remite formatos liquidados para el pago en ventanilla de tesorería o establecimientos del sector financiero con los que se haya suscrito convenio para el recaudo | Reclama formato para pago o verifica en su domicilio la entrega de la liquidación enviada                                                                 |
| Seguimiento a calendario tributario, fechas de descuento por pronto pago y fecha límite para entenderse cumplida la obligación                                                                                                                         | Pago total de la obligación                                                                                                                               |

En los tributos relacionados con el ejercicio de actividades económicas, generalmente se establece la obligación al contribuyente de liquidar el impuesto a partir de su información particular, en principio desconocida por la administración, y para tal efecto se utiliza un formulario de declaración privada diseñado por la administración. Es el caso de los impuestos del orden nacional (renta, IVA), los impuestos departamentales al consumo y el impuesto municipal de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros.

Veamos las tareas y acciones que de manera general comprende la gestión del tributo cuando se exige la presentación de declaración privada:

| <b>Administración</b>                                                                                                                                                                 | <b>Sujeto pasivo</b>                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pone en conocimiento de la ciudadanía en general la normativa que regula los tributos, calendario tributario, formularios, lugares para cumplir con la presentación de la declaración | Prepara información para el debido diligenciamiento del formulario de declaración privada |

|                                                                                                                                                          |                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Verifica presentación de declaraciones en los plazos y formatos establecidos                                                                             | Diligencia y presenta declaración privada |
| Seguimiento a calendario tributario, fechas de descuento por pronto pago y fecha límite para entenderse cumplidas las obligaciones de declaración y pago | Pago total de la obligación               |

## Exigibilidad del tributo

La entidad territorial, como acreedor del tributo, está facultada para “exigir” el pago de la obligación tributaria. Es importante entonces diferenciar dos momentos que suelen confundirse: el nacimiento de la obligación y el momento en que debe ser cumplida; la obligación tributaria nace cuando ocurren los presupuestos definidos en la ley como hecho generador del tributo, mientras que su pago se hace exigible el día siguiente al plazo del vencimiento para su pago (si la liquida la administración) o la presentación de la declaración (si la liquida el contribuyente), es decir, una vez se verifique el incumplimiento.

Significa entonces que cumplidos los plazos para presentar la declaración privada y pagar la administración debe desplegar todas sus facultades de control y proceder a determinar oficialmente el tributo.

Veamos entonces las tareas y acciones de administración y contribuyentes cuando, agotados los plazos, se verifica el incumplimiento y deben iniciarse los procedimientos de determinación, discusión y cobro.

### Incumplimiento en el pago de la liquidación de la administración (sin declaración)

| Administración                                                                                                                  | Sujeto pasivo                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cumplida la fecha límite para el pago la administración verifica del universo de contribuyentes, los que cumplieron con el pago | Se obliga al pago de intereses de mora a partir del vencimiento del plazo para pagar, de acuerdo con el calendario tributario |

|                                                                                                                               |                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verifica si existen reclamaciones frente a las liquidaciones o si se presentan circunstancias que impidieron el pago oportuno | Formula reclamaciones si es el caso o guarda silencio por su incumplimiento                                  |
| Si hay lugar a subsanar envíos, liquidaciones erradas o factores que generaron el incumplimiento, para lograr el pago         | Atiende requerimiento si es solicitado por la administración para subsanar.                                  |
| Se procede a envío de recibos o formatos de manera periódica, recordando la obligación                                        | Tiene la opción de verificar la liquidación y proceder al pago                                               |
| Verifica y confirma el incumplimiento                                                                                         |                                                                                                              |
| Expide acto administrativo de determinación oficial del impuesto                                                              |                                                                                                              |
| Notifica el acto administrativo de liquidación oficial por los medios establecidos en el procedimiento                        | A través de la notificación conoce la decisión de la entidad territorial que determinó oficialmente la deuda |
| Espera el término previsto para que se interpongan los recursos o reclamaciones y los atiende si los hay                      | Interpone el recurso correspondiente o procede al pago. También puede suscribir un acuerdo de pago           |
| Inicia proceso de cobro persuasivo (optativo) y coactivo una vez quede en firme la liquidación oficial                        | Procede al pago o suscribe acuerdo de pago                                                                   |

## Incumplimiento en la presentación de la declaración y el pago

| Administración                                                                                                                                                                           | Sujeto pasivo                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cumplida la fecha límite de presentación y pago por el contribuyente, la administración registra en sus sistemas las declaraciones presentadas                                           | En su condición de extemporáneo, deberá liquidar sanciones por presentación extemporánea de la declaración e intereses de mora |
| Frente a los declarantes se inician tareas de revisión para determinar la exactitud de valores declarados                                                                                | Atiende requerimientos de la entidad territorial en ejercicio de funciones de control tributario                               |
| Identifica contribuyentes que omitieron la presentación de la declaración a través de cruces de información con su registro, bases de datos propias y de terceros o verificación directa | Atiende requerimientos de la entidad territorial en ejercicio de funciones de control tributario                               |
| Verifica y confirma el incumplimiento ya sea por inexactitud o por omisión en la presentación de la declaración                                                                          |                                                                                                                                |
| Adelanta acciones de fiscalización y recopila pruebas que permitan comprobar cada uno de los elementos del tributo                                                                       | Atiende requerimientos de información, visitas de la administración; entrega datos y demás soportes requeridos                 |

|                                                                                                                                                 |                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adelanta acciones de fiscalización y recopila pruebas que permitan comprobar cada uno de los elementos del tributo                              | Atiende requerimientos de información, visitas de la administración; entrega datos y demás soportes requeridos                             |
| Expide y notifica actos de trámite como requerimientos, autos de inspección tributaria, emplazamientos, etc.                                    | Puede presentar declaraciones y proceder al pago o guarda silencio                                                                         |
| Expide acto administrativo de determinación oficial del impuesto                                                                                |                                                                                                                                            |
| Notifica el acto administrativo de liquidación oficial por los medios establecidos en el procedimiento                                          | A través de la notificación conoce la decisión de la entidad territorial que determinó oficialmente la deuda y la sanción a que haya lugar |
| Espera el término previsto para que se interpongan los recursos o reclamaciones y los atiende si los hay                                        | Interpone el recurso correspondiente o procede al pago. También puede suscribir un acuerdo de pago                                         |
| Inicia proceso de cobro persuasivo (optativo) y coactivo una vez quede en firme la liquidación oficial y/o los actos de imposición de sanciones | Procede al pago o suscribe acuerdo de pago                                                                                                 |

### **Fiscalización y determinación oficial**

El incumplimiento del contribuyente tanto en la presentación de la declaración (obligación formal) como en el pago del tributo (obligación principal), obliga a la administración tributaria a iniciar procesos de determinación oficial, con el fin de constituir mediante acto administrativo el título ejecutivo en el que se soportará la deuda y sea posible adelantar el cobro coactivo.

La etapa de fiscalización, competencia exclusiva de los funcionarios de la administración, consiste en adelantar todas las diligencias necesarias para conocer con certeza la realidad del contribuyente y conseguir las pruebas que permitan responder las preguntas concernientes a los elementos del tributo (ver cuadernillo 2).

Establece al artículo 684 del Estatuto Tributario Nacional, aplicable en las entidades territoriales, que la administración tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales, en ejercicio de las cuales puede:

- a. Verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario.

- b. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados.
- c. Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios.
- d. Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados.
- e. Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros, legalmente obligados a llevar contabilidad.
- f. En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.

Todas las acciones iniciadas tienen por objeto identificar el obligado o sujeto pasivo, probar la ocurrencia de hechos generadores, cuantificar la base gravable para determinar el monto adeudado y las sanciones que se deriven del incumplimiento. Con el expediente conformado con toda la documentación y pruebas deberán proferirse los actos previos o de trámite que garanticen al contribuyente el derecho de defensa y, posteriormente, se expedirán y notificarán las liquidaciones oficiales de aforo o revisión y las resoluciones sanción por no declarar o de imposición de sanciones.

Las normas del procedimiento tributario establecen términos o tiempos para que la administración adelante las diligencias de fiscalización, es decir, que la facultad de liquidación oficial tiene un límite en el tiempo para ejercerla. De no hacerlo, se pierde tal facultad y los funcionarios competentes no podrán proferir los títulos ejecutivos de liquidación oficial o resoluciones sanciones que, posteriormente, puedan cobrarse.

Cuando se agota el término para producir los actos administrativos de liquidación oficial o de imposición de sanciones, se produce la pérdida de competencia y se pierde la oportunidad para constituir el título ejecutivo; en este caso, no existirá deuda para su cobro.

Los registros de deuda que generalmente se cargan en el sistema anualmente y que no se liquidan formalmente en un documento que constituya título ejecutivo, no constituyen cartera y, de agotarse el término, deben depurarse a través de un proceso de saneamiento contable.

## **Defensa y discusión**

Los contribuyentes en ejercicio de su derecho de defensa pueden interponer recursos contra los actos de la administración, los cuales deben ser atendidos en los términos previstos en el estatuto tributario.

Mientras se agotan los términos de discusión, debe entenderse que no están en firme los actos de determinación oficial (títulos ejecutivos), motivo por el cual la administración debe esperar el paso de este tiempo para decretar la ejecutoria y firmeza. Solo hasta entonces puede iniciarse el proceso de cobro coactivo con la aplicación de medidas cautelares del caso.

Conforme el artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional, contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones y demás actos definitivos relativos a impuestos procede el Recurso de Reconsideración.

## **Cobro**

Agotada a la etapa de discusión, quedan en firme los actos administrativos de determinación oficial que constituyen títulos ejecutivos (artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional) con lo cual la administración tiene una obligación clara, expresa y exigible que debe cobrarse. Señala la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup> que “La obligación es expresa si se encuentra especificada

***1 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección cuarta, auto***

en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y, es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.”

Significa lo anterior que para adelantar las acciones de cobro debe existir un título ejecutivo, un documento, frente al cual no exista discusión pues debe entenderse que las discusiones debieron efectuarse en la etapa de determinación y recursos.

Las acciones de cobro son básicamente de recordación y persuasión con el fin de lograr el pago de la deuda en el menor tiempo posible, dando aplicación al principio de economía y celeridad.

El cobro puede ser persuasivo, cuando se realizan acciones de recordación, envío de recibos masivos a deudores, campañas de divulgación e información sobre las consecuencias de persistir en el incumplimiento, etc. Tiene por objeto lograr el pago del tributo sin desplegar las etapas y actuaciones del procedimiento de cobro coactivo que resulta complejo para la entidad territorial.

La etapa coactiva comprende el inicio del proceso de cobro con la expedición del mandamiento de pago y termina con la ejecución o resolución a través del remate de los bienes previamente embargados o la disposición de los dineros retenidos por medidas cautelares decretadas cuando persiste la negativa de pagar.

Cuando se agota el término para iniciar el proceso de cobro coactivo con la expedición y notificación del mandamiento de pago, se presenta el fenómeno de la prescripción, que consiste en la pérdida de competencia para ejercer las facultades de cobro coactivo. El término de prescripción de obligaciones tributarias, según el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, es de cinco (5) años contados a partir de la fecha del vencimiento del plazo para

---

**del 26 de febrero de 2014 Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Radicación número: 25000232700020110017801**

declarar, la fecha de presentación de la declaración y la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión; lo anterior, dependiendo del título ejecutivo de que se trate.

Si transcurre el término de cinco años debe decretarse la prescripción de la obligación, de oficio o a petición de parte.

### **Devoluciones**

Cuando los contribuyentes tengan en su estado de cuenta valores pagados en excesos o pagos de lo no debido, es viable que solicite a la administración la devolución de esos mayores valores. De acuerdo con la norma, corresponde al contribuyente solicitar la devolución previa la corrección de declaraciones que disminuyan el valor a pagar o la petición motivada de la misma; el procedimiento de devoluciones no opera de oficio.

Para efectuar la devolución existe un término de cincuenta días contados a partir de la solicitud hecha en debida forma y su incumplimiento acarrea para la administración el reconocimiento de intereses a favor de contribuyente.

El efectuar una devolución no significa que la administración pierde el derecho de fiscalización y revisión.

## ¿CÓMO SE GESTIONA EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO?

El artículo 317 de nuestra Constitución Política de 1991 establece que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, con lo cual se define la titularidad del impuesto Predial Unificado a favor de los municipios y distritos. Si bien no representa en muchos municipios la principal fuente de recursos propios, el impuesto Predial demanda de la entidad territorial trabajo continuo con la comunidad y forja con ésta una cercana relación que se torna sensible por gravar directamente su patrimonio.

Vamos a ver los elementos estructurales del impuesto Predial Unificado y el ciclo de su gestión.

Elementos:

Con la Ley 97 de 1913 se creó el impuesto Predial como un tributo que podía ser instituido en Bogotá. Posteriormente la Ley 84 de 1915 amplía las atribuciones del artículo 1 de la Ley 97 a la generalidad de los municipios del país, con lo cual permitió que los concejos municipales instituyeran el impuesto Predial en sus respectivas entidades. Fue con la Ley 14 de 1983 que se estructuró formalmente el impuesto, junto con normas de orden catastral que permitieron su aplicación y administración.

No obstante, frente al rezago en los procesos de formación, conservación y actualización del catastro que inciden directamente en los valores a recaudar por impuesto Predial, el legislador expide la Ley 44 de 1990 y regula íntegramente este tributo permitiendo a los municipios dinamizar su gestión con la autoliquidación o declaración privada por parte del contribuyente, quien directamente valora sus predios. Pese a la vigencia de esta Ley, solamente el Distrito Capital aplica la fórmula del autoavalúo a partir del año 1994, en cumplimiento de lo ordenado en el Estatuto Orgánico de Bogotá.

## ¿POR QUÉ SE PAGA ESTE TRIBUTO?

El hecho generador es el presupuesto definido en la Ley que determina el por qué o las razones que obligan al pago del impuesto. Para el impuesto Predial la Ley no ha establecido expresamente cuál es el hecho generador y, con base en la jurisprudencia, se ha entendido que el hecho generador es la propiedad o posesión de un predio en una jurisdicción municipal.

Actualmente, con ocasión de la revisión de constitucionalidad que hiciera la Corte Constitucional del artículo 54 de la Ley 1430, dice la Honorable Corte en la Sentencia C-903 del 30 de noviembre de 2011 que “el impuesto predial no se refiere de manera exclusiva al derecho de dominio, pues lo relevante es la existencia del inmueble y no las calidades del sujeto que lo posee o ejerce ese derecho”. Con base en lo anterior, puede afirmarse que el hecho generador del impuesto Predial Unificado es la existencia del predio.

La Resolución 070 de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC define en el artículo 9 qué se entiende por predio:

**Artículo 9°. Predio.** Es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad aunque esté atravesado por corrientes de agua pública.

**Parágrafo:** Se incluyen en esta definición los baldíos, los ejidos, los vacantes, los resguardos indígenas, las reservas naturales, las tierras de las comunidades negras, la propiedad horizontal, los condominios (unidades inmobiliarias cerradas), las multipropiedades, las parcelaciones, los parques cementerios, los bienes de uso público y todos aquellos otros que se encuentren individualizados con una matrícula inmobiliaria, así como las mejoras por edificaciones en terreno ajeno.

## ¿QUIÉNES DEBEN PAGAR EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO?

Ni la Ley 14 de 1983 ni la Ley 44 de 1990 fijaron los sujetos pasivos del impuesto Predial. Sin embargo, de la lectura integral de las dos normas y los pronunciamientos del Alto Cortes, podemos afirmar que son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios, los poseedores y los usufructuarios de los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción municipal.

El propietario es la persona natural o jurídica que cuenta con los derechos de propiedad sobre un bien, es decir, es el dueño de la cosa y tiene su titularidad. El poseedor, es quien tiene en su poder el bien y realiza todos los actos propios de una persona que es propietaria sin que tenga su titularidad formal, es decir, que no ostenta la calidad de propietario mediante la inscripción de escritura pública en el registro inmobiliario. Por su parte, el usufructuario es la persona que tiene el derecho de gozar de la cosa mientras la conserva o mantiene, derecho que fue otorgado por su propietario a través de instrumento público inscrito, de acuerdo con las normas del Código Civil Colombiano.

Con el tiempo y la dinámica económica han surgido negocios jurídicos que implican la transferencia de la propiedad a sociedades financieras, con el fin de que se administren los bienes para cumplir un fin específico a favor del titular o de un tercero, no siendo claro en la regulación el responsable de la obligación tributaria. En consecuencia, las normas se han modificado y con la Ley 1430 de 2010, en su artículo 54, se amplía la definición de sujetos pasivos y se establecen los responsables del cumplimiento de obligaciones así:

**Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales.** Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

Parágrafo. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

Vemos entonces que a partir de la vigencia de la Ley 1430 de 2010, también son sujetos pasivos los fideicomitentes y/o beneficiarios de patrimonios autónomos, conformados en negocios fiduciarios, y los concesionarios de inmuebles públicos<sup>1</sup>.

### **¿Y los predios de propiedad de las entidades públicas deben pagar el impuesto Predial?**

Los bienes que denominamos públicos se dividen en dos clases: los bienes de uso público y los bienes fiscales. Son bienes de uso público los que pertenecen al patrimonio público y su uso se ejerce libremente, tales como las plazas, parques, calles, puentes, etc. Por su parte, son bienes fiscales los que, siendo públicos, su uso no pertenece a la generalidad de los ciudadanos, son de propiedad de las entidades de derecho público las cuales tienen dominio pleno sobre estos “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”<sup>2</sup>.

En cuanto a los bienes de uso público, el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, establece que “Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley”. Veamos entonces en qué casos la Ley establece el gravamen para dichos bienes:

1. En vigencia del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.
2. La Ley 1607 de 2012 modificó el citado artículo 54 y precisó:  
“En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán

*1 Sujetos pasivos por las vigencias 2011 y 2012 teniendo en cuenta la modificación introducida por la Ley 1607 de 2012.*

*2 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.*

excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.”

Como se observa, con la Ley 1607 se reitera que no son objeto de gravamen los bienes de uso público y determina que se gravan las áreas objeto de un contrato de concesión en puertos marítimos y aéreos, que se exploten económicamente a cualquier título; por lo tanto, se incluyen dentro de los sujetos pasivos los arrendatarios o tenedores a cualquier título que tengan relación comercial con estas áreas.

- 
3. El artículo 26 de la Ley 1617 de 2013 señala que es atribución de los concejos distritales “Gravar con impuesto predial las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares”. En consecuencia, son sujetos pasivos los particulares que tengan mejoras en bienes de uso público en los municipios decretados como distritos. Esta disposición se aplica en los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en virtud de la Ley 768 de 2002.
- 

En relación con los bienes fiscales, señala el artículo 194 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 que “Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente Municipio.”

Durante mucho tiempo el Consejo de Estado<sup>3</sup> consideró que los bienes de propiedad de las entidades públicas si podían ser gravados siempre y cuando se tratara de los bienes de las entidades

**3 Consejo de Estado Sección Cuarta Sentencias del 19 de abril de 2007, radicación 14226 y del 08 de mayo de 2008, radicación 15448, Consejero Ponente Héctor J. Romero Díaz**

mencionadas en el artículo 194 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 y los que puntualmente señalara la Ley.

Esta interpretación fue modificada por el Consejo de Estado en sentencia del 24 de octubre de 2013 radicada con el número 18394, Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, en la cual se revisa el alcance de la norma referenciada anteriormente y concluye que son sujetos pasivos del impuesto Predial las entidades públicas con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado con fundamento en la Ley 489 de 1998, teniendo en cuenta la nueva estructura del Estado.

### **¿A QUIÉN SE PAGA EL IMPUESTO PREDIAL?**

El artículo 317 de la Constitución Política señala que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, con lo cual es claro que el sujeto activo del tributo son los municipios y distritos, en quienes recaen las facultades de administración, fiscalización, determinación, cobro y demás aspectos relativos a su gestión.

### **¿CUÁNDO SE PAGA EL IMPUESTO?**

El impuesto Predial Unificado se causa el 1 de enero de cada año, es decir, que en dicha fecha nace la obligación de pagar.

No obstante, los municipios en ejercicio de su autonomía deben fijar en el transcurso del año fechas límite para el pago, generalmente asociadas a porcentajes de descuento para quienes cumplan oportunamente y correctamente con la obligación. El objetivo de estos plazos es facilitar el pago a los contribuyentes y dotar de recursos a la entidad territorial en los tiempos necesarios, acorde con su planeación financiera y presupuestal.

Los descuentos por pronto pago deben ser establecidos por los concejos municipales, de manera general para todos los contribuyentes y los porcentajes deberán atender criterios de razonabilidad y eficiencia.

## ¿Y SOBRE QUÉ SE LIQUIDA?

El valor a pagar en la vigencia debe corresponder al valor resultante de aplicar a la base gravable, la tarifa que le corresponda según la tabla de tarifas prevista en el Estatuto Tributario Municipal o acuerdo de tarifas. Veamos entonces de cuál es la base gravable del impuesto Predial y las tarifas.

### Base gravable

El artículo 3 de la Ley 44 de 1990 dice que “la base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado”.

El **avalúo catastral** es el resultado de la valoración de los predios que realiza la autoridad catastral, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. La autoridad catastral a nivel nacional es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC quien fija los parámetros y metodologías para la determinación de los avalúos. Sin embargo, algunas entidades cuentan con catastros descentralizados como es el caso del departamento de Antioquia.

Conforme el artículo 43 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC, los avalúos entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados. Para conocer de esta situación, las autoridades catastrales ordenarán por resolución la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral.

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Menciona el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 que “El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial”.

Cuando no se realiza actualización o formación del catastro, anualmente, a partir del 1 de enero, el valor del avalúo catastral se ajusta en el porcentaje definido mediante decreto por el Gobierno Nacional, el cual no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Con la entrada en vigencia del artículo 190 de la Ley 1607 de 2012, los catastros descentralizados (Antioquia, Cali, Bogotá) podrán aplicar un índice de valoración diferencial para el ajuste anual del avalúo catastral de sus territorios, a partir de aspectos de uso y localización, entre otros. Significa esto que para estas entidades territoriales, el ajuste anual puede diferir del porcentaje establecido por el Gobierno Nacional referido en el párrafo anterior. Para su aplicación es necesario que el porcentaje que determinen se publique en el mes de diciembre de cada año, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal del ente territorial, o quien haga sus veces.

El valor establecido anualmente por las autoridades catastrales puede ser objeto de revisión y, para tal efecto, el propietario o poseedor debe anexar pruebas y documentos que demuestren que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. La solicitud de revisión se tramita dentro del proceso de conservación catastral y contra la decisión procede por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación. En todo caso el valor liquidado por concepto de impuesto Predial no se afectará hasta tanto la autoridad catastral no modifique el valor del avalúo catastral.

## **¿Qué pasa si algunos predios del municipio no tienen avalúo catastral?**

En principio la carencia del valor catastral de los predios constituye la incapacidad de la entidad para liquidar el impuesto, por la falta de uno de sus elementos estructurales como es la base gravable. Significa que una porción del potencial tributario por Predial no paga el impuesto a pesar de la existencia del predio.

La Ley 1753 de 2015, Plan de Desarrollo 2014 – 2018, estableció en su artículo 187 que a partir del año gravable 2017, los municipios pueden establecer bases presuntas mínimas para la liquidación del impuesto, a partir de los parámetros técnicos sobre precios de metro cuadrado de construcción y terreno según estrato. Presume esta norma que tal liquidación y pago se realice por sistema de liquidación privada. Sin embargo, menciona esta norma que cada año gravable el contribuyente podrá optar por declarar el avalúo catastral vigente o el autoavalúo incrementado, de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia.

**NOTA: Esta disposición al momento de la elaboración de esta cartilla está sujeta de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.**

El autoavalúo es la valoración del predio que hace el mismo contribuyente o sujeto pasivo y que sirve de base gravable en la liquidación del impuesto Predial Unificado. Por tratarse de una autovaloración, exige de la entidad territorial la existencia de un formulario de declaración privada y la implementación de todos los aspectos de gestión y recaudo que demanda el sistema de liquidación privada.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley 44 de 1990, para adoptar el sistema de autoavalúo se requiere decisión del respectivo concejo municipal. El formulario de declaración debe ser prescrito por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y debe contener como mínimo los siguientes datos:

- Apellidos y nombres o razón social y NIT del propietario del predio.
- Número de identificación y dirección, del predio.
- Número de metros de área y de construcción del predio.
- Autoavalúo del predio.
- Tarifa aplicada.
- Impuesto predial autoliquidado por el contribuyente.
- Impuesto para la corporación regional respectiva, cuando sea del caso.

El autoavalúo no puede ser cualquier valor que establezca el sujeto pasivo. El valor mínimo a registrar en la declaración no puede ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen parte del valor del respectivo predio.

Los valores de referencia de metro cuadrado fijados por la autoridad catastral, a través de acto administrativo por vía general, pueden ser revisados a solicitud de los contribuyentes elevada ante la autoridad catastral, cuando se demuestre que el valor del predio difiere de la base gravable que se obtenga por este método.

En todo caso el autoavalúo no podrá ser inferior al valor del avalúo catastral establecido por las autoridades catastrales para la respectiva vigencia.

### **¿Qué beneficios obtiene la entidad territorial que adopta el autoavalúo?**

- Por tratarse de un esquema de liquidación privada, deja bajo la responsabilidad de los contribuyentes la liquidación y pago del tributo. No obstante, para un funcionamiento óptimo del

sistema, el gobierno municipal debe disponer de información oportuna, formularios y la capacidad operativa para atención y orientación a los contribuyentes.

- Todos los sujetos pasivos estarían obligados a presentar la declaración, con lo cual se lograría el pago del impuesto de predios que no estén incorporados en el catastro.
- Partiendo del rezago generalizado de los avalúos catastrales, la base gravable del impuesto por sistema autoavalúo puede crecer en cada vigencia, de acuerdo a la valoración que realicen los sujetos pasivos.
- Acompañado de una campaña de cultura tributaria y cumplimiento, el sistema de autoavalúo permite actualizar cada año la base de datos de predios y su información jurídica, física, dinámica inmobiliaria, evolución de usos, etc.
- Cuando los municipios adopten la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, podrán eliminar el certificado de paz y salvo y establecer mecanismos de recaudo total o parcial a través de la red bancaria para dicho impuesto, así como para los impuestos de las corporaciones regionales.
- Los concejos podrán establecer los plazos para la presentación de la declaración del Impuesto Predial Unificado y para cancelar las cuotas del respectivo impuesto y su cobro podrá efectuarse conjuntamente con los correspondientes a servicios públicos.
- Todas las anteriores deben redundar en mayor recaudo y mejor gestión del impuesto.

### Tarifas

Las tarifas son los porcentajes o alícuotas que se aplican a la base gravable para obtener el valor del impuesto a cargo del sujeto pasivo.

Corresponde a los concejos municipales y distritales establecer, mediante acuerdo, las tarifas aplicables dentro de los rangos y parámetros fijados en la ley, siempre observando los principios de igualdad, equidad y progresividad.

El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, modificó el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, y determinó:

- Rango general de tarifas entre el 5 y el 16 por mil.
- Tarifas menores (entre el 1 y el 16 por mil) para la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV).
- Para los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados, tarifas entre el 5 y el 33 por mil.

Para efectos de atender el principio de equidad, las tarifas deben establecerse de manera diferencial y progresiva, observando los siguientes factores:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo catastral.

Como se observa, la tarifa no puede ser igual para todos los tipos de predios pues factores como el estrato, uso, avalúo son factores representativos de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, de tal forma que a mayor capacidad mayor tarifa. La tarifa también puede ajustarse (subir o bajar dentro de los rangos) si el proceso de actualización catastral es antiguo o reciente; por lo tanto, es viable disminuir las tarifas previo a la entrada en vigencia de avalúos actualizados para disminuir el impacto en el monto del impuesto o, por el contrario, incrementarlas si los valores están rezagados para compensar el bajo impuesto que liquidaría un predio valorizado en el mercado.

La Ley 1450 de 2011 en su artículo 23 también definió cuál es la tarifa aplicable en la liquidación del impuesto Predial para los terrenos reconocidos como resguardos indígenas. Señaló que corresponde a la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi estableció la metodología para su cálculo en la Resolución 0612 del 15 de junio de 2012, así:

Sumatoria recaudos esperados (potencial IPU) para  
la vigencia, calculado con las tarifas vigentes en el  
acuerdo municipal o distrital

$$\text{Tarifa resguardos indígenas} = \frac{\text{Sumatoria recaudos esperados (potencial IPU) para la vigencia, calculado con las tarifas vigentes en el acuerdo municipal o distrital}}{\text{Avalúo total de la entidad territorial excluyendo avalúo de resguardos indígenas y de predios exentos y no sujetos}}$$

## ¿Y ENTONCES CUÁNTO SE PAGA POR PREDIAL?

De manera general, el valor a pagar por impuesto predial unificado es el resultado de multiplicar el valor de la base gravable (avalúo catastral o autoavalúo) por la tarifa correspondiente al tipo de predio, según tabla o cuadro de tarifas establecido en el acuerdo municipal o distrital.

Sin embargo, modificaciones en la base gravable o incremento de tarifas por decisión del concejo, generan de una vigencia a otra un incremento del monto por impuesto que puede resultar exagerado para los contribuyentes, lo que repercute en el comportamiento del pago voluntario y oportuno de la obligación.

La Ley nos ayuda para aminorar tal impacto a través de la aplicación de límites en la liquidación del impuesto.

Si el incremento se origina en formación o actualización del avalúo catastral, se aplica el límite establecido en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, según el cual el impuesto predial unificado resultante no puede exceder del doble del monto liquidado por el mismo

concepto el año inmediatamente anterior. Esta limitación no aplica para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados, así como no se aplica para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Por ejemplo:

|                             |                                                 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------|
| Avalúo año 2013             | 50.000.000                                      |
| Tarifa                      | 6 por mil                                       |
| Monto a pagar por Predial   | \$300.000                                       |
| Avalúo actualizado año 2014 | 160.000.000                                     |
| Tarifa                      | 6 por mil                                       |
| Monto pleno de impuesto     | \$960.000                                       |
| Monto a pagar por Predial   | \$600.000                                       |
| Avalúo año 2015             | 164.800.000 (ajuste anual 3%)                   |
| Tarifa                      | 6 por mil                                       |
| Monto pleno de impuesto     | \$988.800                                       |
| Monto a pagar por Predial   | \$988.800 (no excede del 100% del año anterior) |

Cuando el valor del impuesto se acrecienta por el ajuste de tarifas que debió realizar el concejo municipal en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, que fijó como tarifa mínima el 5 por mil, el incremento en la liquidación de impuesto no puede ser mayor al 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro. Dado que la Ley ordenaba el incremento de tarifas de manera gradual en los años 2012 a 2014, se considera que esta limitación perdió vigencia.

## CASOS ESPECIALES DE LIQUIDACIÓN Y PAGO

El legislador en su amplia capacidad para crear, modificar o eliminar tributos, ha querido beneficiar algunas personas, grupos, gremios o sectores de la economía con tratamientos especiales de no sujeción, exención o compensación.

Los no sujetos son personas o sujetos que en principio cumplen las condiciones para ser contribuyentes del impuesto, pero expresamente la ley lo excluye al determinar que no serán gravados y, generalmente, se establecen condiciones para gozar del tratamiento.

- No pueden gravarse con impuesto predial los bienes de uso público (artículo 23 de la Ley 1450 de 2011)
- Los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, no podrán ser gravados con impuesto ni por la Nación ni por las entidades territoriales (artículo 137 de la Ley 488 de 1998)

La exención es la dispensa total o parcial del monto del impuesto en consideración a la condición socio económica o cualquier otra razón que redunde en el bienestar de la comunidad en general. Este tratamiento preferencial debe ser decretado por el concejo municipal, de manera general y por un término máximo de diez años, de conformidad con la Ley 14 de 1983 y debe atender criterios de eficiencia y razonabilidad.

Por tratarse de un asunto de total discrecionalidad por parte de la entidad territorial, enunciaremos los casos generales en que la ley sugiere otorgar este beneficio:

- Se podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e Iglesias (artículo 7 Ley Estatutaria 133 de 1994).
- Hasta el 100% del impuesto predial, a los terrenos de propiedad

de los jardines botánicos o destinados a estos fines, siempre y cuando tales entidades o sus propietarios desarrollen las actividades de conservación ambiental con sujeción a las disposiciones de la Ley 299 de 1996 y al reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional (artículo 14 Ley 299 de 1996)

- Tarifas especiales o exoneración de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de los Cuerpos de Bomberos (artículo 30 Ley 1575 de 2012)
- Los concejos municipales dentro de la órbita de su competencia, podrán establecer exenciones del impuesto predial en beneficio de las víctimas (artículo 45 Ley 418 de 1997)
- Como un mecanismo reparativo en relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener en cuenta como medidas con efecto reparador, sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.

Algunos predios gozan de protección Constitucional como los territorios ancestrales de las comunidades indígenas y otros resultan de importancia estratégica en la ejecución de proyectos para la Nación, motivo por cual la ley establece mecanismos de compensación del impuesto Predial Unificado originado en dichos predios, con el fin de favorecer las finanzas y la sostenibilidad de los municipios o distritos en donde se encuentren ubicados.

- Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan

recaudado por el impuesto y las sobretasas legales (Artículo 24 de Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de Ley 223 de 1995)

- Establece el Decreto Reglamentario 2388 de 1991 que la base para calcular el impuesto predial unificado que dejen de recaudar, o no hayan recaudado los municipios donde existen resguardos indígenas, será el valor de los avalúos catastrales de los predios propiedad de los resguardos indígenas, certificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad catastral competente. A este avalúo se le aplica la tarifa ponderada de que trata el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, conforme la metodología establecida por el IGAC en la Resolución 0612 de 2012.
- Las entidades propietarias de las obras públicas que se construyan para generación y transmisión de energía eléctrica, acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales, reconocerá anualmente a los municipios una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos.
- Esta compensación se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Las reglas de liquidación y pago de esta compensación se encuentran definidas en el Decreto 2024 de 1982.
- El impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos, se liquidará normalmente a partir de la inscripción del inmueble en el catastro respectivo.
- Los predios colectivos de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 son sujetos pasivos del impuesto Predial Unificado que presentan comportamientos de incumplimiento

- en el pago por su condición de propiedad colectiva.
- El Plan de Desarrollo 2014 – 2018, Ley 1753 de 2015, estableció en el artículo 255 que a partir de la vigencia fiscal de 2017, con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente a los municipios en donde existan territorios colectivos de comunidades negras al momento de entrar en vigencia dicha Ley, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado, según certificación del respectivo tesorero municipal.
  - Para dar cumplimiento a esta disposición, la tarifa aplicable para los territorios colectivos de comunidades negras será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Señala la Ley 1753 de 2015 que el Gobierno Nacional definirá el esquema mediante el cual se iniciarán progresivamente los giros a las entidades territoriales previo estudio de las condiciones financieras y de entorno de desarrollo de cada municipio.

### **Otros conceptos que se liquidan con el impuesto predial**

El inciso segundo del artículo 317 de la Constitución Política, ordena la destinación de un porcentaje de los tributos que gravan la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, correspondiente a su jurisdicción.

En cumplimiento de lo anterior, la Ley 99 de 1993 en el artículo 44 estableció dos formas de determinación y recaudo de los recursos dirigidos a la autoridad ambiental. Los concejos municipales deberán mediante acuerdo, a iniciativa del alcalde, escoger una para el cumplimiento de tal obligación. Explicamos las opciones:

1. La entidad territorial podrá girar un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá

ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.

2. Liquidar una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

El Decreto Reglamentario 1339 de 1994 fija las condiciones, términos y demás aspectos que debe observar el municipio para realizar los giros de los recursos a las autoridades ambientales. Sin embargo debe tenerse en cuenta:

Cuando se establece la opción 1, el porcentaje establecido por el concejo municipal se aplica al monto total de recaudo por concepto de impuesto Predial, efectivamente recaudado al finalizar cada trimestre. No hacen parte del giro los intereses de mora generados por deudas del impuesto.

Si la opción establecida por el concejo es la sobretasa, el valor a transferir se obtiene de aplicar la tarifa por mil al avalúo base del impuesto y la paga el contribuyente como un sobrecargo en el impuesto Predial. El valor liquidado como sobretasa genera intereses de mora por el pago extemporáneo, intereses que se giran a la autoridad ambiental junto con la sobretasa recaudada.

## **Cumplimiento en el pago del predial**

El artículo 60 de la Ley 1430 de 2010 prescribió que El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. Significa lo anterior que el predio es garantía de pago del impuesto Predial, por lo que si el contribuyente no paga la entidad puede adelantar los procesos de determinación y cobro, para pagarse con el predio.

En materia de pago del impuesto, los gobiernos municipales deben establecer las fechas límite para el pago y facilitar su cumplimiento.

Para ello la entidad debe liquidar el impuesto para totalidad de los predios gravados, a partir de la información entregada por la autoridad catastral, y producir (en el primer mes del año) recibos de pago con opciones de pago total, aprovechando los descuentos por pronto pago si los hay, o pagos parciales o fraccionados, de acuerdo con los plazos fijados para la vigencia.

Durante todo el año la administración municipal deberá expedir recibos para el pago, ya sea por solicitud directa en ventanillas de tesorería o por envíos a los predios en cada uno de los vencimientos o plazos existentes. Las labores de recordación y gestión siempre deben tener como objetivo el pago total del impuesto de la vigencia.

### **¿Qué hacer si los sujetos no pagan?**

Es muy común que en los municipios se presenten altos porcentajes de incumplimiento. Generalmente el pago oportuno del impuesto lo realizan menos del 50% de los contribuyentes, pero este indicador es directamente proporcional a la gestión persuasiva y coactiva efectuada de manera permanente y consecuente, de tal forma que genere en la población un riesgo subjetivo que lo impulse al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Por tratarse de dineros públicos y de imposiciones promulgadas por la ley, sin ninguna contraprestación para el sujeto pasivo, las autoridades municipales están obligadas a adelantar todas las acciones tendientes a garantizar el pago, ya sea de manera voluntaria o coercitiva.

Una vez vencido el último plazo para el pago, según calendario tributario, quienes no pagaron se consideran incumplidos. Para lograr el pago la entidad debe contactarlos e invitarlos y explicar las consecuencias del no pago: mayores valores a pagar por intereses de mora, acumulación de deudas, inicio de proceso de cobro coactivo, embargo y hasta remate de sus bienes.

El municipio debe diseñar estrategias de acuerdo con el tipo de contribuyentes, de tal forma que se adelanten acciones masivas

de recordación a la generalidad de morosos, pero se inicien procesos de determinación propiamente dichos a los predios que resulten más efectivos en términos del valor a recuperar. Es necesario, como se explicó en el cuadernillo 2, producir un acto administrativo de liquidación oficial del impuesto para constituir el título ejecutivo con el cual sea viable adelantar el proceso de cobro.

El procedimiento aplicable es el establecido en el Estatuto Tributario Nacional, es decir, que en principio se debe iniciar con emplazamiento para declarar, posteriormente proferir resolución sanción por no declarar y, por último, liquidación oficial de aforo. Estos pasos deben seguirse cuando el sistema de liquidación y pago adoptado en el municipio es el de autoavalúo, pues el contribuyente está obligado a presentar declaración privada.

Bajo el esquema de avalúo catastral, no hay lugar a proferir emplazamiento para declarar ni resolución sanción por no declarar; sin embargo, debe hacerse un acto administrativo de liquidación oficial, y para esto, la ley ofrece el sistema general y el de facturación. (Ver el paso a paso en anexos con flujogramas)

El sistema general consiste en proferir una liquidación oficial que contenga todos los elementos de un acto administrativo, a saber: debe ser un documento en el que se señale la norma con base en la cual se actúa y la denominación del funcionario competente para actuar; contener una motivación en la que se conjuguen los supuestos de hecho (no pago) y de derecho (obligación legal) que configuren la obligación; deben registrarse los factores de la liquidación de los valores a cargo (avalúo, tarifa, estrato, áreas, usos, impuesto por cada vigencia en mora, etc.); enunciar la oportunidad del derecho de defensa, indicando la posibilidad y tiempos para interponer el recurso de reconsideración; debe contener la firma del funcionario competente; y, por último, debe notificarse de conformidad con la regla general, es decir, por correo o personalmente.

Adoptado el sistema de facturación, como acto de determinación oficial del impuesto, la entidad territorial debe producir una factura

que igualmente contenga los elementos del acto administrativo. Sin embargo, su notificación debe realizarse en los términos del artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, según el cual la factura emitida debe publicarse en el registro o Gaceta Oficial del respectivo ente territorial y simultáneamente insertarse o publicarse en la página WEB de la entidad. En este caso el envío por correo o personalmente no se entiende como notificación del acto administrativo.

Notificado el acto de determinación oficial, deben atenderse los recursos interpuestos por los contribuyentes o, en todo caso, esperar que se agote el término para interponerlos, el cual una vez cumplido o atendido el recurso se entiende que el acto administrativo se encuentra ejecutoriado. Por ser este un momento determinante en la etapa del cobro, conviene dejar constancia de éste para iniciar el proceso de cobro coactivo.

Con los actos ejecutoriados se organizan carpetas en las cuales resulta conveniente introducir como mínimo: la copia con sello o constancia de ejecutoria del acto administrativo, copia de la ficha catastral, copia de folio de matrícula inmobiliaria, etc.

Los contribuyentes pueden hacer pagos parciales que se imputarán a la deuda en los términos del artículo 804 del Estatuto Tributario Nacional, es decir, al periodo que el sujeto indique y en proporción a los conceptos de deuda frente al total (capital, sanciones e intereses).

## **¿CÓMO SE GESTIONA EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO?**

El impuesto de Industria y Comercio fue estructurado en la totalidad de sus elementos en la Ley 14 de 1983 y se definieron algunas reglas de administración y control en el Decreto Reglamentario 3070 del mismo año. Con esto se permitió dinamizar y recaudar de manera efectiva este tributo que se encuentra creado desde la Ley 97 de 1913, para Bogotá, y con la Ley 84 de 1915 para los demás municipios del país.

Se establece como un impuesto que grava las actividades económicas a nivel local, lo que en principio se concibió como un cobro por patentes o licencias de funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público.

Se describen a continuación los elementos del impuesto de Industria y Comercio y las reglas de cumplimiento y control que rige para la generalidad de municipios y distritos, con excepción del Distrito Capital en cuyo territorio se aplican particularmente lo contenido en el Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993.

Elementos:

## **¿POR QUÉ SE PAGA ESTE TRIBUTO?**

Desde sus orígenes el impuesto de Industria y Comercio se genera por la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios en una jurisdicción municipal. Señala el artículo 195 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 que es indiferente la forma en que se ejerzan tales actividades gravadas, pues lo estarán si es directa o indirectamente, de manera permanente u ocasional, con o sin establecimientos de comercio.

Nótese que lo relevante entonces para establecer si hay lugar al pago del tributo es que la actividad realizada se ejecute en el municipio o distrito y que efectivamente corresponda a las actividades definidas por el legislador como gravadas.

## **¿Y cuáles son las actividades gravadas con el impuesto de Industria y Comercio?**

Partiendo que el hecho generador del impuesto de Industria y Comercio lo constituye la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, así como las actividades de las actividades financieras, vamos qué incorporan.

### Actividades industriales

El artículo 197 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 establece que, para efectos del impuesto de Industria y Comercio, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

En ese contexto consideramos que la industria es la actividad económica que emplea y transforman las materias primas y los recursos naturales en productos semielaborados o elaborados, con lo cual puede afirmarse que lo trascendente es que exista un proceso de transformación manual o automatizada.

### Actividades comerciales

De acuerdo con el artículo 198 Decreto Extraordinario 1333 de 1986, “Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por este Decreto, como actividades industriales o de servicios.”

El alcance de esta disposición fue analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-121 de 2006, en la cual se expone:

“6.2 La interpretación de las disposición acusada a partir de los tres métodos expuestos, lleva a la Corte a concluir lo siguiente: (i) que lo gravado son la actividades comerciales

y no los actos de comercio o las personas que llevan a cabo unas u otros; (ii) que las actividades comerciales gravadas son las que se benefician de la infraestructura y el mercado local municipal; (iii) que por actividades comerciales ha de entenderse “las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor” y “las demás definidas como tales por el Código de Comercio”; y (iv), que no pueden ser consideradas como actividades comerciales las que puedan ser calificadas como industriales o de servicio, según los artículos 197 y 199 del Decreto 1333 de 1986.

Ahora bien, la Corte admite que “las demás” actividades comerciales que define el Código de Comercio no constituyen una lista taxativa o cerrada, sin embargo, en modo alguno estima que esa circunstancia devenga en la inconstitucionalidad de la norma acusada, que remite a ese Estatuto. Lo anterior por cuanto dicha remisión constituye tan solo una pauta adicional a otras que, como se vio, emanan de la norma bajo examen interpretada literal, histórica, teleológica y sistemáticamente. Es decir, la remisión a las normas comerciales, entre ellas al artículo 20 que menciona en forma no taxativa los dieciocho actos más comúnmente ejecutados por los comerciantes, y en el numeral 19 incluye “los demás actos y contratos regulados por la ley mercantil”, debe ser entendida solamente como una pauta general del legislador, adicional a otras, cuyo seguimiento conjunto permite al operador jurídico, en cada caso particular, establecer si las actividades deben o no ser objeto del impuesto de industria y comercio. Por lo demás, no resulta en modo alguno lógico ni razonable exigir al legislador que enumere todas las actividades comerciales que satisfacen o pueden llegar a satisfacer las necesidades de intermediación de bienes y servicios de la comunidad, más si se tiene cuenta la versatilidad con la que evolucionan las costumbres sociales al respecto.”

## Actividades de servicios

Para 1983, año en que se expide la Ley 14, la definición de actividad de servicios comprende dos aspectos relevantes, a saber: i) que se dirijan a satisfacer necesidades de la comunidad, y ii) que correspondan a una o varias de las actividades listadas en el artículo 199 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, o sus análogas. Establece el citado artículo:

“Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquería, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automovilarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contenga audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.”

Con la entrada en vigencia del Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto Ley 1421 de 1993, se incorpora una nueva definición de actividad de servicios pero de aplicación exclusiva en esta entidad territorial.

No obstante, el listado o relación de actividades contenida en el artículo 199 no es restrictivo o limitado a las allí mencionadas. La Corte Constitucional en la Sentencia C-220 del 16 de mayo de 1996 analiza y concluye que el legislador hace una enunciación no taxativa sino que con la expresión “análogas” se incorporan otras actividades que también son de servicios, gravadas con el impuesto, las cuales deben ser fijadas en los estatutos tributarios

municipales o distritales mediante acuerdo del concejo. En consecuencia, si bien no es posible acoger la definición de servicios del estatuto orgánico de Bogotá, los concejos deben añadir las otras actividades de servicios existentes en su jurisdicción siempre que correspondan a las enunciadas o las análogas a estas y sin incluir como gravado lo que el legislador no pretendió como son los servicios de consultoría profesional prestados por personas naturales.

### Actividades de servicios de entidades que conforman el sector financiero

La Ley 14 de 1983 desarrolla un capítulo especial relativo al impuesto de Industria y Comercio del sector financiero. De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 14 se encuentran gravadas las actividades de servicios financieros ejercidas por los Bancos, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que definan como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones financieras reconocidas por la ley.

### **¿QUIÉNES DEBEN PAGAR EL IMPUESTO?**

Del texto del artículo 32 de la Ley 14 de 1983, compilado en el Decreto Extraordinario 1333 de 1986, relativo al hecho imponible del impuesto de Industria y Comercio se evidencia que son sujetos pasivos de éste las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho.

El Consejo de Estado ha señalado en diversa jurisprudencia que en la identificación de los sujetos pasivos lo determinante no es su naturaleza, el ánimo de lucro o la conformación empresarial, sino el ejercicio efectivo de las actividades gravadas definidas en la Ley. En sentencia del 06 de mayo de 2004, radicación 13345, el Consejo de Estado se pronunció de esta forma:

“En relación con los sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio, ha sostenido la Sección en reiteradas oportunidades, que no es necesario dilucidar la naturaleza jurídica de la entidad de derecho público y tampoco determinar si persigue o no ánimo de lucro en la prestación del servicio o actividad desarrollada, debido a que el hecho gravado, por mandato del artículo 32 de la Ley 14 de 1983, lo constituye el ejercicio o realización de las actividades industriales, comerciales o de servicios, y por cuanto la ley para el efecto, no hace ninguna distinción respecto de las personas jurídicas que las realizan.

De manera que para determinar si una persona es sujeto pasivo del impuesto, debe examinarse el origen de sus ingresos, y solo si estos provienen habitual u ocasionalmente del ejercicio de alguna de aquellas actividades, podrá configurarse la realización de la materia imponible que causa la obligación tributaria en cabeza de quien la ejecuta como sujeto pasivo, a menos que la Ley consagre un tratamiento preferencial respecto de determinados sujetos o entidades.”

Adicionalmente, el artículo 41 de la Ley 14 de 1983 establece que “Los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que definan como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones financieras reconocidas por la ley, son sujetos del impuesto municipal de industria y comercio de acuerdo con lo prescrito por esta Ley”.

Teniendo en cuenta que la economía es dinámica y la legislación comercial y financiera evoluciona con formas de negocios y actores cambiantes, la Ley 1430 de 2010, en su artículo 54 modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, amplía la definición de sujetos pasivos y responsables de las obligaciones, así:

**Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales.**  
Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y

municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.  
(...)

**Parágrafo 2º.** Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1430 de 2010 son sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entidades que conforman el sector financiero y entes económicos sin personería como los patrimonios autónomos, consorcios y uniones temporales que ejerzan el hecho generador.

## **¿A QUIÉN SE PAGA EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO?**

Los sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio deben cumplir con sus obligaciones formales y de pago en cada uno de los municipios o distritos en que realice las actividades gravadas. Para tal efecto, deben registrar de manera separada en su contabilidad y demás soportes el volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en cada municipio o distrito.

Se presentan innumerables discusiones y procesos en los tribunales dirigidos a establecer el municipio o distrito en el cual se debe pagar el impuesto (sujeto activo). La jurisprudencia ha definido casos de territorialidad del impuesto en tanto las entidades adelantan procesos de fiscalización, lo que permite inferir que el asunto se concreta en la carga probatoria que indique efectivamente que la actividad se lleva a cabo en dicha jurisdicción.

Sin embargo, en la Sentencia C-121 del 22 de febrero de 2006 la Corte Constitucional precisa el sujeto activo del tributo en los siguientes términos:

“La exposición de motivos al proyecto que vino a ser la Ley 14 de 1983 corrobora que es dicho municipio a quien corresponde devengar el impuesto de industria y comercio; en efecto, dicha exposición revela que el legislador entendió que, en cuanto la actividad comercial o industrial gravada se ve beneficiada de la infraestructura de servicios, del mercado y de los demás recursos de un determinado municipio, correspondía que éste fuera el beneficiario del tributo; en este sentido se lee en la exposición de motivos a dicho proyecto lo siguiente:

“Sise tiene en cuenta que el impuesto de industria y comercio técnicamente no debe recaer sobre artículos sino sobre actividades, el proyecto se refiere a las que se benefician de los recursos, la infraestructura y el mercado de los municipios y son fuente de riqueza. Consiguientemente, se sujetan al impuesto las actividades industriales y de servicios, según se las define en los artículos pertinentes del proyecto de ley”  
Así pues, si la actividad comercial, industrial o de servicios se lleva a cabo dentro de la jurisdicción de un determinado municipio, éste será el sujeto activo del impuesto de industria y comercio; lo cual, a contrario sensu, significa que ningún municipio puede gravar con este impuesto actividades de tal naturaleza que se ejerzan en otras jurisdicciones municipales.”

## **Reglas de territorialidad del impuesto de Industria y Comercio**

Resulta difícil en ocasiones establecer el municipio o distrito al cual se debe pagar el impuesto de Industria y Comercio, particularmente cuando la actividad se ejerce en diferentes localidades. La Ley carece de reglas de territorialidad, especialmente en relación con actividades que implican el uso de la tecnología que, además de ser variadas, evolucionan con rapidez.

Revisemos algunas reglas en la determinación del sujeto activo del tributo, partiendo de la regla general que consiste en efectuar el pago en el municipio en donde se realiza la actividad, indistintamente de las formas de su ejercicio.

### Actividad industrial

El artículo 77 de la Ley 49 de 1990 establece que “Para el pago del impuesto de industria y comercio sobre las actividades industriales, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, ...”

De acuerdo con lo anterior, el sujeto pasivo que ejerce actividad catalogada como industrial paga el impuesto en el municipio en donde se encuentre la sede industrial, sin que resulte relevante la forma de comercialización de la mercancía o despacho de productos manufacturados por éste. El Consejo de Estado Sección Cuarta en sentencia del 8 de marzo de 2002, radicación 12300, concluye:

“Como lo ha señalado la Sala, la modificación sustancial introducida por el artículo 77 de la ley 49/90, consistió precisamente en que, ante el municipio de la sede fabril, ya no es admisible la prueba de la comercialización de la producción en municipios diferentes, sino que es a estos a los que se les debe probar que los bienes o productos vendidos en sus territorios, son fabricados o manufacturados por el vendedor y sobre los mismos se ha pagado el gravamen sobre la actividad industrial, esto, obviamente con el propósito de que como dijo la Corte Suprema de Justicia en la sentencia

de octubre 17 de 1991 que decidió sobre su exequibilidad, no se liquide otro impuesto sobre la misma base gravable. En cuanto a la comercialización de los bienes que se producen por el industrial, ha dicho la Sala que la actividad industrial ejercida por aquel no deja de serlo, ya que legalmente no puede considerarse como comercial la actividad que ha sido definida y catalogada como de carácter industrial. Para la Sala las pruebas aducidas por la administración para acreditar que las ventas objeto de adición se realizan en Bogotá, no son demostrativas de la realización del hecho generador del impuesto de Industria y Comercio en relación con la actividad comercial, porque como lo ha reiterado en anteriores oportunidades, el destino de las mercancías o el sitio donde se suscribe el contrato de compraventa no son determinantes del hecho generador o manifestación externa del hecho imponible, ya que con tal criterio se estaría trasladando el lugar de la causación del gravamen, desconociendo el carácter territorial del impuesto.”

En consecuencia, el contribuyente que ejerce actividad industrial cumple con las obligaciones de declaración y pago solamente en el municipio en donde se ubique la fábrica o planta, pues no hay lugar a pagar en otros territorios por la actividad de comercialización de los productos como si se tratara de un proceso diferente o independiente. Se considera entonces que la actividad industrial comprende, también, la comercialización de los productos fabricados, toda vez que la venta de los bienes y mercancías originados en el proceso fabril hace parte de la actividad industrial como culminación de la misma.

Sin embargo, cuando un contribuyente industrial vende, junto con sus productos, bienes o mercancías adquiridos a otros o fabricados por otros diferentes de él, deberá pagar el impuesto de industria y comercio por la actividad comercial en los municipios en donde realice la venta o distribución de tales productos.

El artículo 77 citado define también una regla de base gravable para estos sujetos, que se analizará en el acápite correspondiente.

## Servicios financieros

De acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 14 de 1983, las entidades que conforman el sector financiero, vigiladas por la Superintendencia Financiera, declaran y pagan el impuesto de industria y comercio “en donde opere la principal, sucursal, agencia u oficinas abiertas al público”. Para tal efecto las entidades financieras deben informar a la Superintendencia Financiera el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en los municipios o distritos.

## Servicios públicos domiciliarios

Señala la Ley 142 de 1994 en su artículo 24-1 que los municipios pueden gravar a las empresas de servicios públicos domiciliarios con tasas, contribuciones e impuestos que le sean aplicables a los demás contribuyentes que cumplan funciones industriales o comerciales. Significa lo anterior, que las empresas de servicios públicos son sujetos pasivos de impuestos territoriales.

El legislador, dada la naturaleza de tales empresas y los servicios que presta, estableció en el artículo 51 de la Ley 383 de 1997 las reglas para el pago del impuesto de industria y comercio y determinó, en relación con la territorialidad, lo siguiente:

1. Como regla general el impuesto se paga en el municipio en donde se preste el servicio al usuario final
2. La generación eléctrica liquida su impuesto en los términos del artículo 7 de la Ley 56 de 1981, es decir, en el lugar en donde se encuentre ubicada la central generadora, que puede ser en uno o varios municipios.
3. En las actividades de transmisión y conexión de energía eléctrica, el impuesto se causa en el municipio en donde se encuentre ubicada la subestación
4. En la actividad de transporte de gas combustible, habrá lugar a pagar el impuesto en puerta de ciudad. Según definición de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, puerta de ciudad es la estación reguladora

de la cual se desprende un sistema de distribución de gas combustible por redes de tubería.

5. La compraventa de energía eléctrica que realicen empresas no generadoras y cuyos destinatarios no sean usuarios finales, pagarán el impuesto al municipio en donde se ubique el domicilio del vendedor.

Tenga en cuenta que aplicación del artículo 73 de la Ley 1341 de 2009, a las telecomunicaciones, y a las empresas que prestan los servicios de telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia no les será aplicable la Ley 142 de 1994 respecto de estos servicios; en consecuencia, tales empresas pagarán el impuesto de Industria y Comercio bajo la regla general, es decir, en los municipios en donde presten sus servicios.

### Servicios de interventoría, obras civiles y construcción

Si bien las actividades de servicio deben tributar en el municipio en donde se preste efectivamente el servicio, bajo la regla general, el artículo 194 de la Ley 1607 de 2012 quiso fijar una regla para las actividades de interventoría, obras civiles y construcción de vías y urbanizaciones. Para tal efecto señaló que, a partir de 2016, el sujeto pasivo que realicen estas actividades “deberá liquidar, declarar y pagar el impuesto de industria y comercio en cada municipio donde se construye la obra. Cuando la obra cubre varios municipios, el pago del tributo será proporcional a los ingresos recibidos por las obras ejecutadas en cada jurisdicción. Cuando en las canteras para la producción de materiales de construcción se demuestre que hay transformación de los mismos se aplicará la normatividad de la actividad industrial”.

### **¿CUÁNDO SE PAGA EL IMPUESTO?**

De manera general, el impuesto se genera por la realización de actividades gravadas por parte del sujeto pasivo; por consiguiente, hay lugar al cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales desde el momento en que se inician las actividades. No obstante,

por tratarse de hechos generadores continuos o sucesivos, el pago debe cumplirse por periodos definidos en la Ley.

Señala el Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983, que los contribuyentes deben registrarse dentro de los 30 días siguientes al inicio de sus actividades y presentar una declaración anual, en la cual se registre la determinación privada del impuesto. Tenemos entonces que, en el transcurso del año, enero – diciembre, deberán contabilizarse las operaciones gravadas a efectos de conocer al final del periodo el monto que sirve de base gravable y que se consignará en la declaración privada que deberá presentarse en el año siguiente, en las fechas establecidas por la administración municipal.

Bogotá D.C. cuenta con periodo de declaración y pago bimestral en virtud de lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá. En todos los municipios y distritos del país diferentes de Bogotá, el plazo de declaración es anual y se presenta por periodo vencido; en estos casos, no es procedente la declaración en periodos menores o el cobro anticipado del impuesto en el transcurso de la vigencia.

Si las actividades realizadas comprenden solo una fracción del año, deberá presentarse la declaración con los datos de dicha fracción o tiempo efectivo de ejercicio de actividades gravadas.

Los plazos para el pago deben ser fijados mediante Decreto del Alcalde. Pueden decretarse en un solo pago o diversas cuotas en el transcurso del año en que se presenta la declaración.

## **¿Y SOBRE QUÉ SE LIQUIDA?**

El valor a pagar en el periodo gravable corresponde al valor resultante de aplicar a la base gravable, la tarifa según actividad económica conforme la tabla de tarifas prevista en el Estatuto Tributario Municipal o acuerdo de tarifas. Veamos entonces de cuál es la base gravable y las tarifas del impuesto de Industria y Comercio:

La regla general de base gravable y tarifas del impuesto de Industria y Comercio, están establecidas en el artículo 196 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 que dice:

**ARTÍCULO 196.** El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el **promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior**, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: devoluciones-ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones-, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios. Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del dos al siete por mil (2 - 7 o/oo) mensual para actividades industriales, y
2. Del dos al diez por mil (2 - 10 o/oo) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los Municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de la Ley 14 de 1983 habían establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

**PARÁGRAFO 1o.** Las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de bienes inmuebles y corredores de seguros, pagarán el impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

De esta norma puede afirmarse que los contribuyentes que obtengan ingresos por la realización de actividades gravadas, deben liquidar su impuesto sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos en el año inmediatamente anterior. Nótese que en ningún caso la norma hace referencia a utilidades sino a la

totalidad de ingresos brutos, monto que se obtiene de calcular el promedio mensual de ingresos brutos multiplicado por el número de meses del periodo en que se ejerció el hecho generador. La denominación de promedio “mensual” obedece a que la norma hace referencia a la aplicación de una tarifa “mensual”, con lo cual se obtiene al final del periodo la determinación de los ingresos brutos totales y el monto del impuesto a cargo.

Del total de ingresos pueden deducirse los conceptos expresamente establecidos en la norma:

1. Devoluciones
2. Ingresos provenientes de venta de activos fijos
3. Ingresos obtenidos por exportaciones
4. Recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado, y
5. Subsidios

El Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983, señala los requisitos que puede verificar la autoridad tributaria municipal en relación con las deducciones, particularmente en cuanto los ingresos por exportaciones y el recaudo de impuestos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dichos requisitos deben interpretarse a la luz de las normas vigentes de comercio exterior y demás que resulten pertinentes en la actualidad.

El artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, establece la base gravable del impuesto de Industria y Comercio para los sujetos pasivos que realizan sus actividades gravadas en el Distrito Capital y define como base los ingresos brutos obtenidos con la fórmula allí prevista. Como se ha mencionado anteriormente, la norma para Bogotá es de aplicación exclusiva en dicha entidad y no es válida su adopción por parte de otros municipios y distritos.

En cuanto a tarifas, los concejos municipales deben fijar tablas de tarifa por actividad económica, dentro de los rangos fijados en el citado artículo 196 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, así:

Entre el 2 y el 7 por mil para actividades industriales  
Entre el 2 y el 10 por mil para actividades comerciales y de servicios

En el caso de entidades que hacen parte del sector financiero, la tarifa aplicable es del 5 por mil de conformidad con el artículo 208 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986.

### **Bases gravables especiales**

No siempre la totalidad de ingresos obtenidos por sujetos pasivos del impuesto son ingresos gravados, pues debe tenerse en cuenta que existen actividades no gravadas (la ley expresamente la califica como no sujeta) o exentas (el concejo municipal otorga un tratamiento de no pago total o parcial). Adicionalmente, algunas actividades manejan ingresos propios y de terceros en sus operaciones mercantiles, motivo por el cual existen en las normas reglas de bases gravables especiales.

1. Las **entidades que conforman el sector financiero**, liquidan el impuesto de Industria y Comercio como lo establece el artículo 207 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, es decir, sobre los ingresos operacionales anuales correspondientes a los rubros o conceptos definidos para cada entidad, de la siguiente manera:

1. Para los bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Cambios.

Posición y certificado de cambio.

B. Comisiones.

De operaciones en moneda nacional.

De operaciones en moneda extranjera.

C. Intereses.

De operaciones con entidades públicas.

De operaciones en moneda nacional.

De operaciones en moneda extranjera.

D. Rendimiento de inversiones de la Sección de Ahorros.

E. Ingresos varios (adicionado por el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010)

F. Ingresos en operaciones con tarjetas de crédito.

2. Para las corporaciones financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Cambios.

Posición y certificados de cambio.

B. Comisiones.

De operaciones en moneda nacional.

De operaciones en moneda extranjera.

C. Intereses.

De operaciones en moneda nacional.

De operaciones en moneda extranjera.

De operaciones con entidades públicas.

D. Ingresos varios.

3. Para las corporaciones de ahorro y vivienda<sup>4</sup>, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Intereses.

B. Comisiones.

C. Ingresos varios.

D. Corrección monetaria, menos la parte exenta.

4. Para compañías de seguros de vida, seguros generales y compañía reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.

**4 La Ley 546 de 1999 en el artículo estableció que a partir de su vigencia las corporaciones de ahorro y vivienda tendrán la naturaleza de bancos comerciales.**

5. Para compañías de financiamiento comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- A. Intereses.
- B. Comisiones.
- C. Ingresos varios.

6. Para almacenes generales de depósito, los ingresos operacionales representados en los siguientes rubros:

- A. Servicio de almacenaje en bodegas y silos.
- B. Servicios de aduana.
- C. Servicios varios.
- D. Intereses recibidos.
- E. Comisiones recibidas.
- F. Ingresos varios.

7. Para sociedades de capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- A. Intereses.
- B. Comisiones.
- C. Dividendos.
- D. Otros rendimientos financieros.

8. Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por la Superintendencia Financiera y entidades financieras definidas por la ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la base impositiva será la establecida para los bancos (numeral 1).

9. Para el Banco de la República los ingresos operacionales anuales, señalados en el numeral 10. de este artículo, con exclusión de los intereses recibidos por los cupos ordinarios y extraordinarios de crédito concedidos a los establecimientos financieros, otros cupos de crédito

autorizados por la Junta Monetaria, líneas especiales de crédito de fomento y préstamos otorgados al Gobierno Nacional.

El artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 adicionó un párrafo que prescribe: “Dentro de la base gravable contemplada para el sector financiero, aquí prevista, formaran parte los ingresos varios. Para los comisionistas de bolsa la base impositiva será la establecida para los bancos de este artículo en los rubros pertinentes.”

Adicionalmente, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 209 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, las entidades del sector financiero con oficinas abiertas al público deberán liquidar y pagar por cada oficina comercial un valor fijo que se ajusta anualmente y cuyo valor se diferencia por el número de habitantes del municipio. Señala el artículo 209:

“Los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguros y reaseguros de que tratan los artículos anteriores, que realicen sus operaciones en Municipios cuya población sea superior a 250.000 habitantes, además del impuesto que resulte de aplicar como base gravable los ingresos previstos en el artículo 207, pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de diez mil pesos (\$ 10.000) anuales.

En los Municipios con una población igual o inferior a 250.000 habitantes, tales entidades pagarán por cada oficina comercial adicional, la suma de cinco mil pesos (\$ 5.000).

Los valores absolutos en pesos mencionados en este artículo, se elevarán anualmente en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios debidamente certificado por el DANE, entre el 1o. de octubre del año anterior y el 30 de septiembre del año en curso.”

2. Las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de bienes inmuebles y corredores de seguros, pagarán el impuesto sobre el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.
3. De acuerdo con la regla de territorialidad de la actividad industrial, contenida en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción, es decir, se paga donde se encuentre la sede industrial pero sobre la totalidad de ingresos obtenidos por la venta de la producción, independientemente del lugar o forma de comercialización de los mismos.
4. Los distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles, liquidan el impuesto de Industria y Comercio tomando como base gravable el margen bruto de comercialización de los combustibles. Esta regla, contenida en el artículo 67 de la Ley 383 de 1997, define como margen de comercialización, para el distribuidor mayorista, la diferencia entre el precio de compra al productor o al importador y el precio de venta al público o al distribuidor minorista. Para el distribuidor minorista, se entiende por margen bruto de comercialización, la diferencia entre el precio de compra al distribuidor mayorista o al intermediario distribuidor, y el precio de venta al público. En ambos casos, señala la norma, se descontará la sobretasa y otros gravámenes adicionales que se establezcan sobre la venta de los combustibles.

Cuando el distribuidor de derivados del petróleo y otros combustibles realiza actividades diferentes, tales como, servicios mecánicos, tienda de aditivos o

repuestos, embellecimiento automotriz, etc., deberá liquidar el impuesto de dichas actividades bajo la regla general.

5. Las empresas de servicios públicos domiciliarios liquidan el impuesto de Industria y comercio en el municipio en donde se presta el servicio al usuario final y se toma como base gravable el valor promedio mensual facturado, de conformidad con el artículo 51 de la Ley 383 de 1997. No obstante, la misma ley establece reglas para algunas actividades, así:
  - La generación de energía eléctrica liquida el impuesto en los términos del artículo 7 de la Ley 56 de 1981, según el cual pagará un valor fijo anual (\$5 pesos) por cada kilovatio instalado en la respectiva central generadora. Dicho monto se reajustará anualmente en un porcentaje igual al IPC certificado por el DANE correspondiente al año inmediatamente anterior.
  - En las actividades de transmisión y conexión de energía eléctrica, el impuesto se paga sobre los ingresos promedios obtenidos en el municipio en donde se encuentre la subestación y, en el transporte de gas combustible, en puerta de ciudad.
  - En la compraventa de energía eléctrica realizada por empresas no generadoras y cuyos destinatarios no sean usuarios finales, el impuesto se liquida sobre el valor promedio mensual facturado.

Señala la Ley que en ningún caso los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos domiciliarios se gravarán más de una vez por la misma actividad.

6. El artículo 48 de la Constitución Política decreta una protección especial en la destinación de los recursos que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud. En cumplimiento de tal orden, el artículo 111 de la Ley 788 de 2002 establece:

“En su condición de recursos de la seguridad social, no forman parte de la base gravable del impuesto de industria y comercio, los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ~~en el porcentaje de la Unidad de Pago Por Capitación, UPC, destinado obligatoriamente a la prestación de servicios de salud,~~ conforme a su destinación específica, como lo prevé el artículo 48 de la Constitución Política.” (Los apartes tachados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional en Sentencia C-1040 del 5 de noviembre de 2003)

Con base en lo anterior, las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, son sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio por la realización de actividades gravadas, pero deben deducir como ingresos no gravados los que hagan parte del sistema, tales como, Unidad de Pago por Capitación, UPC, cuotas moderadoras, copagos.

7. El artículo 31 de la Ley 1430 señaló que ***“La base gravable de las Empresas de Servicios Temporales para los efectos del impuesto de industria y comercio serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor del servicio de colaboración temporal menos los salarios, Seguridad Social, Parafiscales, indemnizaciones y prestaciones sociales de los trabajadores en misión”.*** Como se observa, se mantiene la regla de ingresos obtenidos para sí por su labor de intermediación entre las empresas que requieren los servicios y los trabajadores que se vinculan de manera temporal.
8. Los **distribuidores de productos gravados con impuestos al consumo**, pueden descontar de la totalidad de sus ingresos brutos obtenidos por la venta de los productos y demás ingresos gravados, el valor correspondiente a los impuestos al consumo que les sean facturados directamente por los productores o por los importadores correspondientes a la facturación

del distribuidor en el mismo período. Así lo estableció el artículo 1 de la Ley 1559 de 2012.

9. En la **actividad de compraventa de medios de pago de los servicios de telecomunicaciones**, bajo la modalidad de prepago con cualquier tecnología, el ingreso bruto del vendedor estará constituido por la diferencia entre el precio de venta de los medios y su costo de adquisición. Artículo 157 de la Ley 1607 de 2012.
10. El artículo 46 de la Ley 1607 de 2012, estableció una base gravable especial en el impuesto a las ventas. Sin embargo, el legislador señaló en el parágrafo que esta disposición se aplica también en impuestos del orden territorial cuya base gravable sean los ingresos obtenidos por las actividades que allí. Así, para los **servicios integrales de aseo y cafetería, de vigilancia, autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada**, de servicios temporales prestados por empresas autorizadas por el Ministerio del Trabajo y en los prestados por las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado en cuanto a mano de obra se refiere, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o quien haga sus veces, a las cuales se les haya expedido resolución de registro por parte del Ministerio del Trabajo, de los regímenes de trabajo asociado, compensaciones y seguridad social, como también a los prestados por los sindicatos con personería jurídica vigente en desarrollo de contratos sindicales debidamente depositados ante el Ministerio de Trabajo, liquidarán el impuesto de Industria y Comercio sobre la parte correspondiente al AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

## CASOS ESPECIALES DE LIQUIDACIÓN Y PAGO

El legislador en su amplia capacidad para crear, modificar o eliminar tributos, ha querido beneficiar algunas personas, grupos, gremios o sectores de la economía con tratamientos especiales de no sujeción, exclusión o exención.

Los no sujetos son personas que por expresa disposición legal se excluye de las obligaciones del tributo al determinar que no serán gravados. En consecuencia, no tienen ninguna relación con el impuesto y no deben cumplir con ninguna de las obligaciones formales y la sustancial de pago.

En el impuesto de Industria y Comercio, el artículo 259 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 establece las prohibiciones relacionadas a continuación:

- Las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de **tratados o convenios internacionales** que haya celebrado o celebre en el futuro, y las contraídas por la Nación, los Departamentos o los Municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior al Decreto enunciado.
- Las prohibiciones que consagran la ley 26 de 1904, según la cual ***“los Departamentos y Municipios no podrán establecer con ningún nombre gravámenes sobre los artículos de cualquier género que transiten por su territorio, procedentes de otro Departamento o encaminados a él, y que por condiciones topográficas especiales necesitan atravesar el territorio de un Departamento distinto.”***
- La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la **producción primaria, agrícola ganadera y avícola**, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea;
- La de gravar los artículos de **producción nacional destinados a la exportación**.
- La de gravar con el impuesto de industria y comercio

**la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos**, cuando las regalías o participaciones para el Municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio;

- La de gravar con el impuesto de industria y comercio **los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud**, salvo lo dispuesto en el artículo 201 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 que señala la sujeción pasiva de estas entidades relacionadas cuando realicen actividades industriales y comerciales.
- La de gravar **la primera etapa de transformación realizada en predios rurales** cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que ésta sea.

Tampoco son gravadas por expresa disposición legal:

- **La exploración y explotación del petróleo, el petróleo que se obtenga, sus derivados y su transporte, las maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio y para la construcción y conservación de refinerías y oleoductos**, quedan exentos de toda clase de impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos, lo mismo que del impuesto fluvial. (Decreto No. 1056 del 20 de abril de 1953 Código de Petróleos).
- **La persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal** es de naturaleza civil, sin ánimo de lucro. Su denominación corresponderá a la del edificio o conjunto y su domicilio será el municipio o distrito donde este se localiza y tendrá la calidad de no contribuyente de impuestos nacionales, así como del impuesto de industria y comercio, en relación con las actividades propias de su objeto social.

- **La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio**, no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos. (Ley 685 de 2001, Código de Minas, artículo 231).

La exención es la dispensa total o parcial del monto del impuesto en consideración a la condición socio económica o cualquier otra razón que redunde en el bienestar de la comunidad en general. Este tratamiento preferencial debe ser decretado por el concejo municipal, de manera general y por un término máximo de diez años, de conformidad con la Ley 14 de 1983 y debe atender criterios de eficiencia y razonabilidad.

Por tratarse de un asunto de total discrecionalidad por parte de la entidad territorial, enunciaremos los casos generales en que la ley sugiere otorgar este beneficio:

- La Ley 98 de 1993 en el artículo 34 señala que los alcaldes de los distritos y municipios pueden promover, ante los concejos municipales, la aprobación de acuerdos que otorguen **exenciones a los editores, distribuidores o libreros, de por lo menos un setenta por ciento (70%) del impuesto de industria y comercio** cuando estén dedicados exclusivamente a la edición, distribución o venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural. Para tal efecto, se entiende por distribuidor, la persona natural o jurídica dedicada exclusivamente a la comercialización al por mayor de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural; por su parte, librero es la persona natural o jurídica que se dedica exclusivamente a la venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriadados de carácter científico o cultural, en establecimientos mercantiles legalmente habilitados y de libre acceso al público consumidor.

- Tarifas especiales o exoneración de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de los Cuerpos de Bomberos (artículo 30 Ley 1575 de 2012)
- Como un mecanismo reparativo en relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener en cuenta como medidas con efecto reparador, sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.

### **Otros tributos que se liquidan con el impuesto de Industria y Comercio**

Como complementario del impuesto de Industria y Comercio, la Ley creó el impuesto de avisos y tableros que se genera por la colocación efectiva de avisos, vallas, pendones y cualquier otro elemento de publicidad que se ubique en la vía pública, mediante el cual se promocióne o publicite las actividades mercantiles del sujeto pasivo.

Si bien se liquida como un impuesto complementario del impuesto de Industria y Comercio, no habrá lugar a su pago si no se cuenta con avisos o anuncios, como tampoco se paga por parte de no contribuyentes del impuesto principal.

Las entidades del sector financiero deben liquidar y pagar el impuesto de avisos y tableros, así como las entidades que utilicen emblemas o símbolos representativos de su actividad y que se expongan en la vía pública.

## **Cumplimiento de obligaciones en el impuesto de Industria y Comercio**

En el impuesto de Industria y Comercio, como en el impuesto a la renta, el sujeto pasivo es quien conoce la información para su liquidación y pago. La administración tributaria, por su parte, pone a disposición de los contribuyentes servicios e información para su debido y oportuno cumplimiento, tales como, normas vigentes, fechas o plazos de declaración y pago, formatos para registro y novedades, formularios de declaración, ventanillas de atención u orientación al contribuyente, etc.

La gestión del impuesto de Industria y Comercio por parte de la administración, se concentra en verificar que los contribuyentes cumplan con las obligaciones formales de registro, presentación de declaración, entrega de información, realidad de sus bases gravables y pago correcto y oportuno. Para tal efecto, deben efectuarse de manera permanente actividades tendientes a la identificación de los sujetos pasivos, las actividades realizadas, novedades en sus registros mercantiles o Registro Único Tributario, si hay lugar, y la verificación en la presentación de las declaraciones y exactitud de la información reportada.

Para una mejor gestión las entidades territoriales pueden mediante acuerdo municipal o distrital clasificar los sujetos pasivos, bajo parámetros iguales o similares a los utilizados en los impuestos nacionales, relacionados con rangos de ingresos, conformación societaria, tipo de persona natural o jurídica, número de establecimientos de comercio, condición de grande o pequeño contribuyente, entre otros.

Adicionalmente, con el fin de ejercer control frente a operaciones gravadas con el impuesto, los municipios y distritos pueden implementar en su entidad el sistema de retención en la fuente, mediante el cual el pagador de un bien o servicio (agente retenedor) resta del pago el monto correspondiente al impuesto de Industria y Comercio en una operación gravada que se efectuó con un sujeto pasivo del tributo (sujeto de retención). El agente retenedor se obliga por mandato del concejo municipal a retener

el monto del impuesto en cada operación, presentar declaración de retención en la fuente en los plazos previstos por el gobierno municipal o distrital y a pagar o trasladar los dineros retenidos en el periodo gravable.

### **¿Cómo se identifica un incumplimiento?**

En el impuesto de Industria y Comercio se presentan incumplimiento en las obligaciones formales y en la obligación sustancial de pago. Cada incumplimiento demanda de la administración acciones para evidenciarlos, cambiar el comportamiento del sujeto pasivo a través de acciones persuasivas o determinación oficial o de fondo, e imponer sanciones, si hay lugar a ello.

En uso de amplias facultades de fiscalización, los funcionarios competentes pueden verificar el cumplimiento de obligaciones a través de los medios probatorios contenidos en el Estatuto Tributario Nacional. Entonces, una vez iniciada la investigación pueden efectuarse labores en campo o directas con el contribuyente, y acciones de escritorio o documentales que configuren un indicio de evasión o elusión.

### **Incumplimiento en el registro**

Partiendo de la necesidad de identificar posibles o potenciales sujetos pasivos, es prioritario conformar un registro de contribuyentes que se actualiza por diligenciamiento de formatos y datos suministrados por los sujetos, o por cruces de información con bases de datos de la misma entidad territorial o de terceros relacionados con el grupo, gremio, sector económico, lugar geográfico, u otro factor determinante en la investigación.

De conformidad con el Decreto Reglamentario 3070 de 1984, los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio deben registrarse dentro de los 30 días siguientes al inicio de las actividades gravadas o de las novedades. La administración deberá suministrar el formato de inscripción y de registro de novedades, verificar la oportunidad e imponer sanciones por omitir el registro o hacerlo de manera extemporánea.

Las acciones que pueden realizarse para procurar el registro de los contribuyentes pueden ser: censos o visitas directas a establecimientos de comercio en zonas de concentración de estos; cruce de información con gremios que aglutinen potenciales sujetos pasivos como la Cámara de Comercio, la ANDI, FENALCO, la DIAN, pues se cuenta con la competencia para solicitar información a contribuyentes y no contribuyentes.

### Incumplimiento en la presentación de declaraciones

Una vez vencido el último plazo para la presentación de la declaración como sujeto pasivo o como agente retenedor, según el calendario tributario, quienes no presentaron su declaración tributaria o autoliquidación se consideran incumplidos. Para lograr la presentación y el consecuente pago, la entidad debe contactarlos e invitarlos y explicar las consecuencias de su omisión: mayores valores a pagar por sanciones e intereses de mora, acumulación de deudas, inicio de procesos de determinación oficial, liquidación y cobro coactivo, embargo y hasta remate de sus bienes.

A partir de la información de declarantes, pueden realizarse cruces de información y verificación con bases de datos que indiquen la realización de actividades económicas. Resulta de la mayor importancia conocer la dinámica económica del municipio y su vocación industrial, agrícola, de servicios, de tal forma que se diseñen estrategias de verificación a los diferentes sectores existentes en la ciudad.

Las labores de fiscalización se adelantan para conocer claramente al sujeto, las actividades desarrolladas, sus argumentos que justifiquen o no su comportamiento omisivo, pero principalmente conocer los hechos generadores omitidos y la cuantificación de los mismos para, agotada la investigación, puedan determinarse las sanciones, el impuesto y los mayores valores a pagar por intereses de mora. Pueden proferirse autos de inspección tributaria o contable mediante los cuales se comisione a funcionarios competentes para la revisión de libros contables, soportes de los registros, información de proveedores, clientes, contratos, suministros, nómina, pago

de servicios públicos, y todo dato que resulte de pertinente para cuantificar la obligación principal y las sanciones.

El procedimiento aplicable es el establecido en el Estatuto Tributario Nacional, es decir, que en principio se debe iniciar con emplazamiento para declarar, posteriormente proferir resolución sanción por no declarar y, por último, liquidación oficial de aforo. (Ver el paso a paso en anexos con flujogramas)

Con una prueba de la realización de hechos generadores no declarados, la administración puede notificar, por correo o personalmente, el emplazamiento para declarar que es un documento que contiene los motivos que lo provocan, las normas en que se sustenta la administración para emitirlo, el plazo para su respuesta (un mes) y la advertencia respecto de las consecuencias que se derivan de la omisión. El emplazamiento para declarar es un acto administrativo obligatorio en el procedimiento tributario por cuanto garantiza el derecho de defensa de los contribuyentes antes de la imposición de la sanción por no declarar y la liquidación de aforo.

Agotado el término para atender el emplazamiento sin que se obtenga la presentación de la declaración, pero teniendo dentro del expediente probados y cuantificados los hechos generadores no declarados, debe notificarse la sanción por no declarar en un plazo máximo de cinco años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar el periodo omitido. La resolución sanción por no declarar impone una sanción, establecida en el estatuto municipal, que puede reducirse si el contribuyente acepta los hechos y presenta la declaración dentro del término para interponer el recurso.

De persistir el incumplimiento, agotado el término mencionado, se procederá a notificar la liquidación de aforo, acto administrativo definitivo que indica el monto por impuesto a cargo cuantificado a partir de los informes, datos, reportes que se encuentren debidamente probados dentro del expediente. El término para su notificación es dentro de los cinco años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar el periodo omitido y en él

no se cuantifica ninguna sanción porque ya se determinó en la resolución sanción por no declarar.

Con los actos ejecutoriados, resolución sanción y liquidación de aforo, se organizan carpetas para el cobro en las cuales resulta conveniente introducir como mínimo: la copia con sello o constancia de ejecutoria de los actos administrativos, pruebas recopiladas en las diligencias de inspección y verificación, prueba de la información reportada por terceros, copia de documentos contables, bancarios, financieros que sirven de base en la cuantificación de los hechos generadores no declarados, etc.

Los contribuyentes que presenten sus declaraciones con ocasión del proceso iniciado, deberán liquidar y pagar las sanciones de extemporaneidad o la sanción por no declarar reducida –según la etapa del proceso-, frente a las cuales la administración deberá verificar la exactitud de los datos registrados y la veracidad de los mismos para luego archivar el expediente. De detectarse algún dato errado, se iniciará entonces un proceso por inexactitud en las declaraciones tributarias. (Ver el paso a paso en anexos con flujogramas)

### Incumplimiento en otras obligaciones formales

Los contribuyentes y no contribuyentes, responsables y ciudadanos en general están obligados a entregar la información solicitada por la administración tributaria, en los plazos y condiciones definidas por esta, así como a atender los requerimientos formales que se emitan en ejercicio de las facultades de control. También deben cumplirse deberes relativos a la contabilidad, libros, registros y soportes contables, la facturación y, en general, el cumplimiento de normas mercantiles.

Cuando en desarrollo de una investigación tributaria se materializan los hechos sancionables de no entrega de información o entrega extemporánea, no atención de los requerimientos, errores o falta de requisitos en la facturación y contabilidad, habrá lugar a imponer la sanción correspondiente. Para el efecto, debe proferirse y notificarse un pliego de cargos en el cual se advierta del error

o falta cometida y se propone la sanción del caso; cumplido el tiempo para su respuesta y materializado el hecho sancionable, deberá proferirse una resolución sanción en la que se expongan los hechos, la norma incumplida y se cuantifique el monto de la sanción independiente. El término para proferir esta resolución es de dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho sancionable.

## CLAVES DE GESTIÓN DE OTROS TRIBUTOS MUNICIPALES

Los Secretarios de Hacienda y/o Tesoreros municipales tienen la responsabilidad de gestionar y controlar el cumplimiento de obligaciones tributarias, pues de esto depende el flujo de ingresos que le permite a la administración municipal cumplir con su plan financiero y de inversiones del Plan de Desarrollo. Algunas normas lo establecen expresamente, como el artículo 203 del Decreto Extraordinario cuando señala que, “para efectos de la correcta liquidación y pago del impuesto de industria y comercio, los concejos municipales expedirán los acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo del mencionado impuesto”.

Es de la mayor importancia atender los principales impuestos, como el Predial y el de Industria y Comercio, pero no puede perderse de vista el comportamiento de los demás tributos. En materia de verificación de información y controles, el gobierno municipal tiene facultades para fiscalizar a los contribuyentes de conformidad con el artículo 684 del Estatuto Tributario Nacional que reza:

**Artículo 684. Facultades de fiscalización e investigación.** La Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales.

Para tal efecto podrá:

- a) Verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario.
- b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados.
- c) Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios.
- d) Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados.
- e) Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros, legalmente obligados a llevar contabilidad.

- f) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.

El procedimiento aplicable para la administración de los impuestos es el establecido en el Estatuto Tributario Nacional por expresa disposición del artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y rige para todos los impuestos de manera general. Las especificaciones por impuesto, deben estar prescritas en los acuerdos del concejo.

Revisemos entonces las labores que pueden efectuarse para gestionar otros impuestos municipales y ejercer debido control.

### **Sobretasa a la gasolina**

Las reglas generales de la sobretasa a la gasolina están establecidas en la Ley 488 de 1998. El hecho generador es el consumo de gasolina motor extra y corriente en la jurisdicción de cada municipio o distrito y son responsables de declaración y pago los distribuidores mayoristas, los productores y los importadores. La ley configuró normas para que los administradores tributarios ejerzan control sobre los responsables del impuesto, tales como, la obligación de los declarantes de mantener un control sistemático y detallado de los recursos a través de registros diarios por producto gravado y entregas para cada municipio, distrito y departamento.

En el Decreto Reglamentario 1505 de 2002 se fijan obligaciones a los responsables para el reporte de información que permite su consulta y verificación en las labores de control tributario. Señala el artículo 6 del Decreto 1505 de 2002:

**Artículo 6°. Obligación de reportar información.** Los responsables de declarar la sobretasa a la gasolina y/o la sobretasa al ACPM deberán remitir mensualmente dentro de los 20 primeros días calendario de cada mes a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la relación de los galones facturados durante el mes anterior discriminados por entidad territorial y tipo de combustible. La

Dirección de Apoyo Fiscal determinará el formato a utilizar para el registro de la información. El incumplimiento de tal obligación dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 651 del Estatuto Tributario.

Por tratarse de un sector controlado, es propicio conocer la reglamentación de la cadena productiva y de distribución, así como los diferentes actores y puntos de control que logren identificarse. Si partimos que los responsables de declaración y pago son los distribuidores mayoristas, no deben excluirse de las acciones de revisión a los distribuidores minoristas quienes además son contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, por lo que pueden realizarse cruces de verificación de información entre las declaraciones de estos impuestos, los registros contables, manejo de inventarios, depósitos de combustibles, despachos, contratos con distribuidores mayoristas y cualquier otro dato indicativo de exactitud en las declaraciones y los montos a pagar.

### Permisos y licencias

Dentro de las funciones de las administraciones municipales se encuentra la de expedir permisos de funcionamiento, licencias de diferentes tipos, certificaciones, etc.

En impuestos como el de Delineación y Publicidad Exterior Visual, las licencias y permisos constituyen los primeros puntos de verificación para garantizar el pago correcto del tributo. Los concejos y gobiernos municipales tienen en estos impuestos margen para su regulación, toda vez que la Ley no agota la determinación de los elementos sustantivos y, en consecuencia, pueden estructurarse a partir de los permisos y licencias que requieren los sujetos en los sectores de la construcción y la publicidad con vallas.

Así, puede ser importante establecer el momento de causación del tributo con la expedición de los permisos o licencias y, en su trámite, podría solicitarse información que permita a los funcionarios del área de rentas cotejar datos que indiquen la exactitud de la información que incide en la liquidación del impuesto.

## Cruces de información con terceros o medios magnéticos

El Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983, estableció en el artículo 9, y posteriormente el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 en el artículo 204, el deber de intercambio de información entre la Dirección de Impuestos Nacionales y las Secretarías de Hacienda Municipales para el control de los impuestos de Renta y de Industria y Comercio, respectivamente. A su turno, la Ley 223 de 1995, artículo 155 y 156, promueve la conformación de un Centro Unificado de Información Económica que suministre información a las entidades territoriales y establece la acción conjunta en procesos de fiscalización tributaria.

Si bien las normas enunciadas continúan vigentes, el procedimiento tributario contenido en el Estatuto Tributario Nacional, aplicable a los municipios en la gestión de sus tributos, señala en el artículo 585:

**Artículo 585. Para los efectos de los impuestos nacionales, departamentales o municipales se puede intercambiar información.** Para los efectos de liquidación y control de impuestos nacionales, departamentales o municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de los contribuyentes, el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Hacienda Departamentales y Municipales.

Para ese efecto, los municipios también podrán solicitar a la Dirección General de Impuestos Nacionales, copia de las investigaciones existentes en materia de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, los cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro del impuesto de industria y comercio.

A su turno, la Dirección General de Impuestos Nacionales, podrá solicitar a los Municipios, copia de las investigaciones existentes en materia del impuesto de industria y comercio, las cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas.

De las normas enunciadas podemos concluir que las administraciones municipales pueden solicitar información a

la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que resulte pertinente en los procesos de control de los impuestos territoriales y solamente puede ser utilizada para el debido control tributario, dentro de programas o procesos debidamente estructurados en el marco del procedimiento tributario.

Para otro tipo de información, la entidad territorial cuenta con amplias facultades para requerir a contribuyentes y no contribuyentes, prevista en el Estatuto Tributario Nacional. Veamos el artículo 686:

**Artículo 686. Deber de atender requerimientos.** Sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones tributarias, los contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, así como los no contribuyentes de los mismos, deberán atender los requerimientos de informaciones y pruebas relacionadas con investigaciones que realice la Administración de Impuestos, cuando a juicio de ésta, sean necesarios para verificar la situación impositiva de unos y otros, o de terceros relacionados con ellos.

Por su parte el artículo 631 faculta a la administración tributaria para solicitar información para estudios y cruces de información.

**Artículo 631. Para estudios y cruces de información y el cumplimiento de otras funciones.** (Inciso modificado por el artículo 139 de la Ley 1607 de 2012) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 684 y demás normas que regulan las facultades de la Administración de Impuestos, el Director de Impuestos Nacionales podrá solicitar a las personas o entidades, contribuyentes y no contribuyentes, una o varias de las siguientes informaciones, con el fin de efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos, así como de cumplir con otras funciones de su competencia, incluidas las relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones y compromisos consagrados en las convenciones y tratados tributarios suscritos por Colombia:

a) ...

Sin embargo, los ítems allí relacionados se refieren a datos que resultan relevantes en la gestión de impuestos nacionales y que, por la autorización que hace el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, los municipios pueden ajustar conforme sus necesidades en sus acuerdos municipales. Lo importante es conocer que es viable solicitar información general a contribuyentes y no contribuyentes, que existe la facultad y que puede establecerse en el estatuto tributario municipal la obligación de entrega de información por parte de las entidades de cualquier orden, gremios, asociaciones y demás entes públicos y privados, siempre que la información solicitada resulte proporcionada y relevante en la verificación del cumplimiento de obligaciones tributarias del orden municipal.

La no entrega de información, la entrega extemporánea o errada, acarrea sanciones de conformidad con el artículo 651 del Estatuto Tributario Nacional.

### **¿Existen otras normas que pueden usarse para control tributario?**

Los contribuyentes cuyos hechos generadores están relacionados con actividades económicas deben cumplir con obligaciones formales en cuanto la contabilidad, la facturación, los soportes contables, los terceros vinculados con ellos, etc. Tales obligaciones se encuentran establecidas, para fines tributarios, en el Estatuto Tributario Nacional en los artículos 612 y siguientes y pueden ser verificadas por las administraciones tributarias municipales para lo de su competencia.

En relación con el impuesto Predial y los tributos asociados a la propiedad inmueble, las normas catastrales, el Decreto 3496 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983, fija la obligación a propietarios y poseedores de informar a las autoridades catastrales sobre la existencia y modificaciones de sus predios. Veamos:

**Artículo 20°.- Inscripciones de predios o mejoras no incorporados al catastro.** Los propietarios o poseedores de terrenos o edificaciones no incorporados al catastro, deben comunicar a las autoridades catastrales, o a las Tesorerías

Municipales donde no hubiere Ofician de Catastro, y dentro de un término de un (1) año contado a partir del 6 de julio de 1983 fecha de vigencia de la Ley 14 de 1983, el nombre y la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, el valor, área y ubicación del terreno y de las edificaciones no incorporadas, la escritura registrada o documento de adquisición y la fecha desde la cual es propietario o poseedor.

La Resolución 070 del 2012 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, establece obligaciones a los propietarios o poseedores, así:

**Artículo 152. Verificación e información.** El propietario o poseedor está obligado a:

1. Cerciorarse de que todos los predios de su propiedad o posesión estén incorporados en el catastro, con la información actualizada.
2. Informar a la autoridad catastral los datos actuales, para que los cambios en los aspectos físicos, jurídicos y económicos se asuman en los procesos catastrales.
3. Suministrar datos, documentos y facilitar la obtención y captura de información, para el desarrollo de la actividad catastral.

De otra parte, puede ser de utilidad en la gestión tributaria municipal la información de las Oficinas de Instrumentos Públicos en cuanto a los registros inmobiliarios, tales como, transferencias de dominio, registro de medidas cautelares, registros mercantiles, etc., pues ofrecen datos actualizados de nuevos propietarios, folios nuevos de matrículas inmobiliarias de proyectos de construcción y urbanización no incorporados al catastro.

### **Acciones masivas de control**

Cuando la entidad territorial ha logrado conocer y consolidar su información tributaria y la externa relacionada con sus tributos, está en capacidad de generar oportunamente los recibos para el pago o facturación en el caso del impuesto Predial y tener una aproximación a la identificación y tamaño financiero de los sujetos

pasivos del impuesto de Industria y Comercio, de tal forma que una vez cumplidos los plazos de declaración y pago se determine el incumplimiento y sea posible iniciar procesos persuasivos de recordación.

Para la generalidad de los contribuyentes morosos, pueden enviarse masivamente recibos de pago, ofrecer facilidades o acuerdos de pago, con lo cual se logre dinamizar el recaudo y disminuir la cartera. Si se realizan censos o visitas directas a establecimientos de comercio, resulta importante recordar las obligaciones de registro, libro de operaciones diarias, facturación, para generar en los contribuyentes la percepción del control y la imposición de posibles sanciones.

Las labores masivas pueden iniciar por cartas o comunicaciones generalizadas para recordar obligaciones pendientes, así como, informar sobre campañas por localidades o barrios que acerquen la administración a la comunidad para aclarar dudas o para facilitar el pago en mora. Informar sobre las acciones que adelanta la entidad en relación con cruces de información o alianzas con autoridades como la DIAN o las Cámara de Comercio, persuade a los sujetos al cumplimiento oportuno o mantiene el interés para acudir a un acuerdo de pago.

### **¿Cultura de no pago?**

El buen comportamiento en el cumplimiento de obligaciones tributarias obedece a permanentes y consecuentes acciones de la administración tributaria que dejan a los contribuyentes pocos espacios para evadir sus compromisos en materia tributaria; también, se observa en algunos sectores que el cumplimiento se asocia a un régimen sancionatorio oneroso y contundente, con lo cual resulta muy costoso omitir los deberes de declarar y pagar, hasta el punto de poner en riesgo el patrimonio.

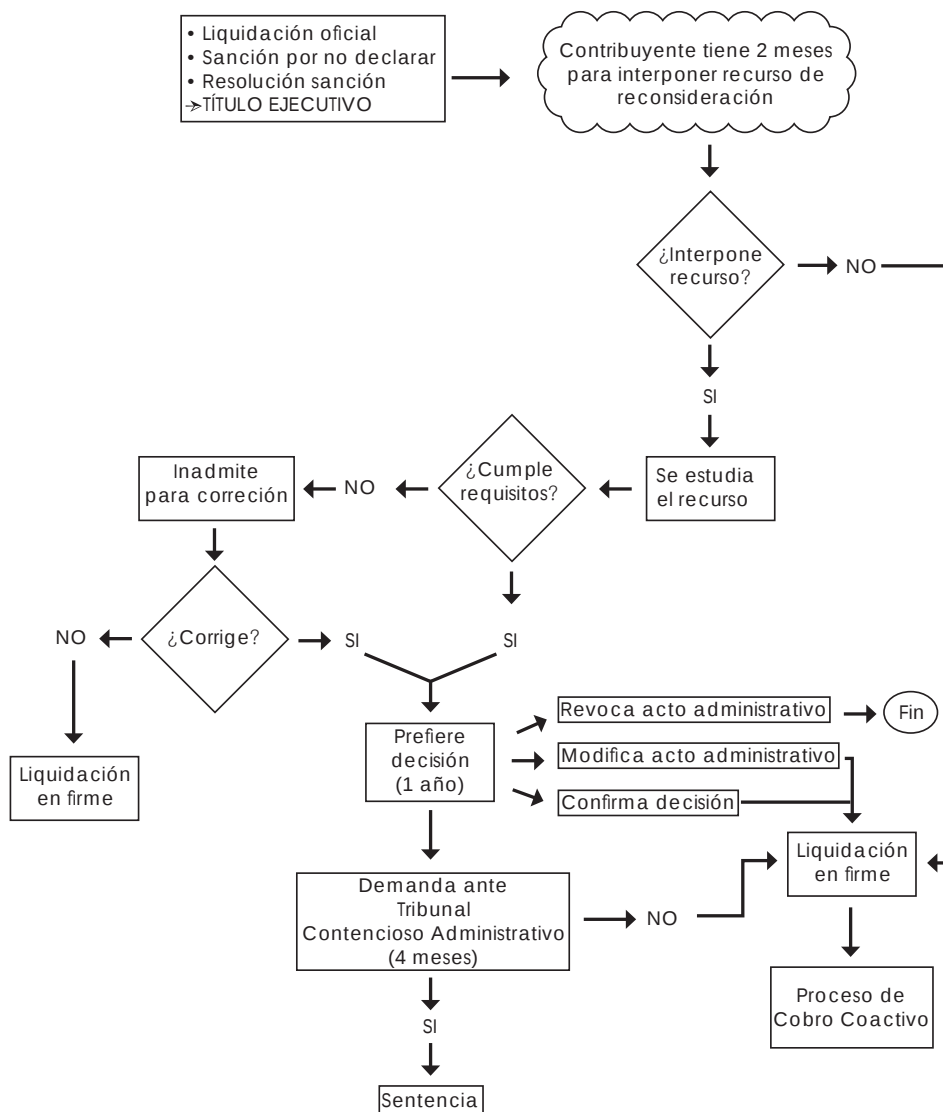
Pese a lo anterior, se observa en buena parte de los municipios altos indicadores de incumplimiento tributario cuya explicación no es otra que falta de gestión por parte de las administraciones tributarias. En consecuencia, la cultura de no pago generalizada

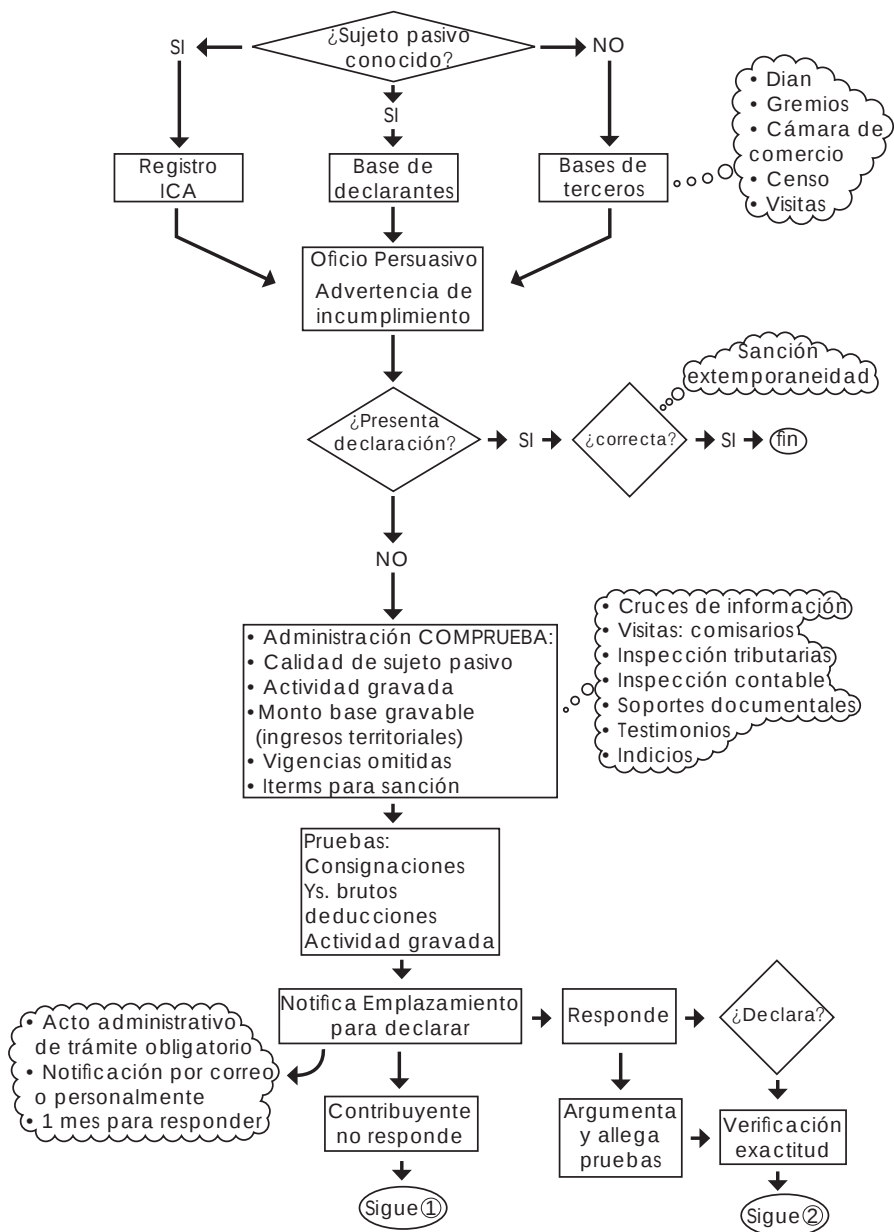
en algunas regiones se explica por la baja actividad persuasiva y coactiva de las entidades.

Para tal efecto, es necesario aprehender las normas sustantivas y de procedimiento, obtener información relevante y completa para la determinación oficial, adelantar los procesos en los tiempos previstos, conocer el comportamiento de la cartera y fijar una política seria para su cobro en el Reglamento Interno de Recuperación de Cartera, clasificar los morosos y adelantar frente a los significativos la totalidad del procedimiento hasta el embargo y remate los bienes.

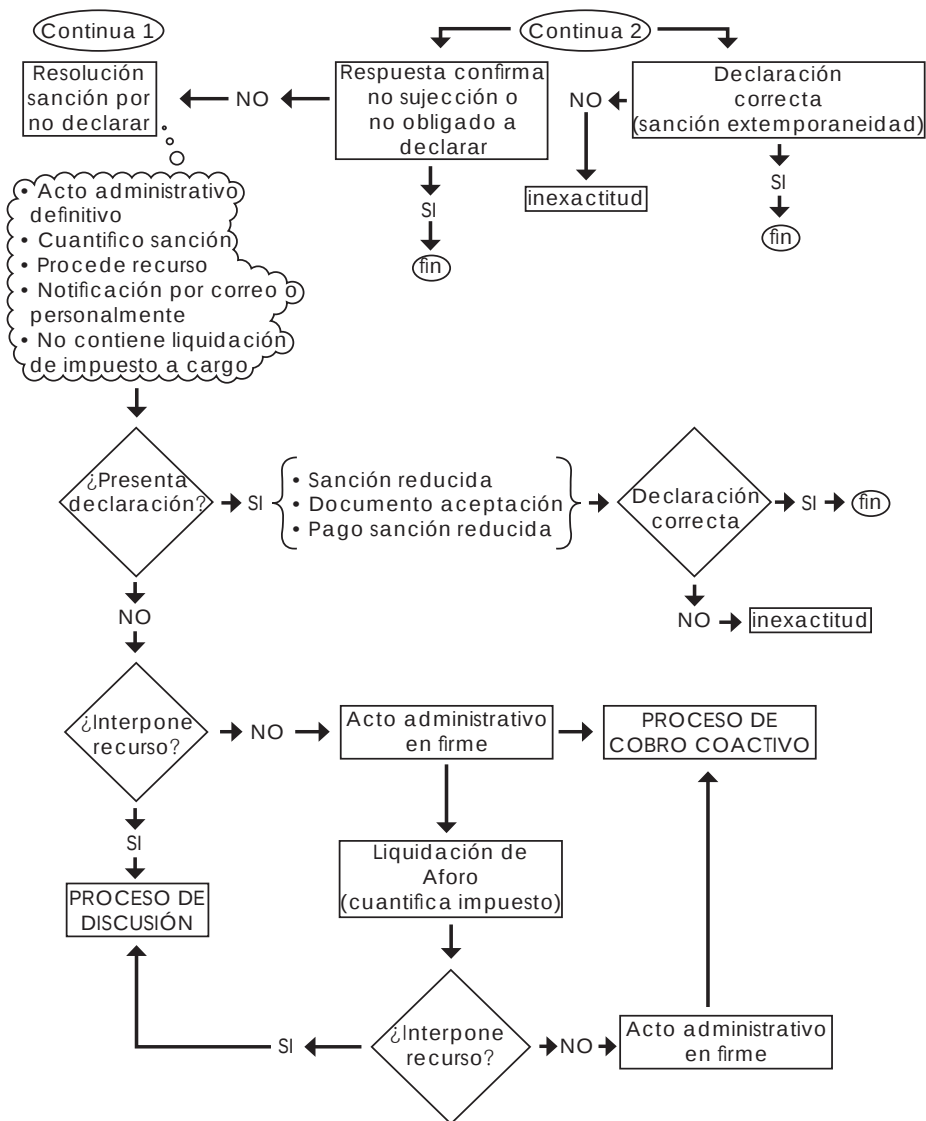
Cuando la comunidad reconoce una administración objetiva y seria en el manejo financiero y tributario, mejora irremediabilmente su comportamiento fiscal.

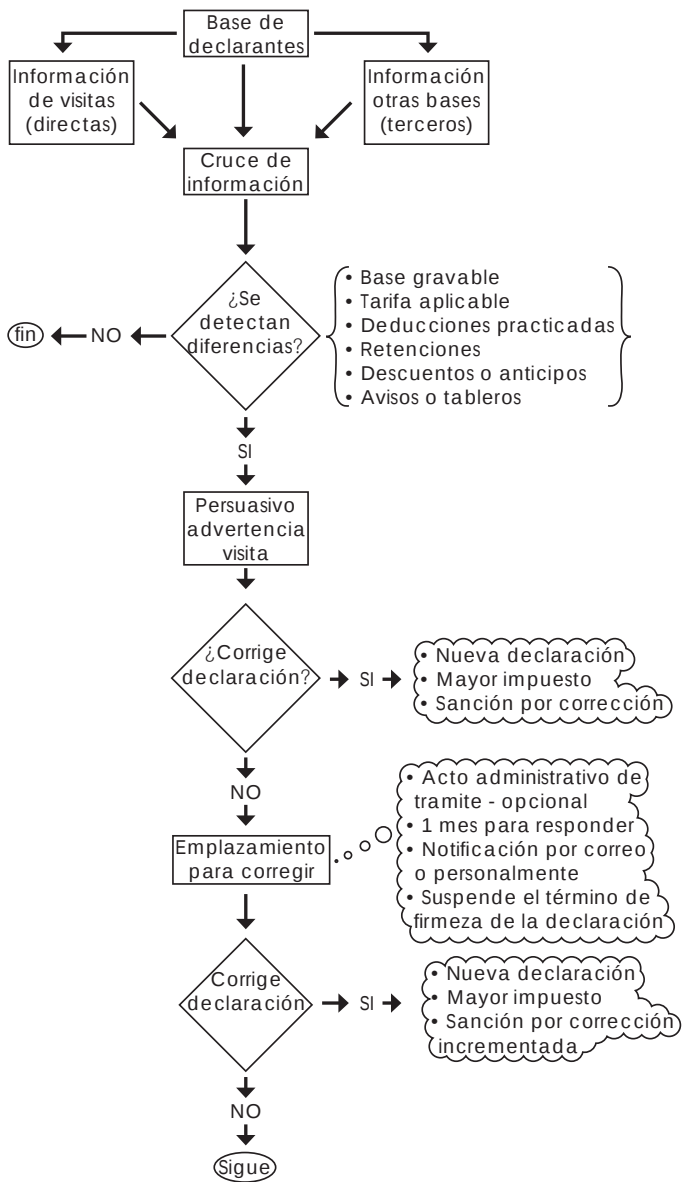
## Proceso de discusión



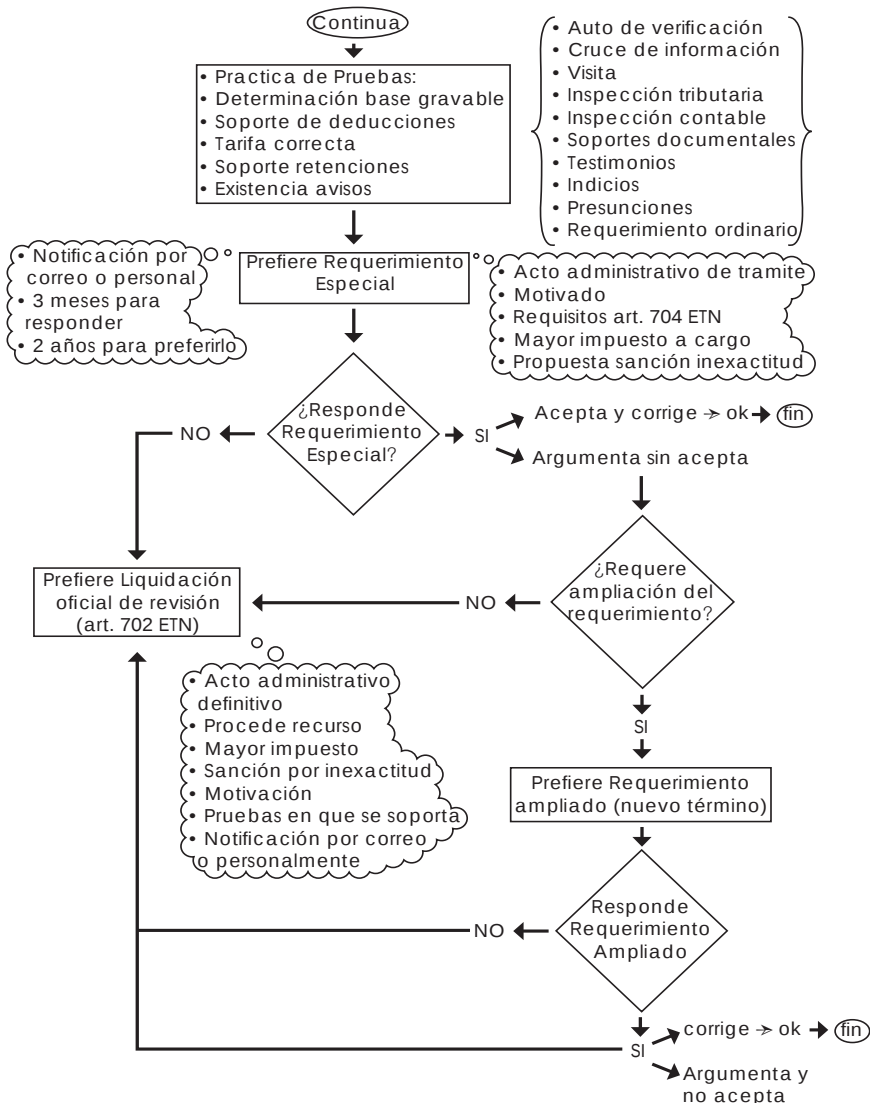


**DETERMINACIÓN OFICIAL Industria y Comercio  
(o impuesto con declaración) -> Omisión de declaración**

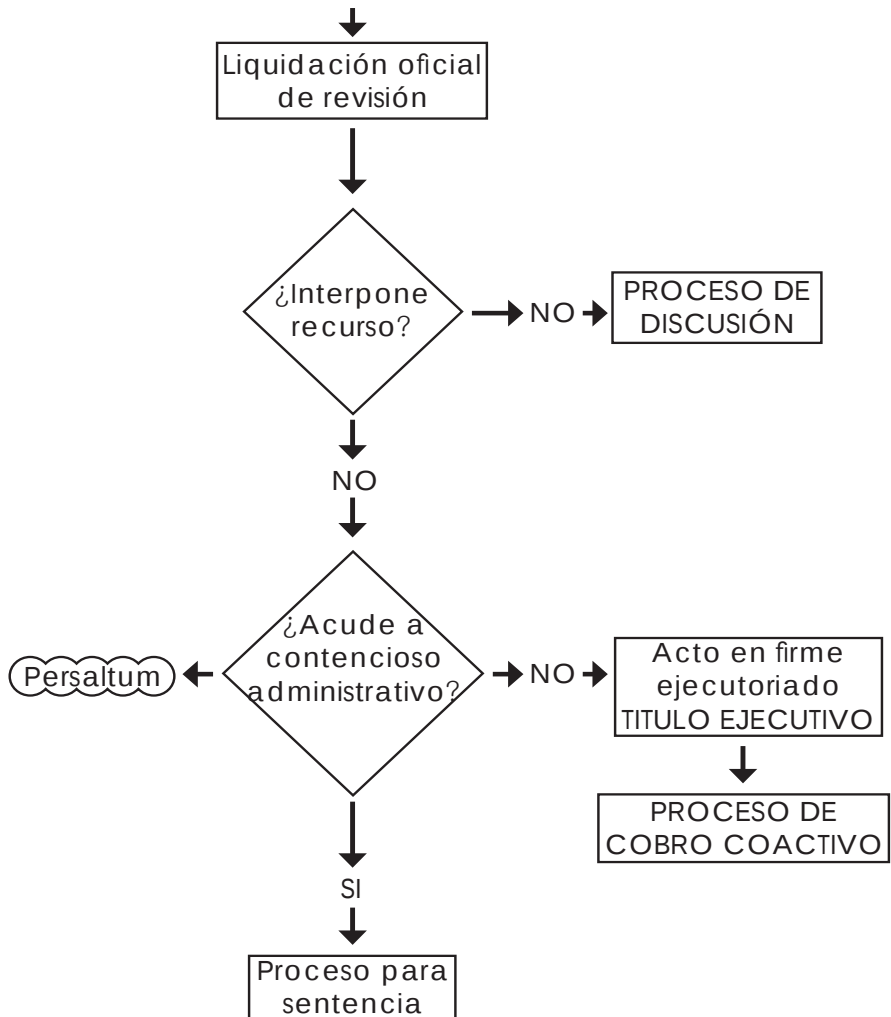




### Con declaración ➔ INEXACTITUD en declaración



**DETERMINACIÓN OFICIAL Industria y Comercio  
(o impuesto con declaración) → INEXACTITUD declaración**



Este libro fue impreso en los talleres de



**GRUEMPRONEG S.A.S**  
GRUPO EMPRESARIAL  
OPORTUNIDAD DE NEGOCIOS S.A.S

Cra 45 No. 30-45  
Medellín-Colombia  
PBX: 444 40 59  
[www.gruemproneg.com](http://www.gruemproneg.com)