

# Actualización del Código de Rentas del municipio de Pupiales: una propuesta para mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos

Cómo citar este artículo / To reference this article / Para citar este artículo:

Narvéz-Quiñonez, A. N. (2020). Actualización del Código de Rentas del municipio de Pupiales: una propuesta para mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos. *Revista Criterios*, 27(1), 153-172. **Doi:** <https://doi.org/10.31948/rev.criterios/27.1-art7>

Fecha de recepción: 24/09/2019

Fecha de revisión: 28/01/2020

Fecha de aprobación: 20/04/2020



♦ Artículo resultado de la investigación titulada: 'Diseño de una propuesta para la actualización del Código de Rentas del municipio de Pupiales' realizada durante 2018 y junio de 2019, con el fin de mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos en el municipio de Pupiales, departamento de Nariño, Colombia.

\*\*✉ Magíster en Gerencia y Auditoría Tributaria (Universidad Mariana). E-mail: [zeavranicolos@gmail.com](mailto:zeavranicolos@gmail.com)

Adrián Nicolás Narvéz-Quiñonez\*\*✉

## Resumen

El presente artículo describe la estructura de los impuestos, tasas y contribuciones de orden municipal, así como el diagnóstico del estado actual del Código de Rentas del municipio de Pupiales, con el fin de proponer una reforma al Código de Renta del municipio de Pupiales que contribuya al logro de la eficiencia en el recaudo de los tributos.

La metodología que se aplicó fue soportada inicialmente por la recolección de toda la estructura legal y normativa en leyes, decretos reglamentarios, sentencias y jurisprudencia de cada uno de los tributos de carácter territorial, lo cual sirvió para realizar una hoja de trabajo comparativa entre el marco normativo nacional y local, dando como resultado muchas diferencias que el Código de Rentas en cuanto a estructura tributaria, tarifas, sanciones, legalidad y otros temas, no contemplaba o fueron mal determinadas.

Las diferencias recolectadas fueron ordenadas y clasificadas mediante factores internos y externos, para estructurar la matriz DOFA y dar como resultado, las estrategias más recomendables al municipio de Pupiales en la aplicación de la propuesta del nuevo Código de Rentas para, finalmente, elaborar la propuesta de un nuevo Código de Rentas acorde a las necesidades fiscales del municipio, bajo los parámetros tanto legales como constitucionales.

**Palabras clave:** modernización; rentabilidad; tributación.

## Update of the income code of Pupiales: a proposal to improve the efficiency in the collection of taxes

### Abstract

This article describes the structure of taxes, fees and contributions of municipal order in Pupiales, as well as the diagnosis of the current state of the Revenue Code, in order to propose reform of the Income Code that contributes to the achievement of efficiency in the collection of taxes.

The methodology applied was initially supported by the collection of all the legal structure and regulations in laws, regulatory decrees, judgments and jurisprudence of each one of the territorial taxes; this served to create a comparative work sheet between the national and local regulatory framework, resulting in many differences that the Income Code in terms of tax structure, tariffs, sanctions, legality and other issues, did not contemplate or were badly determined.

The differences collected were ordered and classified by internal and external factors, to structure the SWOT matrix and give as a result, recommendations to the municipality of Pupiales to, finally, develop the proposal of a new Revenue Code according to the fiscal needs of the municipality, under legal and constitutional parameters.

**Keywords:** modernization; profitability; taxation.

## Atualização do Código de Receita do município de Pupiales: uma proposta para melhorar a eficiência na arrecadação de impostos

### Resumo

Este artigo descreve a estrutura dos impostos, taxas e contribuições da ordem municipal em Pupiales, bem como o diagnóstico do estado atual do Código de Receita do município, a fim de propor uma reforma no Código de Renda, de modo a colaborar para a obtenção de eficiência na arrecadação de impostos.

A metodologia aplicada foi inicialmente suportada pela coleta de toda a estrutura legal e regulatória nas leis, decretos regulatórios, julgamentos e jurisprudência de cada um dos impostos territoriais, que serviram para executar uma planilha comparativa entre o marco regulatório nacional e local, resultando em muitas diferenças que o

Código de Receita não contemplou em termos de estrutura tributária, alíquotas, multas, legalidade e outras questões, que talvez tenham sido mal determinadas.

As diferenças coletadas no item anterior foram ordenadas e classificadas por fatores internos e externos, para finalmente estruturar a matriz DOFA e expor, como resultado, as estratégias mais recomendadas ao município de Pupiales na aplicação da proposta do novo Código de Renda e, finalmente, elaborar a respectiva proposta de acordo com as necesidades fiscais do município, sob parâmetros legais e constitucionais.

**Palavras-chave:** modernização; rentabilidade; tributação.

## 1. Introducción

La investigación de la cual se deriva este artículo tuvo como objetivo, el diseño de una propuesta para la actualización del Código de Renta del municipio de Pupiales, Nariño, que ayude a mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos, lo cual se realizó a través de la determinación de la estructura de los impuestos, tasas y contribuciones de orden municipal y el diagnóstico del estado actual del Código de Rentas del municipio.

La metodología que se aplicó fue soportada inicialmente por la recolección de toda la estructura legal y normativa en leyes, decretos reglamentarios, sentencias y jurisprudencia de cada uno de los tributos de carácter territorial; de la misma manera, al no encontrar en ninguna ley el sustento legal de ciertos tributos, se optó por realizar una serie de consultas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para soportarlos normativamente.

Lo anterior sirvió para realizar una hoja de trabajo comparativa en cuya primera parte se vació la información legal de todos los tributos, dividida por secciones en cuanto a impuestos, tasas, contribuciones, régimen sancionatorio, procedimiento tributario y cobro coactivo. En el segundo segmento se ubicó toda la normatividad encontrada en el Acuerdo 032 de 2012 bajo la misma estructura planteada y, en tercer lugar, se efectuó la comparación entre el marco normativo nacional y local, dando como resultado muchas diferencias que el Código de Rentas en cuanto a estructura tributaria, tarifas, sanciones, legalidad y otros temas, no contemplaba o fueron mal determinadas.

Todas las diferencias que se recolectó en el punto anterior fueron ordenadas y clasificadas mediante factores internos y externos, sobre los cuales se estableció grados de impacto de cada una de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, lo cual permitió construir las matrices del Perfil de

Capacidad Interna (PCI) y el Perfil de Oportunidades y Amenazas (POAM) para estructurar finalmente la matriz DOFA y dar como resultado, las estrategias más recomendables al municipio de Pupiales en la aplicación de la propuesta del nuevo Código de Rentas.

Por último, con todo el respaldo normativo en cuanto a la investigación y a los resultados obtenidos, se elaboró la propuesta de un nuevo Código de Rentas acorde a las necesidades fiscales del municipio, bajo los parámetros tanto legales como constitucionales; la propuesta contiene todos los elementos necesarios para ser una herramienta que ayude a la administración tributaria municipal a mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos que tiene bajo su responsabilidad.

## 2. Metodología

La investigación de la cual se derivó este artículo se desarrolló en el marco del paradigma cuantitativo, porque con el desarrollo del trabajo no se buscó una manipulación ni un cambio de la información comparada y recopilada que fue observada por medio del análisis; además, se realizó bajo el enfoque empírico analítico, apoyándose en la observación de la situación actual del Código de Rentas del municipio de Pupiales; a través de las fortalezas y debilidades encontradas se pudo hacer una mejor aplicación del recaudo de los tributos municipales.

La investigación fue descriptiva, dado que se buscó analizar y describir el comportamiento del recaudo de los tributos en Pupiales, al poseer un estatuto de Rentas desactualizado. Igualmente, porque al plantear la realidad tributaria del municipio, se obtuvo la información necesaria de los tributos, contribuyentes y procedimientos del recaudo. Según Sabino (1992), la investigación de tipo descriptivo trabaja sobre realidades de hechos y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento para obtener información que precise la realidad estudiada.

El método utilizado fue el deductivo, desarrollando un fundamento en el marco teórico; esto hace referencia a que fue de lo general a lo particular, estudiando todos los temas referentes a leyes y normatividad tributaria que se aplicó en la actualización del Código de Rentas. La población para la investigación estuvo conformada por los documentos, leyes, acuerdos y resoluciones de todos los tributos que son materia de estudio para la actualización del Código de Rentas.

### 3. Resultados

#### Estructura de los impuestos, tasas y contribuciones de orden municipal

**Impuesto Predial Unificado.** Determinado en primera instancia bajo el artículo 317 de la Constitución Política de Colombia, donde se hace referencia a que solamente los municipios pueden gravar la propiedad inmueble. De la misma manera, la Ley 44 de 1990 lo unifica como se describe en el artículo 1, determinando que este tributo es la agrupación de los gravámenes establecidos a continuación:

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

**Impuesto de Industria y Comercio.** Establecido legalmente en las leyes, 14 de 1983, 49 de 1990, 383 de 1997, 675 de 2001, 1429 de 2010, 1819 de 2016 y reglamentada por los decretos 3070 de 1983, 1333 de 1986 y 1421 de 1993.

**Impuesto de Industria y Comercio en el Sector Financiero.** Es necesario determinar que en este impuesto también existe un tratamiento determinado y especial para el sector financiero, que se encuentra definido en el Capítulo III de la Ley 14 de 1983 y en el Decreto 1333 de 1986.

**Impuesto Complementario de Avisos y Tableros.** Autorizado por la Ley 97 de 1913, la Ley 84 de 1915, Ley 14 de 1983 y reglamentado por el Decreto 3070 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.

**Impuesto de Publicidad Exterior Visual.** Autorizado por la Ley 140 de 1994 y de la cual se establecerá los elementos del tributo.

**Impuesto de Delineación Urbana.** Autorizado por la Ley 88 de 1947, Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915, el Decreto 1333 de 1986 y el Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 1303 de 2017.

**Impuesto de circulación y tránsito de “vehículos públicos”.** Autorizado legalmente por la Ley 97 de 1913, la Ley 48 de 1968, la Ley 14 de 1983, la Ley 44 de 1990, la Ley 488 de 1998 y el Decreto 1333 de 1986. Para la determinación de los elementos del tributo, se hace necesario citar la Ley 488 de 1998.

**Impuesto de espectáculos públicos.** Autorizado legalmente con la Ley 12 de 1932, la Ley 33 de 1968, la Ley 47 de 1968, Ley 30 de 1971, la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1333 de 1986.

**Impuesto a las rifas y juegos de azar.** Autorizado legalmente por la Ley 12 de 1932, la Ley 69 de 1946, la Ley 4 de 1963, la Ley 33 de 1969 y la Ley 643 de 2001.

**Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público.** Autorizado por la Ley 97 de 1913, la Ley 84 de 1915, la Ley 143 de 1994, la Ley 1819 de 2016, el Decreto 2424 de 2006, el Decreto 1073 de 2015 y el Decreto 943 de 2018.

**Impuesto por Transporte de Hidrocarburos.** Autorizado legalmente por la Ley 1530 de 2012, el Decreto 1056 de 1953 y la Resolución 72 537 DE 2013 del Ministerio de Minas y Energía.

**Impuesto de degüello ganado menor.** Autorizado legalmente por la Ley 20 de 1908 y el Decreto 1222 de 1986.

Las tasas municipales son las siguientes:

**Sobretasa a la Gasolina.** Autorizada por la Ley 86 de 1989, la Ley 223 de 1995, la Ley 488 de 1998, la Ley 788 de 2002, el Decreto 1505 de 2002 y el Decreto 1625 de 2016.

**Sobretasa Bomberil.** Autorizada legalmente por la Ley 322 de 1996 y la Ley 1575 de 2012.

**Sobretasa Ambiental.** Autorizada legalmente por el inciso 2 del artículo 317 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007.

Las contribuciones municipales son las siguientes:

**Estampilla Pro-Cultura.** Se encuentra autorizada legalmente por las leyes 397 de 1997 y 666 de 2001.

**Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor.** Legalmente autorizada por la Ley 687 de 2001, la Ley 1276 de 2009 y la Ley 1850 de 2017.

**Estampilla Pro desarrollo de la Universidad de Nariño.** Autorizada legalmente por la Ley 542 de 1999, la Ordenanza 002 de 2000, la Ordenanza 028 de 2010, e implementada por la Circular de Instrucción N° 01-2018.

**Contribución de valorización.** Autorizada por la Ley 25 de 1921, Ley 113 de 1937, Ley 63 de 1938, la Ley 1 de 1943 y la Ley 25 de 1959, el Decreto 868 de 1956, Decreto 1604 de 1966 y el Decreto 1394 de 1970.

**Contribución Especial sobre contratos de obra pública.** Establecida por la Ley 418 de 1997, Ley 1106 de 2006, la Ley 1421 de 2010 y la Ley 1738 de 2014.

**Participación en plusvalía.** Autorizada legalmente por el artículo 82 de la Constitución Política, la Ley 388 de 1997, Ley 812 de 2001 y el Decreto 1788 de 2004.

**Tasa por registro de Marcas y Herretes.** Mediante concepto de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Radicado 2-2018-001588 del 19 de enero de 2018, en el cual se menciona que se desconoce el fundamento de alguna ley de la República que autorice a las entidades territoriales para establecer el tributo de registro de marcas y herretes, motivo por el que bajo el criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este impuesto carece de soporte legal para ser cobrado. Además, el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política determina que la potestad para crear tributos es del Congreso de la República mediante la expedición de leyes.

En conclusión, los Consejos Municipales no pueden crear tributos sin que se haya autorizado previamente en una ley y, sobre el tema del impuesto de marcas y Herretes no existe ley alguna que lo autorice para que pueda ser cobrado.

## **Diagnóstico del estado actual del Código de Rentas del municipio de Pupiales, Nariño**

Con las variables recolectadas y el cruce de información entre la Norma Nacional, el Código de Rentas del municipio de Pupiales y la matriz PCI, se identificó las siguientes debilidades:

### **Estampilla Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor**

El Código de Rentas del municipio de Pupiales presenta una falencia importante en temas referentes a que en ciertos tributos como las estampillas Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor, no se está estableciendo elementos importantes como el Sujeto Activo, la Base Gravable y el Hecho Generador,

como sí se determina en las leyes 397 de 1997, 666 de 2001 y 687 de 2001, lo que puede conllevar que este tributo no sea cobrable y que, en casos extremos, al no estar bien definido, el municipio se vea en la obligación de devolver el dinero a aquellos contribuyentes que lo hayan pagado.

### **Impuesto Predial Unificado**

En el tema referente a la Base Gravable, el Código de Rentas afirma que se liquidará con el avalúo del año inmediatamente anterior, sin tomar en cuenta que este tributo es un impuesto de vigencia anticipada; que la Ley 44 de 1990 establece que dicha base se determinará con el avalúo del año gravable y que la potestad para determinar esos avalúos está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Por otra parte, es válido mencionar que en cada año el Departamento Nacional de Planeación, por medio de decreto, dictamina los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para cada vigencia, como se puede observar en el Decreto 2204 de 2017, en donde se estableció dichos ajustes para la vigencia 2018 y que son determinados con base en el Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior. Finalmente, la Ley 1450 de 2011 menciona que, para poder establecerse el avalúo, se toma en cuenta factores como el estrato, uso de suelo, rango de área, avalúo catastral, entre otros.

### **Impuesto Complementario de Avisos y Tableros**

El Código de Rentas municipal tiene diferencias notorias con la norma nacional en el sentido de que el hecho generador de este impuesto se basa en la colocación de letreros, vallas o avisos, pero, al citar la norma nacional, se puede observar que el hecho generador se materializa en razón a que serán gravados con este tributo, los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que fijan avisos, vallas o tableros en cada establecimiento de comercio, razón por la cual es necesario afirmar que en el Código de Rentas del municipio de Pupiales hay confusión y mala definición del hecho generador, en cuanto a que es similar o se parece al hecho generador del Impuesto de Publicidad Exterior Visual determinado en la Ley 140 de 1994. De igual manera, se encuentra dos sentencias del Consejo de Estado (25000-23-27-000-2010-00031-01 de 2013 y 25000-23-27-000-2010-00201-01 del 2014), donde claramente se expresa que el hecho generador es la colocación de vallas u otro tipo de publicidad desde su instalación hasta su retiro y que, para ser entendido como este tipo de impuesto, dicha publicidad debe tener una dimensión igual o superior a 8m<sup>2</sup>.

En el Sujeto Pasivo de este tributo, también se encontró diferencias notorias, porque el Código de Rentas menciona que serán los contribuyentes del impuesto

de industria y comercio los que realicen cualquiera de los hechos generadores en cualquier momento del año; es decir, que instalen avisos, letreros y vallas, pero que, como lo menciona la Ley 14 de 1983, los sujetos pasivos serán todas aquellas personas que realicen actividades comerciales, industriales y de servicios, y que además, anuncien su objeto social mediante un letrero en un espacio al público del respectivo local comercial.

### **Impuesto de Delineación Urbana**

En la base gravable existe una gran diferencia con la norma nacional con relación a que para el Código de Rentas del municipio de Pupiales, el impuesto se liquidará anualmente con el presupuesto y, al finalizar la obra, dicho tributo con base en el valor final de la misma será re-liquidado para luego descontar el valor inicialmente pagado, mientras que la Sentencia 25000-23-27-000-2008-00206-01 de 2016 del Consejo de Estado afirma claramente que dicha base será el presupuesto de la obra de construcción. Aparentemente, la definición encontrada en el Código de Rentas es similar a la de la norma nacional, pero si plantea un posible escenario de lo que se expresa, se encontraría una afectación notoria para el municipio y los contribuyentes. Por ejemplo, un contribuyente decide construir un edificio, cuyo presupuesto es de \$3.000.000.000, de los cuales el primer año ejecuta \$1.500.000.000; el segundo año \$1.000.000.000; el tercer año \$600.000.000, y, respectivamente, en cada año pagó el impuesto tal y como lo establece el Código de Rentas. Como se puede evidenciar, la obra final ya no costó \$3.000.000.000 sino \$3.100.000.000, de los cuales el contribuyente, al finalizar, tendrá que pagar un monto adicional por la diferencia de los \$100.000.000 que fue el desfase de la obra, y que de por sí está afectando la capacidad contributiva del sujeto pasivo, al no ajustar la norma nacional como se debe. Ahora bien, si el mismo contribuyente decide construir el mismo edificio, pero al finalizar la obra ésta vale \$200.000.000 menos, en este caso el municipio debería devolverle al sujeto pasivo el valor por la diferencia, lo que en primer lugar afectaría las finanzas municipales por todo el dinero que se tenga que devolver y que, por no ajustarse a la norma, el tributo en conclusión no pueda ser viable.

### **Participación del municipio de Pupiales en el Impuesto de Vehículos Automotores**

En el Código de Rentas existe confusión en la definición del hecho generador y diferencia con el Artículo 140 de la Ley 488 de 1998, al determinar que este hecho será la circulación de vehículos dentro de la jurisdicción del municipio, mientras que la ley afirma que será la propiedad o posesión de los vehículos gravados. Así las cosas, también se puede establecer que el Código de Rentas no tiene claridad en este tributo porque se asimila con el Impuesto de Circulación de Vehículos de

Servicio Público que, particularmente, el municipio no lo cobra y que de manera errada se encuentra mal planeado porque aunque el resto de los elementos del tributo sean iguales con la norma nacional, la sola razón de tener un hecho generador errado, puede conllevar que este tributo sea incobrable por la falta de legalidad en su estructuración.

### **Impuesto de Espectáculos Públicos**

En este tributo no se determina el sujeto pasivo, con lo cual el Código de Rentas está en contra con la Ley 181 de 1995, en la cual el Artículo 77 menciona que este sujeto será aquella persona que asista al evento o espectáculo público, razón por la cual se puede concluir que este impuesto no solamente no sea cobrable, sino que el municipio se vea en la obligación de devolver dinero.

### **Impuesto a las Rifas y Juegos de Azar**

En este tributo, el Código de Rentas posee una diferencia en el tema referente al Hecho Generador, debido a que solamente recae el tributo sobre las loterías, rifas y obtención de premios; y se hace necesario ampliar el Hecho Generador, porque la Ley 643 de 2001 y la Sentencia C-537 de 1995 de la Corte Constitucional definen que este tributo se aplicará a todo tipo de juegos de suerte y azar dentro de la jurisdicción del municipio.

### **Contribución Especial sobre Contratos de Obra Pública**

En el Código de Rentas, el Hecho Generador y el Sujeto Pasivo tienen una gran diferencia respecto a la Norma nacional debido a que, según el código, esta contribución se aplicará única y exclusivamente a contratos de construcción de vías, mientras que la Ley 1006 de 2006 es enfática en determinar que se aplicará sobre todo tipo de contratos de obra pública.

### **Tasa por Registro de Marcas y Herretes**

Mediante concepto de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Radicado 2-2018-001588 del 19 de enero de 2018, en el cual se menciona que se desconoce el fundamento de alguna ley de la República que autorice a las entidades territoriales para establecer el tributo de registro de marcas y herretes, motivo por el que, bajo nuestro criterio, este impuesto carece de soporte legal para ser cobrado por las Entidades; además, el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política determina que la potestad para crear tributos es del Congreso de la República, mediante la expedición de leyes.

En conclusión, los Consejos Municipales no pueden crear tributos sin que se haya autorizado previamente en una ley y, sobre el tema del impuesto de marcas y herretes no existe ley alguna que lo autorice para que pueda ser cobrado.

En todos los impuestos, tasas y contribuciones contempladas en el Código de Rentas se puede evidenciar que no existe la determinación del sujeto activo y que, sin importar que por conocimiento general y con base en la Ley 14 de 1983, el municipio de Pupiales está facultado a serlo y suponer que en todos los tributos, el mismo será dicho sujeto, no lo exonera de tener la obligación de estructurar cada tributo de manera correcta y con base en el artículo 338 de la Constitución Política, y así mismo, mencionar que el encargado de la vigilancia, inspección y control, debe ser la Secretaría de Hacienda para que, en casos de demandas, representación y otros procedimientos tributarios, se pueda proceder de manera correcta. Además, el municipio de Pupiales se ve en la obligación de conservar el principio de legalidad determinado en el artículo 150 de la Constitución Política para que, en primera instancia, cada tributo pueda ser viable, legal y correctamente cobrado y que, en casos extremos, evite ser demandado por tener tributos inconstitucionales.

### **Propuesta de reforma al Código de Renta del municipio de Pupiales que contribuya al logro de la eficiencia en el recaudo de los tributos**

La propuesta de reforma al Código de renta del municipio de Pupiales se basa en los siguientes motivos:

Desde el año 1991 cuando se promulgó la Constitución Política de Colombia, a los entes territoriales como los municipios, se les otorgó cierta autonomía para no depender en gran medida del gobierno central; esto se ve reflejado en el artículo 287 de la Constitución, donde se afirma que todo ente territorial gozará de autonomía para la gestión de sus intereses. En los numerales tres y cuatro determina que estos podrán establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

De la misma manera, el Congreso de la República, por medio de leyes, faculta a los municipios para que en los parámetros legales y constitucionales puedan autosostenerse y obtener recursos propios para el desarrollo de sus presupuestos.

En consecuencia, se puede afirmar inicialmente que existen leyes y la normatividad referente a los tributos municipales y a su gestión en el recaudo para que los entes territoriales como el municipio de Pupiales, cuenten con todas las herramientas, sean eficientes en sus presupuestos y cumplan las metas

planeadas; pero, a pesar de eso, los municipios, en la mayoría de los casos, han dejado pasar por alto ciertos elementos importantes como es el tener Códigos de Renta actualizados, basados en la realidad y con todos los soportes jurídicos necesarios.

En este orden de ideas y planteando el problema de la presente exposición de motivos, se ve la necesidad de actualizar en su totalidad el Código de Rentas en cada uno de sus artículos, debido a que, en primer lugar, el municipio de Pupiales, sin conocimiento de causa, puede estar incurriendo en ciertas falencias que, a pesar del buen trabajo, le impida obtener los resultados esperados por tener un estatuto de rentas desactualizado (Acuerdo N° 26 de diciembre 22 de 2012) y que, además, la falta de control en ciertos temas y el desconocimiento de instrumentos a favor de la Administración Municipal, den como resultado que se presente algunos inconvenientes en su presupuesto.

Igualmente, vale la pena aclarar que con el paso de los años han sido expedidas leyes y normatividad que por obvias razones no son incluidas en el actual Código de Rentas y que se configura como una debilidad importante; de la misma manera, factores como la confusión normativa, la extralimitación legal en la aplicabilidad del presente Código de Rentas, así como la carencia de una completa y actualizada estructura normativa, tarifaria, sancionatoria, procedimental y económica, conlleva tener más razones de peso para que pueda ser viable este Proyecto de Acuerdo, con el fin de buscar una mejor eficiencia tributaria que impulse al municipio de Pupiales a establecer estrategias que incrementen el recaudo de los tributos.

Del mismo modo, este Proyecto de Acuerdo, al estar ajustado a la actualidad tributaria del país y ser de funcionalidad para los habitantes del municipio de Pupiales, sirve como referencia desde la óptica económica y social, para dejar un precedente que busque optimizar con alta eficiencia, el recaudo de las rentas en el presupuesto y poder alcanzar todos los proyectos sociales, de infraestructura, educación, salud, vivienda y, satisfacer todas las necesidades básicas insatisfechas en la comunidad del municipio.

En conclusión, todos aquellos recursos propios que se recaude a través del esfuerzo fiscal por parte de la Administración de Pupiales, son primordiales para que pueda existir un desarrollo territorial y cumplir con la finalidad del Artículo 287 de la Constitución Política, al establecer que cada municipio, de conformidad con la ley, puede administrar sus recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, es válido aclarar que el municipio de Pupiales ha recibido, por parte del gobierno central, la responsabilidad

del desarrollo dentro de su territorio, por lo que se ve en la obligación de ser autosuficiente y subsistir con recursos propios por medio de políticas adecuadas. Dichas políticas, para la finalidad de sus propios intereses, serán las de poseer un Código de Rentas adecuado que supla las necesidades tributarias y que además dé lineamientos para mejorar el recaudo, evitando que la fuente principal de recursos y de subsistencia, sean las transferencias que el gobierno pueda hacerle.

La propuesta está compuesta por seis capítulos; el primero, referente a las normas generales, que contiene el título 1 referido a los tributos municipales; el segundo, a los impuestos de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros; el título tercero hace referencia al impuesto de publicidad exterior visual; el cuarto, al impuesto unificado de espectáculos públicos; el quinto al impuesto a las rifas y juegos de azar y el sexto y último, al impuesto de alumbrado público.

#### 4 .Discusión

Las políticas fiscales son establecidas en el presupuesto del Estado, las cuales tienen relación directa con el gasto público y los impuestos que garantizan mantener la estabilidad económica de un país. Para Menjura (2015), la Política Fiscal es la administración de todos los ingresos y gastos del sector público, la cual se debe hacer de una manera eficaz y eficiente. Cárdenas y Vargas (2015) la definen como una herramienta de estabilización macroeconómica, de redistribución del ingreso y de riqueza, utilizada por el Estado (federal, estatal o local), cuyos componentes principales son el gasto público, los impuestos y la deuda pública, llegando a materializarse por medio del presupuesto del Estado.

Otro término a tener en cuenta en la generación de la propuesta fue la obligación tributaria, que para Luchena (2009) es un vínculo donde la hacienda pública será el titular de un derecho de crédito que tienen los particulares frente al Estado. En este sentido, Ossorio (2006) afirma que la obligación tributaria es la forma unilateral en donde el Estado, en ejercicio del poder imperio, exige coactivamente de quienes se encuentran sometidos a su soberanía, sumas de dinero en concepto de contribución o tributo. Finalmente, Zabala (1988) expresa que la obligación tributaria es el vínculo cuya fuente es la ley, que nace en virtud de la ocurrencia de ciertos hechos que en la misma ley se designa y, por el cual, ciertas personas se encuentran en el deber jurídico de entregar al Estado, cantidades de dinero para la satisfacción de las necesidades públicas. Cada uno de estos autores, aunque definen qué es la obligación tributaria desde diferentes puntos de vista, acuerdan que dicho concepto es la relación jurídica entre el Estado como acreedor y el contribuyente como deudor, en donde éste

último se ve en la obligación de pagar un monto de dinero por haber realizado el hecho generador de un tributo y cómo, en respaldo de todos estos actos, hay leyes que soportan el actuar de cada una de las partes involucradas.

En Colombia existen ciertos principios constitucionales que soportan legalmente todos los tributos, los cuales dan la garantía de que el sistema tributario en el país cumple con las características necesarias para su funcionamiento. Según Mora y Bernal (2016), estos principios son el fundamento para la creación de nuevas normas jurídicas. Con base en la Constitución Política de Colombia y otros autores, se puede definir algunos, a saber:

**Principio de Legalidad.** Para Flores (2015), este principio es denominado de reserva de ley, debido a que ciertas materias deben ser reguladas exclusivamente dentro de las leyes, sin la posibilidad de que queden comprendidas en un ordenamiento inferior o de menor jerarquía que aquella.

**Principio de Equidad, Eficiencia y Progresividad.** Están establecidos en el artículo 363 de la Constitución, pero cabe aclarar que cada uno tiene diferentes definiciones; por ejemplo, el Principio de Equidad hace referencia a que los contribuyentes pueden recibir cargas tributarias siempre y cuando estén relacionadas directamente con la capacidad económica y de pago.

**Principio de Irretroactividad.** Este principio se basa en la seguridad jurídica y hace referencia a que la ley no debe tener efectos de retroceso en el tiempo; es decir, que la ley puede ser aplicada solamente después de haberse promulgado.

Respecto a los tributos, se dice que son los ingresos que obtiene el Estado por medio de aportes obligatorios, de carácter personal y pecuniario a través de la relación jurídica tributaria entre el Sujeto Activo (Estado) y Sujeto pasivo (Contribuyentes). Para Jarach (1943), el tributo está definido como los recursos que se ofrece al Estado para lograr los medios pecuniarios necesarios al desarrollo de sus actividades. Igualmente, la Sentencia C-134 del 25 de febrero de 2009 da aún más claridad en el sentido de afirmar que los tributos, en términos generales, son las prestaciones pecuniarias establecidas por la autoridad estatal, en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines; en ese mismo sentido, la sentencia define que están clasificados en impuestos, contribuciones y tasas, según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad.

Dentro de los tributos están los impuestos, definidos como un pago obligatorio que se hace al Estado. En estos existe una clasificación que es aplicada para cada contribuyente bajo diferentes situaciones económicas, adquisitivas y patrimoniales, descrita a continuación:

**Impuestos directos:** aquellos que gravan directamente la riqueza de los contribuyentes. Tienen relación directa con los ingresos obtenidos en un determinado periodo, al aumento patrimonial e inclusive a la utilidad percibida por el contribuyente. De esa misma forma, Benítez (2010, citado por Pallo, 2015) hace claridad a que los impuestos directos son aquellos en los que el contribuyente establecido en la norma jurídica recibe la carga del impuesto, siendo imposible trasladarlo a una tercera persona. Pallo (2015) sostiene que, generalmente, son impuestos que pagan los contribuyentes por los ingresos que reciben, con base en situaciones particulares de cada uno de ellos. Finalmente, Pérez (2017) da a entender que son impuestos directos, “aquellos que se aplica en función de un índice directo de capacidad económica, como es la obtención de renta o la posesión de un patrimonio” (p. 593); como ejemplos más comunes se encuentra los impuestos de Renta, Patrimonio, Predial e Industria y comercio.

**Impuestos indirectos:** para este tipo de impuestos es necesario aclarar que, en primer lugar, pueden ser transferibles ya que los responsables son aquellos que tengan capacidad de pago desde el punto de vista de la compra o del consumo; es decir, a diferencia de los directos, donde hay un grupo determinado de contribuyentes, en los indirectos, los responsables son todos aquellos que tienen la capacidad de pago para adquirir bienes y servicios gravados. Como lo establece Pallo (2015), los impuestos indirectos son aquellos en los cuales el contribuyente establecido en la ley puede trasladar el pago del impuesto a una tercera persona; nacen de métodos impositivos indirectos; no atienden a las circunstancias personales del contribuyente; todos tienen el mismo tratamiento, cualquiera que sea su situación económica particular; como ejemplos más comunes están: el IVA, el GMF, Gravámenes Aduaneros, Timbre y, en general, los que gravan el consumo.

Para definir el concepto de Tasa y Contribución, se hace necesario tomar como referencia dos sentencias de la Corte Constitucional: la C-545 de 1994 y la C-134 del 25 de 2009, que establecen claramente estos conceptos. En el artículo 338 de la Constitución Política se establece cuál es la finalidad de las mismas.

## 5. Conclusiones

La propuesta de actualización del Código de Rentas para el municipio de Pupiales es el punto de partida que la Administración Tributaria Municipal necesita. Lo anterior se argumenta porque esta propuesta cuenta con todos los instrumentos legales y normativos que permitirán el aumento considerable del recaudo en cada uno de los tributos. Por otra parte, todas las modificaciones planteadas fueron realizadas pensando en las necesidades no solamente tributarias, sino

también jurídicas, con el objetivo de que el municipio de Pupiales tenga una herramienta contundente que le permita diseñar las estrategias adecuadas para gestionar sus intereses de manera adecuada.

Gracias al diagnóstico realizado al actual Código de Rentas (Acuerdo N° 26 de 2012), se logró tener un panorama más claro sobre todas y cada una de las falencias que posee el actual acuerdo; de la misma manera, con la identificación de cada factor crítico y tomando como punto de partida la normatividad referente a los tributos territoriales, se pudo subsanar aquellos vacíos normativos y estructurar una propuesta acorde a las necesidades del municipio.

## 6. Conflicto de intereses

La autora de este artículo declara no tener ningún tipo de conflicto de intereses sobre el trabajo presentado.

## Referencias

- Cárdenas, G. y Vargas-Hernández, J. (2015). Propuesta para el análisis de la Política Fiscal. *Revista de Derecho*, 18, 119-138.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de noviembre de 1913). Ley 97 de 1913 “que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019426>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de noviembre de 1915). Ley 84 de 1915 “por la cual se reforma y adiciona las Leyes 4a y 97 de 1913”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1628014>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 1932). Ley 12 de 1932 “sobre autorizaciones al Gobierno para obtener recursos extraordinarios”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568086>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1946). Ley 69 de 1946 “por la cual se eleva las tarifas de algunos impuestos y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1619610>
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1947). Ley 8 de 1947 “sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1630215>
- Congreso de la República de Colombia. (20 de febrero de 1963). Ley 4 de 1963 “por la cual se crea unos tributos y se modifica otros, para fortalecer los Fiscos seccionales, y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1559135>

Congreso de la República de Colombia. (15 de noviembre de 1968). Ley 33 de 1968 “por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se concede unas facultades y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1589536>

Congreso de la República de Colombia. (7 de diciembre de 1968). Ley 47 de 1968 “por la cual la Nación coopera a la celebración de los IX Juegos Nacionales, se da facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1601591>

Congreso de la República de Colombia. (16 de diciembre de 1968). Ley 48 de 1968 “por la cual se adopta como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorga facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introduce reformas al Código Sustantivo del trabajo y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31239>

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1969). Ley 33 de 1969 “por la cual se cede al municipio de Popayán el dominio sobre un lote de terreno y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1589552>

Congreso de la República de Colombia. (20 de diciembre de 1971). Ley 30 de 1971 “por la cual la Nación contribuye a la realización de los primeros juegos deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI juegos deportivos nacionales, y se dicta medidas relacionadas con el fomento del deporte y la cultura”. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=35442>

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 1983). Ley 14 de 1983 “por la cual se fortalece los fiscos de las entidades territoriales y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de <https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/.../Ley-14-de-1983.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1990). Ley 44 de 1990 “por la cual se dicta normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dicta otras disposiciones de carácter tributario, y se concede unas facultades extraordinarias”. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1990). Ley 49 de 1990 “por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expide normas en materia tributaria, aduanera y se dicta otras

disposiciones”. Recuperada de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603657>

Congreso de la República de Colombia. (23 de junio de 1994). Ley 140 de 1994 “por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional”. Recuperada de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0140\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0140_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 1995). Ley 181 de 1995 “por la cual se dicta disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”. Recuperada de [https://puntodis.com/wp-content/.../LEY-181-DE-1995\\_archivo\\_pdf.pdf](https://puntodis.com/wp-content/.../LEY-181-DE-1995_archivo_pdf.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (10 de julio de 1997). Ley 383 de 1997 “por la cual se expide normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dicta otras disposiciones”. Recuperada de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0383\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0383_1997.html)

Congreso de la República de Colombia. (24 de diciembre de 1998). Ley 488 de 1998 “por la cual se expide normas en materia tributaria y se dicta otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187>

Congreso de la República de Colombia. (16 de enero de 2001). Ley 643 de 2001 “por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”. Recuperada de [http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0643\\_2001.html](http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0643_2001.html)

Congreso de la República de Colombia. (3 de agosto de 2001). Ley 675 de 2001 “por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”. Recuperada de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0675\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0675_2001.html)

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Ley 1429 de 2010 “por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”. Recuperada de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2016). Ley 1819 de 2016 “por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalece los mecanismos contra la lucha para la evasión y la elusión fiscal”. Recuperada de <https://www.dian.gov.co/.../Ley%201819%20del%2029%20de%20Diciembre%20de%202016.pdf>

Concejo Municipal El Contadero. (Diciembre 18 de 2012). Acuerdo No. 032 “por medio del cual se modifica el Acuerdo 040 del 09 de diciembre de 2008, por medio del cual se adopta el Código de Rentas para el municipio de El Contadero – Nariño”. Recuperado

de [https://alcaldia-municipal-de-contadero-narino.micolombiadigital.gov.co/municipal.../12277\\_12276\\_...](https://alcaldia-municipal-de-contadero-narino.micolombiadigital.gov.co/municipal.../12277_12276_...)

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Corte Constitucional de la República de Colombia. (1 de diciembre de 1994). Sentencia C-545 de 1994 [MP. Fabio Morón Díaz]. Bogotá, Colombia. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28377>

Corte Constitucional de la República de Colombia. (23 de noviembre de 1995). Sentencia C-537 [MP. Hernando Herrera Vergara]. Bogotá, Colombia. Recuperada de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-537-95.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia. (25 de febrero de 2009). Sentencia C-134 [MP. Mauricio González Cuervo]. Bogotá, Colombia. Recuperada de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-134-09.htm>

Flores, I. (2015). El principio de la legalidad tributaria en la jurisprudencia mexicana. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/.../28525>

Jarach, D. (1943). *El Hecho Imponible*. Buenos Aires, Argentina: Editora e Impresora La Salle.

Luchena, G. (2009). La relación jurídico-tributaria. El hecho imponible. Recuperado de <https://www.uclm.es/-/media/Files/.../06-La-relacin-juridico-tributaria.ashx>

Menjura, J.C. (2015). *La política fiscal colombiana* (Trabajo de Grado). Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7002/1/LA%20POLITICA%20FISCAL%20COLOMBIANA.pdf>

Mora, M. y Bernal, O. (2016). El Sistema tributario colombiano, desarrollo y principios básicos. *Revista UNIMAR*, 34(2), 201-219.

Ossorio, M. (2006). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (33.ª ed.). Argentina: Editorial Datascan, S.A.

Pallo, E. (2015). *Evolución de los impuestos directos e indirectos dentro del régimen tributario ecuatoriano y su recaudación en el periodo 2007-2012* (Tesis de Maestría). Universidad de Guayaquil. Recuperada de <repositorio.ug.edu.ec/.../Evolución%20de%20los%20Impuestos%20Directos%20e%20Indirectos%2...>

Pérez, F. (2017), *Derecho financiero y tributario*. Madrid, España: Editorial Civitas.

Presidencia de la República de Colombia. (1983). Decreto 3070 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, y se dicta otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1511373>

Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 1333 “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). Decreto 1421 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”. Recuperado de [www.gobiernobogota.gov.co/.../Decreto%201421%20de%201993.pdf](http://www.gobiernobogota.gov.co/.../Decreto%201421%20de%201993.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. (1 de agosto de 2017). Decreto 1303 de 2017 “por el cual se corrige un yerro por omisión de transcripción de ciertos artículos de la Ley 1828 del 23 de enero de 2017, “por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dicta otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30032983>

Sabino, C. (1992). *El Proceso de Investigación*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen.

Zabala Ortiz, J.L. (1998). *Manual de Derecho Tributario*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Cono Sur Ltda.