

PODER DE GESTIÓN COMO MANIFESTACIÓN DE PODER FISCAL EN LOS
MUNICIPIOS EN COLOMBIA, ESTUDIO DE CASO MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE
CALI, ENVIGADO Y SOCOTÁ (Boyacá)

NANCY LORENA PATIÑO SUAREZ
SAUL ANIBAL RODRIGUEZ GONZALEZ
EDGAR VARGAS ALBARRACIN

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA UNICOC
COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES
DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
BOGOTÁ D.C
2016

PODER DE GESTIÓN COMO MANIFESTACIÓN DE PODER FISCAL EN LOS
MUNICIPIOS EN COLOMBIA, ESTUDIO DE CASO MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE
CALI, ENVIGADO Y SOCOTÁ (Boyacá)

NANCY LORENA PATIÑO SUAREZ
SAUL ANIBAL RODRIGUEZ GONZALEZ
EDGAR VARGAS ALBARRACIN

Trabajo de Grado Para Optar al Título de Abogado

Director
ANDRÉS FELIPE TRUJILLO GALVIS
Decano Colegio Jurídico y de Ciencias Sociales

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA UNICOC
COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES
DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
BOGOTÁ D.C
2016

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

Bogotá D.C 22 de julio de 2016

Dedicatorias

Queremos dedicar este trabajo en primer lugar a Dios quien hace posible lo imposible, a nuestras familias, esposas, hijos e hijas quienes en silencio pero con constante apoyo acompañaron nuestros días y noches para forjar este resultado.

Agradecimientos

En primer lugar a quien todo lo hace posible, a Dios por generar en nuestros corazones la convicción de iniciar un proyecto académico y lograr terminarlo. A nuestras esposas hijos e hijas que brindaron el apoyo irrestricto y nos prestaron de su tiempo para invertir a este proceso de formación, a ellos con toda gratitud este logro es mas de ustedes que nuestro. A nuestra alma mater, docentes y administrativos que nos acogieron con la responsabilidad y disciplina que el estudio de la profesión jurídica merece y que cada experiencia de clases significo un grano de arena en la formación profesional. A nuestro director de tesis por su apoyo incondicional y exégesis apasionada por el Derecho, el cual logró transmitir el deseo de profundizar en esta área de la formación jurídica. A todos y cada uno de los compañeros que con su aporte académico y experiencias de vida nos transmitieron el compromiso constante que antes que ser excelentes profesionales seamos excelentes personas. A cada uno, gracias por permitirnos hoy iniciar el camino del ejercicio de la profesión jurídica.

Índice

Introducción	12
1. Poder Fiscal y Autonomía Municipal	14
1.1 Poder Fiscal.....	14
1.2 Autonomía Municipal.....	15
2. Estructura Normativa Del Poder Fiscal Municipal.....	24
2.1. Marco Constitucional.	24
2.1.1 Diseño Constitucional Del Sistema De Financiación De Las Entidades Territoriales.....	27
2.2. Marco Legal.....	29
2.2.1 Régimen De Transferencias De La Nación A Las Entidades Territoriales.....	29
2.2.2 Distribución Del Sistema General De Participaciones A Las Entidades Territoriales.....	31
2.2.3 Regulación de las Normas Presupuestales.....	32
2.3 Marco Legal De Los Recursos Propios Municipales	33
2.4 El Endeudamiento.....	35
2.4.1 Crítica a la financiación de las Entidades Territoriales	36
2.5 Limitación de las Entidades Territoriales en la ejecución de los recursos.	36
2.6 Competencias y recursos de las Entidades Territoriales.	37
2.7 Coordinación, concurrencia y subsidiaridad.....	38
3. Problemáticas Municipales En Materia De Fiscalización.....	39
3.1 El Fenómeno de la Prescripción En Materia Tributaria.....	39
3.2 La Pereza Fiscal y la Indebida Notificación.	41
4. Estudio De Caso. Poder de Gestión en los Municipios.	50
4.1 Análisis al municipio de Santiago de Cali.	51
4.2 Análisis al Municipio de Envigado.	56

4.3 <i>Análisis al municipio de Socotá</i>	62
4.4 <i>Conclusiones al Análisis Practicado a los Municipios</i>	68
5. Conclusiones y Recomendaciones	71
Referencias	73

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relación Presupuesto/recaudo vigencia 2012	53
Figura 2. Relación Presupuesto/Recaudo vigencia 2013.....	53
Figura 3. Relación Presupuesto/Recaudo vigencia 2014.....	54
Figura 4. Relación Presupuesto/Recaudo vigencia 2015.....	54
Figura 5. Relación General Presupuesto /Recaudo	55
Figura 6. Niveles de Recaudo	55
Figura 7. Comportamiento de Variables por vigencias	57
Figura 8. Relación General de Recaudo	58
Figura 9. Niveles de Recaudo por vigencia.....	59
Figura 10. Comportamiento de Impuesto.....	63
Figura 11. Comportamiento del Impuesto predial en 2013.	64
Figura 12. Comportamiento Predial vigencia 2014.....	66
Figura 13. Comportamiento Predial Vigencia 2015	67

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Principales competencias de los municipios.	19
Tabla 2. Ejecuciones presupuestales 2012-2015 Santiago de Cali	52
Tabla 3. Ejecuciones Presupuestales 2012-2015 Municipio de Envigado.....	56
Tabla 4. Impuesto Predial Unificado	63
Tabla 5. Comportamiento Impuesto Predial vigencia 2013.	64
Tabla 6. Relación recaudo – apropiación.	64
Tabla 7. Impuesto predial unificado Vigencia 2014.....	65
Tabla 8. Relación Recaudo - apropiación Vigencia 2014.	65
Tabla 9. Impuesto Predial Unificado Vigencia 2015.	66
Tabla 10. Relación Apropiación - recaudo vigencia 2015.....	67
Tabla 11. Comportamiento Impuesto Predial en término porcentual.	67

RESUMEN O ABSTRACT

El trabajo de grado titulado “Poder De Gestión Como Manifestación De Poder Fiscal En Los Municipios En Colombia. Estudio de Caso Municipios de Santiago de Cali, Envigado y Socotá (Boyacá)”, plantea un acercamiento a los conceptos de Derecho Fiscal en particular al Poder de Gestión como una de las manifestaciones del Poder Fiscal en el ámbito municipal. Se revisa lo que ha significado la descentralización territorial en Colombia y la autonomía de sus entidades en particular la autonomía municipal. Además de ello se identifican problemáticas en materia fiscal como la indebida notificación y la pereza fiscal en el marco del proceso de fiscalización tributaria para que a partir del método de Estudio de Caso se realicen comparaciones entre distintos municipios con el fin de hallar elementos comunes que den cuenta del ejercicio de poder de gestión en el ámbito local.

Palabras Clave. Poder Fiscal, Descentralización, Autonomía Municipal, Pereza Fiscal, Indebida Notificación.

Introducción

La investigación que se presenta a continuación tiene como propósito identificar las potestades administrativas con que pueden contar los Gobiernos Municipales en ejercicio del poder de gestión como forma de manifestación de poder fiscal.

Canalizar este fin implica buscar objetivos más específicos que permitan tener una comprensión sistemática del fenómeno analizado. Para ello se hace un acercamiento conceptual sobre lo que es el poder fiscal y su dimensión de poder de gestión, al igual que una visión general del proceso de autonomía municipal como orientador del proceso investigativo. El segundo objetivo es el de adelantar una revisión de la estructura normativa constitucional, doctrinaria y jurisprudencial, para establecer elementos que pueden configurar la aplicación de poder fiscal en el ámbito municipal. El tercer objetivo es identificar problemáticas municipales en materia de fiscalización que desde el punto de vista jurídico deben ser consideradas por los gobiernos locales en aplicación del poder de gestión. Finalmente el cuarto objetivo está orientado a adelantar un estudio de caso que involucre municipios de distintas categorías o niveles, para identificar elementos que evidencien las dificultades de un proceso de fiscalización en perspectiva de los resultados en términos de recaudo e impacto en las finanzas municipales.

Se justifica esta investigación en tres aspectos básicos; el primero tiene que ver con la importancia de señalar las formas en que es posible manifestarse el poder fiscal del estado en el plano local específicamente en la dimensión de gestión, en el entendido que no basta con hacer un estudio sobre sus fundamentos teórico – jurídicos, también porque es necesario comprenderlos desde las mismas experiencias de los municipios exponiendo las fortalezas, vacíos y limitaciones propias de la gestión pública y del contexto en el cual se desarrolla.

Este análisis conlleva al segundo aspecto de relevancia del estudio, el de profundizar en la descripción de cada una de las categorías relacionadas con las manifestaciones del poder fiscal en los gobiernos municipales justificado en que son los municipios del país los protagonistas del proceso descentralizador y desde el punto de vista constitucional la unidad básica de la división política y administrativa del Estado.

El tercer aspecto es realizar contrastes entre municipios de distintos niveles para verificar si en la realidad se manifiesta poder de gestión, para lo cual se tomará el proceso de fiscalización tributaria. Finalmente la justificación de una monografía jurídica radica en el acercamiento sustancial a fuentes del derecho como la doctrina, la jurisprudencia y la propia ley, que permiten dar respuesta a los objetivos planteados.

Para cumplir con los objetivos propuestos, en el primer capítulo se aborda el examen de los conceptos de Poder Fiscal y Autonomía Municipal, para ello se analizan los diferentes paradigmas que más han incidido en su definición. El segundo capítulo desarrolla la estructura normativa desde la carta constitucional, legislación y conceptos de autoridades tributarias, hasta el nivel local con la cual se presenta una visión jurídica de la realidad municipal respecto de los instrumentos que configuran el ejercicio del Poder de Gestión. En el tercer capítulo se toma el proceso de fiscalización como dispositivo de aplicación del poder de gestión, en esta sección se identifican y analizan dos problemáticas comunes como son la pereza fiscal y la indebida notificación, el cual al ser un tema de aplicación de reglamento puede mostrar impactos en términos de recaudo y de afectación de las finanzas municipales. Finalmente en el cuarto capítulo será presentado un estudio de caso en donde se evaluarán tres municipios de distintas categorías para verificar como el dispositivo de fiscalización impacta positiva o negativamente en la realidad las finanzas locales.

En materia metodológica esta es una investigación de carácter analítico-descriptivo, por lo cual se partirá de la revisión de fuentes documentales, aplicación de técnicas de verificación documental y presentación de resultados del estudio de caso. La investigación consultará fuentes normativas, doctrinarias, judiciales, administrativas y académicas que de alguna forma están vinculadas con el objetivo de la investigación.

Finalmente con esta investigación se espera aportar al medio académico elementos que den cuenta del ejercicio del poder fiscal que no solamente signifique en lo tributario, sino que desde la dimensión del poder de gestión se explique el margen de autonomía que tienen los municipios para aplicar dicho poder y superar de esta forma la mal llamada competencia residual, la cual de forma peyorativa soslaya los principios de la autonomía municipal en general y de manera específica la autonomía fiscal.

1. Poder Fiscal y Autonomía Municipal

1.1 Poder Fiscal.

El poder fiscal se manifiesta en tres dimensiones, por un lado el Poder normativo de orden constitucional el cual asigna capacidad de establecer normas a los órganos de representación popular (Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales), de otro lado se manifiesta a través del Poder de Gestión o Aplicación como capacidad para aplicar normas o en conjunto se definen como potestades del ejecutivo, y finalmente el poder de Disposición de los Recursos el cual se entiende como “la capacidad de apropiarlos y gestionarlos, es decir de disponer¹”.

También el poder fiscal se define como “el conjunto de facultades normativas, de gestión y de disposición de recursos, que hacen posible la ordenación de un sistema de ingresos y gastos que permita la atención de los fines cuyo cumplimiento se ha asignado al Estado en la Constitución Política”². Más allá de comprender el poder fiscal como la capacidad de imposición tributaria que tiene el Estado sobre la sociedad, es nuestro interés investigar respecto de las dimensiones del poder fiscal en el ámbito municipal, verificar cual es la capacidad real que tienen los municipios en materia de poder de gestión como una de las dimensiones de manifestación del Poder Fiscal.

En efecto el tratadista Piza Rodríguez Señala: “en este marco el Poder Fiscal cobra una triple dimensión, no termina en las construcciones normativas, como quiera que el *Poder Normativo* – que atañe por mandato de la Constitución al Congreso de la Republica y, en otros eventos, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales Y Distritales, con sujeción a la ley- es solo una de sus facetas. Al lado de este poder normativo encontramos una segunda dimensión constituida por el *Poder de Gestión o de Aplicación* el cual tiene que ver precisamente con la aplicación de normas –por ejemplo, la gestión tributaria a cargo de la administración- y se traduce en una serie de potestades administrativas en cabeza del ejecutivo conforme a los mandatos de la ley. Finalmente, la tercera dimensión del Poder Fiscal consiste en el *poder de disposición* de los

¹ Julio Roberto Piza Rodríguez, Curso de Derecho Fiscal. P59

² Julio Roberto Piza Rodríguez, Curso de Derecho Tributario y Régimen Sancionatorio. P67

recursos, es decir, la capacidad de apropiarlos y gestionarlos conforme a las disposiciones legales que regulan su ejercicio”³.

Ahora, al tomar la dimensión de *Poder de Gestión o aplicación*, entendida como las potestades administrativas que conforme a los mandatos de ley cuenta el ejecutivo, como lineamiento de esta investigación se sugiere dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿cuentan las autoridades municipales de nuestro país con potestades administrativas que conduzcan al ejercicio del poder de gestión como manifestación del poder fiscal? Esta pregunta implica hacer una revisión de conceptos que refieren al poder fiscal, autonomía municipal y por su puesto identificar dispositivos como el proceso de fiscalización para la aplicación del poder de gestión.

1.2 Autonomía Municipal

Al ser la descentralización territorial uno de los puntos básicos que identifica la estructura política de la Nación y el desarrollo de las regiones, es necesario identificar y caracterizar esta noción ya que permite la comprensión de otros conceptos como son las entidades territoriales y los municipios.

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991 el concepto de descentralización adquiere protagonismo en el proceso de modernización del Estado y de la propia sociedad, por cuanto dotó de herramientas jurídicas a las entidades territoriales para un manejo más democrático de su gestión todo ello de cara a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia que exigen los tiempos actuales de la sociedad y la dinámica propia del mundo globalizado.

De acuerdo con la descripción que hace Julio Silva Colmenares el enfoque neoliberal concibe a la descentralización como un “programa de descentralización administrativa,

³ Julio Roberto Piza Rodríguez, Curso de Derecho Fiscal. P59

despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente”⁴. El fundamento de esta corriente está dado por la preeminencia de lo económico sobre los demás factores que hacen parte de la organización y estructura de un Estado, incluyendo el mismo contexto sociopolítico en el que se desarrolla.

De otro lado la corriente estructuralista, seguida entre otras entidades por la Comisión Económica para América Latina, no parte del desmonte de regulación del Estado ya que su base se encuentra en su racionalización y aumento del nivel de efectividad de dicha regulación, lo que implica tener en cuenta no sólo la perspectiva económica, sino la forma como se estructura administrativa y políticamente el propio Estado, “desde el punto de vista administrativo, debe flexibilizar las estructuras de planeación y agilizar la gestión administrativa, local y regional. Sin embargo, es más importante el aspecto político: con la ampliación de la participación política se propone solucionar la crisis de legitimación”⁵.

Desde el punto de vista normativo la Descentralización es definida en la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), como:

“La distribución de competencias entre la nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la nación los recursos necesarios para su cumplimiento”⁶.

A partir de esta definición conceptual y legal, la Procuraduría Delegada para la Descentralización de las Entidades Territoriales en adelante Procuraduría Delegada, identificó tres componentes de la descentralización como son el fiscal, administrativo y político. En lo que corresponde a la descentralización fiscal se destaca que la misma requiere de un marco normativo

⁴ Silva, C. J. (1993). *Descentralización y modernización del estado: La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva*. Bogotá, Colombia: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigaciones.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ley 1454 (28, JUNIO, 2011) Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial Y Se Modifican Otras Disposiciones

que permite incentivar, vigilar y manejar las finanzas públicas, a fin de que se pueda evitar la generación de déficit e insostenibilidad que puedan poner en riesgo el nivel de capacidad de actuación de los territorios.

La descentralización administrativa tiene por objetivo llevar a cabo procesos que permitan mejorar la distribución de las funciones como en las competencias de los diversos niveles de gobierno en aspectos como el esquema de distribución de competencias así como la estructura del gasto a partir del gobierno central:

- a) Ajustar el esquema de distribución de responsabilidades sectoriales entre los diferentes niveles de gobierno; y
- b) Ajustar la estructura de gasto del nivel central de gobierno de modo que un aumento de recursos a los gobiernos subnacionales no se encuentre acompañado por un aumento en el tamaño de gasto del nivel central⁷.

Respecto de la descentralización política, con la Constitución Política de 1991 se buscó el impulso para la creación de herramientas jurídicas que permitieran garantizar a las autoridades regionales como locales el nivel de autonomía necesario para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, que permitieran el fortalecimiento de lo local frente al Gobierno Central, así como del propio ejercicio de la ciudadanía en el derecho a la administración pública del territorio.

En resumen, la descentralización juega un papel importante en los procesos de democratización del país, en la medida que otorga herramientas jurídicas a los territorios para que asuman con mayores niveles de eficiencia los retos que depara la globalización. Asimismo, se considera la descentralización como un proceso continuo que va más allá de la simple transferencia de competencias, sino que corresponde a la capacidad del Estado para generar procesos de participación, inclusión y autonomía en los territorios.

⁷ Procuraduría Delegada para la Descentralización De Las Entidades Territoriales. (2011). Descentralización Y ENTIDADES TERRITORIALES. Bogotá: AUTOR PGN.

En cuanto a las Entidades Territoriales el artículo 287 Constitucional precisa de forma clara sus fines y derechos:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”⁸.

A partir de estos criterios establecidos por la Constitución, es claro que las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público, cuyo sustento está en gozar del principio de autonomía que permite la gestión de sus intereses, teniendo como límites la Constitución y la ley. Este principio de autonomía de las entidades territoriales les permite que en lo político se puedan gobernar con autoridades propias; en lo administrativo ejercer las competencias que la ley les atribuya y en lo fiscal acceder y participar de las rentas nacionales, así como de la capacidad para definir tributos para el cumplimiento de sus funciones.

Respecto del régimen municipal, el artículo 311 de la Carta Política subraya la importancia y prevalencia del municipio en materia político administrativa, expresando que dentro de sus funciones se encuentran la prestación de los servicios públicos definidos en la ley, la construcción de “las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”⁹.

En la tabla 1 se muestra de forma general las principales competencias de los municipios, pues es de señalar que cada una de estas competencias, están supeditadas al cumplimiento de unos requisitos, así como a la categoría o nivel que tenga como municipio (especial, certificado, etc.).

⁸ Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia

⁹ Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia.

Tabla 1. Principales competencias de los municipios.

Competencias	Aspectos fundamentales
Educación	• Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, bajo los criterios de equidad, eficiencia y calidad. • Administrar y distribuir los recursos financieros provenientes del sistema General de participaciones cuyo destino. • Administrar el personal docente y administrativo de los planteles subjetivos, realización de concursos, nombramiento del personal requerido, administrar ascensos y evaluar el desempeño de rectores, directores y directivos docentes. • Ampliar la cobertura educativa y participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos.
Salud	• Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos de salud. • Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos. • Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud. • Impulsar la participación social de los ciudadanos en materia de salud. • Financiar y cofinanciar la afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable. • Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública. • Vigilar y controlar la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano. • Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población. • Ejercer vigilancia y control sanitario.
Servicios públicos domiciliarios	• Asegurar que se preste el servicio de manera eficiente, bien por empresas privadas, oficiales o mixtas. • Asegurar la participación de los usuarios en la prestación de los servicios. • Apoyar con inversiones y demás instrumentos a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación.
Cultura	• fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en su jurisdicción. • Fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación

	información y las expresiones multiculturales. • Proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones. • Apoyo a las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales. • Promover la creación de bibliotecas públicas, así como la red nacional de bibliotecas públicas. • Estimular el desarrollo cultural para mejorar la calidad de vida de las comunidades.
Vivienda	• Participar en el sistema nacional de vivienda de interés social. • Promoción y apoyo a los programas y/o proyectos de vivienda de interés social. • Establecer acciones para disminuir los asentamientos humanos que se encuentren en condiciones precarias. • Prestar asistencia técnica y jurídica en los procesos de pertenencia de urbanizaciones para la toma de posesión. • Fórmula de adoptar planes de ordenamiento del territorio. • Definir los predios aptos para vivienda familiar, así como aquellos que se encuentren en zonas de riesgo.
Seguridad social	• Promover una política social de beneficio a las familias. • Participar en los procesos de fortalecimiento la protección social local. • Elaborar planes de cobertura social con su respectivo acompañamiento. • Promoción de planes y programas sociales de vivienda orientados a beneficiar a las mujeres cabeza de familia.
Medio ambiente	• Tomar acciones para el control, preservación y defensa del medio ambiente en el municipio, todo ello en coordinación con las CAR. • Ejecutar obras y proyectos de descontaminación de los recursos hídricos que han sido afectados por vertimientos. • Elaborar proyectos para la disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos, así como el control a emisiones contaminantes del aire. • Velar por el desarrollo sostenible del municipio.

Fuente: Procuraduría Delegada para la Descentralización y Entidades Territoriales, 2011.

Los elementos señalados en la tabla 1, además de otros relativos a la recreación y el deporte, al orden público, la prevención de desastres y al transporte, se encuentran orientados a la promoción del desarrollo territorial de forma integral, a lo que se suman en materia económica, los recursos del Sistema General de Regalías reformulado por medio del Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, en el que el 100% de la regalías pasa a ser manejado por este Sistema, cuyo control queda en manos de la Nación.

Por lo anterior se puede afirmar que el mecanismo de la descentralización territorial, administrativa y fiscal, ha permitido que las entidades territoriales, específicamente los municipios puedan direccionar su esfuerzo en la consolidación de unos planes de desarrollo que permita a los municipios afrontar las amenazas y los riesgos propios del fenómeno de la globalización, así como de elaborar las políticas públicas necesarias para afrontar las problemáticas locales que requieren atención prioritaria.

No obstante lo anterior, la materialización de la descentralización político administrativa se dio por intermedio del artículo primero de la Constitución Política de 1991, que de forma clara y expresa establece que Colombia es una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad personas que la integran y en la prevalencia del interés general¹⁰”.

A partir de este mandato constitucional la tarea del legislativo consistió en construir las herramientas jurídicas que profundizaran el proceso de descentralización territorial, teniendo como eje la consolidación de planes de desarrollo de nivel regional y local. Consecuencia de ello promulga la Ley 152 de 1994 en la que se desarrolla la Ley Orgánica del Plan De Desarrollo cuyo objetivo está en definir los “procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo”¹¹. Todo ello en consonancia con lo preestablecido en el artículo 342 de la Carta Política.

¹⁰ Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 1°

¹¹ Congreso de Colombia, 1994, art. 1°)

En 2007 se promulga la ley 1176, a través de la cual el legislador estableció los parámetros relativos a la participación de las entidades territoriales en las rentas de la Nación, la cual se realizaría en primer lugar a través de la ley 60 de 1993 y posteriormente de la ley 715 de 2001 la cual estructuró el Sistema General de Participaciones (SGP¹²). De la misma manera, el parágrafo 1° del artículo 4° precisa que la entidad que certifica o descertifica a los municipios el aseguramiento eficiente los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Además de ello se fortalece el proceso de descentralización con la expedición de la ley la Ley 1454 de 2011 relativa a las normas orgánicas en materia de organización político administrativa del ordenamiento territorial; define los principios rectores del ordenamiento y los instrumentos para el desarrollo territorial. Frente al ordenamiento territorial, el artículo 2° establece las pautas generales del ordenamiento territorial, continúa señalando el legislador que la finalidad del ordenamiento territorial es “mejorar la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de su propio interés para las entidades e instancias de integración territorial”¹³.

Finalmente se expide la Ley 1551 de 2012 modificatoria de la ley 136 de 1994, orientada a “modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones” (art. 1°). Dentro de este reconocimiento se reafirman las competencias para la administración de los recursos, así como la de establecer los tributos que se crean convenientes.

Otro aspecto a resaltar de esta Ley corresponde a la categorización de los distritos y municipios, la cual los organizó en la siguiente forma:

¹² Conforme al artículo 1° de la Ley 715 de 2001, la naturaleza del SGP está constituida por “los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios”.

¹³ Congreso de Colombia, 2011, art. 2°

- Categoría Especial: población superior a 500,001 habitantes y con ingresos corrientes que supere los 400,000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Primera categoría: población entre 100,001 y 500,000 habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación entre 100,000 y 400,000 salarios mínimos mensuales.
- Segunda categoría (municipios intermedios): población entre 50,001 y 100,000 habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación entre 50,000 y 100,000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Tercera categoría: población entre 30,001 y 50,000 habitantes, con ingresos corrientes entre 30,000 y 50,000 salarios mínimos legales mensuales.
- Cuarta categoría: población entre 20,001 y 30,000 habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación entre 25,000 y 30,000 salarios mínimos legales.
- Quinta categoría: población entre 10,001 y 20,000 habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación entre 15,000 y 25,000 salarios mínimos legales.
- Sexta categoría: población igual o inferior a 10,000 habitantes, con ingresos corrientes no superiores a 15,000 salarios mínimos legales mensuales (Congreso de Colombia, 2012¹⁴).

¹⁴ La norma en mención precisa que frente a estos dos criterios, de habitantes y de ingresos corrientes, siempre prevalecerá el segundo para definir su categoría en caso de que se presenten diferencias de criterios.

2. Estructura Normativa Del Poder Fiscal Municipal

2.1. Marco Constitucional.

Colombia es un país de regiones, que ha estado determinado contradictoriamente a lo largo de la historia constitucional por una tradición centralista, como lo menciona Borja (citado en Piza, 2008)¹⁵, sin embargo la Constitución de 1886, adoptó un Estado centralista, presidencialista, con una religión oficial, con proteccionismo económico, por lo que el país permaneció en un exceso de centralismo lo que conllevó a que las decisiones impuestas en las diferentes regiones fueran adoptadas desde Bogotá, pero ante la presión de las comunidades y algunos sectores académicos, se fue dando pasos paulatinos, hacia una descentralización política, administrativa y fiscal, hasta llegar a consolidarse con la Constitución de 1991.

Con la promulgación de esta nueva carta, se modificaron los modelos administrativos, se crearon esquemas nuevos de asignación de funciones y competencias, y con ello un nuevo modelo en la distribución de los recursos financieros del nivel central a los distintos niveles territoriales. De esta manera se concede a las Entidades territoriales, algún nivel de autonomía en la focalización de sus recursos a efectos de que sean las mismas comunidades quienes prioricen el gasto público y las administraciones locales y regionales quienes acojan decisiones sobre sus ingresos, conocida esta como descentralización fiscal y por otro lado y de manera paralela la posibilidad de escoger a sus gobernantes, mediante el sufragio universal, se le conoce como descentralización política.

Respecto del poder fiscal de las Entidades Territoriales, los cambios en descentralización fiscal fueron fundamentalmente cuatro acápites fundamentales; a) el poder tributario, (entendido como la potestad estatal de establecer, modificar o derogar los tributos en su jurisdicción)¹⁶, b) el situado fiscal, c) las transferencias a las Entidades Territoriales y d) las regalías.

¹⁵ PIZA, Rodríguez, Julio Roberto. Régimen Impositivo de las Entidades Territoriales en Colombia. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición, Octubre de 2008.

¹⁶ RODRÍGUEZ Gutiérrez Camilo Ernesto, *Poder tributario y entidades territoriales. El caso colombiano en la Constitución de 1991*.

En relación de las transferencias, la Constitución Política de 1991 las estructuró precisamente como el giro de recursos económicos de la Nación a las Entidades Territoriales, sobre la base de dos mecanismos: a) el Situado Fiscal - SF y b) la participación de las Entidades Territoriales en los ingresos corrientes de la Nación - PICN, a los cuales se agregó el de las transferencias complementarias al situado fiscal para educación - FEC. En cuanto al situado fiscal, en la Carta de 1991 se estableció como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, destinado a los departamentos y distritos, debiendo los primeros redistribuir los recursos en sus municipios, para financiar los servicios de salud y educación¹⁷.

Como se indica las transferencias se debían efectuar sobre los ingresos corrientes, los cuales, de acuerdo con el artículo 358 constitucional, comprenden los ingresos tributarios y los no tributarios con excepción de los recursos de capital.

Los artículos 356 y 357 de la Carta tuvieron su desarrollo en la Ley 60 de 1993, mediante la cual se establecieron normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Las transferencias no solamente se deben entender como un simple reparto de recursos, sino que se deben observar como “un instrumento de desarrollo económico de las Entidades Territoriales”¹⁸, no obstante que en el artículo 22 de esta Ley se restringe la autonomía de los municipios, respecto a que se imponen porcentajes máximos de asignación a los diferentes sectores a invertir, lo cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-520 de 1994¹⁹; esta Ley definió el situado fiscal en los siguientes términos: “Artículo 9 “El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (y Barranquilla, de acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 1993)²⁰, para la atención de los

¹⁷ RESTREPO, Juan Camilo, Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, décima edición, 2015. P. 617

¹⁸ RESTREPO, Juan Camilo, Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, décima edición, 2015. P. 607.

¹⁹ Sentencia C-520 de 1994. Magistrado ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

²⁰ Ley 60 de 1993.

servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política”. En este sentido se estableció que un 15% del Situado fiscal se debía distribuir de manera igual entre los departamentos, el Distrito capital, los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla²¹.

Posteriormente el congreso expide el acto legislativo 001 de 2001, mediante el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, y se estableció un nuevo sistema de transferencias para las Entidades Territoriales, denominado Sistema General de Participaciones - SGP, el cual sustituye al antes conocido PICN, que traía la extinta Ley 60 de 1993.

Consecuentemente con la entrada en vigencia del acto legislativo No. 001 de 2001, la Ley 60 de 1993 fue derogada por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001²² con la cual se definieron normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, es decir se direcciona las competencias de la Nación, los departamentos, Distrito, y municipios en materia de la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado y se distribuyen²³ recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

El acto legislativo 01 de 2001, fue una consecuencia de los compromisos adquiridos por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional – FMI, “El Banco Mundial y el FMI, son tan influyentes en el plano económico en el mundo, que tanto en los países desarrollados como los emergentes buscan ante estos organismos, no solo créditos y asistencia financiera, sino que aspiran a obtener una especie de sello de aprobación que permita tener un mejor acceso a los mercados financieros internacionales por lo cual unos y otros deben seguir sus recomendaciones siempre asociados a la liberación de los mercados y al ajuste macroeconómico”²⁴, en el sentido

²¹ ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1993, de Agosto 17. “Por medio del cual se erige a la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario”.

²² Ley 715 de 2001.

²³ PIZA, Rodríguez, Julio Roberto. Régimen Impositivo de las Entidades Territoriales en Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Primera Edición, Octubre de 2008. Pág. 25

²⁴ AMADOR Cabra Luis Eduardo. Algunas reflexiones sobre el impacto económico de la Reforma Constitucional de 2001 en el sector de saneamiento básico.

que la Nación debía comprometerse a reducir el gasto público excepto los intereses de la deuda pública.

Por su parte el artículo 360 de la Constitución Modificado por el art 1º, Acto Legislativo 005 de 2011, respecto de las Regalías estableció: “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La Ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables que tendrán derecho a participar en ellas los departamentos y los municipios en cuyos territorios se adelante explotación de los recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos, y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos. Mediante otra Ley, a iniciativa del Gobierno, la Ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”²⁵.

2.1.1 Diseño Constitucional Del Sistema De Financiación De Las Entidades Territoriales.

La Constitución Política expresa en el artículo 287 que Las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:... “3 Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Además, la carta superior define que las Entidades Territoriales tendrán protección a sus tributos, (Art. 294), capacidad de los departamentos de crear conforme a la Ley los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, (Art. 300-4), Capacidad de los municipios para votar tributos y gastos municipales, (Art. 313-4), los municipios tienen la titularidad para imponer gravámenes a la propiedad inmueble, (Art. 317). El otorgamiento de la facultad impositiva a las Entidades

²⁵ Constitución Política De Colombia 1991.

Territoriales, en tiempos de paz, art. 338, y finalmente la propiedad de las rentas tributarias y o tributarias de las Entidades Territoriales. (Art. 362).

El concepto constitucional de autonomía de las Entidades Territoriales, contenido en los artículos 1 y 287 constitucionales, se ha desvirtuado en lo relativo a la transferencia de recursos hacia las Entidades Territoriales y, especialmente, su manejo por éstas; de manera que aquello que se tenía como modelo de autonomía territorial en 1991, es completamente diferente a lo que resulta de los desarrollos legales y jurisprudenciales que se han dado hasta la fecha. Sin embargo, el mismo texto señala que ese grado de autonomía está circunscrito a los límites previstos en la Constitución y la Ley. Este grado de autonomía se expresa, entre otras facetas, en los derechos de las Entidades Territoriales a: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y 4) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

Para lograr estos cuatro objetivos la Constitución creó un sistema normativo que permite materializar a través de contenidos específicos las garantías generales consagradas por el artículo 288 de la Constitución. En este sentido las disposiciones constitucionales establecen una serie de instituciones, procedimientos y competencias que buscan materializar los contenidos del artículo 288 de la Constitución.

Ahora en referencia al tema del trabajo que nos ocupa, el concepto de autonomía en materia fiscal debe entenderse de conformidad con los artículos 287, números 3 y 4, y 362 de la Constitución, “que suponen la existencia, por un lado, de un ámbito en el cual la Ley no puede disponer y, por otro, de una correspondiente capacidad normativa local para reglamentar aquellos asuntos específicos que la Constitución no autoriza a la Ley para reglamentar”²⁶.

²⁶ SÁNCHEZ Torres Carlos Ariel. *El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la constitución política de 1991*.

2.2. Marco Legal

El principio de autonomía fiscal de las Entidades Territoriales se comprende en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la Ley ha autorizado tributos en favor de las Entidades Territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión.

El congreso de la República expidió la Ley 14 de 1983, modificada por la Ley 75 de 1986, por medio de esta norma legal, se dio autonomía fiscal a las Entidades Territoriales, para crear mediante acuerdo u ordenanza según corresponda los tributos que la norma le faculta y con ello auto gestionar sus propios recursos que le permitan, su funcionamiento autónomo. A continuación se hace referencia a las normas, que en materia de autonomía fiscal, respaldan la gestión de las Entidades Territoriales, caso concreto los Distritos y municipios en especial los municipios del cual es el objeto de esta investigación.

2.2.1 Régimen De Transferencias De La Nación A Las Entidades Territoriales

Los debates centrales en finanzas públicas se concentran en establecer el nivel de transferencias de recursos y la asignación de las responsabilidades del gasto público que se transfiere del gobierno central a las entidades territoriales; en los “Estados Unidos se conoce como federalismo fiscal y en Colombia como descentralización fiscal²⁷”.

No obstante que con el desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, que establece el mecanismo de las transferencias de la Nación a las Entidades Territoriales, con la creación del Sistema General de Participaciones - S.G.P., lo que brinda una aparente autonomía,

²⁷ RESTREPO, Juan Camilo, Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Octava edición, 2009. P. 519.

es necesario no perder de vista que les corresponde a las entidades territoriales al momento de programar los recursos fiscales ajustarse a los diferentes condicionamientos normativos impuestos desde el poder central, que al final pone en evidencia la restricción y límites de dicha autonomía. El concepto de autonomía en materia fiscal debe entenderse de conformidad con los artículos 287, números 3 y 4, y 362 de la Constitución, que suponen la existencia, por un lado, de un ámbito en el cual la Ley no puede disponer y, por otro, de una correspondiente capacidad normativa local para reglamentar aquellos asuntos específicos que la Constitución no autoriza a la Ley para reglamentar.

Por su parte el Congreso expidió la Ley 715 de 2001²⁸, (Modificada por la Ley 1176 de 2007²⁹), la cual tiene por objeto de esta Ley es asignar las competencias de la Nación y de las Entidades Territoriales, referente a la ejecución de los recursos transferido en naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las Entidades Territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en esta Ley.

El cálculo y distribución de los recursos correspondientes a las Entidades Territoriales, por concepto del Sistema General de Participaciones – SGP, lo realiza el Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal - CONPES, mediante los denominados Documentos Conpes Sociales, que así de conocían hasta la vigencia 2015.

A partir del año 2016, esta distribución se realiza mediante los documentos denominados “Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP”; porque el numeral 2 del artículo 165 de la Ley 1753 del 09 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos Por un Nuevo País””, eliminó la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de aprobar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), cuya competencia se encontraba establecida en el

²⁸ LEY 715 DE 2001.

²⁹ Ley 1176 de 2007.

artículo 85 de la Ley 715 de 2001, en dicho artículo se describe el procedimiento de programación y distribución de los recursos del SGP. Esta última competencia de distribución se encuentra asignada al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En sustitución por otra parte de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 1118 de 2014³⁰, le corresponde a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP, entre otras funciones, la siguiente: “Ejercer las funciones atribuidas al DNP relacionadas con la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales y resguardos indígenas, conceptuar sobre la materia, y apoyar en lo de su competencia a la Dirección de Estudios Económicos en la elaboración del Plan Financiero del Sector Público y la Programación Macroeconómica”

2.2.2 Distribución Del Sistema General De Participaciones A Las Entidades Territoriales.

El Sistema General de Participaciones, se distribuye así: Del 100% del valor certificado por el ministerio de hacienda y Crédito Público, el 96%, se distribuye para los componentes sectoriales y el 4% para las asignaciones especiales³¹.

Los porcentajes anteriores, se redistribuyen en el siguiente orden:

Componentes sectoriales 96% - (Parágrafos transitorios 2° y 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política. - tomado ya como 100%). Educación 58,5%, (Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007. Y Parágrafo transitorio 3 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política.); Salud, 24,5%, (Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007); Agua Potable y saneamiento Básico 5,4%, (Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007);

³⁰ Decreto 1118 de 2014.

³¹ Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP - 06 – 2016. Distribución de las once doceavas de la participación para salud (componente de prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda), agua potable y saneamiento básico, propósito general y asignaciones especiales vigencia 2016.

Propósito General 11,6%, (Artículo 4 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007).

Las asignaciones especiales 4%, (Parágrafo 2° artículo 2° de la Ley 715 de 2001) (Tomado como 100%): Municipios Ribereños del Río Magdalena 0,08%, (); Alimentación Escolar 0,5%; Resguardos indígenas 0,52%, FONPET, 2,9%³². Adicionalmente se asigna recursos para la atención a la primera infancia, (Parágrafo transitorio 2° artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó artículo 357 de la Constitución Política), lo que depende directamente del crecimiento de la economía anualmente.

Una vez distribuidos los recursos sectorialmente, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP, realiza la asignación de recursos a las Entidades Territoriales, en valores porcentuales, teniendo en cuenta variables, tales como población (Urbana y Rural), pobreza, matrícula oficial, Eficiencia Administrativa, Eficiencia Fiscal, Coberturas. Una vez asignados los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP a cada Entidad Territorial, ellas están condicionadas a invertir los recursos del SGP, en los porcentajes y destinación asignados, como lo establece Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1176 de 2007.

Lo anterior deja entrever que los recursos que reciben las Entidades Territoriales, por concepto de asignados del Sistema General de Participaciones, SGP, están direccionados y condicionados conforme a la norma citada, dejando escaso margen de maniobrabilidad o de destinación a la autonomía Territorial, es decir, que no hay autonomía fiscal, para la inversión de los recursos provenientes de estas fuentes.

2.2.3 Regulación de las Normas Presupuestales.

Los mismos principios que se aplican al presupuesto Nacional, se hace extensivo a los presupuestos de las Entidades Territoriales, (art. 287-4), Se incluyen en el Sistema General de

³² Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP - 06 – 2016. Distribución de las once doceavas de la participación para salud (componente de prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda), agua potable y saneamiento básico, propósito general y asignaciones especiales vigencia 2016.

Participaciones, SGP, (art. 356 y 357) y la participación en los ingresos del Fondo Nacional de regalías. SGR. (Art. 361).

2.3 Marco Legal De Los Recursos Propios Municipales

Además de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones, SGP, las Entidades Territoriales, cuentan con el poder fiscal para gestionar recursos propios, como se enumeran en adelante:

Impuesto Predial Unificado (Ley 14 de 1983³³, (Art. 1 - 31)

Impuesto de Industria y Comercio. (Ley 14 de 1983, (Art. 32 - 48)

Impuesto de circulación y tránsito de vehículos de servicio público. (Ley 14 de 1983, (Art. 49-60)

Impuesto de Avisos y Tableros. (Ley 14 de 1983, (Art. 37)

Impuesto a la Publicidad Exterior Visual. (Ley 140 de 1994³⁴).

Impuesto de Espectáculos Públicos. (Ley 1493 de 2011. Art. 7³⁵)

Impuesto con destino al deporte

La Ley 181 de 1995 por la cual se dictan disposiciones para el fomento del Deporte, en su artículo 77 en lo relacionado con el impuesto a espectáculos públicos a que se refieren la Ley 47 de 1968 y la Ley 30 de 1971

Impuesto de Rifas y Juegos de Azar Impuesto al Sistema de Ventas por Club, el Decreto 1558 de 1932 señaló el procedimiento para el recaudo del impuesto sobre las boletas o tiquetes de apuestas de juegos permitidos. Posteriormente, la Ley 41 de 1933 dispuso que los juegos permitidos que reportan ganancias, “que se verifiquen por sistemas diferentes de boletas o quinielas, pagarán el impuesto fijado en el artículo 7° Inciso 1° de la Ley 12 de 1932”. El impuesto creado fue de carácter temporal y se restableció de forma permanente mediante la Ley 69 de 1946, tributo que fue objeto de cesión a los municipios y Bogotá Distrito Especial por la Ley 33 de 1968, aspecto reiterado por el Decreto Ley 1333 de 1986.

³³ LEY 14 DE 1983

³⁴ LEY 140 DE 1994, Por medio de esta Ley se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.

³⁵ LEY 1493 DE 2011. “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”

Participación del Municipio en el Impuesto sobre vehículos automotores. (Ley 488 de 1998, Artículo 147).

Impuesto de degüello de ganado menor. (Decreto 1333 de 1986, Art. 226)

Impuesto de alumbrado público. (Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915)

Impuesto de teléfonos. (La Ley 97 de 1913),

Impuesto de delineación urbana. (El impuesto de delineación urbana está autorizado por la Ley 97 de 1913, el Decreto Ley 1333 de 1986 y el Decreto Ley 1421 de 1993).

Sobretasa a la gasolina motor. (Ley 488 DE 1998³⁶)

Sobretasa para la actividad bomberil, (Ley 322 DE 1996³⁷)

Estampilla Pro Cultura. (Ley 666 DE 2001)³⁸

Estampilla Pro Bienestar del Anciano y Centros de Atención para la Tercera Edad. (Ley 687 de 2001³⁹)

Tasas municipales

Derechos de Tránsito, Ley 769 de 2002⁴⁰

Contribuciones

Contribución especial sobre contratos de obra pública – FONSET. (Ley 1106 de 2006)⁴¹

Participación en la Plusvalía. (Ley 388 de 1997⁴²)

Contribución por Valorización. (Ley 25 de 1921⁴³)

³⁶ LEY 488 DE 1998. "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales"

³⁷ LEY 322 DE 1996 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones"

³⁸ LEY 666 DE 2001. Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

³⁹ LEY 687 DE 2001 Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Ley 769 de 2002 Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

⁴¹ Ley 1106 de 2006. "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones".

⁴² Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".

⁴³ Ley 25 de 1921. "Por la cual crea el impuesto de valorización".

2.4 El Endeudamiento

Por otra parte las Entidades Territoriales, de conformidad con la Ley, también son autónomas para endeudarse, ya sea por la emisión de por la emisión de títulos y bonos de deuda pública, (art. 295). El Congreso ha legislado, en procura que las Entidades territoriales, accedan de manera autónoma a recursos del crédito, eso sí, guardando preceptos legales establecidos. En consecuencia se expidió la Ley 358 de 1997⁴⁴, “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. El Congreso con esta norma pone límite al nivel de endeudamiento de las Entidades; el endeudamiento de las Entidades Territoriales no podrá exceder su capacidad de pago”. “Para efectos de esta Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones⁴⁵”.

La autonomía fiscal de las Entidades Territoriales, ha sido limitada por el Congreso, emitiendo normas consecutivas que reducen el margen de maniobrabilidad de los Entes descentralizados, verbigracia con la expedición de la Ley 550 de 1999, Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley.

Por otra parte y en el mismo sentido con la expedición de la Ley 617 de 2000⁴⁶. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, el congreso pone límite a los gastos de funcionamiento de las Entidades Territoriales.

⁴⁴ Ley 358 de 1997. “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”.

⁴⁵ Ley 358 de 1997.

⁴⁶ Ley 617 de 2000. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público Nacional”.

En el mismo sentido se expidió la Ley 819 de 2003⁴⁷, establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones.

2.4.1 Crítica a la financiación de las Entidades Territoriales

Existe un desequilibrio financiero vertical, entre el gobierno nacional y las Entidades Territoriales, toda vez que el gobierno central pose mayor poder para adquirir ingresos con los que precisa financiar sus competencias mientras que la Entidades Territoriales se encuentran en una posición opuesta y por ende debe ser corregido este desequilibrio, con el propósito de disminuir el nivel de dependencia de las transferencias del sector central al sector territorial, porque como se encuentra el actual sistema las Entidades Territoriales, deben acudir al mecanismo de subsidiaridad y complementariedad con otros organismos para cofinanciar proyectos o lo que es más gravoso están supeditadas al servicio de la deuda, mecanismo al cual pueden acudir previo cumplimiento de las requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003 y al sistema de semáforos que establece la Ley 358 de 1997.

2.5 Limitación de las Entidades Territoriales en la ejecución de los recursos.

Las Entidades Territoriales, están limitadas en su autonomía al momento de asignar los recursos, para la prestación de los servicios a cargo del Estado, la Ley 715 de 2001, que establece las competencias, restringe las competencias de estas, y asimismo limita a porcentajes establecidos, la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP.

Para la distribución de los recursos, la Ley 715 de 2001 inicialmente descontaba el 4% de los recursos del SGP para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al río Magdalena (0,08%), municipios y distritos para programas de alimentación escolar (0,5%) y para el FONPET (2,9%). Una vez descontados estos recursos, la participación

⁴⁷ Ley 819 de 2003. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

para el sector educativo se estableció en 58,5%, para el sector de la salud fue de 24,5% y para propósito general el restante 17%.

En 2007 se hizo una nueva reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 04 del mismo año y se aprobó la Ley 1176 de 2007, la cual modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. Así, a partir de 2007 se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general asignándole sus propios recursos. Así, una vez descontados los recursos del SGP para los resguardos indígenas, municipios ribereños al río Magdalena, programas de alimentación escolar y para el FONPET, el 58,5% de los recursos se destinaría a educación, el 24,5% a salud, el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico.

2.6 Competencias y recursos de las Entidades Territoriales.

Esta sección tiene como propósito realizar un análisis de las responsabilidades entregadas por la Ley a las Entidades Territoriales, así como de los recursos económicos con los cuales cuentan para el cumplimiento de sus funciones. La Constitución Política de 1991 en su artículo 288 dispuso que las competencias, como atribuciones o facultades jurídicas otorgadas a los órganos del Estado para atender sus responsabilidades, debieran ser establecidas por medio de la Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Otro camino a través de la misma Constitución Política pero esta vez refiriéndose no a las competencias sino a los servicios a cargo de las Entidades Territoriales, es el artículo 356. En este se establece que la Ley es la que determinará los servicios a cargo de cada una de las Entidades Territoriales y la que regulará las transferencias de la Nación a través de las que serán financiados dichos servicios. Es así como se expide la Ley 60 de 1993, que tenía como propósito dictar normas relacionadas con la distribución de competencias y de recursos entre las Entidades Territoriales. Esta fue derogada posteriormente por la Ley 715 de 2001 la cual a su vez fue modificada por la Ley 1176 de 2007. La Ley 715 regula las competencias en materia de educación y salud, y la Ley 1176 lo hace para el sector de APSB y los otros componentes del Sistema General de Participaciones (SGP). La LOOT (Ley 1454 de 2011) en su artículo 29 hace lo propio en materia de ordenamiento territorial. Para el

caso particular de los municipios y departamentos, el Cuadro 7 muestra por sectores la normatividad que rige las competencias de estas Entidades Territoriales.

2.7 Coordinación, concurrencia y subsidiaridad

En este sentido, el artículo 288 Constitucional establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de “coordinación”, “concurrencia” y “subsidiariedad”, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. Estos principios deben ser compatibles con otros principios, como los de la función pública, contenidos en el artículo 209 constitucional, principios que ofrecen las herramientas necesarias para ejercitar, de la mejor manera posible, las acciones tendientes a la satisfacción de las necesidades sociales.

Al examen de las normas constitucionales, se observa que el sistema de financiación de las Entidades Territoriales, depende de tres fuentes claramente definidas: Recursos Provenientes de transferencias intergubernamentales, dese la nación que aportan a los departamentos y municipios a través del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, y los recursos del Sistema fiscal propio de la entidad territorial, estos últimos están integrados por los recursos propios, como son impuestos, tasas multas y contribuciones especiales, Ingresos patrimoniales y contractuales Multas y sanciones.

3. Problemáticas Municipales En Materia De Fiscalización.

A efectos de la presente investigación, se tomará la definición hecha por Martín Queralt,⁴⁸ en el sentido que la fiscalización tributaria comprende por lo menos tres escenarios, “(i) orgánica: el sujeto administración a quien se le encomienda adelantar la tarea de inspección; (ii) funcional: las actividades que el ordenamiento le permite realizar a esa administración para controlar la aplicación de las normas tributarias efectuada por los obligados, y (iii) procedimental: las etapas administrativas mediante las cuales la administración realiza la función de fiscalización entre las facultades de la fiscalización está el recaudo de los impuestos e incluye las facultades para hacer cumplir el deber de todo ciudadano de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los principios de justicia y equidad”.

De acuerdo con un artículo publicado por el Banco de La República, “los ingresos tributarios diferentes al predial, podrían tener un efecto ambiguo sobre el recaudo, teniendo en cuenta que se pueden presentar fenómenos de sustitución o de complementariedad entre impuestos. El tamaño del gasto público local se incluye sobre la base de que el objetivo de las autoridades locales es maximizar la provisión de bienes públicos. Sin embargo, esta variable se incluye rezagada un período, por la posible simultaneidad que se podría presentar entre el recaudo del predial y el gasto público local.”⁴⁹

3.1 El Fenómeno de la Prescripción En Materia Tributaria

Mediante Concepto No. 004 del 24 de marzo de 1994 el Jefe de la Oficina Jurídica Tributaria de la Dirección de Impuestos Distritales de Bogotá, determinó que el impuesto predial es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces situados dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito. La prescripción de la acción de cobro de las obligaciones tributarias, se

⁴⁸ Esta definición es considerada en el artículo La Función de Fiscalización Tributaria en Colombia, Piza Rodríguez julio Roberto, Artículo presentado en la revista de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia edición Número 7. Consultado en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/3934/4227>

⁴⁹ http://www.academia.edu/24590392/El_impuesto_predial_en_Colombia_factores_explicativos_del_recaudo

presenta cuando transcurrido cierto tiempo, la Administración no ha ejercido la acción para lograr el cobro de dichas obligaciones.⁵⁰

Con anterioridad a la expedición del Decreto 807 de 1993 no existía norma especial que consagrara el término de prescripción de la acción de cobro para las deudas por concepto de impuesto predial; por lo tanto, ésta se regía por los parámetros señalados en el artículo 2536 del Código Civil, precepto legal que establece un término de 10 años, contado a partir del momento en que la obligación de tributar se ha hecho exigible, para que la acción ejecutiva prescriba. Con la expedición del Decreto 807 de 1993, el procedimiento aplicable para todos los impuestos distritales, se establece que "la prescripción de la acción de cobro de las obligaciones tributarias se regula por lo señalado en los artículos 817, 818 y 819 del Estatuto Tributario Nacional".⁵¹

A su vez, el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional señala: " La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de: 1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente. 2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea. 3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores. 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte".⁵²

Para el caso de establecer el término de prescripción de la acción de cobro de las deudas por impuesto predial, el prescribiente sería la Administración Tributaria, quien es el titular de la facultad objeto de la prescripción; y por lo tanto es ella, quien a través de acto de carácter general, tome la decisión de cual ley será aplicable para establecer el término de prescripción de la acción

⁵⁰ Concepto No. 004 del 24 de marzo de 1994 Oficina Jurídica Tributaria de la Dirección de Impuestos Distritales de Bogotá D.C

⁵¹ Decreto 807 de 1993 por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁵² Estatuto Tributario Nacional.

de cobro de aquellas obligaciones que se hicieron exigibles con anterioridad al Decreto 807 de 1993, y cuya acción de cobro aún no ha prescrito de conformidad con las normas civiles.

Las obligaciones, por concepto de impuesto predial y las demás de los tributos distritales, nacidas con posterioridad a la expedición del Decreto 807 de 1993 se les aplicará el término de prescripción de la acción de cobro establecido en cinco (5) años contados a partir de la fecha en que empiezan a hacerse exigibles las obligaciones para con el fisco distrital.

3.2 La Pereza Fiscal y la Indebida Notificación.

A efectos de señalar en materia de fiscalización por lo menos dos problemáticas que dan cuenta del uso de poder fiscal de gestión en el ámbito local, se hará referencia en particular a la pereza fiscal y la indebida notificación, en primer lugar al respecto de la pereza fiscal teniendo en cuenta lo que manifiesta Jaime Bonet en el diario El Universal el cual señala que en las finanzas públicas existe la idea de que los gobiernos que se benefician de los fondos de explotar recursos naturales no renovables, estos terminan con pereza fiscal teniendo en cuenta que los gobiernos reciben recursos por el solo hecho de disponer de un material en sus suelos, tienden a realizar un menor esfuerzo de recaudar los ingresos tributarios. Esto puede tener consecuencias en el mediano plazo en la provisión de bienes públicos porque los recursos naturales no renovables se agotan con el tiempo y los gobiernos terminan con un gasto alto y sin fondos para financiarlo⁵³.

Como segundo problema y en el marco del fenómeno jurídico de la prescripción se presenta la indebida notificación, para el cual se hará referencia a la Sentencia C-035/14 en la cual según la corte Constitucional da cuenta de las diferentes clases de notificación en las actuaciones administrativas para así poder definir cuándo se presenta una indebida notificación en materia fiscal.

La jurisprudencia ha diferenciado entre las notificaciones ordinarias y las subsidiarias. Con respecto a los mecanismos subsidiarios de notificación de las actuaciones administrativas tributarias, ha reconocido la validez de emplearlos cuando no es posible

⁵³ Bonet Jaime, Diario el Universal, 15 de junio de 2004, consultado en <http://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/regalias-y-pereza-fiscal-municipal-6760>

notificar al contribuyente a través de los medios ordinarios. Así, en la sentencia C-929 de 2005, se estudió la constitucionalidad el artículo 568 del Decreto 624 de 1989, que similarmente al caso que actualmente se revisa, consagraba el procedimiento a seguir cuando las actuaciones realizadas por la Administración Tributaria son notificadas por correo y por cualquier causa son devueltas. En aquella ocasión la Corte manifestó que “la notificación personal es la forma principal de notificar esa clase de actos y la notificación por edicto la forma subsidiaria, contrario a lo sostenido por el actor cuando afirma que la notificación por edicto primaría sobre la personal para los efectos del artículo 565 del Estatuto Tributario en el aparte acusado (...). En este orden de ideas, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia tributaria y en relación con la fijación de los mecanismos de notificación, y así, se ha asegurado de consagrar todos los medios para hacer conocer al contribuyente las actuaciones administrativas. De este modo, la notificación por edicto resultaría respetuosa de la C.P. y garantizaría el principio de publicidad porque tendría como finalidad dar a conocer al contribuyente de la decisión de la administración”. (...) En relación con las actuaciones administrativas, la jurisprudencia ha señalado que contar con medios subsidiarios de notificación es parte del procedimiento normal de las actuaciones administrativas, dado que de este modo se ofrece una solución válida en casos en los que no es posible realizar notificaciones personales, garantizando el principio de celeridad y los derechos e intereses ciudadanos. Sin embargo los mecanismos subsidiarios no remplazan a los principales y deben ser utilizados únicamente después de agotar los recursos disponibles para comunicar personalmente las actuaciones administrativas.⁵⁴

Teniendo en cuenta el libro de procedimiento tributario encontramos la importancia de las notificaciones en las actuaciones de la administración tributaria ya que todo acto administrativo tiene que ser notificado en el momento oportuno para que las partes intervengan en el proceso, según la constitución nacional con fundamento en los principios de igualdad moralidad eficacia economía celeridad imparcialidad y publicidad.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2014, MP Luis Ernesto Vargas Silva.

Existe un grupo normativo que rige todo el proceso de notificaciones para ser utilizadas por la administración.⁵⁵

La etapa de notificación es de gran importancia teniendo en cuenta que se tiene que notificar al administrado la actuación de debida forma sino esta carecerá de efectos jurídicos, esta es importante teniendo principios y normas que la regulan para que la notificación pueda producir efectos a los que están destinadas. Este procedimiento permite el debido agotamiento de la vía gubernativa para lleva un debido proceso habilitando al contribuyente a acceder a la administración de justicia y defender sus derechos.

Los tipos de notificación validos en la normativa tributaria tenemos:

La Notificación electrónica esta a la fecha no tiene aplicación práctica y a la fecha no produce efectos teniendo en cuenta que el gobierno nacional no ha reglamentado la materia, esta notificación se hace con base en la dirección que tenga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales designada para cada contribuyente y este acepte este tipo de notificación. Para que esta tenga validez debe ser aceptada por el administrado, producirá efectos al día siguiente del acuse hábil del recibido del correo electrónico. Lo que no establece la norma es que pasa cuando no se produce el acuse del recibido, cuando no se puede notificar de esta manera se utiliza los otros medios de notificación establecidos en el Estatuto Tributario. Los actos que no se pueden notificar de manera electrónica son los que deciden recursos y los de materia de cambios de aduanas.

Es de aclarar que este tipo de notificación no es igual al de la ley 1437 de 2011 porque estas son para un proceso judicial la cual si produce efectos y tiene completa validez y aplicabilidad actual.

La notificación por conducta concluyente no se encuentra regulada por el estatuto tributario su desarrollo ha sido por jurisprudencia del Consejo de Estado y a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y del Contencioso Administrativo, ante la

⁵⁵ Carlos Mario Clopatofsky y otros, Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición

irregularidad de las formas principales de notificación cuando se evidencia del conocimiento de acto administrativo o ejerce alguno de los recursos establecidos con el fin del derecho de contradicción.⁵⁶ Según el Consejo de Estado establece “la notificación por conducta concluyente implica un acto de conocimiento determinante de la parte o del tercero, quienes mediante memorial suscrito por ellos, o verbalmente mediante audiencia o diligencia (dejando constancia en el acta) manifiestan que conocen determinada diligencia o se refiere a ella”⁵⁷. La notificación por conducta concluyente se presenta cuando se entregan las copias de los actos administrativos al contribuyente el cual deberá quedar constancia, esta clase de notificación le da validez a la notificación electrónica.

La notificación por correo se encuentra establecido en el artículo 565 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 45 de la ley 1111 de 2006, esta consiste en el recibo de una copia del acto administrativo a la última dirección informada y se entenderá surtida desde el mismo día teniendo en cuenta que existen actos que no son susceptibles a este tipo de notificación como requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas. Estos actos pueden ser notificados de manera personal o de manera electrónica con las limitaciones que hay para notificación electrónica.

La Notificación Personal establecida en el artículo 569 del Estatuto Tributario se practica por un funcionario de la administración al domicilio del interesado o a la oficina de impuestos respectiva, el funcionario encargado de realizar la notificación pondrá en conocimiento el interesado dejando un ejemplar se hace constar la fecha de la entrega. Este tipo de notificación es obligatoria en los siguientes casos: cuando se profiere acto de admisión de un recurso debe notificarse a agente oficioso, se profiere acto de inadmisión de algún recurso, se decide de fondo de algún recurso y cuando la administración deba notificar algún mandamiento de pago.⁵⁸

⁵⁶ Carlos Mario Clopatofsky y otros, *Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición* pág. 106

⁵⁷ Carlos Mario Clopatofsky y otros, *Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición* pág. 107

⁵⁸ Carlos Mario Clopatofsky y otros, *Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición* pág. 110

Para que la notificación personal sea surtida de manera correcta se envía la citación al contribuyente para notificarlo del acto de la administración y este cuenta con diez (10) días hábiles para ir a notificarse, en caso que se vaya a notificar por parte del apoderado este se debe inscribir en el registro único tributario y las actuaciones se enviaran al mandatario. En caso de transcurridos los 10 días no se notifique de manera personal luego de los tres primeros casos se deberá notificar por edicto.

La notificación por edicto es una forma subsidiaria de notificar los actos administrativos cuando los contribuyentes no se notifican de manera personal establecida en el estatuto tributario estableciendo que si transcurrido los días para la notificación personal el contribuyente no se presenta se notificara se utilizara la notificación por dicto, se procede a la notificación por edicto es para garantizar el debido proceso teniendo en cuenta los principios de justicia y equidad consagrados en la constitución política colombiana. Este se publicara en una cartelera por diez (10) la notificación se entiende surtida al día siguiente que se desfija, en caso el edicto dure los diez (10) días de publicación la notificación no producirá efectos por no respetar el procedimiento.

La notificación por aviso esta se encuentra establecida en el artículo 568 del Estatuto Tributario esta es cuando algunas de las actuaciones administrativas enviadas por correo son devueltas por cualquier razón esta se notificara mediante un aviso en la página web de la administración donde transcriben la parte resolutive del ato administrativo, este tipo de notificación fue modificada por el artículo 58 del Decreto Ley 19 de 2012 teniendo en cuenta que antes las notificaciones por aviso eran n medios masivos como periódicos de amplia circulación ya se nacional o regional. Actualmente se encuentra derogado la notificación por medios masivos. Esta se entenderá surtida a partir de ser introducida al correo y para el contribuyente al día siguiente de la publicación.⁵⁹

⁵⁹ Carlos Mario Clopatofsky y otros, Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición pg 112

Respecto del debido proceso en materia de notificaciones indebidas, se hace referencia la Sentencia T-088/05 en la cual permite evaluar el proceso en forma general en los siguientes términos:

La Sala constata que, de acuerdo a la información enviada por la División de cobranzas de la DIAN– Medellín, este organismo violó el Estatuto Tributario, y específicamente los artículos 830 y 836 precitados, al proferir y notificar el acto mediante el cual se ordenó seguir adelante con la ejecución, antes de haber finalizado los 15 días reglamentarios que deben transcurrir desde la notificación de la Resolución que profiere el mandamiento de pago. Dicha violación, al apartarse del procedimiento legalmente establecido para los procesos de ejecución coactiva, constituye una violación del derecho al debido proceso administrativo de la accionante, ya que hace nugatoria su capacidad de defenderse de los actos por medio de los cuales se adelanta una ejecución contra ella, “como lo prevé el artículo 563 del E.T. (...) la notificación por aviso en diario procede cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, por ninguno de los medios señalados por dicha norma, esto es, mediante la verificación directa, o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios, o en general de información oficial, comercial o bancaria; y la parte accionada no acreditó que antes de acudir a la notificación por aviso de prensa hubiese agotado tales medios para localizar la dirección de la referida sociedad. Con lo cual en realidad se configura la indebida notificación, que (...) afecta el debido proceso y el derecho de defensa.”⁶⁰

En el mismo caso, la Corte Constitucional en sede de revisión decidió revocar la sentencia proferida por las Sala Doce Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín, al resolver la acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vanegas Serna contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN.⁶¹

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-088/05. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶¹ *Ibidem*

El Tribunal sostuvo que la acción de tutela no era procedente dado que la accionante había omitido hacer uso de los mecanismos judiciales que tenía a su disposición para controvertir el acto mediante el cual se ordenó seguir adelante la ejecución. El Tribunal consideró que “acorde con el artículo 835 del E.T., dentro de esta clase de procesos [proceso administrativo coactivo] es ‘demandable’ ante la jurisdicción contencioso-administrativa la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, acto administrativo que fue proferido por la accionada el ‘08-09-00’ (...). || Ello significa que la accionante ha tenido la posibilidad de demandar ante el juez natural el acto en mención, por cualquier vicio que pudiera comprometer su legalidad, cuestión que en todo caso escapa el ámbito de competencia del juez de tutela, quien en modo alguno puede entrar a suplantar las instancias judiciales previstas por el legislador para la solución de controversias surgidas entre los asociados y los diferentes organismos estatales.” La corte constitucional resolvió revocar la sentencia del 27 de julio de 2004, proferida por la Sala Doce Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín, al resolver la acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vanegas Serna contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN. En su lugar, Conceder la tutela del derecho al debido proceso de Martha Lucía Vanegas Serna. En los siguientes términos: Dejar sin efectos la Resolución número 200003092002090 proferida el día 8 de septiembre de 2000, mediante la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Medellín ordenó seguir adelante la ejecución de Martha Lucía Vanegas Serna. Y Ordenar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, División de Cobranzas - Medellín que profiera de nuevo la Resolución mediante la cual ordena seguir adelante con la ejecución contra la accionante en el presente proceso, y a su vez, notifique dicho acto cumpliendo todas las formalidades que establece la ley.⁶²

La Corte Constitucional deja claro a través de sus providencias que no es de poca monta el asunto de la indebida notificación, no solo en el marco del debido proceso en las actuaciones administrativas sino en general dentro de la noción de estado social de derecho. En este sentido una indebida notificación faltaría a los presupuestos de observancia del esquema procedimental

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-088/05. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

en materia de fiscalización, en tanto que el fenómeno de la llamada pereza fiscal evidencia la inoperancia respecto de la disposición de poder de gestión por parte de los gobiernos municipales, por lo menos respecto de la persecución de obligaciones tributarias propias.

La indebida notificación tiene unas consecuencias teniendo en cuenta que si al momento de notificar se hace a otra dirección los términos empiezan a correr es a partir que el interesado conozca el acto administrativo según el artículo 567 del Estatuto Tributario en el cual se pronuncia el Consejo de Estado en lo siguiente:

“Esta disposición le permite a la administración corregir el error de dirección en cualquier tiempo, a la vez consagra la restitución de términos a favor de ambas partes, porque faculta al contribuyente para formular sus recurso sus objeciones dentro de la oportunidad legal y a la entidad física para resolverlos a partir de sus presentaciones dentro de los términos legales. En virtud de este procedimiento excepcional la labor de la administración no precluye, al ser habilitados los términos para las partes, siempre y cuando el acto haya sido expedido dentro del plazo legal y la corrección de la notificación hecha fuera de este plazo se haga a instancias de quien se ve beneficiado con la equivocación”⁶³

Razón a lo anterior nos damos cuenta que se puede subsanar el error en cualquier momento pero este modifica los términos de firmeza de las declaraciones, cuando la administración busca corregir la notificación en debida forma para que el acto administrativo produzca efectos. La notificación en debida forma es necesario para cumplir el requisito de publicidad para que los actos administrativos produzcan los efectos a los que están destinados.

La existencia de una notificación fallida contrae unas consecuencias es en el caso de la notificación por correo sea devueltas por cualquier razón se deberá notificar por aviso, cuando se habla que se devuelve por cualquier razón es en el caso de que se notifique a una dirección distinta por lo cual se deberá notificar a la correcta e los términos legales.

Existe la nulidad de la notificación de los actos administrativos cuando estos generan ineficacia de los mismos según el artículo 570 de Estatuto Tributario en el que nos establece “que en acto de

⁶³ Citado por Carlos Mario Clopatofsky y otros, en Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición pg 113

notificación de las providencias se dejara constancia de los recursos que proceden contra el correspondiente acto administrativo” siempre en el auto que realiza la notificación se debe indicar los recursos que proceden contra el acto administrativo notificado.⁶⁴

⁶⁴ Carlos Mario Clopatofsky y otros, Procedimiento Tributario Teoría y Práctica Primera Edición pg 114

4. Estudio De Caso⁶⁵. Poder de Gestión en los Municipios.

Para adelantar el Estudio de Caso se tomaron tres municipios, los cuales representan en conjunto las categorías de municipios que ha señalado la ley 1551 de 2012⁶⁶, no obstante para efectos de la presente investigación se ha seleccionado en términos de población un municipio grande, uno mediano y uno pequeño por considerar que en estas tres categorías están inmersas todas las tipologías de municipios del país, exceptuando los Distritos Especiales. La metodología para la selección de los municipios consistió en aplicar el método de muestreo aleatorio simple, en el cual se seleccionaron por cada categoría de municipios un listado de aquellos con los cuales se tenía acceso a la información y que tenían la misma probabilidad de ser seleccionados, en este sentido se seleccionó como municipio grande a la ciudad de Santiago de Cali capital del Departamento del Valle, como municipio mediano a la ciudad de Envigado en el Departamento de Antioquia y como pequeño al municipio de Socotá en el Departamento de Boyacá.

Para el estudio de caso se tiene en cuenta el proceso de fiscalización al ingreso generado por el impuesto predial unificado, siendo este impuesto el más representativo en los municipios del país, reconocimiento que hace el Departamento Nacional de Planeación en el documento denominado Tributación Municipal Para la Equidad y el Desarrollo que expresa: “al aproximarse al panorama tributario desde la importancia que cada impuesto representa para los municipios, el Impuesto de Industria y Comercio pasa a un segundo lugar, y el Impuesto Predial se constituye como el impuesto que para el mayor número municipios es su primera fuente de ingresos tributarios”⁶⁷.

⁶⁵ Eisenhardt (1989) Concibe un estudio de caso contemporáneo como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría. Citado en El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica, Piedad Cristina Martínez Carazo. P 174. Revista Pensamiento & gestión, 20. Universidad del Norte, 165-193, 2006.

⁶⁶ El artículo 6 de la ley 1551 de 2012 señala seis categorías de municipios en el país, atendiendo a criterios de población y presupuesto. No obstante para efectos de esta investigación se ha sintetizado en tres categorías así, Municipios Grandes, Medianos y Pequeños.

⁶⁷ Tributación Municipal Para la Equidad y el Desarrollo, Federación Colombiana de Municipios. Consultor Piza Julio Roberto, 2010, pág. 32.

Con base en lo señalado en el acápite anterior se tomará el ingreso tributario impuesto Predial, en donde en primer lugar se realizará una evaluación para determinar el fenómeno de la llamada pereza fiscal, en términos de la recaudación de ingresos, diferenciándola respecto de los ingresos proyectados y apropiados por considerar que existe un consenso general que es el impuesto con mayor importancia para los municipios, para la vigencia de gobierno municipal que comprende el periodo 2012-2015 en los municipios de Santiago de Cali, Envigado y Socotá.

En segundo lugar se practicará un análisis cualitativo tendiente a determinar la existencia de instrumentos normativos que aporten desde la perspectiva del poder de gestión, capacidad jurídica para que los gobiernos locales tengan herramientas para perseguir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en particular la relacionada con el impuesto predial en el marco de los procesos de fiscalización con que cuenten esos municipios y a partir de allí verificar las acciones adelantadas respecto del fenómeno jurídico de la prescripción. El objetivo de los dos análisis es verificar como se manifiesta el poder fiscal en su dimensión de poder de gestión en los municipios y a partir de allí abstraer los elementos comunes de esta dimensión para el caso colombiano.

4.1 Análisis al municipio de Santiago de Cali.

La siguiente tabla muestra los datos compilados para el municipio de Santiago de Cali, en su último periodo de gobierno 2012-2015.

Tabla 2. Ejecuciones presupuestales 2012-2015 Santiago de Cali

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI					
2012			2013		
Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Recaudado	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Recaudado
282.269.438.000	280.388.989.793	226.678.940.832	293.942.000.000	311.403.775.550	329.846.709.633
2014			2015		
Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Recaudado	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Recaudado
340.298.000.000	404.522.388.544	385.610.190.687	474.847.000.000	497.407.775.542	488.813.964.910

Fuente. Ejecuciones Presupuestales⁶⁸. La compilación es de los autores.

La evaluación de los datos del Municipio de Santiago de Cali se hizo con base en una recopilación de información del periodo que corresponde a 2012-2015 para el que se tuvo en cuenta las siguientes variables: Presupuesto Inicial o proyectado, Presupuesto definitivo o apropiado y finalmente lo recaudado en cada uno de los años respecto al ingreso tributario por concepto de Impuesto predial Unificado. Así podrá presentarse el comportamiento del recaudo respecto del fenómeno denominado “pereza fiscal”.

Cada una de las siguientes figuras muestra por separado el comportamiento de las variables mencionadas en cada vigencia fiscal

⁶⁸ Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

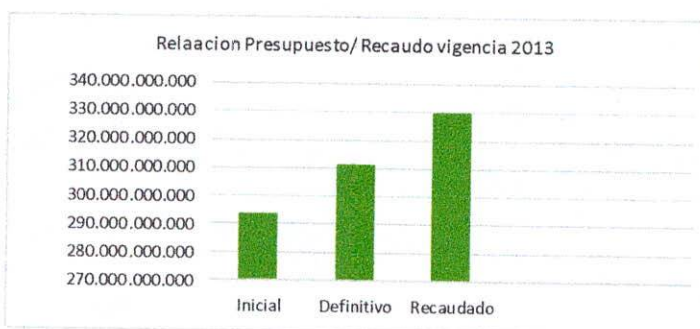
Figura 1. Relación Presupuesto/recaudo vigencia 2012.



Fuente. Ejecuciones Presupuestales Santiago de Cali⁶⁹. La compilación es de los autores.

En la anterior figura podemos observar la diferencia entre el presupuesto definitivo y lo recaudado hay una gran diferencia que desfavorece a la administración en un suma muy alta de recursos públicos que se acerca a los \$53.000.000 millones de pesos en el año 2012 se podría considerar que hubo pereza fiscal por parte del municipio en la metodologías que utilizo para el recaudo del Impuesto Predial Unificado.

Figura 2. Relación Presupuesto/Recaudo vigencia 2013



Fuente. Ejecuciones Presupuestales Santiago de Cali⁷⁰. La compilación es de los autores.

A diferencia del año 2012 en esta grafica se observa el Impuesto Definitivo respecto de lo recaudado beneficia en 18.000.000 millones de pesos de una manera notoria al municipio de Santiago de Cali.

⁶⁹ Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

⁷⁰ Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

Figura 3. Relación Presupuesto/Recaudo vigencia 2014

Fuente. Ejecuciones Presupuestales Santiago de Cali⁷¹. La compilación es de los autores.

Figura 4. Relación Presupuesto/Recaudo vigencia 2015

Fuente. Ejecuciones Presupuestales Santiago de Cali⁷². La compilación es de los autores.

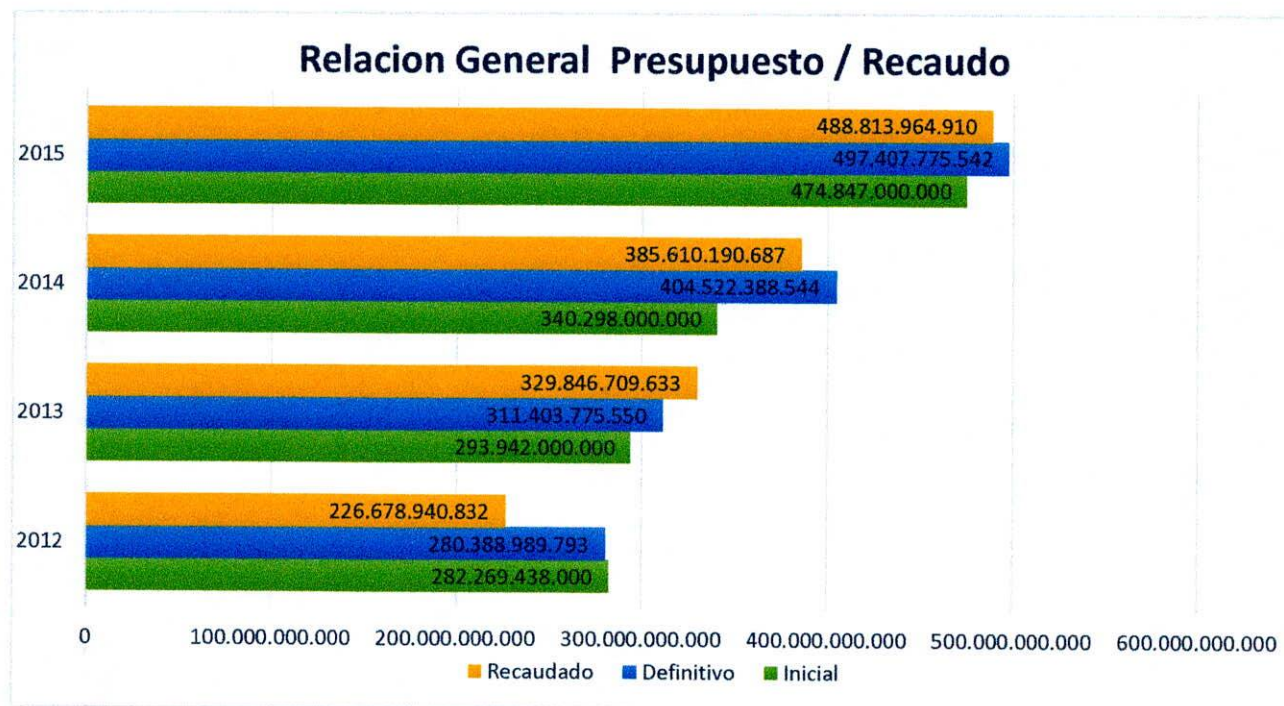
En los años 2014 y 2015 lo recaudado es muy superior al presupuesto inicial pero también es notorio que no supera el presupuesto definitivo se tendría que ver la manera en como la administración proyecta o planea modalidades para el recaudo del Impuesto Predial Unificado en el Municipio.

La siguiente figura se presenta la tendencia completa del periodo de gobierno 2012-2015

⁷¹ Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

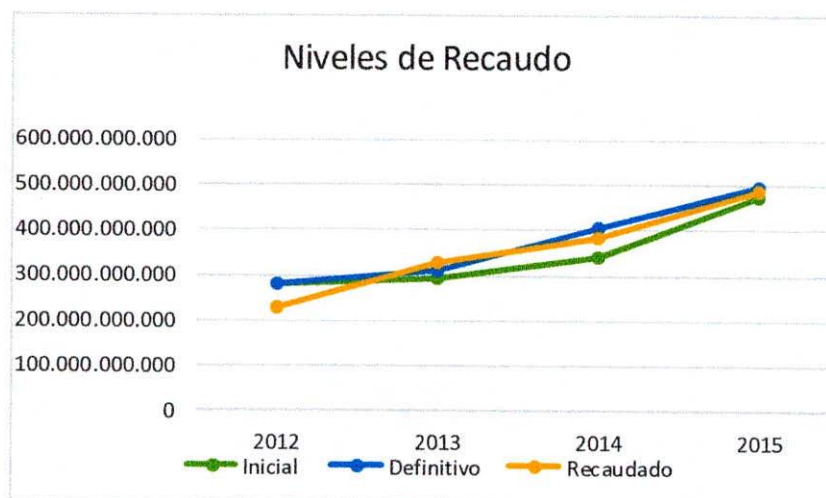
⁷² Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

Figura 5. Relación General Presupuesto /Recaudo



Fuente. Ejecuciones Presupuestales Santiago de Cali⁷³. La compilación es de los autores.

Figura 6. Niveles de Recaudo



Fuente. Ejecuciones Presupuestales Santiago de Cali⁷⁴. La compilación es de los autores.

⁷³ Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

⁷⁴ Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos alcaldía de Cali. Consultado en <http://www.cali.gov.co/tributaria/>

La normatividad del Municipio de Santiago de Cali tenemos que se rige por el Estatuto Tributario Municipal adoptado mediante Acuerdo Municipal, así como otros actos administrativos expedidos por la Alcaldía Municipal.

4.2 Análisis al Municipio de Envigado.

La siguiente tabla muestra los datos compilados para el municipio de Envigado Antioquia, en su último periodo de gobierno 2012-2015.

Tabla 3. Ejecuciones Presupuestales 2012-2015 Municipio de Envigado

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Municipio de Envigado	2012			2013		
	PROYECTADO	APROPIADO	RECAUDADO	PROYECTADO	APROPIADO	RECAUDADO
	43.555.000.000	59.032.721.490	47.940.110.236	50.000.000.000	53.000.000.000	50.874.641.378
	2014			2015		
	PROYECTADO	APROPIADO	RECAUDADO	PROYECTADO	APROPIADO	RECAUDADO
	48.203.500.000	52.019.500.000	49.422.619.097	56.000.000.000	59.649.672.003	51.560.600.899

Fuente. Ejecuciones Presupuestales Municipio de Envigado⁷⁵. La compilación es de los autores.

Para realizar un análisis a los datos suministrados por las ejecuciones presupuestales del Municipio de Envigado para el periodo 2012-2015, es necesario tener en cuenta que este se realiza sobre las siguientes variables: ingresos proyectados del impuesto Predial Unificado, como aquella variable que permite identificar el insumo con el cual el Gobierno Territorial realiza el cálculo del mismo para cada vigencia; la variable impuesto apropiado da cuenta del instrumento presupuestal que garantiza que el impuesto ya hace parte del ingreso del ente territorial es decir del reconocimiento desde el punto de vista presupuestario; finalmente la variable recaudado permite identificar el volumen del impuesto que efectivamente se vuelve ingreso a través de las operaciones de recaudación que adelanta el operador tributario municipal.

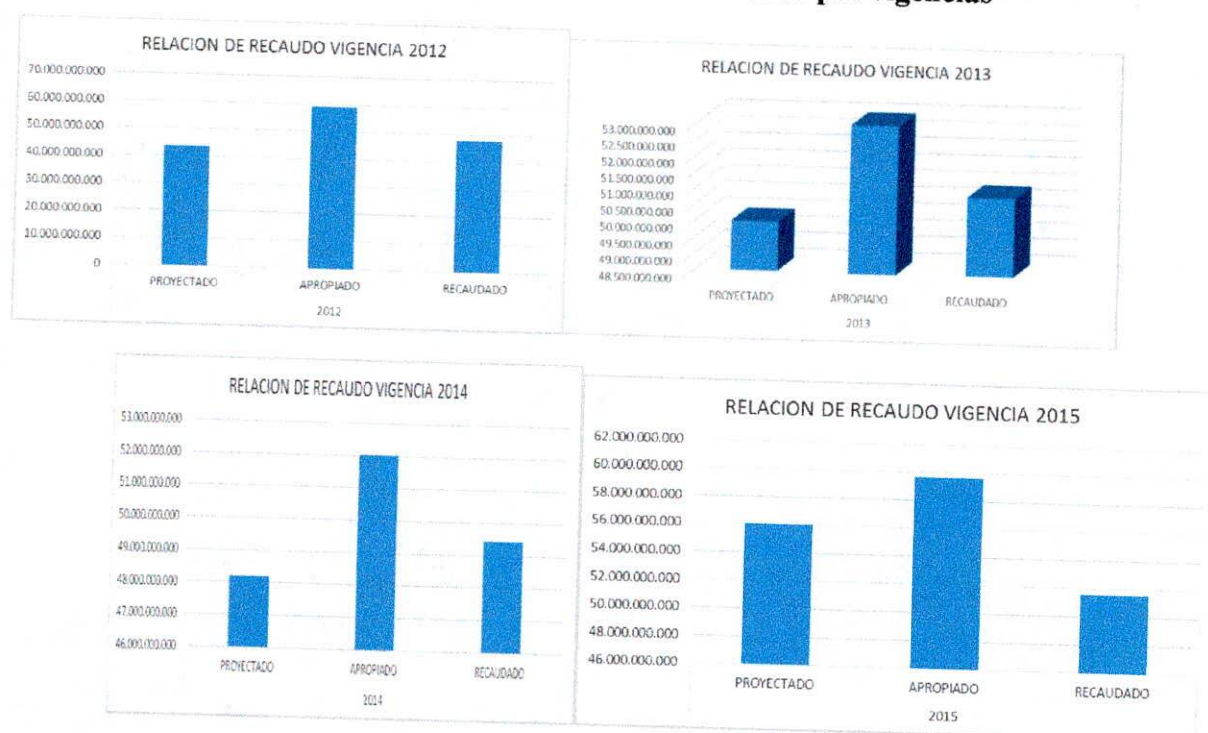
En este sentido el análisis tiende a verificar sobre estas tres variables explicadas, la fortaleza del poder de gestión del municipio, en el sentido de la recaudación de un impuesto tan

⁷⁵Ejecuciones Presupuestales Alcaldía de Envigado. Consultado en <http://www.envigado.gov.co>

importante para el mismo como el Predial Unificado, es decir que guía esta evaluación de estas variables el sentido de verificar que pasa con la variable recaudo respecto de las otras dos variables y poder concluir si se da o no el fenómeno de la llamada pereza fiscal en particular en el municipio seleccionado.

Cada una de las siguientes graficas muestra por separado el comportamiento de las variables mencionadas en cada vigencia fiscal.

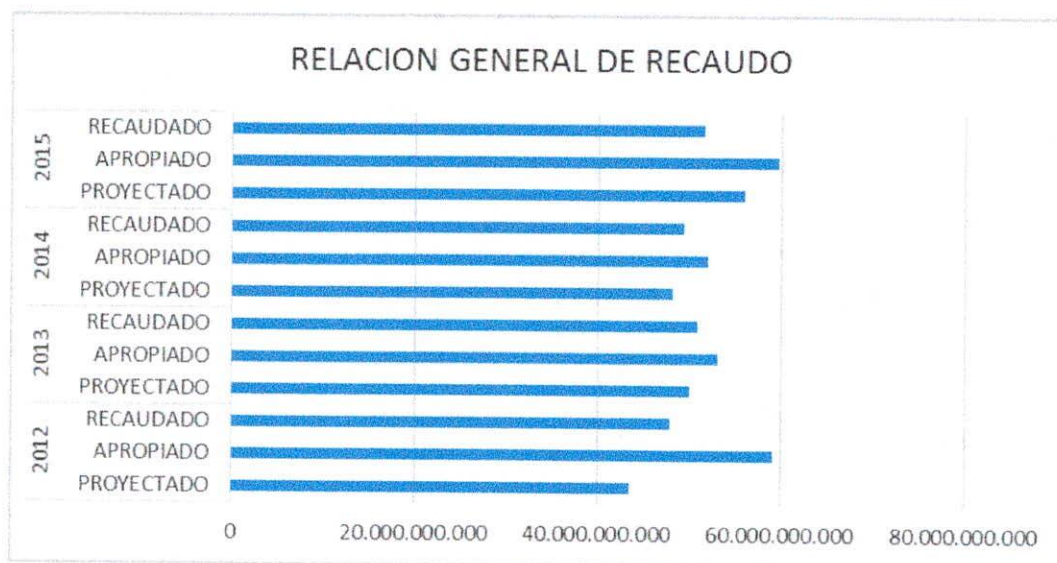
Figura 7. Comportamiento de Variables por vigencias



Fuente Marco Fiscal de Mediano Plazo de Envigado⁷⁶. La compilación de los datos es de los Autores.

No obstante en la siguiente figura presenta la imagen completa del periodo de gobierno seleccionado para el análisis.

⁷⁶ Marco Fiscal de Mediano Plazo municipio de envigado. Consultado en www.envigado.gov.co

Figura 8. Relación General de Recaudo

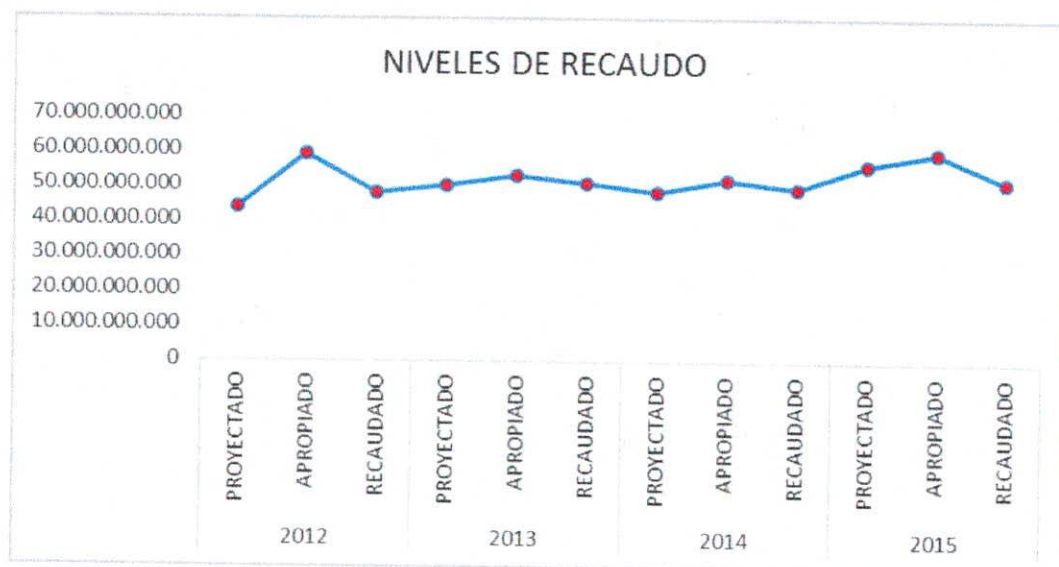
Fuente Ejecuciones Presupuestales Municipio de Envigado⁷⁷. La compilación de los datos es de los Autores.

La figura anterior señala para cada una de las vigencias el comportamiento de las variables seleccionadas. En primer lugar se aprecia que el comportamiento en términos generales ha sido creciente de un año a otro, el mejor año proyectado fue el 2015 y el de menos proyección fue el año 2012; ahora bien en la relación proyectado/apropiado que significa que del estimativo que hace el ente territorial cuanto de eso se puede reconocer vía presupuesto se encuentra que los estimativos o proyectados están muy por debajo de lo que realmente se apropia, es decir que el ejercicio de presupuestación o se hace demasiado conservador o le falta planificación o información para afinar un poco más el resultado.

En la siguiente gráfica se analizará lo concerniente al tema del recaudo entendiendo que esta variable da cuenta de lo que efectivamente ingresa a las arcas públicas constituyendo la liquidez del ente territorial en lo que respecta a esta fuente de ingreso.

⁷⁷Ejecuciones Presupuestales Municipio de Envigado. Consultado en <http://www.envigado.gov.co>.

Figura 9. Niveles de Recaudo por vigencia



Fuente Ejecuciones Presupuestales Municipio de Envigado⁷⁸. La compilación de los datos es de los Autores.

Observar detenidamente la figura y con base en la tabla de datos arriba expuesta se pueden inferir los siguientes circunstancias: en terminos generales el comportamiento de la variable recaudo es constante, lo que significa que el recaudo es una variable estatica, a diferencia del indicador de apropiacion presupuestal que es creciente. De otro lado, el comportamiento del recaudo siempre se ha ubicado por debajo del comportamiento de la variable apropiado, lo que significa que el ente territorial realmente esta dejando de percibir ingresos, en vigencias como el 2013 se dejaron de percibir mas de tres mil millones mientras que en la vigencia 2015 se dejaron de percibir poco mas de ocho mil millones de pesos, pero llama la atencion que para 2012 lo dejado de recaudar respecto de lo apropiado es mas de once mil millones de pesos.

Es decir que si se tiene en cuenta el concepto de poder fiscal que orienta esta investigación, en particular la dimension de poder de gestión, aunque el municipio cuente con buenos indicadores de las variables proyeccion y apropiacion de ingresos, en la realidad la variable recaudo muestra como desde el punto de vista financiero el fenomeno de “pereza fiscal”

⁷⁸ Ejecuciones Presupuestales Municipio de Envigado. Consultado en <http://www.envigado.gov.co>.

hace su aparición en este periodo de gobierno, ya que los datos analizados señalan poco movimiento a la variable recaudo por si misma infiere la poca diligencia institucional en el proceso de recaudación, el cual será objeto de análisis en el siguiente punto en el cual se verificara la existencia de instrumentos normativos que permitan al ejecutivo municipal proceder a ejercer las acciones de poder fiscal territorial.

En segundo lugar, el examen que debe realizarse sobre la existencia y operatividad de los dispositivos normativos que en materia de fiscalización permitan al ente territorial perseguir el cumplimiento de la obligación fiscal, en particular para el municipio de Envigado se encontraron los siguientes instrumentos: Acuerdo Municipal 062 de 2008, por el cual se Adopta el estatuto tributario municipal y régimen de fiscalización, procedimental y de cobro coactivo del municipio de Envigado. Manual de fiscalización, cobro coactivo, y en segundo lugar se encuentra el Manual del Sistema de Gestión Integral del Municipio de Envigado, el cual contiene todos los procesos y procedimientos, en particular los del área de hacienda pública.

En cuanto al estatuto tributario se evidencia que contiene todos y cada uno de las operaciones jurídicas tendientes a proceder en la persecución de las obligaciones tributarias, no obstante al revisar la existencia de auditorías de gestión sobre el ingreso que se deriva de la recaudación del impuesto predial, se evidencia que no han adelantado por lo menos en el periodo 2012-2015. En este periodo solo aparece referenciada una auditoria adelantada por la Contraloría General de Envigado, ente autónomo e independiente a la administración municipal, la cual da cuenta del volumen de ingresos dejados de percibir por prescripción pero en materia de comparendos, es decir ingresos por otros conceptos; no así con el impuesto predial.

Revisado el documento del Sistema Integrado de Gestión⁷⁹ del Municipio de Envigado, aparece dentro de los procesos del sector hacienda, la obligación funcional de liquidar el impuesto predial unificado, así como la referencia a una “sección Predial” dentro de la estructura organizacional del municipio, con lo cual se puede inferir la existencia por lo menos funcional, de un responsable en términos organizacionales, de hacer seguimiento al impuesto, adscrita a la

⁷⁹ Sistema Integrado de Gestión de Calidad. Consultado en <http://www.envigado.gov.co/sgc>. Es el documento contentivo de las políticas y operaciones de calidad, procesos y procedimientos de la alcaldía municipal de Envigado.

misma secretaría de hacienda también aparece la “Sección Jurídica, fiscalización y cobro”. Es decir, por lo menos en la estructura organizacional, así como en el sistema de gestión por procesos se encuentran los elementos que dan cuenta de una organización local para liquidar, cobrar y perseguir obligaciones tributarias en particular las derivadas del impuesto predial unificado.

También la existencia de los dispositivos normativos expedidos por el Concejo Municipal de Envigado⁸⁰ para el establecimiento de procedimientos de cobro y persecución del pago de la obligación, no obstante al revisar los procedimientos de control o de seguimiento como las auditorías, no se encuentra que se hallen incluidas las mismas al impuesto predial. Si decimos que es el impuesto más importante para los municipios, no se entiende como en uno de ellos de importancia significativa como el de envigado, se adelantan auditorías para otros impuestos como el de automotores o el mismo ica, pero no al Predial. Ello permite inferir que aunque el municipio cuente con los elementos normativos (estatuto Tributario y manual de fiscalización), es perezoso en la persecución del cumplimiento de este tipo de obligaciones. Si contrastamos con el dato de los ocho mil millones que ese municipio dejó de recibir el año 2015 pues lo tiene apropiado pero el recaudo finalmente no alcanzó su meta, y trae además esos rezagos históricos, como es posible que no exista por lo menos no publicada, una auditoria que dé cuenta de cuanto por concepto por ejemplo de prescripción podría esfumarse del erario.

Sería bueno encontrar así como existe el “informe de revisión de cuentas fiscales⁸¹” con corte 12 de mayo de 2014 y en cuyo informe se da cuenta que el municipio podría perder vía prescripción cerca de siete mil millones de pesos, el equivalente en predial de la vigencia 2015. Pertinente a esta investigación se cuestiona como no se audita el comportamiento de recaudo por concepto de impuesto predial por ejemplo para la vigencia 2012 en donde se dejaron de ingresar más de once mil millones de pesos al fisco municipal.

⁸⁰ Acuerdo Municipal No 062 De 2008. Establece el Estatuto Tributario Y Régimen De Fiscalización, Procedimental, Sancionatorio Y De Cobro (“Código De Bienes, Rentas E Ingresos, Procedimientos, Sanciones, Beneficios Tributarios Y Régimen De Cobro Coactivo”) Del Municipio De Envigado. Consultado en www.envigado.gov.co

⁸¹ <http://www.contraloriaenvigado.gov.co/paginas/GestionInstitucional/InformesMicro.aspx>

Respecto del municipio de Envigado, se puede concluir que a pesar de existir los elementos normativos que permiten disponer de poder de gestión para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el ejecutivo no hace uso de ello, muy a pesar que los comportamientos de las variables ingresos proyectados sobre ingresos apropiados sea muy positiva, la realidad sobre la variable recaudo es otra, el efectivo ingreso en el periodo estudiado es exiguo, estático o muy poco dinámico, con lo cual se puede concluir para este municipio en particular que el fenómeno de la llamada pereza fiscal unido a la inoperancia de los procedimientos de fiscalización con los cuales cuenta la entidad territorial, le cuesta en términos financieros lo cual seguramente se traducirá en impactos sociales, pues impuestos que no se cobren estando causados serán recursos que dejan de redistribuirse para la satisfacción de necesidades de la comunidad.

4.3 Análisis al municipio de Socotá.

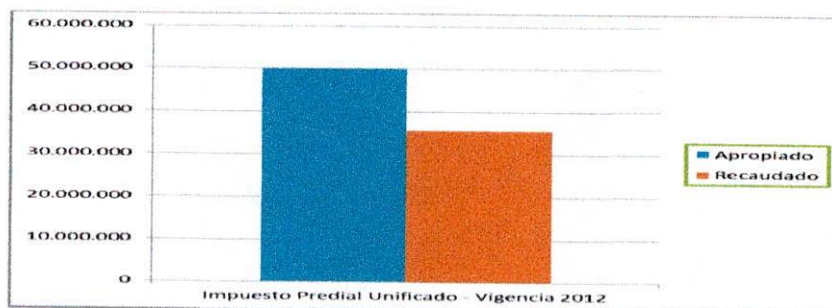
La información analizada corresponde al municipio de Socotá - Boyacá, el cual se ha categorizado como municipio de sexta categoría, (Numeral 7 del artículo sexto de la Ley 1551 de 2012), durante el cuatrienio 2012 a 2015, el objetivo es realizar un análisis al comportamiento del recaudo de los impuestos municipales de predial unificado durante cuatro (4) años seguidos, en esta población del departamento de Boyacá y tratar de verificar cuales son las causas de bajo o alto nivel de recaudo según corresponda en el intervalo de tiempo analizado.

Se procede a tabular la información suministrada por la tesorería municipal de Socotá, respecto al comportamiento de los ingresos e impuesto predial y de industria y comercio, en el periodo estudiado.

VIGENCIA 2012

Tabla 4. Impuesto Predial Unificado

	PRESUPUESTO			DIFERENCIA PORCENTUAL
DESCRIPCIÓN	APROPIADO	RECAUDADO	DIFERENCIA	PRESUPUESTO Vs. RECAUDO
Impuesto Predial Unificado	50.000.000	35.598.165	14.401.835	-29

Fuente: Ejecución Presupuestal 2012 ingresos (Pesos). Tesorería municipal de Socotá – Boyacá⁸²**Figura 10. Comportamiento de Impuesto****Análisis de la vigencia 2012.**

En el municipio de Socotá durante la vigencia 2012, se recaudó un 71,2%, del valor presupuestado de impuesto predial, se evidencia que se dejó de recaudar un 28,8%, lo cual indica una falta de gestión en los funcionarios responsables, para realizar los cobros respectivos.

⁸² Información tomada del presupuesto de ejecución de ingreso del municipio de Socotá – Boyacá, en el periodo analizado. La información fue suministrada a los autores por la Tesorería Municipal de esa Entidad Territorial.

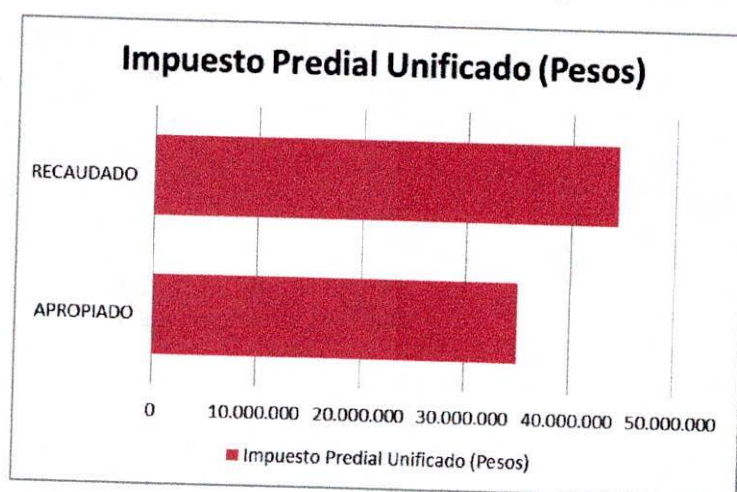
VIGENCIA 2013

Tabla 5. Comportamiento Impuesto Predial vigencia 2013.

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO			DIFERENCIA PORCENTUAL
	APROPIADO	RECAUDADO	SALDO	PRESUPUESTO Vs. RECAUDO
Impuesto Predial Unificado	35.000.000	44.411.558	-9.411.558	26,89

Fuente: Ejecución Presupuestal 2013 ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá⁸³**Tabla 6. Relación recaudo – apropiación.**

DESCRIPCIÓN	APROPIADO	RECAUDADO
Impuesto Predial Unificado	35.000.000	126,89%

Fuente: Ejecución Presupuestal 2013 ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá⁸⁴**Figura 11. Comportamiento del Impuesto predial en 2013.**

⁸³ Información tomada del presupuesto de ejecución de ingreso del municipio de Socotá – Boyacá, en el periodo analizado. La información fue suministrada a los autores por la Tesorería Municipal de esa Entidad Territorial.

⁸⁴ Ibídem

Análisis de la vigencia 2013.

En el municipio de Socotá durante la vigencia 2013, se recaudó un 26,89%, más del valor presupuestado de impuesto predial, respecto del impuesto predial se evidencia que se ejerció cobros oportunos por parte de la tesorería municipal, y se recaudó un mayor valor al esperado, en un 26,89%, más; lo cual indica una buena gestión por parte de los funcionarios responsables, para realizar los cobros respectivos.

VIGENCIA 2014

Tabla 7. Impuesto predial unificado Vigencia 2014.

	PRESUPUESTO			DIFERENCIA PORCENTUAL
DESCRIPCIÓN	APROPIADO	RECAUDADO	SALDO	PRESUPUESTO Vs. RECAUDO
Impuesto Predial Unificado	49.876.461	23.290.000	26.586.461	-53,30

Fuente: Ejecución Presupuestal 2014 ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá⁸⁵

Tabla 8. Relación Recaudo - apropiación Vigencia 2014.

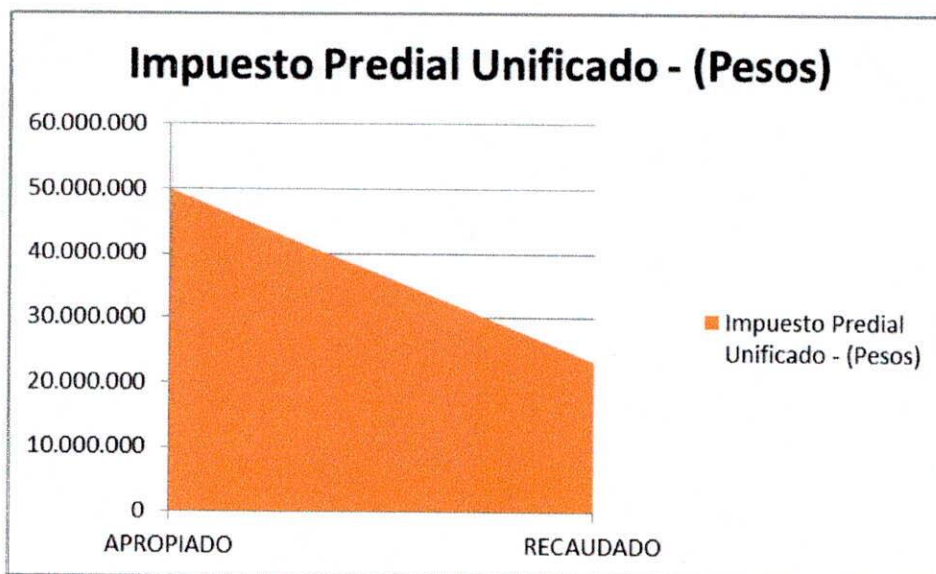
DESCRIPCIÓN	APROPIADO	RECAUDADO
Impuesto Predial Unificado	49.876.461	46,70

Fuente: Ejecución Presupuestal 2014 ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá⁸⁶

⁸⁵ Información tomada del presupuesto de ejecución de ingreso del municipio de Socotá – Boyacá, en el periodo analizado. La información fue suministrada a los autores por la Tesorería Municipal de esa Entidad Territorial.

⁸⁶ Información tomada del presupuesto de ejecución de ingreso del municipio de Socotá – Boyacá, en el periodo analizado. La información fue suministrada a los autores por la Tesorería Municipal de esa Entidad Territorial.

Figura 12. Comportamiento Predial vigencia 2014



Fuente. Tesorería Municipal de Socotá. La compilación de los datos es de los autores.

Análisis de la vigencia 2014.

En el municipio de Socotá durante la vigencia 2014, se recaudó un 46,70%, del valor presupuestado de impuesto predial, respecto del impuesto predial se evidencia que se dejó de recaudar un 53,30%, lo cual indica una falta de gestión en los funcionarios responsables, para realizar los cobros respectivos.

VIGENCIA 2015

Tabla 9. Impuesto Predial Unificado Vigencia 2015.

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO			DIFERENCIA PORCENTUAL
	APROPIADO	RECAUDADO	SALDO	
Impuesto Predial unificado	50.000.000,00	37.403.909	12.596.091,00	-25,19

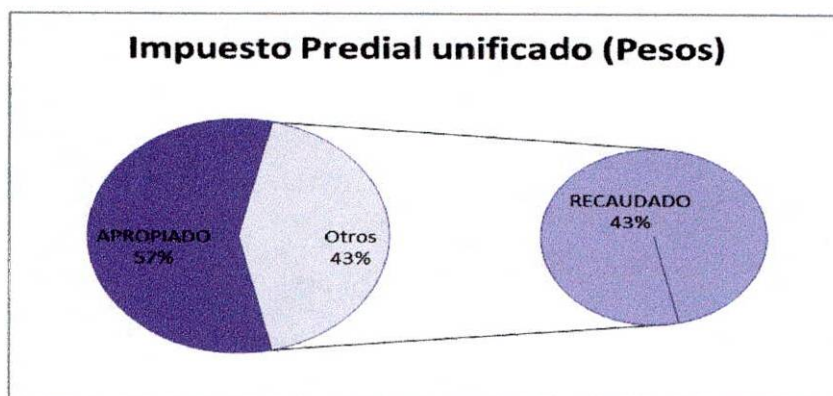
Fuente: Ejecución Presupuestal 2015 ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá⁸⁷

⁸⁷ Información tomada del presupuesto de ejecución de ingreso del municipio de Socotá – Boyacá, en el periodo analizado. La información fue suministrada a los autores por la Tesorería Municipal de esa Entidad Territorial.

Tabla 10. Relación Apropriación - recaudo vigencia 2015

DENOMINACIÓN	APROPIADO	RECAUDADO
Impuesto Predial unificado	50.000.000,00	74,81

Fuente: Ejecución Presupuestal 2015 ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá⁸⁸

Figura 13. Comportamiento Predial Vigencia 2015

Fuente. Tesorería Municipal de Socotá. Compilación de los Autores.

Análisis de la vigencia 2015.

En el municipio de Socotá durante la vigencia 2015, se recaudó un 74,81%, del valor presupuestado de impuesto predial.

Tabla 11. Comportamiento Impuesto Predial en término porcentual.

IMPUESTO	2012	2013	2014	2015	PROMEDIO CUATRIENIO
Impuesto Predial Unificado	71,20%	126,89%	46,7%	74,81%	79,90%

Fuente: Ejecución Presupuestal 2012-2015. Ingresos. Tesorería municipal de Socotá - Boyacá

La tabla 11 refleja que el recaudo del impuesto predial unificado, siempre ha estado significativamente por debajo del valor presupuestado, habiéndose presentado una excepción en la vigencia 2013, donde se muestra que este fue superior al recaudado. Se evidencia que durante

⁸⁸ Ibidem

los cuatro años analizados, el ingreso por recaudo de impuesto predial unificado, en promedio solo ha sido del 63,39% de los valores causados y apropiados.

Ante el bajo nivel de ingreso por este impuesto, se ha indagado con el señor Bayardo Rodríguez Díaz, quien se ha desempeñado como tesorero municipal y responsable del recaudo en la vigencia señalada, para averiguar respecto a estos indicadores bajos, a lo cual manifiesta que la tesorería municipal carece de las herramientas necesarias, para realizar a las acciones fácticas y jurídicas para incrementar el recaudo. En el municipio de Socotá, no se ha implementado un manual de fiscalización y no se ha adoptado el manual de cobro persuasivo y coactivo del municipio.

El ingreso por impuesto predial, prácticamente lo han cancelado de manera oportuna los mismos contribuyentes, que lo hacen recurrentemente cada año, y a contrario sensu, existe un alto porcentaje de sujetos pasivos, que solo lo hacen cuando por necesidad de transferencia de dominio, requieren el paz y salvo municipal y finalmente existe otro grupo de personas obligadas a realizar este tributo que no lo han hecho por un largo periodo de tiempo, sin que el municipio haya iniciado las acciones legales pertinentes y conducentes a realizar este recaudo. (Versión del señor Bayardo Rodríguez Díaz. Tesorero municipal, de la vigencia estudiada).

Por otra parte en el municipio de Socotá hay abogados que han interpuesto prescripción de la obligación de pago de impuesto predial, (Artículos 817 y 818 del estatuto tributario y el artículo 91, numeral 3 de la Ley 1437 de 2011), por pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de la administración, después de haber transcurrido cinco años y estar en firme y la autoridad no ha ejecutado.

4.4 Conclusiones al Análisis Practicado a los Municipios.

Del estudio de casos para las tres tipologías de municipios se encontró en primer lugar que es una tendencia generalizada el hecho de que los ingresos por concepto de Impuesto Predial Unificado realmente recaudado están por debajo de los recursos apropiados. Se encuentra que

cualquiera de los tres municipios analizados en mayor o menor proporción proyecta unos recursos por concepto del impuesto evaluado, aunque apropiada es decir registra en su base presupuestal, la realidad frente al recaudo efectivo es otra con lo cual podría inferirse en gran medida que existe el fenómeno de “pereza fiscal”, como problemática común a las tres categorías analizadas.

Al evaluar la pereza fiscal desde la perspectiva del recaudo se considera que efectivamente es un fenómeno que da cuenta que falta operatividad jurídica por parte del ente territorial, en el sentido de que el poder fiscal y en particular su poder de gestión no se ve reflejado en los resultados de recaudación, no obstante al observar los indicadores que dan cuenta de la relación ingresos proyectados/ingresos apropiados el comportamiento general es positivo y en los casos evaluados se superan con creces las expectativas.

Respecto de los instrumentos normativos que permiten a los gobiernos territoriales perseguir el cumplimiento en el pago de esta obligación tributaria se encontró que para el caso del municipio de Cali cuenta con herramientas como el Estatuto Tributario Municipal y Manual de Fiscalización Tributaria, al igual que el municipio de Envigado, pero a pesar de contar con buenos instrumentos no se evidencia un esfuerzo administrativo por perseguir dicha obligación, se podría decir que la relación de ejercicio de poder de gestión respecto de la recaudación del impuesto es baja por no decir que nula. Finalmente en el caso del municipio de Socotá se debe indicar que no existe ningún instrumento que permita al gobierno local perseguir la obligación, y que además de ello se presenta el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro, lo cual se ve impactando directamente las finanzas locales.

Otro elemento que se encontró en el análisis de casos es la poca importancia que los gobiernos locales le dan al proceso de auditoría al ingreso derivado del impuesto predial unificado, en orden de importancia le gana el impuesto de vehículos automotores, sobretasa a la gasolina y el tema de comparendos, los cuales prescriben en tres años, no así para el impuesto predial ya que no se encontraron auditorías por parte de órganos internos o externos al ente

territorial, con lo cual podría llamarse la atención sobre la cantidad de recursos públicos que están dejando de percibirse y que podrían engrosar las finanzas locales.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Las siguientes son las conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso investigación adelantado:

1. El ejercicio del poder fiscal en particular en la dimensión de poder de gestión que detentan los municipios, solo es posible en la medida en que los gobiernos municipales activen o empoderen los procedimientos jurídicos y administrativos establecidos como son los estatutos tributarios locales y los procedimientos de fiscalización para el cobro de obligaciones tributarias, el solo hecho de contar con ellos no garantiza un correcto ejercicio de poder de gestión.
2. El poder fiscal de gestión solo es posible en el marco de las instituciones de la descentralización fiscal y la autonomía con que cuentan los municipios de Colombia para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley, en este orden de ideas las autoridades locales podrán ejercer los derechos que la carta constitucional les concede respecto de la administración de los recursos y establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
3. Respecto de la problemática de la llamada pereza fiscal, se encontró que los municipios regularmente miden la efectividad de la gestión con base en la relación entre ingresos proyectados e ingresos efectivamente apropiados, bajo este supuesto el fenómeno no se encuentra. No obstante al evaluar los municipios respecto de la variable ingresos recaudados se puede concluir la existencia del fenómeno de pereza fiscal, pues en todos los casos analizados los recursos recaudados están por debajo de los proyectados, configurando de esta forma un impacto negativo para las finanzas locales en lo que tiene que ver particularmente con el impuesto predial unificado el cual fue objeto de análisis.
4. En la investigación también se encontró que no existe mucha importancia por parte de las autoridades locales en auditar el comportamiento del ingreso por concepto de impuesto predial unificado, ello se evidencia en la poca o nula información tipo auditoría o seguimiento al mismo lo cual es paradójico si se tiene en cuenta que de

acuerdo con los estudios en la materia este impuesto es el primer renglón de los ingresos tributarios en los entes municipales.

5. Respecto de los mecanismos normativos para hacer seguimiento al cobro de la obligación tributaria los resultados muestran que en dos de tres de los casos analizados cuentan con estas herramientas jurídicas como el estatuto tributario municipal y manual de fiscalización y cobro coactivo, no obstante consultadas las fuentes de información de las entidades analizadas no se encontró (por lo menos publicado en vía web), informe que diera cuenta de la aplicación de estos instrumentos para el caso específico del impuesto predial unificado.
6. Con el fin de empoderar a las autoridades locales en el uso de las herramientas jurídicas para la persecución de obligaciones tributarias, es recomendable disponer de suficiente atención al comportamiento del impuesto predial unificado evitando así la configuración del fenómeno de la prescripción, lo cual dicho sea de paso conlleva a las sanciones fiscales y disciplinarias que establece la ley, para los gestores fiscales.
7. Es recomendable hacer uso de los procedimientos de auditoría y seguimiento a las obligaciones que son de origen municipal, con el fin de contar con la información y cuantificación de los impactos financieros que puede ocasionar el hecho de no perseguir dichas obligaciones.

Referencias

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1993, De Agosto 17. “Por Medio Del Cual Se Erige A La Ciudad De Barranquilla, Capital Del Departamento Del Atlántico, En Distrito Especial, Industrial Y Portuario”. Extraída De:

[Http://Www.Alcaldiabogota.Gov.Co/Sisjur/Normas/Normal.Jsp?I=4126](http://Www.Alcaldiabogota.Gov.Co/Sisjur/Normas/Normal.Jsp?I=4126)

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001, de julio 30, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4135>

Bases Para Reducir Las Disparidades Regionales En Colombia Documento Para Discusión Por: Centro De Estudios Económicos Regionales No. 84 Enero,2007
HTTP://WWW.BANREP.GOV.CO/DOCUM/Lectura_FINANZAS/PDF/Dtser-84.PDF

CERMEÑO, C.; De Bedout J.; Andrés S.; Clopatofsky C. (2016). Procedimiento Tributario, Bogotá. Legis.

Centro de Estudios Económicos Regionales No. 84 Enero, 2007. Bases para reducir las disparidades regionales en colombia documento para discusión. Extraída de:
http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-84.pdf

Congreso De Colombia. (1994). Ley 152 (15, JULIO, 1994). Por La Cual Se Establece La Ley Orgánica DEL Plan DE Desarrollo.

Congreso De Colombia. (2003). Ley 812 (26, JUNIO, 2003). Por La Cual Se Aprueba EL Plan Nacional DE Desarrollo 2003 – 2006, HACIA UN Estado Comunitario.

Congreso De Colombia. (2007). Ley 1176 (27, Diciembre, 2007) Por La Cual Se Desarrollan Los Artículos 356 Y 357 De La Constitución Política Y Se Dictan Otras Disposiciones.

Congreso De Colombia. (2011). Ley 1454 (28, JUNIO, 2011) Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial Y Se Modifican Otras Disposiciones.

Congreso De Colombia. (2012). Ley 1551 (6, JULIO, 2012). Por La Cual Se Dictan Normas Para Modernizar La Organización Y El Funcionamiento De Los Municipios.

Decreto 1118 de 2014. “Por el cual se modifican los Decretos 3517 de 2009 y 1832 de 2012 y se dictan otras disposiciones” Extraída de:
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/documents/junio/17/decreto%201118%20del%2017%20de%20junio%20de%202014.pdf>

Decreto 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Extraída de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=1234>

Departamento Nacional De Planeación (Dnp). (2014). Base HISTÓRICA 2006 – 2013. Bogotá: AUTOR. Recuperado DE <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>.

Documento SGP - 05 – 2016. “Distribución de los recursos del sistema general de participaciones”. Extraída de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documento%20Distribuci%C3%B3n%20SGP-05%20-2016.pdf>

Documento SGP - 06 – 2016. “Distribución de los recursos del sistema general de participaciones”. Extraída de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documento%20Distribuci%C3%B3n%2006-2016%20V12052016%20Final.pdf>

Houtart, Francois. (2003). Crisis Del Neoliberalismo Y Recreación De Las Luchas De Los Pueblos. 1ª Ed. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia.

LEY 14 DE 1983. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=267>

Ley 75 de 1986, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”, Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=3427#1>

LEY 140 DE 1994. “Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=328>

Ley 1493 DE 2011. “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45246>

Ley 488 DE 1998. “Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=187>

Ley 97 de 1913. “Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=298>

Ley 488 DE 1998. “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=187>

Ley 322 DE 1996. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=350>

Ley 666 DE 2001, “Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4158>

Ley 687 DE 2001. “Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14903>

Ley 769 DE 2002. “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>

Ley 1106 DE 2006. “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”. Extraída de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22629>

Ley 388 de 1997. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=339>

Ley 25 de 1921 . “Por la cual crea el impuesto de valorización”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=258>

Ley 715 DE 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4452>

Ley 1176 de 2007. “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=28306>

Ley 550 de 1999. “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6164>

Ley 617 de 2000. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público Nacional”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3771>

Ley 819 de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13712>

Ley 358 de 1997. “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”. Extraída de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3423>

Marco Fiscal de Mediano Plazo Municipio de Envigado, Extraído de <http://www.envigado.gov.co/NuestraAlcaldia/DocsPlanDesarrollo20162019/2documentosdecons>

ulta/1.%20Evaluaci%C3%B3n%20Marco%20Fiscal%20de%20Mediano%20Plazo/Evaluaci%C3%B3n_Marco_Fiscal_Mediano_Plazo_2015.pdf

Informe de Gestión Fiscal Municipio de Envigado, extraído de <http://www.contraloriaenvigado.gov.co/paginas/GestionInstitucional/InformesMicro.aspx>

PIZA, Rodríguez, Julio Roberto. Régimen Impositivo de las Entidades Territoriales en Colombia. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición, Octubre de 2008.

PIZA, Rodríguez, Julio Roberto. Curso de Derecho Fiscal Tomo I. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición, Octubre de 2007.

PIZA, Rodríguez, Julio Roberto. Curso de Derecho Tributario Procedimiento y Regimen Sancionatorio. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición, Octubre de 2010.

Procuraduría Delegada para la Descentralización De Las Entidades Territoriales. (2011). Descentralización Y Entidades Territoriales. Bogotá: AUTOR.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública. Universidad Externado de Colombia, décima edición, 2015. Bogotá.

SÁNCHEZ Torres Carlos Ariel. El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la constitución política de 1991. *revistas.urosario.edu.co* › Inicio › Vol. 5, núm. 1 (2003), recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/241>

Sentencia C-520 de 1994. Magistrado ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Extraída de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2340>

Sentencia C-495 D 1998. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Extraída de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-495-98.htm>

Sentencia C-123 DE 2014. Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos. Extraída de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>

Sentencia T-088 D 2005. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Extraída de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/7-088-05.htm>

SILVA, J. (1993). Descentralización Y Modernización del Estado. La Búsqueda De La Democracia Y La Eficiencia Con Gerencia Pública Competitiva. Bogotá: Universidad Autónoma De Colombia. Sistema Universitario De Investigaciones.

TORRES, Romero Angie Lissette. Autonomía fiscal de las Entidades Territoriales el alcance jurídico de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho, Especialización en Derecho Administrativo. Bogotá D. C. 2014. Extraída de:

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12278/1/el%20alcance%20jur%c3%8ddico%20de%20la%20autonom%c3%8da%20fiscal%20de%20las%20entidades%20territoriales%20en%20colombia.pdf>