



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2022-001754

Bogotá D.C., 17 de enero de 2022 11:35

Señores

ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN MARCOS – SUCRE

Secretaría de Hacienda

secretariahacienda@sanmarcos-sucra.gov.co

Radicado entrada 1-2021-102853
No. Expediente 33711/2021/RPQRSD

Tema: Observaciones a Estatuto Tributario

Respetados señores:

Mediante comunicación radicada a través del correo institucional, recibimos el archivo magnético del Acuerdo 012 de 2013 para su revisión y observaciones.

Es necesario precisar que la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni el ajuste o modificación directa de los mismos. Por lo anterior, daremos respuesta de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el ámbito de nuestra competencia, de manera general y abstracta y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Para comenzar es preciso mencionar que el estatuto tributario debe contener básicamente dos partes: la primera que hace referencia a los impuestos municipales que se pretenden adoptar con la descripción de cada uno de los elementos sustanciales, es decir, sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, causación, base gravable y tarifa; la segunda, en la cual se establecen las normas de procedimiento, obligaciones de los contribuyentes y responsables, fiscalización, liquidación, sanciones, cobro, discusión, devoluciones.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Para la primera parte del estatuto, es preciso advertir que los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) establecidos por los municipios deben tener fundamento en la ley, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 300 y en el artículo 338 de la Constitución Política; toda vez que el poder impositivo de las entidades territoriales está condicionado no sólo al contenido de la Constitución Política, sino también a lo establecido en el sistema normativo nacional.

Por lo anterior, los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) adoptados por el municipio solamente pueden ser aquellos que la ley ha creado, en los cuales el sujeto activo o beneficiario de la renta sea la entidad territorial y deberán establecerse sus elementos sustanciales en el marco de la constitución y la ley.

Así las cosas, se procede a analizar el contenido del Acuerdo 012 de 2013 remitido para estudio:

Generalidades

Dentro de las normas enlistadas sobre las competencias del consejo municipal, creemos debe adicionarse la Ley 1819 de 2016, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas en materia de impuestos territoriales.

En cuanto los principios, si bien pueden enunciarse, no es obligatorio reproducir los artículos de la Constitución Política. Debe tenerse en cuenta que se trata de un estatuto que recopila todas las normas que en materia tributaria expide el municipio a través de acuerdo del concejo, razón por la cual artículos sobre normas presupuestales, clasificación de los ingresos y rentas, otro tipo de ingresos del municipio diferentes a tributos y otras normas sobre principios, no son obligatorias, pues se entiende que las normas superiores son aplicables. Los tributos son impuestos, tasas y contribuciones.

En criterio de esta Dirección el artículo 22 sobre *Facultades para reglamentar los tributos* es impreciso, toda vez que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde al concejo "*Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*", es decir que mediante acuerdo del concejo se establecen los tributos que serán cobrados en el municipio acorde con lo fijado en la ley, así como se expide el presupuesto anual de la entidad territorial. En el mismo sentido, la Ley 136 de 1994 en su artículo 32, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, relaciona las atribuciones del concejo dentro de las cuales se lee en el numeral 6 "*Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley*". La reglamentación, entendida como la definición de reglas para la ejecución de los acuerdos, es una competencia del gobierno municipal en ejercicio de lo cual puede, por ejemplo, establecer el calendario tributario, los formularios de declaración, sistemas de recaudo y control, etc.; en consecuencia, no es facultad del alcalde establecer tarifas.

El artículo 31 relativo al diseño de formularios oficiales, debe considerar que la Ley 1819 de 2016 estableció la obligación de implementar el formulario único nacional de declaración y pago del

impuesto de Industria y Comercio prescrito por la Dirección General de Apoyo Fiscal. El formulario único fue establecido mediante Resolución 4056 del 1 de diciembre de 2017 de la Dirección General de Apoyo Fiscal y se encuentra publicado en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su consulta y descarga.

El artículo 36, sujetos pasivos, debe considerar lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, en el sentido de incorporar los patrimonios autónomos, los consorcios y uniones temporales, entre otros.

Impuesto Predial Unificado

En el artículo 41 debe eliminarse la referencia al Decreto 1421 de 1993 por cuanto se trata del Estatuto Orgánico de Bogotá que aplica exclusivamente para el Distrito Capital.

En la definición del impuesto del artículo 42 sugerimos establecer la naturaleza del impuesto en los términos del artículo 60 de la Ley 1430 de 2010 que reza:

Artículo 60. Carácter real del impuesto predial unificado. *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.*

Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.

Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de domicilio sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial.

Para el caso del autoavalúo, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recaen en cabeza del propietario y/o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.

La definición de avalúo catastral y demás conceptos relativos al catastro, como las definiciones del artículo 52, deberán observar lo establecido en la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, sus modificaciones y demás normas catastrales.

El artículo 46 sobre *Revisión de avalúos* debe ajustarse acorde con lo señalado en la Ley 1995 de 2019 que en su artículo 4 establece:

Artículo 4o. Revisión de los avalúos catastrales. *Los propietarios poseedores o las entidades con funciones relacionadas con la tierra podrán presentar para efectos catastrales, en cualquier momento, solicitud de revisión catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, para ello deberán*

presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. La autoridad catastral deberá resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación.

Parágrafo 1o. *La revisión del avalúo no modificará los calendarios tributarios municipales ni distritales y entrará en vigencia el 1o de enero del año siguiente en que quedó en firme el acto administrativo que ordenó su anotación.*

Parágrafo 2o. *Los contribuyentes podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo a pagar o al momento de su pago.*

El artículo 47 del acuerdo en estudio puede actualizarse con base en lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1753 de 2015, que reza:

Artículo 187. Autoavalúo del Impuesto Predial Unificado. *A partir del año gravable de 2017, las ciudades o distritos, conforme al censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, podrán establecer, para efectos del impuesto predial unificado, bases presuntas mínimas para la liquidación privada del impuesto, de conformidad con los parámetros técnicos sobre precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato. En 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.*

De conformidad con la Ley 44 de 1990 los municipios pueden establecer la declaración o liquidación privada del impuesto, caso en el cual la base gravable liquidada por el contribuyentes será el autoavalúo del predio que deberá atender los criterios contenidos en el artículo 14 de dicha Ley¹; adicionalmente, con la entrada en vigencia del artículo 187 de la Ley 1753, en la liquidación privada del impuesto los contribuyentes declarantes deberán tener en cuenta las bases presuntas mínimas que definida la administración municipal. Significa lo anterior, que para dar aplicación a lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1753 los municipios deberán adoptar la declaración

¹ **Artículo 14º.- Base mínima para el autoavalúo.** El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá 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

En todo caso, si al aplicar lo dispuesto en los incisos anteriores se obtiene un autoavalúo inferior al último avalúo efectuado por las autoridades catastrales, se tomará como autoavalúo este último. De igual forma, el autoavalúo no podrá ser inferior al último autoavalúo hecho para el respectivo predio, aunque hubiere sido efectuado por un propietario o poseedor distinto del declarante. El autoavalúo liquidado de conformidad con lo previsto en este artículo, servirá como costo fiscal, para determinar la renta o ganancia ocasional, que se produzca al momento de la enajenación.

Parágrafo.- Los actos administrativos por cuyo efecto las autoridades catastrales fijen, por vía general, el valor del metro cuadrado que se refiere el inciso primero el presente artículo podrán ser revisados a solicitud del contribuyente, en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 14 de 1983.

privada del impuesto Predial Unificado y los contribuyentes, en general, podrán optar por declarar el avalúo catastral vigente o el autoavalúo determinado a partir de las bases presuntas mínimas para cada año.

Ahora bien, los contribuyentes cuyos predios carezcan de avalúo catastral fijado por la autoridad catastral, deberán autoliquidar su impuesto y determinar como base gravable el autoavalúo resultante de aplicar las bases presuntas mínimas que para cada año establezca la administración municipal. Las bases presuntas mínimas deberán establecerse, anualmente, a través de acuerdo del concejo municipal. Sugerimos verificar la adopción de bases presuntas mínimas y eliminar el artículo 47 que no ha tenido aplicación por parte de las autoridades catastrales.

La definición de sujetos pasivos debe ajustarse a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 teniendo en cuenta el tiempo de vigencia de esta disposición y las modificaciones que introdujo el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012.

Sobre la sujeción pasiva de los predios de propiedad de entidades públicas, el tema fue desarrollado ampliamente en el Boletín *Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales* No. 38 que puede ser consultado en nuestra página Web. Con base en los pronunciamientos del Consejo de Estado, se concluye que se encuentran sujetos al impuesto predial unificado los bienes fiscales de las entidades públicas con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado con fundamento en la ley 489 de 1998 y demás normas que la modifiquen, tales como la Nación, los departamentos y los municipios. También se reitera que no están gravados con el impuesto predial unificado los bienes de uso público por la naturaleza jurídica misma de esos bienes, indistintamente de la entidad pública que los administra.

Sobre los descuentos por pronto pago, si bien consideramos que se pueden establecer en ejercicio de la autonomía de la entidad territorial, también creemos que sus porcentajes deben fijarse bajo criterios de eficiencia y razonabilidad por lo que sugerimos analizar la pertinencia de la existencia de 4 diferentes porcentajes.

En relación con las tarifas, los concejos municipales deben establecer las tarifas del impuesto Predial Unificado conforme los rangos y factores señalados en la ley y para tal efecto deben observarse los rangos y parámetros contenidos en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. Considera esta Dirección que el concejo municipal al establecer las tarifas deberá tener en cuenta los factores relacionados en el artículo citado. Adicionalmente, el legislador señala un tratamiento diferencial para predios de uso *habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3* y cuyo avalúo sea menor a 135 SMLM, en el sentido de permitir que las tarifas con base en las cuales se liquide su impuesto Predial se fijen entre el 1 y el 16 por mil, es decir, que la tarifa para dichos predios puede ser fijada por debajo del 5 por mil y no exceder en todo caso del 16 por mil.

Respecto de las exclusiones, es importante tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 170 del Decreto Ley 1333 de 1986, *Los bienes de los Municipios no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales, departamentales o municipales.*

El artículo 56 puede eliminarse por cuanto cumplió la temporalidad allí establecida. Sin embargo, deberá revisarse la tabla de tarifas para incorporar los ajustes pertinentes.

El artículo 60 sobre interés moratorio debe actualizarse en los términos de los artículos 634 y 635 del Estatuto Tributario Nacional, aplicable en las entidades territoriales de conformidad con el parágrafo del artículo 635 ETN.

Creemos importante adicionar un artículo sobre liquidación y pago del impuesto Predial en el cual se establezca qué corresponde a la administración liquidar el impuesto, para lo cual puede establecerse el sistema de facturación previsto en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006 y sus modificaciones, en especial la del artículo 354 de la Ley 1819 de 2016.

Impuesto de Industria y Comercio

Sobre el impuesto de Industria y Comercio es importante mencionar que todos sus elementos sustantivos están establecidos en la Ley, razón por la cual es importante tener en cuenta que su adopción y reglamentación debe obedecer a lo previsto en la Constitución y la Ley y no le es dado a la entidad territorial ampliar, redefinir o modificar aspectos que excedan las leyes. De acuerdo con lo anterior, creemos que deben establecerse los sujetos pasivos, definición de actividades gravadas, periodo, bases gravables y reglas de territorialidad en los términos de las leyes vigentes.

Sugerimos precisar los sujetos pasivos del artículo 75 en los términos del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, advirtiendo que en todo caso el impuesto recae sobre la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, incluidos los financieros, en la jurisdicción municipal.

En relación con los patrimonios autónomos es necesario seguir la regla prevista en el parágrafo 2 del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, según el cual *“los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos”*.

Para el impuesto de Industria y Comercio deben tenerse en cuenta las modificaciones sobre base gravable, actividad de servicios y reglas de territorialidad contenidas en la reciente reforma tributaria, Ley 1819 de 2016.

El artículo 199 del Decreto Ley 1333 de 1986 que establece qué se entiende por actividades de servicios para efectos del impuesto de Industria y Comercio, fue modificado por el artículo 345 de la Ley 1819 de 2016, que establece:

Artículo 345. Definición de la actividad de servicios gravados con el impuesto de industria y comercio. El artículo 36 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 199 del Decreto-ley 1333 de 1986, quedará así:

Artículo 199. Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer sin, importar que en ellos predomine el factor material o intelectual.

De la lectura de la norma encontramos que, al tratarse de una definición más genérica, comprende entonces TODAS aquellas obligaciones de hacer, a cargo de personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho y demás sujetos pasivos, sin la exigencia de relación laboral con el contratante, pero que generen contraprestación en dinero o en especie. En ese orden de ideas, la nueva definición comprende todos los servicios prestados por personas naturales, incluidos los que se ejecutan en ejercicio de una profesión.

Significa lo anterior que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, los municipios deben verificar sus estatutos tributarios en el sentido de establecer las tarifas correspondientes a las actividades que resulten gravadas a partir de la nueva definición de la actividad de servicios del artículo 345 de la Ley 1819 de 2016, de tal forma que los contribuyentes conozcan las reglas de tributación y de retención en la fuente, si el municipio tiene adoptado este sistema de recaudo anticipado.

El periodo del impuesto de industria y comercio es anual y se causa cuando se realizan las actividades gravadas en el transcurso del año calendario. Sugerimos revisar la redacción del artículo 82.

Respecto de la base gravable y los rangos de tarifa del impuesto de Industria y Comercio, el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016, establece:

Artículo 342. Base gravable y tarifa. El artículo 33 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 196 del Decreto-ley 1333 de 1986, quedará así:

Artículo 196. Base gravable y tarifa. La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo. No hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.

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 x 1.000) para actividades industriales, y
2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios.

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 los ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

Parágrafo 2o. Seguirá vigente la base gravable especial definida para los distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles, del artículo 67 de la Ley 383 de 1997, así como las demás disposiciones legales que establezcan bases gravables especiales y tarifas para el impuesto de industria y comercio, entendiendo que los ingresos de dicha base corresponden al total de ingresos gravables en el respectivo periodo gravable. Así mismo seguirán vigentes las disposiciones especiales para el Distrito Capital establecidas en el Decreto-ley 1421 de 1993.

Como se observa el rango de tarifas en el impuesto de Industria y Comercio se mantiene conforme el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, esto es, 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. Las actividades del sector financiero están gravadas a la tarifa del 5 por mil, establecida en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 del 1986 que no ha sido modificada a la fecha.

Se mantienen las bases gravables especiales para el sector financiero, distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles y contribuyentes industriales, quienes liquidan el impuesto sobre el valor total de las ventas.

De conformidad con el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, antes de su modificación en virtud del artículo 342 de la Ley 1819 de 2016, *“El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior...”*. A su vez el artículo 7 del Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983, establece como una obligación de los contribuyentes de este impuesto la de *“Presentar anualmente, dentro de los plazos que determinen las respectivas entidades territoriales, una declaración de industria y comercio junto con la liquidación privada del gravamen.”* En consecuencia, el impuesto de industria y comercio se declara y paga anualmente, dentro de los plazos establecidos en el año inmediatamente siguiente al de su causación, es decir, el periodo en el cual se dieron los hechos generadores del impuesto.

En relación con las actividades no gravadas, incluidas en el artículo 84 del acuerdo, se observa que incluye las definidas en el artículo 259 del Decreto Ley 1333 de 1986. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado y algunas leyes recientes han modificado el alcance de estas. Por ejemplo: La Ley 1819 de 2016 cambió la definición de actividad de servicios y deja como gravada la actividad de las personas naturales en ejercicio de profesión liberal.

Por su parte, la exclusión de los “hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud” fue ampliamente analizada en la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, del 4 de abril de 2019, radicado 20204, consejero ponente Dr. Julio Roberto Piza, de la cual transcribimos algunos apartes sin perjuicio de su lectura y estudio en su totalidad para aclarar la sujeción pasiva de los diferentes actores del sector salud y los conceptos de ingresos gravados:

“3.2- En consecuencia, la Sala concluye que la red institucional del sector salud desarrollada en 1975, que es a la que se refiere la norma de la Ley 14 de 1983, no subsiste en el presente y no son conmutables las instituciones de ese régimen con las del actual. Los operadores jurídicos no pueden desconocer que la Ley 10 de 1990 y, con mayor razón, la Ley 100 de 1993, tuvieron el efecto de restarle eficacia normativa a la referencia hecha en la letra d) del ordinal 2.º del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 a los «hospitales adscritos o vinculados» al Sistema Nacional de Salud.

En este punto, se recalca que la desgravación contemplada en la Ley 14 de 1983 y en las posteriores normas que la complementaron no estaba dada a las prestaciones de servicios de salud, sino a aquellas que fueran desarrolladas por unos señalados sujetos, hoy inexistentes, los «hospitales adscritos o vinculados» al «Sistema Nacional de Salud». De suerte que cualquier ejercicio interpretativo que plantee que la desgravación cubija a las actividades de salud, por el simple hecho de serlo e independientemente de que quienes las lleven a cabo no encuadren dentro de la categoría de hospitales adscritos y vinculados al SNS exigida por la norma, implicaría la conformación, por parte del juzgador, de una lex tertia carente de fundamento legal y opuesta al claro dictado de la letra d) del ordinal 2.º del artículo 39 de la Ley 14 de 1983; al tiempo que las propuestas encaminadas a señalar que las actuales IPS son equiparables a las categorías de hospitales adscritos y vinculados al SNS empleadas por la norma, no solo contrarían la interpretación histórica de la norma, sino que constituyen un ejercicio de integración analógica de la disposición encaminado a suplir los vacíos actuales (por circunstancias sobrevinientes) de la disposición.

Corolario de lo anterior, la Sala adopta como criterio de decisión, en el presente caso y hacia futuro, la posición de que la desgravación en ICA de los ingresos derivados de actividades relacionadas con la salud humana es la que está contemplada en el artículo 111 de la Ley 788 de 2002 (ajustada en los términos decididos por la Corte Constitucional en la sentencia C-1040 de 2003), exclusivamente, y no la consagrada en la letra d) del ordinal 2.º, del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 (incorporada en el artículo 259 del Decreto 1333 de 1986), la cual quedó desprovista de eficacia normativa.”

La actividad que realizan los notarios se encuentra gravada con el impuesto de Industria y Comercio. Sobre el tema del servicio notarial como función pública, la Corte Constitucional, en sentencia C -741 del 2 de diciembre de 1998, Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero, sostuvo lo siguiente:

“El servicio notarial como función pública.

El servicio notarial implica, conforme lo señala una de las disposiciones acusadas, el ejercicio de la fe notarial, por cuanto el notario otorga autenticidad a las declaraciones que son emitidas ante él y da plena fe de los hechos que él ha podido percibir en el ejercicio de sus atribuciones.

Esta finalidad básica del servicio notarial pone en evidencia que los notarios no desarrollan únicamente un servicio público, como podría ser el transporte o el suministro de electricidad, sino que ejercen una actividad, que si bien es distinta de las funciones estatales clásicas, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, no puede ser calificada sino como una verdadera función pública. En efecto, el notario declara la autenticidad de determinados documentos y es depositario de la fe pública, pero tal atribución, conocida como el ejercicio de la función fedante, la desarrolla, dentro de los ordenamientos que han acogido el modelo latino de notariado, esencialmente en virtud de una delegación de una competencia propiamente estatal, que es claramente de interés general.”

Con base en la jurisprudencia de las Altas Cortes podemos afirmar que la actividad notarial se concreta en dar fe pública, lo cual creemos se diferencia de los documentos notariales.

En relación con la persona jurídica originada en la constitución de propiedad horizontal, es necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 143 de la Ley 1819 de 2016, que establece:

Artículo 143. *Adiciónese un nuevo artículo 19-5 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

Artículo 19-5. Otros contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. *Las personas jurídicas originadas en la constitución de la propiedad horizontal que destinan algún o algunos de sus bienes, o áreas comunes para la explotación comercial o industrial, generando algún tipo de renta, serán contribuyentes del régimen ordinario del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto de industria y comercio. <subrayado fuera de texto>*

PARÁGRAFO. *Se excluirán de lo dispuesto en este artículo las propiedades horizontales de uso residencial.*

De la lectura del artículo 143 citado, se desprende que serán sujetos pasivos del impuesto sobre la renta y del impuesto de Industria y Comercio, la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal cuando obtenga ingresos gravados por la destinación de algún o algunos bienes o áreas comunes para la explotación comercial o industria y que perciban ingresos por ello.

Significa lo anterior, que el artículo 143 deroga tácitamente el artículo 33 de la Ley 675 de 2001 y el Decreto 1060 de 2009, reglamentario de los artículos 3, 19 y 32 de dicha Ley, en lo referente a la calidad de no contribuyente de la persona jurídica originada en constitución de propiedad horizontal tanto para el impuesto nacional como para el territorial, señalando expresamente que serán contribuyentes cuando perciban ingresos por actividades gravadas, caso en el cual deberán liquidar el impuesto sobre los ingresos brutos percibidos por el ejercicio de la actividad comercial.

El artículo 85 sobre bases gravables especiales debe actualizarse en los términos del artículo 342 de la Ley 1819 de 2016 y las bases gravables especiales vigentes definidas en la ley. El contribuyente industrial paga en municipio en donde se encuentre la sede industrial sobre el total de ingresos percibidos por las ventas, independientemente del método o forma en que realice tales ventas (artículo 77 Ley 49 de 1990); no es viable establecer pago adicional por comercialización de la mercancía producida.

Los distribuidores de combustibles derivados del petróleo liquidarán el impuesto sobre el margen de comercialización en los términos del artículo 67 de la Ley 383 de 1997.

Las actividades de construcción y urbanización deben pagar por la regla general y tener en cuenta lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1607 de 2012 que reza:

Artículo 194. *Adiciónese un párrafo al artículo 36 de la Ley <sic, 14> 1983:*

Parágrafo. *A partir del 1o de enero de 2016, para los servicios de interventoría, obras civiles, construcción de vías y urbanizaciones, el sujeto pasivo 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.*

Respecto de las empresas de servicios temporales, la Ley definió una base gravable especial para efectos del impuesto de Industria y Comercio establecida en el artículo 31 de la Ley 1430 de 2010 que dice:

Artículo 31. Base gravable de las empresas de servicios temporales. *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.*

En consecuencia, para efectos de la determinación del impuesto de Industria y Comercio de las empresas que prestan servicios temporales, como los descritos en su comunicado, deberá tenerse en cuenta la base gravable especial citada previamente.

En relación con las reglas de tributación de las empresas de servicios públicos domiciliarios, debe tenerse en cuenta que en virtud de la Ley 1341 de 2009 los servicios de telefonía básica conmutada y de telefonía local móvil en el sector rural, serían servicios públicos esenciales, más no domiciliarios, razón por la cual a estos no les es aplicable la Ley 142 de 1994, salvo los artículos expresamente señalados en la norma aludida.

La base gravable del sector financiero está conformada por los rubros que expresamente señala el artículo 207 del Decreto Ley 1333 de 1986 y el párrafo adicionado por el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 que dispone: *“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, debe actualizarse la mención a la Superintendencia Financiera en los artículos 88 y 89.

La clasificación y códigos de actividad económica deben ajustarse a las actividades gravadas y no pueden cambiar aspectos sustantivos del tributo. Se sugiere revisar las actividades, particularmente las de servicios, para incluirlas todas y definir tarifa.

El artículo 69 de la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 344 de la Ley 1819 de 2016. Conforme el último inciso del artículo modificado, las entidades territoriales deben *“armonizar la clasificación de actividades económicas de sus registros de información tributaria (RIT) y de las tarifas del impuesto de industria y comercio a la Clasificación de Actividades Económicas que adopte o que se encuentra vigente por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para efectos del control y determinación de los impuestos y demás obligaciones tributarias”*. En virtud de lo anterior, el cuadro o tabla de tarifas debe ajustarse a las actividades según la clasificación de actividades con los códigos CIUU.

Reiteramos que las actividades del sector financiero están gravadas **a la tarifa del 5 por mil**, establecida en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 del 1986 que no ha sido modificada a la fecha. Excede lo establecido en la ley establecer tarifas superiores para estas entidades.

Para los vendedores ambulantes, estacionarios y otros pequeños contribuyentes, sugerimos tener en cuenta que la Ley 1819 de 2016 autorizó a los municipios para establecer un sistema preferencial, así:

Artículo 346. Sistema preferencial del impuesto de industria y comercio. *Los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente.*

Para estos efectos se entiende que son pequeños contribuyentes quienes cumplan con la totalidad de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, sin perjuicio de que los municipios y distritos establezcan menores parámetros de ingresos.

Los municipios y distritos podrán facturar el valor del impuesto determinado por el sistema preferencial y establecer periodos de pago que faciliten su recaudo.

Con base en lo anterior, creemos que es viable estructurar un sistema de pago con tarifas en UVT para pequeños contribuyentes, caso en el cual se puede facturar el impuesto.

Con la estructuración legal del régimen simple de tributación SIMPLE, artículos 903 a 916 del Estatuto Tributario Nacional, se eliminó el régimen simplificado, por lo que sugerimos eliminar las referencias a dicho régimen en las normas municipales y adoptar el régimen SIMPLE de tributación.

Las sanciones que se apliquen tienen reserva de ley, es decir, deben establecerse previamente por Ley del Congreso; en consecuencia, creemos que la sanción de cierre temporal del establecimiento del artículo 92 debe verificarse con las sanciones contenidas en el Estatuto Tributario Nacional, así como la sanción del artículo 99 del acuerdo y demás sanciones. De otra parte, es necesario verificar el sistema de amonestaciones y sanciones que estableció el nuevo código de policía en cuanto uso del espacio público, sanciones urbanísticas, de salud pública o higiene, etc.

La matrícula o registro no tiene cobro autorizado por la Ley. El Decreto 2106 de 2019 señala en el artículo 7 lo siguiente:

Artículo 7°. Cobros no autorizados. *El artículo 16 de la Ley 962 de 2005, quedará así:*

“Artículo 16. Cobros no autorizados. *Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional, departamental, distrital o municipal, podrá cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley o mediante norma expedida por las corporaciones públicas del orden territorial. El cobro y la actualización de las tarifas deberá hacerse en los términos señalados en la ley, ordenanza o acuerdo que las autorizó.*

Las autoridades no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros por efectos de la automatización, estandarización o mejora de los procesos asociados a la gestión de los trámites.”

De otra parte, sugerimos revisar las exenciones o beneficios para generación de empleo e ingresos soportados en la Ley 1429 de 2010 teniendo en cuenta los efectos o repercusiones financieras que representa para el municipio o la efectividad de estos tratamientos, de tal forma que se eliminen o se modifiquen atendiendo nuevas leyes de emprendimiento. Es importante tener en cuenta que las exenciones son temporales y deben obedecer a criterios objetivos, de eficiencia y equidad y se establecen de manera potestativa en ejercicio de la autonomía de la entidad territorial.

Consideramos deben incorporarse al acuerdo municipal las reglas de territorialidad del impuesto de industria y comercio establecidas en el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 con base en lo cual se determina el lugar en el cual se debe pagar el impuesto de Industria y Comercio. Si bien dichas reglas aplican en virtud de la ley, conviene incluirlas para dar claridad a los sujetos pasivos.

Los sujetos pasivos del impuesto de Avisos y Tableros son los que, siendo sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio, incurren en el hecho generador, es decir, en la instalación de avisos y tableros en vía pública. La tarifa corresponde al 15% del monto liquidado, como impuesto a cargo en la declaración privada anual.

Otros impuestos

El impuesto a la publicidad exterior visual es independiente del impuesto complementario de avisos y tableros y debe establecerse en los términos y con los límites de la Ley 140 de 1994, esto es, se gravan las vallas de más de 8 metros cuadrados con una tarifa máxima de 5 SMLMV. En consecuencia, no se ajusta a la ley el pretender gravar con este impuesto los pendones, pasacalles, inflables, publicidad sobre vehículos, avisos en general y publicidad que no corresponda a vallas de más de 8 metros cuadrados.

Sobre los espectáculos públicos recaen, en principio, dos impuestos así:

Impuesto nacional de espectáculos públicos con destino al deporte

De conformidad con el artículo 77 de la Ley 181 de 1995, el impuesto de espectáculos públicos con destino al deporte será el 10% del valor *“de la correspondiente entrada al espectáculo”*, siendo la persona natural o jurídica responsable del espectáculo la obligada al pago del impuesto.

Nótese que se trata de un impuesto nacional, con aplicación en el ámbito territorial, por lo que deberá establecerse en los acuerdos municipales y distritales en los términos de la Ley; en consecuencia, se gravan los espectáculos públicos con una tarifa del 10% del valor de la entrada.

Impuesto municipal de espectáculos públicos

El numeral 1 del artículo 7 de la Ley 12 de 1932 establece un *“un impuesto del diez por ciento (10 por 100) sobre el valor de cada boleta de entrada personal a espectáculos públicos de cualquier clase, ...”*. Este impuesto fue establecido como de propiedad exclusiva de los municipios y del Distrito Especial (hoy Capital) mediante el artículo 3º de la ley 33 de 1968 y recogido por el Decreto Ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal.

Adicionalmente, consideramos que resulta imperioso verificar las limitaciones, requisitos y demás reglas establecidas en la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, en el caso de eventos masivos o aglomeraciones y el expendio de bebidas embriagantes.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los **espectáculos de las artes escénicas**, no pueden ser gravados con los impuestos de espectáculos públicos, tanto nacional como municipal, en virtud de la derogatoria establecida en el artículo 37 de la Ley 1493 de 2011; por consiguiente, los espectáculos públicos de artes escénicas deben liquidar la contribución parafiscal creada en

dicha ley, en los términos y condiciones establecidas en la ley y sus reglamentos, sin perjuicio del impuesto de Industria y Comercio que se derive de la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios².

De acuerdo con la Ley 1943 de 2011, *“son espectáculos públicos de las artes escénicas, las representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico”*.

Sobre los permisos o requisitos para realizar eventos recomendamos la lectura de las guías y reglamentación del Ministerio de Cultura relacionados con la contribución de artes escénicas y los permisos para el desarrollo de los eventos.

En el impuesto de Delineación, los concejos municipales pueden establecer las tarifas acorde con la naturaleza del impuesto y los hechos generadores previstos en la Ley, esto es, la construcción de edificaciones y la refacción de las existentes³, teniendo en cuenta que el legislador no definió tarifas o rangos de estas. Igual sucede con los demás elementos de este impuesto, frente a los cuales la ley guardó silencio, pero los concejos municipales pueden establecerlos para su efectivo cobro. La base gravable podría tener en cuenta los costos de la obra o refacción, los metros cuadrados nuevos, el estrato, tipo de obra según uso del suelo (vivienda, comercial, industrial, etc.) buscando la progresividad del tributo.

Las normas relativas a licencias de construcción deben remitirse a las normas actualizadas e incorporadas en el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y otras directrices del Ministerio de Vivienda.

La expedición y tramite de licencias no constituye un impuesto independiente ni, en ausencia de curadores urbanos, el municipio puede cobrar expensas; solamente se encuentra autorizado en la Ley el impuesto de delineación, por lo que el impuesto por solicitud de licencias del artículo 165 y siguientes no tiene soporte legal.

De otra parte, en relación con las sanciones urbanísticas, el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997, establecía las sanciones aplicables cuando los alcaldes municipales o distritales constataran la ocurrencia de infracciones urbanísticas. El mencionado artículo fue derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*, norma en la cual quedaron incorporadas tales infracciones en los artículos 135 a 138.

² Decreto Ley 1333 de 1986 Artículo 202. El impuesto de industria y comercio a que se refieren los artículos anteriores se entenderá sin perjuicio de la vigencia de los impuestos a los espectáculos públicos, incluidas las salas de cine, consagrados y reglados en las disposiciones vigentes.

³ Ley 97 de 1913.

La Ley 1819 de 2016 se refirió en los artículos 349 a 353 al impuesto de alumbrado público, autorizado inicialmente a favor de los municipios y distritos por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915. La Ley 1819 reiteró su carácter de impuesto municipal al señalar que son los concejos municipales y distritales quienes están facultados para “adoptar el impuesto de alumbrado público” en sus respectivas jurisdicciones, lo cual, reiteramos, estará sujeto a los límites señalados por la Constitución y la ley. El Decreto 2424 de 2006 perdió vigencia por lo que debe revisarse el Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía 1073 de 2015.

El artículo 349 de la misma ley define el hecho generador del impuesto de alumbrado público como el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público y precisa que los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales. Agrega que los demás componentes del impuesto “*guardarán principio de consecutividad con el hecho generador*” allí definido, lo que, en criterio de esta dirección, debe entenderse en el sentido de que dichos elementos deben guardar estrecha relación con el hecho generador definido por la ley. Finalmente, la ley ordena que para ello se deberá actuar “*bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia*”.

Sugerimos consultar nuestros conceptos sobre el tema y otros tributos en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la pestaña superior *Entidades de Orden Territorial*, en donde se accede al enlace *Asesorías y Conceptos* en donde encontrará la base de conceptos y pronunciamientos⁴. Adicionalmente, puede encontrar en el banner *Biblioteca Virtual* las publicaciones de esta Dirección distribuidas en diferentes salas según los temas de interés.

Los sujetos pasivos de la contribución de valorización, debe considerar la definición de sujetos pasivos de la Ley 1430 de 2010 y 1607 de 2012, pues se establece allí claramente sujetos pasivos de la contribución en relación con bienes públicos. Por tratarse de una contribución, debe contarse con un estatuto de valorización en el que se desarrolle sistema y método de determinación y recaudo o incorporar estos aspectos en el estatuto tributario municipal, pues no se observa su desarrollo en el acuerdo objeto de revisión.

El artículo 8 de la Ley 1738 de 2014 estableció la vigencia permanente de la contribución especial de obra pública, por consiguiente, puede eliminarse el artículo 214 del acuerdo municipal relacionado con su vigencia temporal. El hecho generador de la contribución lo constituye la suscripción de contratos de obra pública y la concesión de obra pública con entidades de derecho público.

En relación con la sobretasa a la gasolina, debe tenerse presente que el tributo está completamente regulado en la Ley y que el municipio no tiene margen para modificar o regular aspectos de manera diferente. Es importante la actualización de las tarifas y la base gravable en los términos de la Ley 2093 del 29 de junio de 2021. De la lectura de la Ley 2093 se desprende que la sobretasa a la gasolina continúa siendo una renta endógena de la entidad territorial, por lo

⁴ https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_asesorasyconceptos

⁵ <http://delfos.minhacienda.gov.co/BibliotecaVirtual/Salas/Inicio.aspx>

que, en materia de destinación de estos recursos, continúa vigente la posición establecida por la Corte Constitucional en sentencia C-897 de 1997, según la cual estos recursos son de libre destinación.

El impuesto sobre vehículos automotores es un impuesto nacional cedido a los departamentos y municipios quienes son beneficiarios del recaudo en los porcentajes determinados en la Ley 488 de 1998. Dado que su recaudo y gestión corresponde a los departamentos, los municipios no tienen margen de reglamentación, por lo que creemos no es necesario incluirlo en el estatuto que regula los impuestos municipales.

En relación con las estampillas es importante precisar que se trata de un impuesto documental que debe pagarse obligatoriamente cuando se dé el hecho generador, asociado a la expedición de un documento en el que intervienen servidores de la entidad territorial. También debe tenerse en cuenta la retención del 20% del recaudo por estampillas dirigido al pago de pasivo pensional, de conformidad con el artículo 47 de Ley 863 de 2003.

Adicionalmente, debe observarse que para la estampilla Pro-cultura se ordena modificar la estampilla física en virtud del Decreto 019 de 2011, antitrámites. Así mismo, es importante verificar la destinación de los recursos de la estampilla Pro-cultura a la luz de lo establecido en la Ley 666, la Ley 797 y la Ley 1393 de 2010 (bibliotecas), sin perjuicio de la retención del 20% de los recaudos dirigidos al pago de pasivo pensional.

Respecto de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor llamamos la atención sobre el artículo 229 del acuerdo que remite a la reglamentación de un acuerdo del año 2009 que, es posible, perdió vigencia con el acuerdo en estudio del que se evidencia regula los elementos del tributo.

En cuanto a la distribución del recurso, es preciso revisar el artículo 1 de la Ley 687 de 2001, modificado por el 3 de la Ley 1276 y por el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:

Artículo 1o. *Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.*

Parágrafo. *El recaudo de la estampilla será invertido por la Gobernación, Alcaldía o Distrito en los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones.*

Como se observa, la estampilla es un recurso de obligatorio recaudo destinado a atender programas dirigidos a la atención integral del adulto mayor a través de dos instituciones: 1. Centros de Vida y 2. Centros de Bienestar del anciano y, para tal efecto, el legislador ordena distribuir el recaudo en un 70% para la financiación de los primeros y el 30% restante a la dotación y funcionamiento de los segundos, sin perjuicio de dirigir recursos adicionales del sector privado o cooperación internacional.

Por su parte el artículo 5 de la Ley 687 de 2001, modificado por el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, establece:

Artículo 5o. Responsabilidad. *El Gobernador o el Alcalde municipal o Distrital será el responsable de sus recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.*

Parágrafo. *La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.*

Respecto de las tasas o derechos debe tenerse en cuenta que, al igual que los impuestos, las tasas requieren de creación legal para su adopción y cobro; en consecuencia, consideramos que no existe soporte legal del cobro por *registro de marcas y herretes, rotura de vías y espacio público, movilización de ganado, tasa por asignación de nomenclatura*, por ejemplo. De igual forma, los *servicios de cementerio municipal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, aprovechamientos, cobro por formularios oficiales, permisos de venta*, en criterio de esta Dirección no tiene soporte legal y no le es dado al municipio establecerlos.

En igual sentido las multas y sanciones tienen reserva legal, es decir, solamente se pueden imponer sanciones y multas contenidas en Ley del Congreso. Por consiguiente, no es viable establecer multas o sanciones que carezcan de soporte legal.

El impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional señalando que *“No es posible que la ley establezca impuestos sobre la explotación de recursos no renovables sobre los cuales la Constitución ha ordenado la imposición de regalías”*⁶

A partir del artículo 283 del acuerdo se relacionan conceptos que no deberían incluirse en un estatuto tributario. Recursos de capital, aprovechamientos, donaciones, venta de activos, recursos del crédito, recursos del balance, rendimientos por operaciones financieras, son conceptos de orden presupuestal.

Procedimiento tributario

En relación con las normas de procedimiento es necesario hacer las siguientes precisiones: El artículo 59 de la Ley 788 de 2002 estableció:

“Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”

Por lo tanto, para efectos de administración, determinación (fiscalización y liquidación), discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio y su imposición, el municipio debe aplicar los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional y solamente le es dado, disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos de acuerdo con la naturaleza de sus tributos. De esta forma, el Estatuto Tributario Nacional, constituye el marco de ley procedimental y de imposición de sanciones para la administración de impuestos territoriales.

En materia de sanciones se precisa que las entidades territoriales deben aplicar el régimen sancionatorio y las sanciones establecidas en el Estatuto Tributario Nacional, sin necesidad de acto administrativo territorial, cuando su aplicación no se refiera a un impuesto en particular, como es el caso de la sanción de extemporaneidad, la sanción por mora, la sanción por corrección y la sanción mínima de que trata el artículo 639 del Estatuto Tributario Nacional. Ahora bien, cuando se pretende disminuir y simplificar el procedimiento y el monto de las sanciones se requiere acto administrativo expedido por la corporación popular que así lo establezca; para tal efecto, deberá tenerse en cuenta la proporcionalidad en relación con el monto de sus impuestos.

⁶ Sentencia C-987 del 9 de diciembre de 1999 que cita la sentencia C-221 de 1997.

De otra parte, en el caso de aquellas sanciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional que están diseñadas particularmente para los impuestos como renta e IVA, es criterio de esta Dirección que la corporación pública correspondiente, debe mediante acto administrativo, determinar las demás sanciones del citado Estatuto, ajustadas a los impuestos de nivel territorial, siempre dentro del marco del régimen de sanciones del Estatuto Tributario Nacional; lo anterior, por cuanto no es procedente una interpretación analógica o extensiva a los tributos del orden territorial. Tal es el caso de la sanción por no declarar, que deberá establecerse para los impuestos municipales cuyo cumplimiento se efectúe a través de declaración tributaria.

Conforme lo anterior, las normas de procedimiento deberán considerar los cambios, modificaciones y adiciones originados en reformas tributarias nacionales. Por ejemplo, el tema de notificaciones de los actos administrativos fue modificado por la Ley 1111 de 2006 y en la Ley 1430 para efectos del sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y preste mérito ejecutivo, ésta última modificado por la Ley 1819 de 2016 en el artículo 354.

Así mismo, deben considerarse las modificaciones introducidas por el Decreto 019 de 2012, la Ley 1819 de 2016 y la Ley 2010 de 2019 a las normas de procedimiento tributario el ETN en cuanto la notificación de los actos administrativos en general y demás normas de procedimiento que afecten las normas de procedimiento municipal por hacer alusión o remisión al estatuto tributario nacional.

Las normas nacionales referidas a sanción por mora fueron modificadas por la Ley 1819 de 2016 refiriéndose a intereses moratorios, razón por la cual es necesario ajustarse a dicha disposición y los términos de forma y tasa de interés de los artículos 634 y 635 del ETN.

Nuevamente sugerimos consultar nuestros conceptos sobre el tema y otros tributos en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la pestaña superior *Entidades de Orden Territorial*, en donde se accede al enlace *Asesorías y Conceptos* en donde encontrará la base de conceptos y pronunciamientos⁷. Adicionalmente, puede encontrar en el banner *Biblioteca Virtual*⁸ las publicaciones de esta Dirección distribuidas en diferentes salas según los temas de interés.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Claudia H Otálora C.

⁷ https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_asesorasyconceptos

⁸ <http://delfos.minhacienda.gov.co/BibliotecaVirtual/Salas/Inicio.aspx>

Firmado digitalmente por: LUIS FERNANDO VILLOTA QUINONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co