

**Parte de PROYECTO DE INVESTIGACION
Maestría en Hacienda Pública Internacional y Administración Tributaria
UNED- Madrid- España
Junio 2009**

Magda Cristina Montaña Murillo

**ALTERNATIVAS DE MODELOS DE GESTION TRIBUTARIAS PARA LOS ENTES
TERRITORIALES EN COLOMBIA**

CAPITULO I

1.1. Los Ingresos de los Entes Territoriales en Colombia.

La composición de los ingresos de los gobiernos municipales y departamentales para la vigencia 2007, los cuales representan del total de ingresos públicos del país, sumando los externos e internos el 12.5%, aunque de ingresos territoriales propios junto con lo percibido de regalías por explotación de monopolios y de recursos naturales no renovables representan el 21.5%. En participación de los ingresos corrientes de la Nación a 2007 están recibiendo un 26% del total de ingresos públicos del país. Los ingresos de los entes territoriales en Colombia representan el 9.1% del PIB-

Ingresos municipales 2007. Discriminación por categorías

CONCEPTO	INGRESOS	CATEGORIAS							TOTAL
		PAIS	PAIS	PAIS	PAIS	PAIS	PAIS	PAIS	PAIS
		Especial	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	
Miles de Millones de Pesos	Tributarios	4.519,8	1.408,3	548,8	232,0	150,7	261,3	935,2	8.056,2
	No Tributarios	1.094,0	230,8	112,6	35,6	24,8	36,4	241,7	1.775,9
	Transferencias para funcionamiento	48,9	22,6	14,8	4,7	21,8	37,4	585,2	735,3
	Transferencias para inversión	4,9	88,4	80,4	30,7	82,5	107,8	842,8	1.237,6
	Regalías	2.610,4	1.868,2	1.496,0	283,4	415,6	436,9	3.966,9	11.077,4
	Cofinanciación	6,9	49,3	36,3	30,8	37,9	43,6	535,8	740,5
	Otros	699,3	09,6	79,0	22,3	25,1	45,3	365,6	1.346,2
	TOTAL PAIS	8.984,2	3.777,2	2.368,0	639,3	758,4	968,8	7.472,4	24.968,4

Participación porcentual	Tributarios	50,3	37,3	23,2	36,3	19,9	27,0	12,5	32,3
	No tributarios	12,2	6,1	4,8	5,6	3,3	3,8	3,2	7,1
	Transferencias para funcionamiento	0,5	0,6	0,6	0,7	2,9	3,9	7,8	2,9
	Transferencias para inversión	0,1	2,3	3,4	4,8	10,9	11,1	11,3	5,0
	Regalías	29,1	49,5	63,2	44,3	54,8	45,1	53,1	44,4
	Cofinanciación	0,1	1,3	1,5	4,8	5,0	4,5	7,2	3,0
	Otros	7,8	2,9	3,3	3,5	3,3	4,7	4,9	5,4
	TOTAL PAIS	100							

Ingresos Departamentales 2007. Discriminación por categorías

CONCEPTO	INGRESOS	CATEGORIAS					TOTAL PAIS
		Especial	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	
Miles de Millones de Pesos	Tributarios	1.911,7	705,5	537,4	557,6	182,1	3.894
	No Tributarios	470,9	144,4	81,8	57,1	38,1	792
	Transferencias para funcionamiento	0,4	0,2	10,6	0,4	0,2	12
	Transferencias para inversión	1.872,5	1.254,6	1.281,4	1.668,1	1.067,5	7.144
	Regalías	51,4	167,6	438,0	367,1	732,3	1.756
	Cofinanciación	16,5	62,1	56,2	69,8	15,4	220
	Otros	98,7	39,9	84,6	45,4	61,9	331
	TOTAL PAIS	4.422	2.374	2.490	2.766	2.098	14.149

Participación porcentual	Tributarios	43,2	29,7	21,6	20,2	8,7	27,5
	No tributarios	10,6	6,1	3,3	2,1	1,8	5,6
	Transferencias para funcionamiento	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,1
	Transferencias para inversión	42,3	52,8	51,5	60,3	50,9	50,5
	Regalías	1,2	7,1	17,6	13,3	34,9	12,4
	Cofinanciación	0,4	2,6	2,3	2,5	0,7	1,6
	Otros	2,2	1,7	3,4	1,6	2,9	2,3
	TOTAL PAIS	100	100	100	100	100	100

Los gobiernos municipales y departamentales recaudaron por impuestos más de \$11,9 billones en 2007, de los cuales el 32,6% correspondió a los ingresos tributarios de los departamentos, y el

67,4%, al de los municipios. Lo cual represento un 38% de los ingresos impositivos totales del país. Se destaca el crecimiento real de las rentas propias de los gobiernos territoriales mientras que las rentas municipales crecieron un 5,5% entre 2006 y 2007, las departamentales, en 8,2% en el mismo período. El incremento de las rentas propias, en términos consolidados, significó mantener su participación en el PIB, del 3.5 según se presenta en la siguiente tabla. Es de anotar como del año 2000 al 2007 han tenido un crecimiento en participación en el PIB del 2,9 al 3,5, aunque el verdadero crecimiento se ha dado del 2003 a 2007.

Recaudo de ingresos propios de los gobiernos territoriales como porcentaje del PIB

INGRESOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vehículos automotores	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08
Cigarrillos	0,11	0,11	0,12	0,11	0,09	0,09	0,09	0,08
Licores	0,27	0,27	0,26	0,26	0,25	0,24	0,23	0,20
Cerveza	0,25	0,25	0,26	0,26	0,27	0,28	0,26	0,29
Predial	0,50	0,51	0,54	0,56	0,57	0,59	0,58	0,55
Otros ingresos propios (2)	0,55	0,54	0,46	0,65	0,83	0,86	0,77	0,61
Otros impuestos (1)	0,53	0,55	0,62	0,70	0,74	0,78	0,84	0,82
Industria y comercio	0,58	0,59	0,63	0,72	0,72	0,75	0,80	0,84
Total recaudos tributarios	2,9	2,9	2,9	3,3	3,6	3,7	3,6	3,5

Fuentes:¹

Se evidencia como en otros años la menor dinámica de las rentas propias de los departamentos, para los cuales dichas rentas continuaron perdiendo participación en el PIB, para los principales

¹ Fuentes: cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en: (a) ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP desde 1996; (b) ejecuciones presupuestales reportadas por los departamentos a la CGR desde 2000 hasta 2002; de 2003 en adelante, reportadas al DNP y a Minhacienda. (1) Otros impuestos incluyen:

MUNICIPALES: circulación y tránsito por transporte público, teléfonos, avisos y tableros, publicidad exterior visual, delineación y urbanismo, espectáculos públicos, impuesto de ocupación de vías, juegos promocionales municipales., rifas de circulación municipal, eventos hípicas, degüello de ganado menor, sobretasa bomberil, estampilla pro cultura, otras estampillas, alumbrado público, registro de marcas y herretes, pesas y medidas, contribución del 5% sobre contratos, impuesto a las ventas por el sistema de clubes.

DEPARTAMENTALES: vehículos automotores, degüello de ganado mayor, impuesto a ganadores de sorteos ordinarios y extraordinarios, impuesto de loterías foráneas, juegos de apuestas permanentes o chance, derechos de explotación de loterías, rifas, estampillas, contribución del 5% sobre contratos.

(2) Otros ingresos propios incluyen:MUNICIPALES: tasas por venta de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, tasas por venta de bienes y servicios educativos, tasas por bienes y servicios de salud y previsión social, otras tasas por venta de bienes y servicios, multas y sanciones, contribuciones (especial de valorización), impuesto de oleoductos, otros ingresos no tributarios, utilidades y excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales y establecimientos públicos transferidos al municipio.

DEPARTAMENTALES: tasas, multas y contribuciones, otros ingresos no tributarios, rentas por derechos de explotación de monopolios, aprovechamientos.

impuestos. En los impuestos departamentales el Impuesto de Vehículos y el de consumo de cervezas se ha mantenido estables, pero los impuestos al consumo de cigarrillos y licores han tenido menores desenvolvimientos. En los Municipios el impuesto predial ha mantenido un crecimiento leve, en tanto que el de Industria y Comercio si mantiene una línea importante de crecimiento siendo el más relevante no solo para los municipios sino para todos los entes.

Después de los impuestos nacionales, los impuestos municipales son los que realizan un mayor aporte al recaudo tributario agregado del país. Dichos ingresos representaron en 2003 el 1,95% del PIB, cifra que, en comparación con el recaudo registrado en 1998, se ha mantenido relativamente constante (alrededor del 1,6% del PIB).

2.3. A manera de conclusión:

1. El proceso descentralización en Colombia lo que hace realmente es mover del centro los gastos y no los ingresos; todo el andamiaje está volcado hacia la repartición territorial del presupuesto nacional en materia de políticas sociales, que se presume puede generar un gasto público más eficientemente, ejecutado por los gobiernos locales a diferencia de lo que sucede con las entidades centrales.
2. En cuanto a la generación de ingresos propios de los entes territoriales se destaca, que dichos ingresos están asociados con la capacidad de generación tributaria en cada territorio, las regiones con PIB per cápita más alto son los que tienen los mayores ingresos tributarios per cápita. Entre mayor es el PIB per cápita, mayor es el ingreso tributario per cápita. La mayor fuente de desigualdad entre los entes territoriales son los ingresos tributarios, donde, las regiones avanzadas son las que tienen una mayor capacidad de recaudo tributario.
3. Los tributos de propiedad de los entes territoriales son los de menor capacidad de recaudo, los principales que son sobre la renta, el patrimonio (exceptuando sobre la propiedades (Predial, participación en plusvalía, vehículos automotores), consumos o gasto (exceptuando los consumos específicos), son de propiedad y gestión de la Nación.
4. En términos generales encontramos que el criterio para delegar un tributo a un Departamento o Municipio se encuentra en el hecho imponible: 1) Los Departamentos

administran impuestos relacionados con los consumos específicos, los costos por servicios parafiscales, y 2) Los Municipios administran los que están relacionados con la propiedad inmueble, la utilización de su infraestructura para el desarrollo de las actividades comerciales (renta), costos (tasas parafiscales, estampillas), excepcionalmente consumos específicos a la gasolina, costos o gastos como especies menores (delineación urbana a la construcción, espectáculos públicos, servicios de alumbrado).

5. Los departamentos, administran por excelencia los tributos cedidos por el Estado, como son el de vehículos automotores, y consumos, sus rentas propias con mayor capacidad de potestad tributaria, son solo registro y anotación (transacciones inmobiliarias y de empresas) y sobretasa al consumo de gasolina y ACPM que sus elementos están bastante restringidos por la Ley. Además que reciben otras rentas no tributarias pero coactivas como las de los monopolios de juegos y la de licores. Por consiguiente tienen poco espacio de ejercicio de potestad tributaria, excepto en tributos como las denominadas estampillas, que por tan laxo manejo en la determinación del hecho imponible, han causado un gran desorden y presión fiscal en los contribuyentes. Sin contar con que también tienen la administración de las tasas por los servicios de registro automotor y la contribución de valorización.
6. Los municipios administran la mayor cantidad de rentas tributarias, concentradas en el impuesto a la tierra (Predial Unificado y Plusvalía), el de Industria y Comercio que son sus principales rentas y de las cuales la ley del gobierno central define los elementos constitutivos del tributo (hecho imponible, sujetos, base imponible, etc.), y las Asambleas Departamentales y los Concejos de cada Municipio deciden las tarifas y las exenciones en sus jurisdicciones. No obstante, en los restantes tributos, como son alumbrado, teléfonos.
7. Tiene un número excesivo de gravámenes para los tributos locales, pero con una fuerte concentración de la recaudación alrededor de un número relativamente pequeño de estos, y las escasas facultades en materia de determinación de las bases imponibles como es el caso de la base del impuesto predial que es gestionada por un organismo nacional.

8. En Colombia, la recaudación de los tributos descentralizados ha sido baja, situada entre el 2 y 3 % del PBI, destacándose que los Municipios tienen una mayor recaudación que los Departamentos.
9. Los entes subnacionales cuentan con demasiadas y dispersas rentas que administrar, además de lo ineficiente de sus recaudos, en total en términos genéricos podríamos acercarnos a 32 tipos de tributos territoriales.
10. Colombia, carece de una coordinación fiscal, lo que ocasiona casos de doble imposición (específicamente en el Impuesto de Industria y Comercio), competencia fiscal entre los territorios y obligaciones fiscales disímiles entre los contribuyentes de un territorio a otro². La única coordinación que existe es la Doctrina que emite la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, pero son conceptos no vinculantes, o las decisiones jurisprudenciales que emite el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, no obstante como ya lo señalamos existen situaciones bastante importantes en las cuales existe contradicción de posiciones.
11. El ejercicio de las competencias tributarias dispersas en cada ente, genera presión fiscal indirecta.
12. Colombia carece de fondos de compensación para compartir de las rentas propias a las jurisdicciones donde no hay la misma capacidad el mismo ingreso per cápita.
13. Cada territorio debe definir su presupuesto a través de la Asamblea de cada Departamento o del Concejo de cada Municipio, y las facultades de recaudo y administración son propias y autónomas de cada gobierno local, inclusive en los tributos cedidos, que en Colombia denominados rentas exógenas.

² En especial la competencia está dada entre los entes que administran el mismo tipo de tributos. Por ejemplo en Industria y Comercio, en Sobretasa al combustible. Con relación a la Nación es diferente la situación, por cuanto los impuestos prediales y el Impuesto de Industria y Comercio es deducible del ISLR, no obstante subsiste discusión con la contribución de Participación en plusvalía, que recoge una parte del mayor valor de un suelo el cual no se permite deducir en impuesto como el de patrimonio.

CAPITULO II

DESARROLLO DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS ENTES TERRITORIALES EN COLOMBIA

2.1. Facultades tributarias de los entes territoriales.

El tema de la autonomía del poder tributario de los entes sub nacionales ha sido objeto de diversas discusiones, en tal sentido a lo largo de los 18 años de vigencia de la Constitución del 91, han sido proferidas varias decisiones en las que se ha establecido que existe una autonomía reglada por normas de orden Constitucional y legal.

En conclusión la potestad tributaria de los entes territoriales se puede ejercer de la siguiente manera, para la tipología de tributos impuesto:

1. La ley fija solo el hecho generador del tributo, los órganos de representación concejos o asambleas establecen el tributo y fijan los restantes elementos. También tienen potestad de determinar exenciones y tratamientos preferenciales.
2. La Ley Fija todos los os elementos como hecho generador, base gravable, sujetos pasivos, y tarifa fija rangos mínimos y máximos. La potestad es establecer el tributo y señalar las tarifas que aplican y escalas en el ente territorial. El espacio mínimo que debe dejar la ley para ejercicio de autonomía es la determinación de tarifas.

En los siguientes cuadros se resume los diferentes tributos de los 2 tipos de entes territoriales y el grado de autonomía tributaria y de potestad que pueden ejercer en el ejercicio de sus competencias tributarias reguladoras.

DEPARTAMENTOS

TRIBUTO	BASE GRAVABLE	EXENCIONES TRATAMIENTOS PREFERENCIALES	TARIFAS	DESTINO	RECAUDO	FISCALIZACIÓN
IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES ³	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Total	Total	Total
IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Parcial (Deporte)	Parcial (Deporte)	Total
IMPUESTO DE REGISTRO	Ninguno	Parcial	Parcial	Parcial (Pasivo pensional)	Total	Total
IMPUESTO AL CONSUMO SOBRE INGRESO DE MERCANCÍA EXTRANJERA AL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	Ninguno	Parcial	Ninguno	Total	Total	Total
IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR	Ninguna	Total	Total	Total	Total	Total
IMPUESTO DE LOTERÍAS FORANEAS. Y SOBRE PREMIOS DE LOTERÍA	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Parcial (Salud)	Parcial (Salud)	Total
ESTAMPILLA ⁴	Total	Total	Total	Total	Total	Total
SOBRETASA A LA GASOLINA ⁵	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Parcial	Parcial (Municipios-nación)	Parcial (municipio)
SOBRETASA AL ACPM	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Parcial (Infraestructura Vial)	Parcial (nación)	Ninguna (Nación)
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Total de la parte propia	Parcial (Municipios)	Total
CONTRIBUCIÓN POR OBRA PÚBLICA	Ninguna	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Total	Total
CONTRIBUCION DE VALORIZACIÓN	Total	Total	Total	Total	Total	Total
CONTRIBUCIÓN PARA EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA TURISTICA DEL DPTO DE SAN ANDRES	Ninguno	Total	Total	Parcial (Infraestructura)	Total	Total

³ Sobre los impuestos al consumo es válido destacar que son tributos del orden nacional cedidos a los departamentos, razón por la cual el ente local queda sin poder tributario con la excepción de la administración, fiscalización recaudo y destinación de los ingresos sobre los cuales el departamento conserva dicho poder.

⁴ Sobre el impuesto de estampillas la realidad Colombiana refleja un ejercicio ilimitado del poder impositivo de los entes, teniendo en cuenta que su origen legal solamente creo el tributo, y dejo al arbitrio del ente territorial la fijación exacta de los elementos sustanciales, lo cual convirtió a ese gravamen a todas luces en una manera “legal” de recaudar ingresos gravando indistintamente diferentes hechos. En la actualidad existen alrededor de 36 estampillas vigentes en los Municipios, Departamentos y Distritos.

⁵ La administración de la sobretasa es compartida entre el departamento y el municipio.

Como se puede observar en los tributos departamentales el espacio de ejercicio de la potestad a los entes es bastante limitada, en particular porque tienen las rentas exógenas de vehículos y consumos, y los tributos sobre el consumo de gasolina, en los tributos donde tienen espacio de ejercicio de la potestad son en los propios como el de registro y anotación, en la contribución de valorización, en las estampillas en las cuales tienen la libertad plena de establecer no solo la base gravable sino las operaciones o actos en los que intervengan las entidades departamentales que van a estar gravadas.

MUNICIPIOS

TRIBUTO	BASE GRAVABLE	EXENCIONES TRATAMIENTOS PREFERENCIALES	TARIFAS	DESTINO	RECAUDO	FISCALIZACIÓN
INDUSTRIA Y COMERCIO	Ninguno	Total	Parcial (Rango)	Total	Total	Total
AVISOS Y TABLEROS	Ninguno	Parcial	Total	Total	Total	Total
PREDIAL UNIFICADO	Ninguno	Total	Parcial (Rango)	Total Parcial ambiental	Total	Total
IMPUESTO NACIONAL DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Parcial (Deporte)	Total	Total
IMPUESTO MUNICIPAL DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	Ninguno	Total	Ninguno	Total	Total	Total
DEGUELLO DE GANADO MENOR	Ninguna	Total	Total	Total	Total	Total
SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	Total	Total	Total	Total	Total	Total
TELEFONOS URBANOS	Total	Total	Total	Total	Total	Total
DELINEACIÓN URBANA *	Total	Total	Parcial (Rangos)	Total	Total	Total
IMPUESTO NACIONAL A LA EXPLOTACIÓN DE ORO PLATA Y PLATINO	Ninguna		Parcial (Rangos)	Total	Total	Total
PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA		Total	Parcial (Rangos)		Total	Total
SOBRETASA * BOMBERIL	Ninguna		Parcial (Rangos)	Ninguno (Medio ambiente)	Total	Total
SOBRETASA A LA GASOLINA ⁶	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Parcial	Parcial (Municipios -nación)	Parcial (municipio)
CONTRIBUCIÓN POR OBRA PÚBLICA	Ninguna	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Total	Total
CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN	Ninguno	Total	Total	Total	Total	Total
ESTAMPILLAS	Total	Total	Total	Total	Total	Total

⁶ La administración de la sobretasa es compartida entre el departamento y el municipio.

***Municipios y Distritos**

El caso de los municipios y distritos en cuanto a sus tributos la potestad tributaria que el legislador deja es mucho más amplia, y en especial en el ejercicio de la potestad por el amplio margen dado por el legislador es en donde más problemas de seguridad jurídica se presentan, sumado además a la proliferación de jurisdicciones siendo 1100 municipios.

En específico los tributos que más desorden están ocasionando por el amplio margen al ejercicio del poder impositivo, son las estampillas, el impuesto al servicio de alumbrado público, el impuesto sobre telégrafos, la participación en plusvalía por la falta de claridad en la determinación de la obligación, el impuesto de industria y comercio en tanto toca la actividad productiva y se trastocan las competencias de cada municipio por la definición de la territorialidad, además de los problemas propios de interpretación de los elementos de este tributo frente al alcance de las actividades gravadas

CAPITULO III.

EJERCICIO DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA O DE FUNCION TRIBUTARIA DE LOS ENTES TERRITORIALES EN COLOMBIA

Los intentos del congreso nacional en aplicación de un sistema procedimental y sancionatorio para los entes territoriales se inicio con el Distrito Capital a través del estatuto orgánico de 1993, para quien se autorizo aplicar las mismas normas de administración de los impuestos nacionales, experiencia esta que fue exitosa en tanto por la composición de sus rentas compartidas municipales y departamentales y la capacidad para asumir la aplicación de la estructura que exige este modelo de control y sancionatorio. Aunque con el correr del tiempo se ha advertido en cuanto a la aplicación del régimen sancionatorio del Estatuto Tributario Nacional que aplicarlo resulta desproporcionado y confiscatorio por cuanto los tipos de tarifas y obligaciones son totalmente diferentes y por ello se dieron varias demandas de nulidad de las normas distritales⁷ y el Distrito se vio en la necesidad de hacer un ajuste completo al sistema sancionatorio que había adoptado en el año 2003, a través del acuerdo 22 de 2001. *Dadas las diferencias entre los impuestos nacionales y distritales, estas reglas de procedimiento no siempre resultan apropiadas para regular la relación entre el gobierno de Bogotá y los contribuyentes de Bogotá. Así ocurre, por ejemplo, en el régimen de sanciones de los impuestos nacionales que se tornan excesivamente oneroso cuando se aplica a los impuestos distritales. Los contribuyentes se quejan ante la administración de impuestos distritales pero es obvio que la solución del problema rebasa su esfera de competencia*⁸. También se ha encontrado que en especial en el proceso de determinación oficial del tributo no es eficiente utilizar el sistema de declaración privada para recaudo de todos los tributos territoriales, es el caso del Impuesto Predial y el Impuesto Sobre Vehículos Automotores que en virtud de la Ley 1111 de 2006 se autorizo a implementar sistemas de liquidación oficial alternos a sistema de declaración privada.

⁷ Consejo de Estado fallo de 18 de mayo de 2006 dentro de Expediente 13961 C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Nulidad Artículo numerales 1,3,4,5,6,7 y 8 Del Decreto 807 de 1993, el cual tiene que ver con el régimen sancionatorio del Distrito Capital de Bogotá.

⁸ Bases financieras para el desarrollo sostenible, Israel Fainboim, Miguel Gandour, María Camila Uribe Editores, Bogotá año 2000, Pg 42

En el año 1995 vistos los resultados exitosos del Distrito capital en su aplicación, la Ley 223 de 1995 artículo 179 literal b⁹, autorizo a los municipios a adoptar las mismas normas de administración, procedimiento y sanciones del Distrito Capital. Esta disposición se expidió más que con el fin de dar uniformidad a la aplicación del procedimiento tributario en los entes locales, fue con el fin que tuviesen las mismas potestades del Distrito capital, por ello la disposición es de carácter facultativo y no obligatorio aplicarlo. De esta autorización legal algunos municipios como el caso de Cali, Girardot, Soacha, Barranquilla, utilizaron esta facultad pero trascendieron la facultad de normas procedimentales y bajo su escudo modificaron reglas de causación de los impuestos, como es el caso del Impuesto de Industria y Comercio, que para todos los municipios excepto Bogotá por disposición de la Ley 14 de 1983 su causación y base gravable es anual, en tanto para el distrito capital por sus disposiciones sustanciales del estatuto orgánico es de causación y base gravable bimestral.

Con la entrada en vigencia de la ley 383 se hizo un primer intento por armonizar la estructura procedimental de los entes territoriales con la contenida en las normas del Estatuto Tributario Nacional, artículo que consideramos fue restrictivo y no reconoció la realidad funcional, física y administrativa de los municipios y departamentos, lo cual producía una regla inoperante que pretendía dar aplicación aun ordenamiento procedimental diseñado como mecanismo de recaudo idóneo para tributos nacionales, los cuales distan mucho de la naturaleza propia de los tributos territoriales, posteriormente y en un mejor intento fue promulgada la ley 788, según la cual los entes locales deben aplicar la estructura procedimental nacional dada por el Estatuto Tributario Nacional, dejando al criterio del ente sub nacional la fijación en El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, con ocasión a estas dos disposiciones surgió una discusión sobre la violación a la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, sobre el particular centremos la atención al estudio de Constitucionalidad que hizo la corte del artículo 59 de la ley 788, el criterio de la Corte en tanto a que determinó que efectivamente la unificación de normas procedimentales aplicables a los sistemas tributarios locales no sobresalta el principio de autonomía de las entidades territoriales, sin embargo para evitar correr el riesgo

de hacer de los sistemas tributarios locales exagerados, injustos e inoperantes en tanto que el Estatuto fue diseñado bajo otros conceptos jurídicos, para gravámenes de otra índole que no corresponden en nada a la naturaleza misma de los sistemas tributarios locales, se hace imperioso realizar un gran esfuerzo en procura de adaptar dichas reglas a los comportamientos tributarios y estructura administrativa propias de cada ente.

Es acertado pensar que la unificación del procedimiento obedece a la necesidad de homogenizar al ciudadano, las reglas para el cumplimiento de sus obligaciones formales en los entes territoriales, lo cual es absolutamente necesario en un sistema tributario como el Colombiano con una alta dispersión de tributos y de entes administradores de los mismos, tal y como lo hemos señalado subsisten 1 administración tributaria nacional, 32 administraciones tributaria departamentales y 1110 municipales. Situación esta que representa una de las mayores complicaciones del sistema tributario territorial por cuanto generan una alta presión fiscal, además de la incapacidad de los entes para su aplicación.

No obstante, esta intención de unificar procedimiento mediante la obligación de aplicar las normas nacionales, ha presentado muchos inconvenientes y limitantes en cuanto a estas reglas procedimentales y su operatividad en los entes locales:

- a) En primer lugar hay que considerar que el Estatuto Nacional se hizo bajo la lógica de los impuestos de orden nacional, los cuales difieren de la lógica de los tributos locales, lo que genera una marcada diferencia y genera a los entes territoriales la necesidad de crear reglas diferentes para evitar la aplicación de las normas nacionales de manera pura y simple.
- b) En particular sobre el sistema de recaudo la estructura Estatuto Tributario Nacional lo determina mediante la declaración privada de los impuestos, por el contrario en los entes locales (municipios) este se hace un 90% mediante el sistema de liquidación oficial, razón por la cual existen diferencias que lo pueden hacer incompatible.
- c) La imposición de sanciones está diseñada para infracciones cometidas por los contribuyentes sujetos a gravámenes de orden nacional, los cuales nada tienen que ver con los tributos locales, razón por la cual el régimen sancionatorio se convierte en un

mecanismo desproporcional de castigos fiscales, que pesan sobre contribuyentes gravados a la luz de elementos sustanciales tributarios absolutamente diferenciales a los hechos que grava el fisco nacional.

- d) En otro tema que hace incompatible una aplicación intacta de las normas del Estatuto Nacional tiene que ver con la estructura organizacional de los entes territoriales, la cual difiere mucho de las condiciones logísticas y operativas de la administración de impuestos nacionales, mientras la función administrativa de la nación es ejercida por entidades con una estructura funcional sólida, la mayoría de los entes sub nacionales concentran la actividad del fisco a una sola oficina, inclusive se reduce a la actividad de un solo operario.

3.1. Gestión Tributaria de los Entes Territoriales en Colombia

La experiencia en nuestro País de la gestión tributaria autónoma de los entes territoriales ha tenido ciclos de desarrollo, los cuales se han dado a la par del desarrollo de la descentralización, en particular desde la década de los 80, en que los tributos territoriales están autorizados bajo un sistema similar al de hoy, no obstante en realidad tomaron aliento en darle preponderancia al uso de sus facultades de gestión en la década de los 90, a partir del ejercicio exitoso realizado por el Distrito Capital, de ahí en adelante las entidades territoriales han pretendido simular este mismo ejercicio, no obstante sus condiciones particulares de monto de rentas a recaudar no les permite equiparar ni sus resultados y muchos menos la capacidad de infraestructura que requieren para asumir la administración de los mismos.

Este ejercicio ha encontrado los típicos problemas que plantea la doctrina de la distribución de competencias en materia tributaria, al respecto señala José María Lago¹⁰, como problemas tipo, la infra dotación de las administraciones autonómicas y locales, el incremento de la presión fiscal indirecta y el fraccionamiento de la información tributaria relevante, la falta de coordinación en la gestión tributaria.

3.1.1. Infra dotación de las administraciones.

¹⁰ El poder tributario de las comunidades autónomas. Editorial Aranzadi. 2001.

En cuanto a la infra dotación, este problema es una constante histórica, lo que no favorece la asunción de pesadas competencias gestoras en materia tributaria. Similar situación ocurre en casos como el Español¹¹, lo cual impone una adecuada distribución de medios personales y materiales entre administraciones implicadas para conseguir la eficacia que de ellas cabe esperar. Eso es claramente una constante en Colombia, en primer y prueba de ello es que solo Bogotá y 41 municipios y 6 departamentos concentran el 80% del recaudo total de los impuestos territoriales, lo cual significa que el 20% restante resta para 99.74% de los restantes municipios y para los departamentos representa el 81 % de los entes compartiendo y fraccionando la gestión y multiplicando esfuerzos por tan mínimo esfuerzo.

Justamente esta situación ha llevado a los entes territoriales a implementar medidas, que en principio parecieran sonar a la luz de las medidas de apoyo como la de apoyos privados en la gestión pública, no obstante llevados también por la corrupción que ensombrece el ejercicio de la autonomía, han caído varios entes territoriales entre ellos 3 de los 4 distritos (Barranquilla, Santa Marta, Cartagena), Cali, que son las principales ciudades del país y en algunos procesos de los departamentos, se han delegado a los particulares el ejercicio de la administración tributaria, en tal sentido, celebran contratos con el objeto de que los privados se encarguen de la “gestión tributaria” es decir, desde el manejo de la información tributaria, el sistema de cuenta corriente, y el desarrollo de los procesos de Fiscalización y cobro de las obligaciones tributarias en cada jurisdicción.

Como indicador del nivel de costo de administración, podemos ver algunos ejemplos de lo que ocurre en alguna de los municipios más grandes, como son Distrito Capital, Medellín, Barranquilla y Cali. De estas 4, Medellín y Bogotá administran sus tributos directamente y el apoyo en la gestión de particulares es de apoyo no de entrega de funciones, en cambio el caso de Barranquilla y Cali es el de los municipios que han delegado en particulares la administración tributaria completa, la primera de estas dos ciudades acaba de retomar la administración,

¹¹ Vid. Calvo Ortega R. medio siglo de Hacienda Municipal: del Estatuto al proyecto de 1974. Favorable al desapoderamiento de las competencias de gestión a buena parte de los ayuntamientos dada su inadecuada estructura administrativa para tal función.

arriesgándose a liquidar el contrato con el particular, la segunda ciudad enfrenta una demanda de la procuraduría que debe decidir el curso de este contrato, para el caso de Barranquilla¹² el juez que ha conocido en primera instancia del proceso de nulidad del contrato asume la nulidad del mismo y similar situación ocurre en el caso del Municipio de Cali.¹³

- **A) Caso Bogotá D.C.:**

Bogotá es un municipio de categoría especial con 7.609.000 habitantes¹⁴, con régimen especial de Distrito Capital del país, su régimen fiscal es especial y aunque sus ingresos tributarios son por excelencia los municipales comparte rentas con los departamentos, bajo esta condición sus ingresos tributarios se acercan a los 4 billones de pesos y tal y como lo señalamos en el acápite pertinente es de las pocas ciudades que los ingresos tributarios representan en 50% de sus ingresos corrientes.

Año Gravable	Impuesto Predial	Vehículos	Ica	Delinción	Cigarrillo Importado	Cerveza Importada	Cerveza Nacional	Azar Y Espectáculos	Estampilla* Pro Cultura	Estampilla* Pro Adulto Mayor	Publicidad Exterior	Sobretasa A La Gasolina
2000	941.959	406.121	83.992	4.037	4	21	5	NDI	0	0	0	6
2001	961.362	412.727	88.270	4.472	5	19	5	NDI	0	0	0	8
2002	963.840	431.671	92.797	4.921	13	24	5	NDI	0	0	0	12
2003	980.203	459.424	118.703	4.947	8	24	5	192	0	0	0	15
2004	1.003.697	482.519	133.990	5.538	9	24	5	118	0	0	42	13
2005	1.019.614	516.373	146.967	5.396	8	17	5	78	0	0	56	14
2006	1.083.453	576.159	159.736	5.012	5	21	5	159	30	30	57	6

¹² Tribunal Administrativo del Atlántico Exp. 1953 de Noviembre 20 de 2008 M.P, Eduardo Duarte Chinchilla.

¹³ Tribunal Administrativo del Valle del Cauca Exp. 2005-1421-00 de 2 de diciembre de 2008 M.P. Fernando Augusto García Muñoz.

¹⁴ Información tomada proyecciones DANE para 2008.

2007	1.097.704	617.417	170.787	5.228	5	20	5	103	40	40	46	9
------	-----------	---------	---------	-------	---	----	---	-----	----	----	----	---

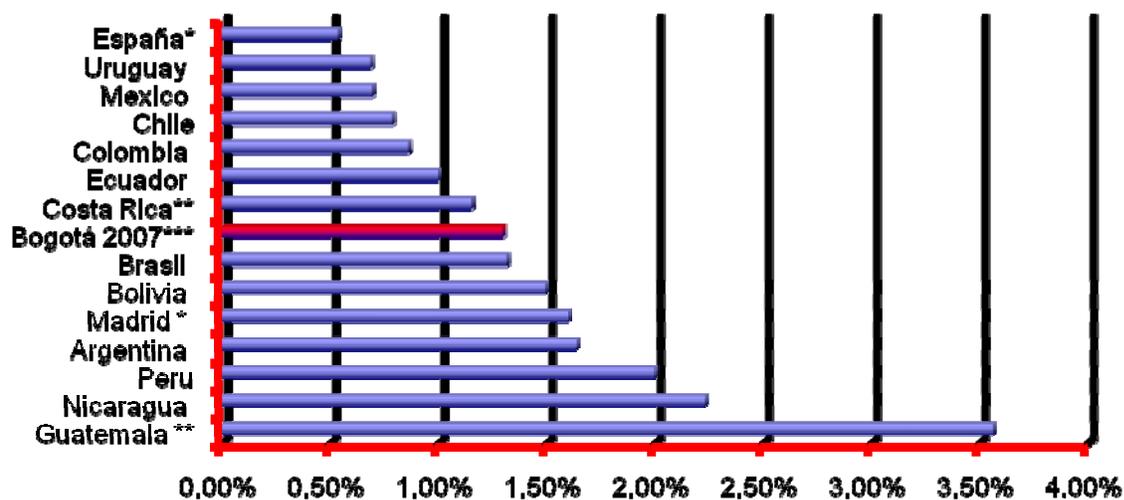
Fuente: Base de datos Bd1: Dirección Distrital de Impuestos / Info consumo / Tesorería Distrital

Fecha de Consulta: Julio 25 de 2008

Consulta realizada con el campo NIT único

Bajo estas condiciones es una ciudad que administra aproximadamente 1.891.404 contribuyentes, y cuyos recaudos por tipo de impuestos ascienden a 3 billones ochocientos mil. Siendo su principal renta el Impuesto de Industria y Comercio y en segundo orden el Impuesto predial. La forma de administración de estos tributos es por excelencia a través de declaración privada, no se puede evitar recordar que fue el Distrito quien implemento como sistema de actualización de la base gravable del Impuesto el denominado sistema de auto avaluó, que en el año 2004 logro un incremento de predios en la base de 600,000 predios a 1.200.000. No obstante, es justamente este mismo ente quien lidero la propuesta de permitir sistemas mixtos de determinación de las obligaciones tributarias en especial en impuestos sobre la propiedad en los cuales la administración cuenta con la mayor cantidad de la información y no justifican continuar con un sistema de declaración privada que exige un proceso muy complejo y costoso de validación de información declarada, además del costo de fiscalizar las declaraciones presentadas, además de lo engorroso que es para el ciudadano presentar declaración privada.

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
INGESOS CORRIENTES	2.451.826	2.751.648	3.156.295	3.738.223	4.106.998
TRIBUTARIOS	2.365.308	2.645.766	3.017.725	3.519.982	3.838.756
Industria y Comercio	1.172.595	1.339.169	1.556.200	1.792.561	2.010.726
Predial Unificado	536.254	588.264	639.928	736.934	761.374
Cerveza	188.800	205.759	222.890	256.829	275.100
Sobretasa	255.415	279.450	278.430	291.168	307.115
Vehículos	148.253	179.786	208.996	258.127	289.472
Delineación	32.667	29.989	66.002	113.611	112.873
Cigarrillos	19.526	19.196	19.904	18.677	19.850
Azar y Espectáculos	2.437	3.497	4.557	8.984	8.512
Estampilla Universidad Distrital	9.019	0	0	0	0
Publicidad Exterior	324	647	1.046	1.809	1.643
Impuesto al deporte	0	0	13.013	23.394	30.045
Estampilla Pro-Cultura	0	0	3.378	8.941	11.023
Estampilla Pro Personas Mayores	0	0	3.378	8.941	11.023
Otros Ingresos	20	9	2	6	0
Fuente: Tesorería Distrital					
* Fecha corte: Diciembre 31 de 2008					



Año 2005 - en miles de USD y €			
PAIS	Presupuesto de gastos	Recaudación tributaria gestionada	%
Guatemala **	85.357	2.397.121	3,56%
Nicaragua	11.820	530.236	2,23%
Peru	266.980	13.353.000	2,00%
Argentina	652.930	39.926.070	1,64%
Madrid * Euros 2007	50.196	3.141.285	1,60%
Bolivia	30.783	2.057.200	1,50%
Brasil	1.310.110	99.238.000	1,32%
Bogotá 2007***	22.847	1.747.097	1,30%
Costa Rica**	16.937	1.465.178	1,16%
Ecuador	39.400	3.929.000	1,00%
Colombia	177.000	20.465.000	0,86%
Chile	117.948	14.950.000	0,79%
Mexico	827.609	118.669.000	0,70%
Uruguay	16.070	2.328.900	0,69%
España* Euros 2007	1.350.000	250.039.000	0,54%

Fuente: Memorias Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública 2005-2007
Presentación seminarios IEF, junio 2008
Memorias Madrid 2007
TRM 31,12,07:\$2014,76 <http://www.aconta.com/indicadores07c.asp>

En términos de costos frente a recaudación gestionada en este cuadro comparativo con países y con Madrid, Bogotá recauda el 45% de lo recaudado por Madrid como ente subnacional, pero en términos de gastos refleja un costo menor al de Madrid. Y Frente al recaudo nacional aunque este recauda 8 veces más lo recaudado por el distrito, proporcionalmente en términos de gastos, Bogotá se esfuerza más que la nación para recaudar cada peso.

- **B) Caso Medellín.**

Esta ciudad es la segunda ciudad de Colombia, tiene una población aproximada para 2008 de 2.580.414, también es una ciudad cuyos ingresos tributarios son el componente más fuerte dentro de los ingresos propios, y se ha caracterizado por un nivel de mejoramiento en la administración de sus rentas aunque su regulación es la general de los municipios a diferencia del Distrito Capital, así que esta ciudad ha gestionado sus rentas con la limitaciones normativas que tienen todos los municipios y el rezago en ventajas normativas como las dadas a Bogotá en el año 1993.

TRIBUTOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Predial	160.164.513.458	185.712.939.773	214.369.569.146	263.555.172.628	244.682.625.219	283.250.790.053
Industria y Comercio	120.055.000.000	153.979.830.388	198.562.427.733	265.292.528.129	291.242.366.980	324.730.190.956
Alumbrado Publico	19.374.926.147	21.920.032.583	25.634.881.793	25.926.657.280	27.835.471.965	28.978.767.927
Circulación y Transito	115.149.156	126.538.759	275.939.663	229.023.421	129.529.285	140.607.439
Semaforización	1.377.884.981	1.461.562.114	1.690.117.699	1.830.228.396	2.082.335.600	2.082.066.007
Terminales	1.221.069.714	1.344.356.696	1.595.515.921	1.699.461.129	1.910.678.565	804.568.633
Degüello de Ganado menor	358.964.140	536.313.336	596.898.898	676.213.560	841.649.826	999.829.452
Espectáculos públicos	2.670.510.414	1.376.863.832	1.715.619.388	1.567.842.259	1.480.476.774	1.952.407.531
Ocupación de vías	15.493.496	11.487.638	13.981.628	17.169.632	17.992.391	19.175.705
Publicidad exterior visual	232.609.712	389.640.462	437.588.429	617.292.240	957.642.988	1.023.969.237
Teléfonos	20.678.480.291	23.142.756.844	24.675.456.350	25.987.278.161	27.145.578.705	31.425.073.813
Vehículos	9.556.637.468	10.708.756.208	14.487.004.617	14.520.679.102	15.855.727.507	15.895.224.307
Ventas por club	502.995.325	654.133.366	481.954.815	455.175.072	424.835.723	348.959.707
Delineación Urbana	4.712.132.327	8.447.355.351	10.914.248.673	29.977.876.172	19.317.676.019	22.755.435.546
TOTALES ANUALES	341.036.366.629	409.812.567.350	495.451.204.753	632.352.597.181	633.924.587.547	714.407.066.313

Fuente. Subsecretaria de Rentas Medellín 2009.

En cuanto a contribuyentes que administra, la siguiente tabla nos muestra:

NUMERO DE CONTRIBUYENTES POR RENTA Y POR AÑO					
RENTAS	2004	2005	2006	2007	2008
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	64	90	120	194	224
ESPECTACULOS PUBLICOS	57	20	172	132	51
CONTRIBUCION ESPECIAL O.P	0	0	2	19	19
ALUMBRADO PUBLICO	27	12	29	31	31
SOBRETASA GASOLINA	3	4	4	4	4
IMPUESTO DE TELEFONOS	1	1	2	2	2
DELINEACION URBANA	415	203	3611	3934	2181
DEGUELLO DE GANADO MENOR	2	2	2	3	4
OCUPACION DE VIAS	4	3	6	5	5
VENTAS POR CLUB	55	10	66	48	40
PREDIAL	580.166	589.454	607.246	618.678	643.731
INDUSTRIA Y COMERCIO	48.910	65.298	71.120	75.507	77.106
Fuente. Subsecretaria de Rentas Medellín.					
2009. mayo.					

En esta escala vemos como Medellín que es una ciudad 3 veces más pequeña que Bogotá y sus ingresos tributarios representan el 20% de los obtenidos en Bogotá, esta administra 723.398 contribuyentes que representa el 38% de los contribuyentes administrados por el Distrito, por consiguiente ya notamos como la comparación simple entre estas ciudades en la medida que tiene un mayor volumen de ingresos que gestionar con menor número de contribuyentes en proporción, aunque para Medellín aun es viable su esfuerzo en dotación de infraestructura, no es tan rentable como Bogotá.

En cuanto a costos, la ciudad de Medellín no se pudo establecer un costo total pero cuenta con una planta de 136 funcionarios de planta y 158 por contrato, lo cual da un total de 6.050.000.000 millones, lo cual representa un 0.78% del recaudo obtenido, es decir que el solo costo humano representa un 0.8%, sin contar con el costo de sistemas de información, e infraestructura física.

- **C) Caso Santiago de Cali.**

Es la tercera ciudad más habitada de Colombia, con una población aproximada de 2.194.695 (Cálculos DAP de Santiago de Cali con base en Censos de Población DANE), es un municipio y tiene la autorización legal para implementar similar tipos de rentas que los del Municipio de Medellín. En el reporte de información encontramos recaudan los siguientes tributos y este es su resultado a 2008.

TRIBUTOS	2007	2008
Predial	205.000.025.802	211.496.770.061
Sobretasa ambiental	27.804.000.000	31.602.965.641
Sobretasa Bomberil	669.690.223	729.299.207
Industria y Comercio	168.595.954.419	186.051.399.640
Avisos y tableros	16.794.960.000	18.122.099.365
Alumbrado Publico	2.445.651.416	2.650.000.00
Valorización	699.334.000	361.124.179
Rifas y Clubes	1.295.580	4.924.000
Juegos	21.468.077	21.792.458
Espectáculos públicos Cultura	1.300.000.000	1.160.186.921
Espectáculos públicos deporte	1.572.005.484	914.966.452
Publicidad exterior visual	6.495.181	228.447.416
Estampilla Procultura	12.400.964.158	14.053.524.364
Ventas de formularios	114.374.291	3.488.000
Delineación Urbana	2.905.806.880	3.850.326.874
	440.332.025.511	470.472.015.371
TOTALES ANUALES		

Fuente. Subdirección de Ingresos y rentas, Departamento Administrativo de Hacienda Municipal Santiago de Cali

Según información reportada por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, administra 601.000 contribuyentes del Impuesto predial que son los mismos de sobretasa bomberil, ambiental y alumbrado público, en tanto estos tributos se cobran con el Impuesto predial, y del Impuesto de Industria y comercio y su complementario de avisos y tableros 37.000, de los restantes tributos no reporta número de contribuyente pero estos son en proporciones muy pequeñas, esto nos lleva a proyectar un máximo de contribuyentes a administrar alrededor de los 610.000 contribuyentes, que comparado con Medellín son como el 84% de los contribuyentes que administra y con Bogotá representaría el 32% de los contribuyentes que esta administra. En cuanto a recaudo Cali recauda el 65% de lo que recauda Medellín y el 13% del recaudo de Bogotá.

Frente a los costos de administración de los tributos Cali es de los entes territoriales que privatizo todo el apoyo a un particular desde el sistema de información tributario, hasta la determinación de los programas de control y cobro y el apoyo en su ejecución. Situación esta que está siendo objeto de discusión judicial en la medida que se delegan todas las facultades además de la total inconveniencia de entregar el sistema y la información a un particular, como este contrato también existió uno similar en Barranquilla que fue liquidado en el año 2008. El costo del apoyo de este privado tiene un costo del 2.8% de los recaudos ordinarios es decir los del periodo, y del 4.9% de los recaudos por gestión, que al año son aproximadamente 17.000 millones de costo, lo cual significa en promedio un 3.6%. Además del costo que tienen del personal propio del área por 85 profesionales 1.625.000 millones, lo cual representa un 0.34% adicional del costo, con esto podría sumar un costo total alrededor del 4% sobre el recaudo.

Esto hace que el costo de administración sea mucho mayor en Cali, que el de Bogotá y Medellín ciudades que administran autónomamente con apoyos puntuales no totales a la administración. Este costo alto no proviene de la menor capacidad de gestión sino de la forma de contratación específica. No obstante, que sabemos que el costo es mas alto en la medida que tienen menos rentas que administrar lo cual se puede notar al comparar Medellín y Bogotá.

- **D) Caso Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.**

Barranquilla es la cuarta ciudad de Colombia con 1.192.000 habitantes, aunque tiene categoría de Distrito Especial, no tiene ninguna condición fiscal en términos tributarios especial, se trata como un municipio.

INGRESOS TRIBUTARIOS 2008	Recaudo \$	Contribuyentes
Predial Unificado	104.913.045.402	298.000
Sobretasa ambiental	20.558.607.428,00	
Impuesto Alumbrado Público	38.000.000.000,00	20
Industria y comercio	120.389.685.937,00	24000
Avisos y Tableros	14.670.619.457,00	
Construcción y alineamiento	1.820.529.929,00	1000
Impuesto Espectáculos Públicos	87.780.000,00	20
Rifas Clubes y Juegos de Azar	87.080.251,00	20
Sobretasa al Consumo de Gasolina Motor	27.300.000.000,00	10
Sobretasa Bomberil	2.055.738.306,00	
Participación en Plusvalía	0	
Otros Impuestos	1.855.920.000,00	
Estampilla Tercera Edad	10.610.484.289	30
Estampilla Pro-hospitales I y II nivel de atención	12.125.601.781	1
Gaceta Distrital y Contribución de Promoción	607.876.500	1000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS 2008	355.082.969.280	324.101

Fuente. Secretaria de hacienda Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Según información reportada por la Secretaria de Hacienda Distrital, administra 324.000 contribuyentes, del Impuesto predial 298.000 que son los mismos de sobretasa ambiental, en tanto estos tributos se cobran con el Impuesto predial, y del Impuesto de Industria y comercio y su complementario de avisos y tableros y sobretasa bomberil ascienden a 24.000, son proporciones muy pequeñas, esto nos lleva a proyectar, que comparado con Bogotá los contribuyentes a administrar serian el 17%, con Medellín el 44%, con Cali el 53%. En cuanto a recaudo Barranquilla recauda el 9% de lo que recauda Bogotá, el 49% de lo que recauda Medellín, el 75% del recaudo de Cali.

Frente a los costos de administración de los tributos Barranquilla es de los entes territoriales que mantuvo privatizado hasta julio de 2008, todo el apoyo a un particular desde el sistema de información tributario, hasta la determinación de los programas de control y cobro y el apoyo en

su ejecución. Situación esta que también está siendo objeto de discusión judicial en la medida que se delegan todas las facultades además de la total inconveniencia de entregar el sistema y la información a un particular, como este contrato también existió uno similar en Barranquilla que fue liquidado en el año 2008. El costo del apoyo de este privado ascendía 11% de todos los recaudos del periodo, es decir que al año representaba en promedio 38.000 millones de pesos.

Una vez reasumida la administración, el ente ha contratado aproximadamente 50 funcionarios y ha implementado todo el sistema de información de nuevo, lo cual ha ascendido en costo inicial de instalación alrededor de 4.000.000 millones, lo cual representa un 1.1% del recaudo.

Por supuesto por lo exorbitante del pago al privado, este costo de administración que pagaba Barranquilla no es comparable con las demás ciudades, ni siquiera con Cali que paga un costo que aunque es alto es menor. No obstante, también es un signo de la debilidad de infraestructura el que los municipios hayan justificado este sistema por incapacidad de su infraestructura.

Por supuesto estos son los costos de las cuatro ciudades capitales, no obstante por la dispersión de municipios y su nivel de recaudo se hace cada vez más difícil y más costoso el ejercicio de administrar en particular se estima que en un 70% de los municipios es totalmente ineficiente invertir en costos de administración por que los recaudos promedio por contribuyentes son inferiores a 20 dólares.

3.1.2. Incremento de la presión fiscal indirecta.

Tomando el texto del profesor Lago, *ibid.*, en íntima relación con lo expuesto en el apartado anterior, se ha señalado por la doctrina que la distribución de las competencias de gestión tributaria entre diversas administraciones puede ocasionar y de hecho ocasiona un incremento notable de la presión fiscal indirecta para el ciudadano contribuyente, que debe atender los

requerimientos y obligaciones formales derivadas de sus relaciones con varias administraciones¹⁵ Desde el punto de vista del administrado éste es probablemente uno de los flancos más débiles que ofrece la organización administrativa tributaria diversificada, de tal manera que, unido al anterior, fundamenta la demanda de una administración fiscal, única extendida a todo el territorio nacional.

Claramente como ya lo advertíamos en la referencia a la aplicación de la regulación procedimental, aunque el legislador ha intentado disponer de reglas de unificación de procedimientos y sanciones, lo cual implica creación de obligaciones formales, el ejercicio no ha sido fructífero por lo contrario el régimen procedimental permite que cada ente territorial en especial los municipios para impuestos como el de Industria y Comercio que grava actividades productiva señale obligaciones de declaración en periodos y para presentar en sitios diferentes, obligación de práctica de retenciones en cada jurisdicción, obligación de entregar información a las administraciones municipales, como si fuera la nación. Frente a los otros tributos municipales los de mayor incidencia en la presión fiscal son las estampillas, para la actividad constructiva el impuesto de delineación urbana.

3.1.3. Fraccionamiento de la información tributaria relevante.

El tercer problema que señala el profesor Lago en la descentralización de la gestión fiscal, y que al igual es un síntoma en el sistema colombiano por la diversificación de las competencias gestoras de los tributos es el fraccionamiento de la información tributariamente relevante, la aplicación de tributos también distintos pero muy relacionados entre sí. En nuestro sistema aunque existen disposiciones para que las administraciones locales y la nacional compartan información, la consecución de esta información depende de la búsqueda individual de

¹⁵ MARTIN QUERALT, J. “La coordinación ...” ob. Cit pgs 126-127 entiende que “ la necesidad de conseguir una optima asignación de los recursos públicos “ y “ la conveniencia de evitar el incremento de la presión fiscal indirecta” son circunstancias que hacen inexcusable la existencia de mecanismos de coordinación; LINARES MARTIN DE ROSALES, J: “La inspección...” ob. Cit. Pg 588 alude al “posible incremento de la presión fiscal indirecta que supone para los contribuyentes el tener que atender sucesivas oleadas de inspecciones tributarias de diferentes entes territoriales”; también LINARES MARTIN DE ROSALES, J: “Coordinación y colaboración de la inspección tributaria en el Estado de las Autonomías”

convenios de la nación con cada administración local, y de las locales con la administración nacional.

Por supuesto el fraccionamiento de la información Tributaria es perturbador en tributos que gravan el patrimonio, el tráfico patrimonial, o las actividades productivas, como son el Impuesto predial, vehículos automotores, industria y comercio, delineación urbana, espectáculos públicos, sobretasa a la gasolina, consumos específicos a licores, cervezas, y cigarrillos.

3.2. Coordinación en la gestión tributaria.

En nuestro sistema es apreciable la carencias estructural frente la obligación de coordinación de la gestión tributaria entre todas las Administraciones con competencias en la materia que operara tanto de arriba-La Administración del Estado-como hacia abajo- La Administración Local-como en el mismo nivel.

En España existe la disposición constitucional pero no se ha desarrollado, en Alemania es la propia constitución la encargada de distribuir las competencias de gestión tributaria entre las distintas administraciones, así como de articular los necesarios mecanismos de coordinación.

El profesor Lago señala frente a este aspecto, que la coordinación es “ el conjunto de técnicas que tienden a armonizar las estructuras, las actuaciones y los intereses de los sistemas fiscales del Estado, de las comunidades Autónomas y de las entidades locales”¹⁶ Hablar de coordinación presupone la existencia de una diversidad de elementos que constituyan el objeto de la coordinación. Si nuestro sistema fiscal fuera único y de aplicación jerárquica por una sola administración holgaría hablar de coordinación en sentido estricto, siendo más adecuado hablar de ordenación¹⁷. Pero dada la distribución de competencias de gestión para diferentes tributos entre distintas Administraciones, la coordinación se impone como principio conciliador de los de descentralización de un lado, y de eficiencia en la actuación administrativa de otro, principios

¹⁶ Así ROVIRA I MOLA, A.: La coordinación de los sistemas fiscales, en la coordinación... ob cit. Pg 43

¹⁷ En este sentido MARTIN QUERALT J.; La coordinación..” ob cit. Pgs 126-127 LINARES MARTIN DE ROSALES, J .: “ Coordinación y colaboración” ob cit. Pag 442 ROVIRA MOLA, A. La coordinación de los sistemas fiscales”, Ob cit pag 44

todos constitucionalizados y de necesaria realización efectiva. La idea de coordinación lleva ínsitas las ideas de control, de armonización o de dirección unitaria para la consecución de fines comunes¹⁸ que no puede ser otros que los de la efectiva vitalidad de los principios recién enunciados.

3.3. Tradición en el uso de particulares en el ejercicio de la gestión tributaria de los entes territoriales.

Claramente en Colombia, como resultado de la infra dotación de los entes territoriales para el ejercicio de su competencia de función tributaria, se ha venido dando en los últimos años una alta tendencia a tercerizar la gestión tributaria.

La tercerización de la función enfrenta múltiples discusiones, entre ellas la entrega absoluta de la función tributaria a un particular como un elemento totalmente violatorio de las facultades de delegación que pueden tener los entes públicos. Además de los altos costos pagados a los particulares y la violación a principios presupuestales y de contratación pública a través de estos contratos. También tiene un alto componente que es el que finalmente debería preocupar y es que como los particulares son remunerados por los mayores recaudos, abusando de su poder presionan con altísimas sanciones o cobros exagerados e injustos, que solo son resueltos si el particular acude a la vía judicial, porque la administración pública no realiza ningún tipo de control en la medida que además son incapaces siquiera técnicamente de resolver la discusión, porque justo su referencia capacitada es el particular contratado. Situación esta que está ocasionando altísimos costos en los particulares en incide en el segundo problema cual es la generación de altísima presión fiscal indirecta.

¹⁸ Vid. En esta línea DE MITA E.: “Autonomía finanziaria e potestà tributaria dele regioni a statuto normale...”, Riv Dlr Fin 1963-I Pg 515.

En una decisión muy conocida el alto tribunal apreció una lesión al debido proceso cuando la única prueba levantada provenía de una firma externa de auditoría, con la que el municipio había celebrado un contrato de fiscalización.¹⁹

Caso idéntico ocurrió con la administración tributaria del Distrito de Barranquilla, en esa oportunidad el Concejo Distrital autorizó al Alcalde para celebrar contrato con particulares por un término de hasta 20 años para adelantar la gestión tributaria del ente, lo cual tuvo revisión de legalidad por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico.

Las controversias judiciales que ha generado el tema, ha dado como resultado que nuestro órgano legislativo en la actualidad se encuentre conociendo sobre la expedición de una ley orientada a expresar taxativamente la prohibición de delegar en particulares la gestión tributaria, lo cual tuvo su primer intento en el año 2006, el cual ha sido retomado durante la presente legislatura mediante la expedición del proyecto de ley 342 de 2009.²⁰

La Iniciativa tiene como objeto Prohibir a las Entidades Territoriales la delegación de sus competencias relativas a la gestión de sus diferentes tributos a terceros y gestión tributaria de los entes territoriales sea entregado a particulares a través de la celebración de contratos de concesión o cualquier otra modalidad contractual, toda vez que se trata de función administrativa indelegable por lo que debe ser asumida directamente por los funcionarios públicos que hacen parte de las entidades territoriales.

A demás de buscar poner freno a la modalidad extensiva de corrupción a través de las concesiones otorgadas a particulares con el fin de administrar los tributos en las diferentes regiones del país y con ello proteger las finanzas públicas en pro del enteres general.

¹⁹ Sección Cuarta del Consejo de Estado expediente 13255 de 22 de Septiembre de 2004, Consejero ponente Héctor Romero Díaz

²⁰ Proyecto del ley 342 de 2009

En el mismo sentido, el tema ha sido objeto de reconsideración por diferentes sectores, en su momento la Federación Nacional de Departamentos²¹ en el informe para el fortalecimiento de los departamentos del año 2008, sobre la administración tributaria en dichos entes, y el uso de particulares para el ejercicio de estas funciones.

CAPITULO IV

ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TRIBUTARIA PARA UNA MEJORA EN LA EFICACIA GESTORA DEL SISTEMA.

A efectos de revisar modelos de gestión tributaria en entes descentralizados, partimos de revisar los modelos resumidos por el Profesor José María Lago. *Ibíd.*,

4.1. Concentración de competencias en la administración tributaria regional.

Este modelo partiría de asemejarse al alemán, requiere de grandes modificaciones normativas, bajo el marco de la actual constitución las leyes de constitución de cada región y de delegación de funciones, para que sea desarrollado de manera voluntaria. No obstante a efectos de garantizar uniformidad en el país, se requiere mantener permanentes funciones generales para todas las regiones, lo cual requería modificación constitucional. De cualquier manera también requeriría la expedición de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial.

Esta alternativa, se toma con base al modelo germano de distribución de competencias de gestión tributaria, que concentraría en la Administración regional la aplicación del grueso del sistema fiscal al modo de las administraciones tributarias forales, quedando en manos de la Nación y los municipios la gestión de sus propias tasas y contribuciones especiales. Al Estado le correspondería además la gestión de los tributos aduaneros y la coordinación normativa y

²¹ Informe Final para el Fortalecimiento de los Departamentos. Federación Nacional de Departamentos 2008.

aplicativa en su más amplia acepción.²²De esta manera se concentrarían notablemente la información tributaria.

Por supuesto, al igual exige regulación de coordinación entre los niveles propietarios de la renta para dirigir la gestión fiscal de las rentas de la nación y de los territorios.

4.2. Concentración de competencias en la Administración tributaria Estatal.

Esta alternativa supondría aproximarse al modelo Italiano. Este modelo descargaría de pesadas tareas a los entes territoriales, con evidente economía de medios para todos, pero también con notoria y perjudicial desvinculación de estos entes respecto del éxito o el fracaso del sistema fiscal. Dejando en manos de los departamentos y municipios únicamente la gestión de sus tasas y contribuciones especiales simplificaría enormemente el aparato administrativo, pero habría que arbitrar medidas que permitieran la participación de estos entes en la gestión de aquello que tanto les incumbe., por lo plantea como más convenientes las dos alternativas que se formulan a continuación.

4.3. Organismos autónomos con participación de la Administraciones estatal, autonómicas, y locales.

La reciente y progresiva introducción de organismos autónomos o figuras afines, con funciones de gestión tributaria, no ha pasado inadvertida a la doctrina más atenta a las necesidades de coordinación y eficacia del sistema fiscal.²³ La experiencia Española de los organismos gestores de la imposición inmobiliaria, puede ser punto de partida hacia la articulación de organismos autónomos para la gestión de la imposición de los tributos territoriales.²⁴

²² MUÑOZ MACHADO, .: Derecho público ob cit. Pg 441

²³ Vid. GARCIA AÑOVEROS, J.: “Informe...” Ob cit Pg 399

²⁴ LINARES MARTIN DE ROSALES, J: “ Coordinación y colaboración” Ob CIT PG 452

Se podría contar por agrupación de departamentos en las regiones culturalmente dadas hoy en día en Colombia (7), con un órgano receptor de toda la información tributariamente relevante para la imposición. Se lograría de esta manera avanzar sensiblemente en la consecución de la demandada coordinación tripartita (Estado –Departamentos- municipios)²⁵. En la dirección de tales organismos deberían integrarse necesariamente representantes de todas las Administraciones adoptándose la fórmula de cooperación orgánica que se estimara más operativa.

4.4. La agencia Estatal de Administración Tributaria y la Coordinación. La Administración Tributaria única.

La creación y por lo que se aprecia definitiva implantación en la DIAN como organismo gestor de los tributos estatales, puede suponer un vuelco importante para la coordinación y la eficacia en la gestión tributaria, que no incorpore apenas modificaciones del marco normativo vigente. Esta obraría a partir de convenios, delegaciones y convenios, comisiones coordinadoras oficinas ejecutivas de colaboración, coordinación y enlace, Inspección general de los servicios, consejo de política fiscal y financiera y demás instrumentos ideados para paliar la excesiva fragmentación de las competencias u de la información tributaria.

En específico cualquiera sea el modelo utilizado que mitigue la atomización y efectivización del actual sistema de gestión tributaria territorial, no da más esperas, como se explico a detalle en el capítulo respectivo la distribución de competencias de gestión tributaria entre los entes territoriales produce para estos un exiguo logro desde la perspectiva de la autonomía que no compensa la merma de seguridad jurídica que “provoca el intrincado entramado de relaciones interadministrativas que trae causa de la actual distribución de competencias.

En particular para la autora de estas 4 alternativas resumidas por el profesor Lago, *ibid*. En el caso específico colombiano, me acerco con la de concentración de competencias en la administración tributaria regional, o con la constitución de organismos autónomos con participación de la Administraciones estatal, autonómicas, y locales. Planteo estas alternativas

²⁵ RODRIGUEZ BEREJO, A.: “Una reflexión...” Ob cit pg 74

como opcionales en la medida que la primera sería la de fondo y solo que exige dar el debate profundo al régimen de organización territorial que como lo señalamos por razones políticas, lleva 17 años sin desarrollar en la constitución nacional, la del literal 5.3., es una opción en la medida que lograría autorizar entes de gestión descentralizada solo para la gestión tributaria, sin tener que asumir las discusiones territoriales que en nuestro país ha generado tantas discusiones insolubles.

No obstante, es preciso que se tenga en cuenta que para entrar a evaluar las alternativas de sistemas de gestión, es preciso que dadas las complicaciones sustanciales del sistema se entre a intervenir sobre ellas, para ello vamos a dividir los puntos de análisis, en el entendido que dado el diagnóstico presentado en los capítulos anteriores, claramente se requieren una modificación no solo al modelo de competencia de la gestión tributaria, sino que antecede una revisión a las fuentes de tributación de cada nivel, además de la revisión requerida en la estructura de un sistema de organiza, esta afirmación tiene de soporte el hallazgo del diagnóstico del avance de la descentralización en donde claramente arroja que el avance del proceso en Colombia ha sido en cuanto a gasto y no realmente en cuanto a los ingresos, porque los ingresos que gestiona son de muy débil capacidad de gestión:

4.4.1. Fuentes de tributación de cada nivel territorial. Desde el punto de vista de los tributos hay que tener en cuenta que las fuentes de obtención de recursos es limitada, ya que depende primordialmente de la capacidad de pago de los contribuyentes, la cual se va mermando en la medida en que en los distintos niveles territoriales se les imponen gravámenes de distinto origen.

Esas fuentes de tributación han recaído principalmente sobre los ingresos, la riqueza, el capital y los actos jurídicos como manifestación de voluntad que tienen resultado económico. De estas fuentes de tributación han surgido los tributos patrón, como son el impuesto sobre la renta, el patrimonio, las importaciones, los gastos y las transacciones.

En Colombia estos tributos patrón han sido usados por la nación, si esto es así, entonces que fuentes se les ha dejado a los entes territoriales. En el caso colombiano, se han dejado unas

representaciones puntuales del patrimonio como son los impuestos y contribuciones sobre la propiedad inmueble y sobre los vehículos automotores, los consumos específicos de cigarrillos, tabacos, licores, combustibles, y de las actividades industriales, comerciales y de servicios, además de las tasas específicas por servicios y parafiscales por bienes entregados por los entes. Por ello su mayor fuente de recursos son las transferencias de la nación y los ingresos por explotación de recursos naturales no renovables.

	Fuente de Tributación	Administración/ Gestión	Titular del Ingreso
IMPUESTOS DIRECTOS:			
Impuesto de renta y complementarios	Renta	DIAN	Nación
Impuesto al patrimonio	Patrimonio	DIAN	Nación
Impuesto Predial Unificado	Patrimonio	Municipio	Municipios
Impuesto sobre vehículos automotores	Patrimonio	Departamento y Distrito Capital de Bogotá	Departamentos
Impuesto de industria y comercio	Costos	Municipio	Municipios
Participación de Plusvalía	Renta	Municipio	Municipios
Impuesto complementario de Avisos y Tableros	Costo	Municipio	Municipios
Sobretasa Bomberil	Costo	Municipio	Municipio
IMPUESTOS INDIRECTOS:			
Impuesto sobre las Ventas	Costo.	DIAN	Nación
Gravamen sobre los movimientos financieros	Transacciones	DIAN	Nación
Impuesto de timbre	Transacciones	DIAN	Nación

Impuestos al consumo de cervezas, sifones y refajos de procedencia extranjera y nacional	Consumo específico.	Departamento y Distrito Capital de Bogotá	Departamentos y Distrito Capital de Bogotá
Impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares.	Consumo específico	Departamento	Departamentos
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia nacional	Consumo específico.	Departamentos y Distrito Capital	Departamentos
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera	Consumo específico	Departamento	Departamentos y Distrito Capital de Bogotá
Impuesto de registro y anotación	Transacciones	Departamento	Departamentos
Impuesto de delineación urbana	Costo	Municipio	Municipios
Sobretasa al consumo de Gasolina	Consumo específico.	Secretaria de Hacienda Departamental	Departamentos
Impuesto global a la Gasolina	Consumo específico		Departamentos
Sobretasa al ACPM	Consumo específico.	Departamentos y Distrito Capital	Departamentos y Distrito Capital
	Consumo específico		
Impuesto sobre Loterías foráneas y premios de loterías		Departamento	Departamentos y Distrito Especial
Impuesto Espectáculos Públicos	Actividad	Municipio	Municipios
Impuesto al transporte de hidrocarburos	Concejos municipales	Municipio	Municipios
Impuesto de degüello al ganado menor	Costo	Municipio	Municipios
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	Costo	Municipio	Municipios
Impuesto de explotación de oro, plata y platino	Costo	Municipio	Municipios
Impuesto a la Publicidad exterior visual	Costo	Municipio	Municipios
Impuesto sobre la imposición de estampillas en actos realizados con los	Costo	Departamento Y/o	Departamento Y/o

entes territoriales.		Municipio	Municipio
Hay aproximadamente 34 estampillas del orden departamental y municipal.			

Juan de Dios Bravo González²⁶, señala que esta situación no es exclusiva de Colombia, y cita al profesor argentino Héctor Villegas.

Bajo esta situación una de las propuestas básicas antes de revisar solo el instrumento de gestión estaría dada en la necesidad de revisar la asignación de fuentes específicas y exclusivas de tributación, como lo es en este momento el impuesto a la propiedad inmobiliaria que es de exclusiva propiedad de los municipios.

Adicionalmente como en el caso brasilero que el impuesto al consumo, es de propiedad de los estados federados, propondría una formula en la cual se entregara esta renta a las regiones administrativas.

4.4.2. Organización de las regiones.

Otro de los grandes vacios que se encuentran en el sistema colombiano es que la célula fundamental de la descentralización en cuanto a competencias, son los municipios, y los departamentos son entes que no tienen clara su función. Este nivel de descentralización genera atomización y dispersión del ejercicio de las competencias tributarias. Es preciso que el estado Colombiano de manera estructural desarrolle el papel de las regiones y de las provincias. En un ejercicio tomado del desarrollo de Bonet podría como mínimo pensarse en 7 regiones. Según el texto constitucional actual las regiones son administrativas o de planificación y solo se pueden constituir por autorización del congreso y posterior refrendación ciudadana. A estos entes se les otorgan las atribuciones en la ley, lo cual podría ser utilizado para delegar facultades de gestión tributaria tanto de los departamentos como de los municipios que pertenezcan a la región. No

²⁶ Fundamentos de la tributación. Poder tributario y autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia. Pág. 165. Edit. Universidad de los Andes. Temis. Eleonora Lozano Rodríguez. Coordinadora.

obstante creo, que la configuración de las regiones no debería ser voluntaria de asociación de departamentos, sino establecida permanentemente con funciones y atribuciones claras para todo el país, lo cual implicaría la necesidad de una reforma constitucional.

Adicionalmente en términos de competencias, el excesivo descentralismo atomizado en los municipios, está encontrando necesidades de coordinación con entidades regionales de un nivel superior, que se encargue de coordinar el abastecimiento de infraestructuras y políticas regionales, que trasciendan la jurisdicción de un municipio, inclusive de un departamento y en ese sentido no solo en la ejecución de proyectos y políticas regionales, sino en la gestión de las rentas un nivel mas agregado de ejercicio de competencia tributarias, permitiría hacer economías de escala para superar la infra dotación de la administración sin que se cercene las bondades de la descentralización en tener órganos fuera del centro.

4.4.3. Estructura sustancial de los impuestos entregados a cada nivel.

Claramente de subsistir estas fuentes de tributación por lo menos se requiere una urgente revisión a la estructura sustancial de los tributos en especial la de los municipales, en particular en los municipios, para ello deberíamos tener en cuenta en la estructuración de los tributos la aplicación de los principios de **localización, neutralidad, perceptibilidad y al principio de autonomía descritos por Musgrave, los cuales no se han tenido en cuenta en el diseño de la estructura sustancial de los tributos locales en especial los municipales.**

- A) El impuesto sobre actividades mercantiles, está causando graves complicaciones en presión fiscal indirecta, además que por su estructura y como no existe coordinación en la gestión general la multiplicidad de control sobre los mismos hechos económicos, en violación a los principios básicos de la descentralización que es la guerra entre territorios. En cuanto a este tributo lo que se debe superar es que como pudimos observar en el diagnostico del capítulo 3, este tributo es la principal renta de los municipios inclusive por encima del clásico tributo municipal que es el impuesto predial; por consiguiente es preciso que aunque se quede como ingreso local, sea una

sobretasa del Impuesto de Renta y se delegue a los entes territoriales, en el caso sería la región la administración del tributo lo cual serviría en el proceso de control del tributo, y que la región participe de la gestión del mismo.

- B) En esta misma simplificación, debería incluirse el denominado impuesto de espectáculos y el de delineación urbana como tributo que grava la actividad constructiva.
- C) En el Impuesto predial. Si organizáramos la administración por delegación a las regiones de los tributos locales, las regiones serían las llamadas a llevar el catastro de su región, el cual podrá ser financiado con el producto de la eficiencia en los recaudos y beneficiar a todos los municipios, no solo a los que tengan capacidad de pagarlo. Siendo la principal renta municipal, se debe fortalecer sus tarifas, con lo cual se busque simplificar el uso de tasas específicas para financiar bienes públicos, como es el caso del impuesto sobre teléfonos y el de alumbrado público. Si la región es el delegado para administrar y a él le compete llevar el catastro, de una vez sirve esta gestión para otro tributo territorial como es el Impuesto de Registro y Anotación.
- D) Las llamadas estampillas o tasas parafiscales. Se deben por lo menos unificar en un solo tributo por ente territorial que su recaudo apalanque los sectores de salud, cultura y saneamiento.
- E) La regulación y simplificación de la contribución de plusvalía, de tal manera que haga eficiente su recaudo.

BIBLIOGRAFÍA

- J. Fernando Álvarez Rodríguez –“ Gestión Tributaria a través de particulares: apuntes críticos sobre el caso colombiano” (Revista MUNDO FISCAL octubre 31 de 2007)
- José María Lago Montero – “El poder tributario de la Comunidades Autónomas” (Editorial ARANZADI año 2.000)
- Israel Fainboim, Miguel Candour, Maria Camila Uribe- “Bases financieras para el desarrollo Sostenible” (Secretaria de Hacienda del Distrito Ed. Afomega 2.000)
- José Manuel Guirola López –“Teoría de La Imposición” (Maestría Internacional En Administración Tributaria y Hacienda Pública. V Edición 2007/2009.)
- Fernandez Perez Royo – “ Derecho Financiero y tributario, Parte General”, (16 ed, Navarra, Thomson- Civitas, 2006, pág. 78.)
- Dario González- “Modelos tributarios en los países de América Latina” PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y ARMONIZACIÓN FISCAL (II). Maestría Internacional En Administración Tributaria y Hacienda Pública. V Edición 2007/2009.
- Jairo Núñez. Diagnóstico Básico de La Situación de los Ingresos por Impuestos del Orden Municipal en Colombia. Documento Cede 2005-44. Issn 1657-7191 (Edición Electrónica). Universidad de Los Andes. Colombia. Agosto De 2005.
- Jaime Bonet, -“ Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia” (Banco de la República 2006)
- Fabio Sánchez Torres,- “ Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Descentralización y macroeconomía” (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP).
- Análisis del sistema Tributario Colombiano. Fedesarrollo. 2006.
- Galvis Gaitán, Fernando, - “El Municipio Colombiano”. Santafé de Bogotá. Temis. S.f Ibid.

- Exposición de motivos proyecto de ley 024 de 20 de julio de 2007 Pg 11
- Antonio Berlini, - “principios del derecho tributario”, Editorial de Derecho financiero. 1964. Pg 168.
- Hector B Villegas – “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario 5ª Ed”. Buenos Aires, Depalama 1994, Pag 245
- Vid. Calvo Ortega R.- “ medio siglo de Hacienda Municipal” del Estatuto al proyecto de 1974.
- Corte Constitucional de la República de Colombia Sentencias
C-506 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz
C-222 de 1995 M.P. Jose Gregorio Hernandez
C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
C- 004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón
C-084 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero
C-1114 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño
- Consejo de Estado de la República de Colombia. Sentencias_
CE-13961 de 2006 Consejero Ponente. Juan Ángel Palacio Hincapié
CE- 13255 de 2004, Consejero ponente Héctor Romero Díaz
- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS
Tribunal Administrativo del Atlántico Exp. 1953 de Noviembre 20 de 2008 M.P, Eduardo Duarte Chinchilla.
Tribunal Administrativo del Valle del Cauca Exp. 2005-1421-00 de 2 de diciembre de 2008 M.P. Fernando Augusto García Muñoz.

