



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

El fisco municipal en Colombia

Análisis de algunos tributos
pintorescos

Mg. John Jairo Restrepo Lizcano
Mg. Blanca Lyda Bogotá Galarza
Mg. María Irene Díaz Castro



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

Catalogación en la Publicación Fundación Universitaria Los Libertadores

Restrepo Lizcano, John Jairo.

El fisco municipal en Colombia: análisis de algunos tributos pintorescos / John Jairo Restrepo Lizcano, Blanca Lyda Bogotá Galarza, María Irene Díaz Castro. Primera edición. -- Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores, 2022

174 páginas; 17 cm

ISBN: 978-958-5478-57-2 (impreso)

ISBN: 978-958-5478-58-9 (digital)

1. Impuestos -- Colombia 2. Administración y procedimiento de Impuestos -- Colombia 3. Impuestos locales -- Colombia 4. Servicios públicos -- Colombia 5. Planificación tributaria -- Colombia I. Restrepo Lizcano, John Jairo, autor. II. Bogotá Galarza, Blanca Lyda, autor. III. Díaz Castro, María Irene, autor. IV. Fundación Universitaria Los Libertadores.

336.2 R436f -dc21

FULLBIBLIOTECA

Primera edición: Bogotá, julio de 2022

© Fundación Universitaria Los Libertadores
Bogotá, D.C., Colombia.

Cra. 16 No. 63A-68 / Tel.: 254 47 50
www.ulibertadores.edu.co

Juan Manuel Linares Venegas
Presidente del Claustro

Ángela María Merchan Basabe
Rectora

Vladimir Ballesteros Ballesteros
Vicerrector Académico

© *Mg. John Jairo Restrepo Lizcano*
Mg. Blanca Lyda Bogotá Galarza
Mg. María Irene Díaz Castro
Autores

Hernando Sierra
Corrección de estilo

Precolombi EU, David Reyes
Diagramación

Diego A. Martínez Cárdenas
Coordinador Editorial

Los autores declaran que esta investigación fue financiada por la Fundación Universitaria Los Libertadores en el marco de la Convocatoria de Investigaciones internas de la institución.

Los conceptos emitidos en esta publicación son responsabilidad expresa de sus autores y no comprometen de ninguna forma a la Institución. Se autoriza la reproducción del texto citando autor y fuente, únicamente con fines académicos. En caso distinto, se requiere solicitar autorización por escrito al editor.

Contenido

Prólogo	11
<i>Eleonora Lozano Rodríguez</i>	
Introducción	13
Justificación de la tributación desde la época de la República en Colombia	19
Justificación de una tributación en Estados modernos	29
El poder de tributación en Colombia	35
Principio de legalidad	38
Principio de reserva de ley	39
Hecho imponible	41
Hecho generador	42
Sujeto activo	43
Sujeto pasivo	44
Base gravable	45
Tarifa	45
El poder de tributación territorial en Colombia	47
El límite de tributar por transgredir el principio de reserva de ley en los impuestos territoriales	48
Tributos municipales con reserva de ley	55
Impuesto predial unificado	56

Sujeto pasivo	57
Base gravable	58
Tarifas	59
Impuesto de industria y comercio	60
Sujetos pasivos	60
Base gravable	60
Tarifas	62
Últimas regulaciones estructurales del impuesto	62
Impuesto de avisos y tableros	66
Impuesto de publicidad exterior visual	68
Impuesto de degüello de ganado menor	70
Sobretasa ambiental	72
Delineación urbana	73
Impuesto nacional de espectáculos públicos con destino al deporte	74
Contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas	75
Participación en la plusvalía	76
Impuesto de circulación y tránsito de vehículos de servicio público	77
Impuesto de alumbrado público	78
Impuesto de transporte por oleoducto y gasoducto	80
Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM	80
Contribución de valorización	83
Sobretasa bomberil	84
Contribución especial sobre contratos de obra pública	84
Tasa del registro de caninos de manejo especial	85
Tributos municipales sin reserva de ley	87
Impuesto de pesas y medidas	89
Impuesto de nocturna	92
Impuesto sobre bailes de negocios	94
Impuesto extracción de arena, cascajo y piedra	95
Impuesto registro de patentes, marcas y herretes	96
Tasa por el uso de las instalaciones de plazas de mercado y matadero público	97
Derechos por publicación en la gaceta municipal o distrital	99
Coso municipal o distrital	100
Impuesto a la explotación de oro, plata, platino	100

Impuesto vehículos automotores con internación temporal	101
Plazas de ferias, corralaje y báscula	102
Tributos municipales relacionados con apuestas, chances y juegos de suerte y azar, sin reserva de ley	103
Impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas, apuestas y premios de las mismas	105
Impuesto sobre apuestas mutuas	106
“Impuesto de casinos” e “impuesto sobre concursos o apuestas hípcas o caninas”	107
Tributos municipales relacionados con la construcción, urbanismo y excavaciones, sin reserva de ley	109
Licencias y cargas urbanísticas	111
Roturas de vías, uso del suelo, subsuelo y escombreras	113
Conceptos de uso de suelo	115
Nomenclatura	115
Paramentos y niveles	116
Tasa contributiva para el servicio de estratificación	116
Tributos municipales relacionados con el <i>espacio público</i> que no tienen reserva de ley	117
Impuesto de ocupación de vías	120
Impuesto por aprovechamiento económico de los espacios públicos	121
Tributos municipales relacionados con facturación, certificaciones y paz y salvos, sin reserva de ley	123
Tributos municipales “pintorescos” sin reserva de ley	129
Impuesto de registro de marquillas	132
Transportes y acarreos de carnes, movilización de ganado y de pieles	133
Sobretasa al deporte	134
Tasa por prestación de servicios fúnebres	135
Tasa de dibujo vías obligadas	135
Impuesto de publicidad móvil (perifoneo)	136
Derechos de semaforización	136
Lotes sin cercar	137

Derechos de antenas	138
Impuesto de sonido	138
Movimiento de tierra	139
Contribución especial para seguridad social	139
Derechos de matrícula	140
Pasacalles o pasavías	141
Reflexiones, ideas y premisas	143
Justificación de una tributación municipal y sus límites	144
Reforma constitucional a principios y límites de la tributación territorial	146
Eliminar tributos legales que no son representativos en el recaudo	146
Eliminar tributos ilegales	147
Fusión de estampillas	148
Tributos con reserva de ley que los municipios desconocen	148
Contribución a las tarifas al usuario de parqueaderos fuera de vía o estacionamientos en vía	149
Peaje turístico	150
Sobretasa ambiental para proteger los humedales y sitios Ramsar	152
Tasa pro-deporte y recreación	153
Participación en la plusvalía	154
Conclusiones y recomendaciones	157
Referencias	165

Los autores

Mg. John Jairo Restrepo Lizcano*
Mg. Blanca Lyda Bogotá Galarza**
Mg. María Irene Díaz Castro***

Los autores declaran que esta investigación fue financiada por la Universidad de la Amazonia en convocatoria para semilleros de investigación con su proyecto “Exceso del poder impositivo en los municipios de Colombia” y “Caracterización de las contribuciones o derechos cobrados en la época de la República de Colombia entre 1821 y 1886”, del grupo de investigación Sinapsis. Asimismo, fue financiada por la Fundación Universitaria Los Libertadores en el marco de la convocatoria de investigaciones internas de la institución.

* Contador público, magíster en Derecho Tributario, doctorando en Humanidades, Humanismo y Persona, y docente de tiempo completo en la Universidad de la Amazonia, Colombia. Correo electrónico: jjairorestrepo@uniamazonia.edu.co

** Contador público, magíster en Derecho Tributario, doctorando en Administración; docente de tiempo completo en la Fundación Universitaria Los Libertadores. Correo electrónico: blbogota@hotmail.com

*** Contador público, Especialista en Gerencia Tributaria, Magíster en Tributación. Docente catedrática de la Universidad de la Amazonia, Colombia. Correo electrónico: mariairenedc@gmail.com

Prólogo

Con gran cariño recuerdo la primera vez que me llamó el profesor John Jairo Restrepo Lizcano para invitarme a participar en algunas actividades académicas de la Maestría en Tributación de la Universidad de la Amazonía que él dirigía. Me pareció interesante la existencia de un programa de tal naturaleza en temática tributarias en el ámbito territorial y me aventuré a conocer, además, una región inexplorada para mí. Me encontré con una maravillosa universidad, una vibrante comunidad académica —deseosa de conocimiento de calidad— y una exótica región con exuberante naturaleza. Desde aquel entonces nuestros nexos académicos han perdurado y se han fortalecido.

Nuevamente, la generosidad del profesor Restrepo me brinda la oportunidad de conocer esta cautivadora obra, *El fisco municipal en Colombia. Análisis de algunos tributos pintorescos*, escrita en coautoría con Blanca Lyda Bogotá Galarza y María Irene Díaz Castro. Los tres autores, egresados de la Maestría en Derecho Tributario, reflexionan sobre la vulneración del principio constitucional de legalidad en al menos 55 tributos (impuestos, tasas y contribuciones) vigentes en los estatutos tributarios locales, y creados con posterioridad a la Constitución de 1991. También encuentran los investigadores diecisiete figuras tributarias, denominadas por ellos “pintorescas”, que gravan “hechos, actividades y negocios que parecen creados a partir de la imaginación de sus cabildantes”.

Asimismo, confirman una hipótesis contenida en muchas de mis reflexiones académicas referente a las tensiones interpretativas derivadas de una inexistente consagración normativa de la tipología tributaria —conceptos de tributo, impuesto, tasa y contribución—, así como del indefinido alcance del poder tributario de las entidades territoriales. Todo lo anterior incrementa la

litigiosidad en sede judicial, constitucional y contenciosa-administrativa, y, por ende, la congestión judicial, preocupación última también constante en mis líneas de investigación.

Finalmente, proponen concretas y viables estrategias de mejora al sistema tributario subnacional, dentro de las cuales se encuentra la consagración normativa de disposiciones que precisen el alcance y los límites de la tributación territorial, así como el diseño de adecuados y “legales” regímenes normativos locales que permitan el recaudo necesario para satisfacer las necesidades sociales, en los que la premisa minimalista —menos es más— en el diseño normativo debe inspirar nuestro próximo futuro sistema tributario.

Recomiendo ampliamente a la comunidad académica del área tributaria, y a quienes deseen conocer las idiosincrasias propias de nuestro caótico sistema impositivo, la lectura de este libro. De igual forma, animo a los estudiantes y egresados de las universidades participantes en este esfuerzo académico a continuar realizando investigación con alto impacto social, como la que tienen delante de ustedes. ¡Enhorabuena!

Eleonora Lozano Rodríguez
Decana de la Facultad de Derecho
Universidad de los Andes

Introducción¹

Dos centenarios han transcurrido desde que Colombia se independizó del yugo español. Desde entonces, el sistema impositivo ha sufrido grandes cambios, en especial a causa de la justificación para crear contribuciones fiscales. De esa transición surgieron cambios políticos, económicos y sociales, al pasar de una relación del individuo con la “corona” a una perspectiva más amplia que incluye al Estado, la economía y la sociedad, y que representa tanto lo individual como lo colectivo. Algunos de los tributos municipales que se cobran actualmente vienen de esa transición, caracterizada por la intervención estatal en la vida de sus ciudadanos con su “bienestar” protegido por medio de servicios sociales organizados por el Estado, entre ellos, invertir

1 El presente libro es producto de los resultados de investigaciones adelantadas desde el 2015, denominadas “exceso del poder impositivo en los municipios de Colombia” y “Caracterización de las contribuciones o derechos cobrados en la época de la República de Colombia entre 1821 y 1886”, del grupo de investigación Sinapsis de la Universidad de la Amazonia, y el aporte del grupo de investigación Reflexión Económica, Administrativa y Contable (REAC) de la Fundación Universitaria Los Libertadores, que han permitido evaluar el sistema fiscal territorial, especialmente en los municipios de los departamentos del Caquetá, Huila, Putumayo, Risaralda, Caldas y Cundinamarca. Se apoyan con las cátedras de impuestos territoriales que sus docentes investigadores tienen en programas de posgrados en diversas universidades del país. La primera investigación tiene como objetivo principal analizar los principios de “legalidad” y de “reserva de ley” de los impuestos, tasas y contribuciones vigentes en los estatutos de rentas de los municipios en Colombia, es decir, cuáles tributos cumplen con el fundamento legal para ser adoptados y cobrados por los municipios de Colombia, en una muestra que abarca municipios de los departamentos mencionados. En la segunda investigación se trabajó en la reconstrucción del régimen tributario que rigió en la época de la República —siglo XIX—, entre las cuales se pudo evidenciar una serie de tributos que financiaban la vida en comunidad en los territorios, esto es, los recursos para las ciudades, las villas y las parroquias de Colombia.

en la construcción de cárceles y la alimentación de los encarcelados, el pago de los maestros, del vacunador, del médico y del cirujano, el embellecimiento del pueblo, el aseo y el adorno de sus calles, puentes, plazas, entradas públicas, así como en la reparación de las casas municipales, las carnicerías y los demás edificios públicos.

En razón a la necesidad de invertir en bienes públicos y el bienestar de los ciudadanos de la época fue aprobado el cobro de una contribución industrial o de patente —Ley de 1826— que gravaba a todos los comerciantes, profesionales o industriales; lo que hoy día se denomina “impuesto de industria y comercio”. Pero este no es el único tributo cobrado hace doscientos años, pues muchos de estos tributos persisten hoy en algunos estatutos tributarios locales, entre ellos los gravámenes al alumbrado, a los avisos, al coso y al corral, a los clubes, los espectáculos públicos, los expendios de licores, las galleras, los hoyos en vías públicas, el impuesto predial, los juegos permitidos, el matadero público, la ocupación de vías, las patentes de expendios nocturnos, las pesas y medidas, los perros, la plaza central, las placas numéricas, las rifas, y los vehículos.

Lo expuesto hasta aquí nos ha llevado a que se formulen los siguientes interrogantes: ¿cuánta y qué tipo de tributación se justifica en Colombia?, ¿existen límites a la tributación?, ¿cuál es el alcance del poder tributario de los entes territoriales?, ¿es legal que un municipio establezca un cobro por el aprovechamiento del espacio público?, ¿de los tributos creados y/o cobrados en los municipios cuáles tienen fundamento legal y cuáles son los que no cumplen con el principio de reserva de ley?

Los impuestos “pintorescos” referenciados en éste libro son aquellos cobrados por los municipios sin fundamento en una ley expedida por el Congreso de la República, los cuales, motivados por el desbalance de recursos que aminora su capacidad para invertir en los servicios públicos sociales, recurren a hechos gravados creados sobre hechos ficticios y sacados de aquellos tributos que operaban hace doscientos años y los aprobados en la Ley 97 de 1913; impuestos que para la época eran procedentes, pero en la nuestra ya no son válidos. Los impuestos “pintorescos” nos recuerdan aquellos tributos cobrados hace dos siglos —de una época naciente como consecuencia del proceso independentista, cuyas luchas requirieron de apoyo económico para financiar el aparato de guerra y el sostenimiento de un gobierno que atendiera mínimamente las necesidades de la población—, cuando era normal la creación de todo tipo de tributos y sobre cualquier tipo de hechos, negocios, actos o actividades.

El primer capítulo, “Justificación de la tributación desde la época de la República en Colombia”, se enfoca en la justificación de los impuestos como motor financiador en un Estado nuevo, producto de las luchas libertadoras del siglo XIX en Colombia: cuáles fueron sus propósitos, a quiénes iban dirigidos y su tipología. También se aborda la transición de una tributación territorial hacia la modernidad, con unos cobros diseñados para servir al financiamiento de los bienes públicos y satisfacer las necesidades básicas de una comunidad libre. En el segundo capítulo, “Justificación de una tributación moderna”, se presenta cómo, a diferencia de los propósitos de una tributación en la época de la República, un sistema económico liberal aparece como dinamizador de la economía colombiana. La aparición del Estado moderno “liberal” apoyado en el capitalismo industrial propicia una revolución en el derecho de propiedad, el capital, la mano de obra asalariada y el individuo. En el contexto de esta Modernidad, el movimiento “liberal” se nutre del sistema capitalista, en el que la economía se ocupa de personas reales, de su patrimonio y de la tecnociencia, de modo que convierte el “impuesto” a su forma práctica de financiación de los Estados. En este capítulo se evidencia que están presentes aspectos de intervención económica o de autodirección colectiva de la sociedad —incentivar ciertos tipos de conducta— que terminan por justificar los impuestos en esta época moderna.

En el tercer capítulo “El poder de tributación en Colombia” se realiza un recorrido de las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio del poder fiscal, en especial lo relacionado con el régimen económico y de la hacienda pública. De esta conceptualización es posible colegir los distintos principios que regulan la tributación en Colombia, especialmente por las diferencias entre el principio de legalidad y el de reserva de ley, por los cuales se confieren poderes plenos al Congreso para crear contribuciones fiscales y parafiscales en tributos de linaje nacional, porque, de ser territorial, su poder es compartido con las asambleas y concejos. También se hace un breve recorrido en la obligación tributaria sustancial y los elementos estructurales para que un tributo sea válido en Colombia, esto es, sujetos de la obligación, el hecho imponible y la cuota tributaria.

A este poder en la creación de contribuciones fiscales y parafiscales se le denomina “poder tributario”, y su conceptualización, regulación y criterios diferenciadores entre el poder originario y el poder derivado de los entes territoriales se encuentra en el cuarto capítulo, “El poder de tributación territorial en Colombia”. Aquí se expone cómo este poder tributario en Colombia ha percibido desde diversas ópticas, al punto de creer que los concejos y las asambleas tienen las mismas posibilidades de crear tributos. En virtud del

ejercicio del poder tributario derivado que tienen los entes municipales, se presenta un análisis de aquellas contribuciones fiscales que tienen fundamento legal para ser cobrados en los municipios.

En el capítulo quinto, “Tributos municipales que tienen fundamento legal”, se examinan los impuestos legales desde la realidad local y su utilización por parte de los municipios. Se pone en evidencia que sólo dos tributos subsisten de la Ley 97 de 1913: el impuesto de delineación urbana, y el de avisos y tableros. Esta ley mantuvo sus impuestos municipales por más de setenta años y solo hasta la entrada de la Ley 14 de 1983 se modernizó la mayoría de los tributos que actualmente se cobran en el ámbito local. Hoy los mejores referentes jurídicos tributarios territoriales se encuentran en la Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986 y otras leyes de reforma tributaria en las que se establecen los impuestos territoriales de carácter municipal que gozan del principio de reserva de ley. Para la fecha de publicación del presente libro solo existen veintiocho tributos municipales que cumplen con los principios constitucionales de legalidad y de reserva de ley.

El sexto capítulo, “Tributos municipales que no tienen reserva de ley”, el séptimo “Tributos municipales relacionados con apuestas, chances, y juegos de suerte y azar”, el octavo “Tributos municipales relacionados con la construcción, el urbanismo, y las excavaciones”, así como el noveno, “Tributos municipales relacionados con el espacio público”, el décimo, “Tributos municipales relacionados con facturación, certificaciones y paz y salvos”, y el undécimo, “Tributos municipales pintorescos”, tienen un común denominador: no tienen reserva de ley. Son seis capítulos en los que se analizan 55 tributos que no cumplen con el principio de reserva de ley. En su análisis, se detectaron grupos homogéneos que llamaron la atención de los investigadores por cuanto predominaron cobros sobre los juegos de suerte y azar, los que gravan actividades urbanísticas, licencias y la construcción en general, el espacio público, los servicios administrativos (tales como paz y salvos, copias, certificaciones, facturación, permisos, conceptos y formularios), y, por último, se identificaron diecisiete tributos bastantes “pintorescos” que gravan hechos, actividades y negocios que parecen creados a partir de la imaginación de sus cabildantes.

A la par de su imaginación, también se concluye que los municipios no tienen claridad conceptual que permita diferenciar las categorías o tipologías de los tributos, pues es común que confundan la categoría de *impuesto* con la *tasa* y la *contribución*, así como la asignación de nombres de tributos distintos a los asignados por la ley. Por ejemplo, el impuesto que grava la venta de licores en horario nocturno lo denominan “patente nocturna” o “amanecida”;

el que grava la construcción y su tributo legal es el “impuesto de delineación urbana”, existen similares, pero con otro nombre: “impuesto por reparación y demolición o cargas urbanísticas”. Es frecuente encontrar en los estatutos tributarios de los municipios, al anteponer las expresiones “derechos”, “tarifas”, “sobretasas”, “importes”, “aprovechamientos”, “recargos”, “permisos”, “registros”, etc. En ocasiones esto se debe a que la misma jurisprudencia y la doctrina permite este tipo de errores en la clasificación tributaria, así como a la poca formación en tributación de los funcionarios públicos que administran impuestos y de los concejales que aprueban los tributos.

Por último, “Reflexiones, ideas y premisas”, expone algunas reflexiones que le permitirían al sistema fiscal territorial no solo el fortalecimiento institucional y el mejoramiento del recaudo tributario, sino, también, vislumbrar que es necesario replantear muchas de nuestras acciones y hacerlas más armónicas con la naturaleza. Incluso, cuestiona el papel del actual sistema fiscal, es decir, si los tributos hoy se ajustan al deber justo de tributar, ya que no satisfacen sus necesidades básicas, o no se financian los bienes públicos, lo que plantea serias dudas sobre la legitimidad en la determinación de políticas fiscales. Estas premisas se enfocan en: 1) la justificación de una tributación municipal y sus límites; 2) una reforma constitucional a los principios y límites de la tributación territorial; 3) eliminar tributos legales que no son representativos en el recaudo; 4) eliminar tributos ilegales de los acuerdos municipales; 5) fusionar el cobro de estampillas; y 6) proponer el cobro de tributos con reserva de ley que los municipios desconocen.