

ACTUALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS
- ANTIOQUIA

MAURICIO DAVID HUMANEZ RUIZ
MICHAEL GONZÁLEZ PULGARÍN

UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN
MANIZALES

2021

ACTUALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS
- ANTIOQUIA

MICHAEL GONZÁLEZ PULGARÍN
MAURICIO DAVID HUMANEZ RUIZ

Trabajo de grado para optar al título de
Maestría en Tributación

Asesor

Tutor: Mg. JAIRO SERNA RESTREPO

UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN
MANIZALES

2021

Nota de Aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Contenido

| | pág. |
|---|------|
| Capítulo I - Generalidades | 8 |
| Planteamiento del Problema | 8 |
| Objetivos de la Investigación:..... | 9 |
| <i>Objetivo General</i> | 9 |
| <i>Objetivos Específicos</i> | 9 |
| Justificación | 9 |
| Alcance y Limitaciones de Investigación | 11 |
| <i>Alcance de la Investigación</i> | 11 |
| <i>Limitaciones de la Investigación</i> | 11 |
| Capítulo II - Antecedentes y Marco Teórico | 12 |
| Antecedentes de Investigación..... | 12 |
| Marco Teórico..... | 21 |
| <i>Aproximación Histórica del Tributo</i> | 21 |
| <i>El Sistema Tributario Colombiano</i> | 24 |
| <i>La Tributación Territorial en Colombia</i> | 26 |
| <i>Fiscalidad en Municipios de 6ta Categoría, Caso San Carlos Antioquia</i> | 28 |
| Capítulo III - Aspectos Metodológicos..... | 33 |
| Aspectos Metodológicos..... | 33 |
| Diseño y Tipo de la Investigación | 33 |
| Técnicas de Recolección de Datos..... | 35 |
| Detalle de Variables de Estudio | 36 |
| Tratamiento y Análisis de la Información | 36 |
| Capítulo IV - Análisis y Discusión de Resultados..... | 37 |

| | |
|--|-----|
| Actualidad del Marco Normativo Fiscal del Municipio se San Carlos - Antioquia | 38 |
| Variables Económicas, Sociales y Culturales y su Incidencia en la Fiscalidad Municipal . | 47 |
| <i>Caracterización del Territorio</i> | 47 |
| <i>Aspecto Social</i> | 49 |
| <i>Aspecto Cultural</i> | 54 |
| <i>Aspecto Económico</i> | 57 |
| <i>Realidades Fiscales y Tributarias</i> | 59 |
| <i>Comportamiento Presupuestal</i> | 60 |
| <i>Desempeño Fiscal</i> | 67 |
| Propuesta Para Modificación del Estatuto de Rentas Del Municipio De San Carlos - Antioquia..... | 71 |
| <i>Aproximación a la Realidad Municipal</i> | 72 |
| <i>Componente Sustantivo</i> | 74 |
| <i>Componente Procedimental</i> | 88 |
| Conclusiones y Recomendaciones..... | 95 |
| Referencias..... | 100 |
| Bibliografía | 105 |

Lista de Figuras

| | pág. |
|--|------|
| Figura 1. <i>Tratamiento de la información</i> | 37 |
| Figura 2. <i>Crecimiento económico de Antioquia - PIB</i> | 48 |
| Figura 3. <i>Crecimiento poblacional histórico en San Carlos Antioquia</i> | 49 |
| Figura 4. <i>Ingresos Municipales San Carlos 2016 - 2020</i> | 62 |
| Figura 5. <i>Histórico de ingresos tributarios San Carlos 2016 - 2020</i> | 63 |
| Figura 6. <i>Evolución de los ingresos territoriales (2000 - 2019)</i> | 72 |

Lista de Tablas

| | pág. |
|---|------|
| Tabla 1. <i>Distribución de los municipios según categorización</i> | 29 |
| Tabla 2. <i>Disposiciones preliminares de la legislación colombiana en materia de impuestos</i> | 39 |
| Tabla 3. <i>Tributos vigentes en el Municipio de San Carlos</i> | 43 |
| Tabla 4. <i>Distribución de barrios y veredas por centro zonal, San Carlos</i> | 51 |
| Tabla 5. <i>Histórico de gastos de inversión en el sector cultura Municipio de San Carlos</i> | 55 |
| Tabla 6. <i>Gastos por rubro San Carlos 2016 – 2020</i> | 66 |
| Tabla 7. <i>Nuevos criterios usados por el DNP para medir el desempeño fiscal</i> | 68 |

Capítulo I - Generalidades

Planteamiento del Problema

Históricamente, la legislación tributaria nacional ha sufrido diversos cambios desde la estructura de las obligaciones fiscales hasta sus componentes procedimentales. Este fenómeno obedece a desequilibrios en las proyecciones económicas del país, sumado a las diversas ópticas de los actores que inciden en el ordenamiento jurídico colombiano, sin desconocer los lineamientos propuestos por la OCDE (2019) en materia fiscal.

Sumado a lo anterior, el escenario territorial no dista del ámbito nacional, según la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), la multiplicidad de impuestos se acompaña de una normatividad dispersa para un mismo tributo, de la carencia de claridad sobre las competencias que tienen la Nación y los entes territoriales en materia de tributación, de elevados niveles de desactualización de muchos de estos tributos, que convierten el modelo impositivo territorial, un tema de análisis, actualización y adecuación permanente.

Al respecto, el Municipio de San Carlos Antioquia cuenta con un estatuto de rentas cuya última actualización se realizó en el año 2013 a través del Acuerdo 02. Sin embargo, se hace necesaria la intervención de dicha normativa buscando sintonizarla con las disposiciones legales del orden nacional que le permita normativamente al municipio, gobernantes y ciudadanía, estar a la vanguardia de las ciudades capitales en Colombia, fortalecer sus recursos económicos y favorecer la redistribución de las rentas.

Asimismo, se pretende otorgar herramientas de gestión financiera y recaudatoria buscando maximizar el ingreso tributario adelantando las diligencias propias de las ejecuciones fiscales y aplicación de medidas preventivas para los contribuyentes omisos, morosos e inexactos.

De acuerdo con lo anteriormente planteado, se establece el siguiente interrogante de investigación:

¿Qué actualización requiere el estatuto de rentas del Municipio de San Carlos – Antioquia, para mejorar su desempeño fiscal?

Objetivos de la Investigación:

Objetivo General

Actualizar el estatuto de rentas del municipio de San Carlos - Antioquia, conforme a la normatividad vigente en materia fiscal.

Objetivos Específicos

1. Conocer el actual marco normativo tributario del municipio de San Carlos - Antioquia.
2. Identificar las características económicas, sociales y culturales que inciden en el desarrollo de un nuevo estatuto de rentas municipal.
3. Analizar los efectos de la actualización del estatuto de rentas del municipio de San Carlos - Antioquia conforme a la normatividad vigente en materia fiscal.

Justificación

El presente trabajo busca aportar herramientas fiscales y financieras al Municipio de San Carlos - Antioquia, con las cuales se fortalezcan sus procesos de cobro, recaudo, administración y disposición de los recursos económicos que de manera autónoma percibe.

Esta investigación reviste gran importancia considerando la actualidad de la normativa subnacional en materia fiscal, en la cual se presentan diferencias sustanciales entre las entidades territoriales de diversas categorías, donde el protagonismo lo tiene la disparidad no

solo en la emisión de la norma local por parte de los Concejos Municipales, sino también en las labores del Ejecutivo al hacer uso de su potestad reglamentaria.

Toma relevancia el desarrollo del presente trabajo en vista de la participación fundamental de los municipios a partir del proceso descentralista en Colombia, donde se les otorgan facultades constitucionales y legales entre otras para la administración y gestión de sus propios recursos, de esta manera, los municipios están autorizados para *potenciar* las arcas a través de mecanismos de recaudo armonizados con las realidades del ente local y en plena concordancia con las disposiciones nacionales, que a la postre se traducirán en mejor y mayor participación en las rentas tributarias generales. En palabras de Cubides (2018):

(...) es indispensable considerar que, de alrededor de 1.122 municipios de Colombia, 950 pertenecen a la categoría sexta, según la Ley 617 de 2000 y, por ejemplo, en los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, los ingresos tributarios representaron 2,9%, 2,9% y 12,1%, respectivamente, del total de los ingresos tributarios del nivel nacional de la vigencia 2015 (p. 203).

Así las cosas, el cumplimiento de los objetivos planteados aportará al desarrollo económico de otros municipios con características semejantes que opten por adelantar este tipo de proyectos, apoyados por la academia e indudablemente con una férrea voluntad política.

En la Maestría en Tributación, este trabajo de grado hará parte de un importante material de estudio y referente para posteriores labores de investigación y aplicación en campo de conceptos propios de la tributación territorial en Colombia, específicamente en territorios de cuarta, quinta y sexta categoría.

Alcance y Limitaciones de Investigación

Alcance de la Investigación

Geográficamente el estudio incluye efectivamente al Municipio de San Carlos - Antioquia ubicando el contexto espacial tanto el centro urbano como la zona rural por considerarse un municipio de sexta categoría, enfocándonos así en el tema de los impuestos de orden municipal y en las actividades económicas comerciales del territorio, dando un valor significativo a las actividades informales que de una u otra forma, contribuyen a minimizar el desempleo en el municipio. En relación con el alcance y siendo más precisos en el tema propuesto, los resultados del estudio de investigación benefician de forma general al municipio ya que al conocer las diferencias en cuanto a tarifas, estímulos y exenciones de los impuestos, se otorgan herramientas importantes que fomentan la equidad, el control y el recaudo de los tributos, variables necesarias para cumplir con las responsabilidades constitucionales, garantice el “progreso local”, “el desarrollo de su territorio”, “el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”; logrando de esta manera que cuente con las posibilidades y las herramientas suficientes y propias para satisfacer necesidades, contribuyendo al crecimiento sostenido de la región, a la convivencia pacífica, evitando el que las familias se desplacen y aumenten los niveles de desempleo lo cual aqueja a las poblaciones en la mayoría de municipios del país.

Limitaciones de la Investigación

Sobre el particular, (Giraldo Jimenez & Fino Serrano, 2010) determina que para su investigación:

(...) es de trascendental importancia para la comprensión de los alcances de la presente investigación, al encontrarse el poder regulatorio en cabeza de los Concejos Municipales, existe una dispersión total en los municipios para adecuar las leyes

creadoras de tributos locales, lo que genera inequidades en materia sustancial y graves problemas jurídicos de control a la evasión y al recaudo de la cartera morosa en materia procedimental. (p. 28).

Reafirmando las expresiones mencionadas por (Giraldo Jimenez & Fino Serrano, 2010) exponen las posibilidades legislativas que asisten a la nación y a los territorios, así:

El modo, los límites y condiciones del ejercicio de la competencia tributaria en los municipios en consecuencia es el siguiente:

- a) El congreso en plena iniciativa impositiva, condicionada solo por la constitución.
- b) Las asambleas departamentales no tienen iniciativa impositiva; reglamentan los impuestos y contribuciones que la ley cree o les autorice establecer como recursos departamentales, sujetándose a la Constitución y a la ley.
- c) Los concejos municipales tampoco gozan de iniciativa tributaria, debiendo limitarse a votar, organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, con subordinación a la Constitución y a la ley.
- d) La falta de estudios sólidos referente a las actividades económicas más significativas y productivas del municipio. (p. 28).

Capítulo II - Antecedentes y Marco Teórico

Antecedentes de Investigación

Señala (Cifuentes, García Cortés, García, & Guevara Pérez, 2006) que “los tributos son tan antiguos como el hombre. Su origen se remonta a los albores de la humanidad, y su aparición obedece a la religión o a la guerra y el pillaje”. Los de carácter religioso parecen ser los primeros.

Los impuestos estuvieron por lo tanto relacionados con el clero. Algunos de ellos fueron la bula de cruzada, que se remonta al siglo XI, cuando se autorizó a la corona española para recabar, una especie de limosna que tenía por objeto financiar la lucha contra los moros y financiar las cruzadas. Las medias anatas aplicaban a los quienes recibían beneficios de la iglesia y se veían obligados al pago correspondiente al 50% de sus rentas en el primer año.

Igualmente estaba la mesa eclesiástica, los espolios, las vacantes, entre otros (Cifuentes, García Cortés, García, & Guevara Pérez, 2006).

Como la monarquía remataba oficios, se creó el impuesto de enajenación de oficios o cargos públicos y una vez se emprendieron las guerras que se constituyeron impuestos como los donativos gratuitos. De acuerdo con (Cifuentes, García Cortés, García, & Guevara Pérez, 2006):

El último donativo gratuito que se exigió a los habitantes del Nuevo Reino de Granada fue decretado por Carlos III, en 1780, para atender los gastos de la guerra con Inglaterra, ya en vísperas de la revolución de independencia, generó la revolución comunera.

El sistema colonial basaba gran parte del recaudo en los impuestos indirectos que recaen sobre una industria o actividad determinada, o sobre el canje de mercaderías entre países o de forma interna por parte de los habitantes. Los tributos indirectos más relescentes fueron los diezmos, la alcabala y la encomienda.

- Los diezmos por su parte constituían cuantías pagaderas por parte de los habitantes de las poblaciones en pro de conservar el culto y sostener las actividades de tipo eclesial.
- De acuerdo con los mismos (Cifuentes, García Cortés, García, & Guevara Pérez, 2006)

La encomienda, consistía en repartir los indios de las aldeas o comunidades entre los conquistadores para emplearlos como mano de obra en las minas y en la agricultura; o sea, para que los indios encomendados prestaran servicios personales.

De la misma forma, en consonancia con el mismo autor:

Los impuestos que pagaban los indios a los encomenderos se conocían con el nombre de la demora y se distribuían así: una parte para el patrón, una quinta parte del total para el rey, una cuota para el cura o encomendero doctrinero, una parte para el sueldo de los recaudadores.

La independencia marcó la ruptura con los tipos de impuestos, pero ante la necesidad de financiar la naciente burocracia y especialmente atender a las deudas de la Guerra de la Independencia, rápidamente se configura una estrategia de recaudo. El desmonte del régimen tributario de la colonia se da con la posesión de Pedro Gual en la Provincia de Cartagena.

Un claro antecedente de los impuestos territoriales se localiza en los llamados estancos. Éstas eran instituciones privadas, que se les encomendaba la labor de controlar los llamados productos "estancados" o bienes de consumo monopolizados por una sola persona en un territorio y cuyo precio era manejado a su antojo. Sin embargo, los estancos prosperan, aun elevando los precios, porque su principal característica era que los productos que ellos comercializaban eran productos adictivos y juegos de azar.

Hacia 1887, en vigencia de la Constitución anterior (1886), se identifica la necesidad de configurar los llamados impuestos territoriales específicamente. Pero tardará dos décadas para que esto sucediera. Muchos de los impuestos municipales tuvieron su origen en la ley 97 de 1913, que otorga potestades a los Concejos Municipales y particularmente al de Bogotá. “Artículo 1. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su

cobro y darles el destino que crean conveniente para atender los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental.

A su vez, la ley 8 de 1909, configura con mayor claridad los impuestos departamentales:

Artículo 1o. Serán en lo sucesivo Rentas Departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la Ley 1 de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, las de Licores Nacionales, Degüello de Ganado Mayor, Registro y Anotación. Las Rentas de Licores Nacionales comprenden aquellas que en la actualidad la constituyen. Respecto de los vinos de producción nacional pueden los Departamentos declararlos incluidos o no en dicha Renta. La Renta de Degüello de Ganado Mayor la constituye un impuesto que no puede exceder de dos pesos oro para el macho y de dos pesos cincuenta centavos oro para la hembra, sobre cada res bovina que se dé al consumo.

Teniendo en cuenta la rutina histórica declarada anteriormente debemos optar por contextualizar la temática en las investigaciones realizadas por autores conocedores de la materia y que otorgan un amplio recorrido en el marco de los impuestos territoriales, la primera investigación de ese tipo que nos da luz de cómo se fundamenta en primera instancia la base ideal de los impuestos territoriales, es en consecuencia el informe de la comisión de estudios de la estructura tributaria territorial creada por el gobierno nacional, que tiene como propósito y objetivo el de estudiar los principales impuestos subnacionales posterior al proceso descentralizador. En el informe anual del año 2020 a raíz de sus investigaciones dejaron claro que como lo indica la (Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano, 2021):

Colombia ha presentado tradicionalmente una gran heterogeneidad regional que se manifiesta en desigualdad en índices de pobreza, desarrollo institucional y violencia,

entre otros. Por esto, con miras a garantizar la provisión de bienes y servicios públicos locales que contribuyan a construir tejido social, capacidad institucional y desarrollo económico en departamentos y municipios, los gobiernos locales requieren recursos estables. Así mismo, para fortalecer la autonomía y garantizar que los incentivos de los gobiernos estén alineados con los de los ciudadanos es imprescindible un fortalecimiento del recaudo tributario local. (p. 74)

No obstante, la recaudación de los tributos locales debe observar el cumplimiento de principios de equidad e incurriendo en el menor costo procesal posible. En los impuestos municipales de mayor recaudo hay diversas opciones de optimización.

De tal manera, la misma (Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano, 2021) enuncia:

El impuesto predial unificado genera un bajo nivel de recaudo frente al potencial, dado el rezago en la actualización catastral y la dispersión de tasas. Esto impide una mejor distribución del ingreso y dificulta la conexión que debe existir entre los impuestos locales y los beneficios derivados de la provisión de bienes públicos locales. El impuesto de industria y comercio, por su parte, en su diseño actual es inequitativo horizontalmente, es complejo y difícil de administrar, y puede estimular una localización geográfica de las firmas y actividades ineficiente.

Por otro lado, para fortalecer la autonomía de los departamentos e inducir comportamientos socialmente responsables es necesario fortalecer el impuesto a los vehículos y el impuesto al consumo de cerveza, licores y cigarrillos y tabaco. Además, para simplificar la estructura tributaria, es posible la eliminación de varios impuestos de bajo recaudo. (p. 74)

Un importante aporte que demarca un antecedente claro sobre las referencias que abordan nuestro tema de estudio es también la propuesta de reforma al impuesto de reforma

del impuesto de industria y comercio del estatuto tributario del municipio de Santa Rosa de Cabal, donde su principal aporte es la relación que existe entre el sistema tributario y el desarrollo de la competitividad empresarial a partir de la dinámica económica del municipio, haciendo uso principalmente de los lineamientos normativos y legales.

En palabras de (Gómez Sanchez, Cardona Gil, & Aguirre Dávila, 2018): se hace referencia a su investigación:

De esta manera la investigación comprende un desarrollo sistemático desde diferentes etapas, iniciando con el análisis bibliográfico como estrategia de comprensión teórica, luego mediante el estudio de las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y de la Cámara de Comercio del municipio para su posterior procesamiento y análisis de los resultados que permitieran integrar todas las variables definidas.

Consecuentemente, (Gómez Sanchez, Cardona Gil, & Aguirre Dávila, 2018) afirma que:

Mediante metodologías para priorizar las problemáticas lograron establecer la relación existente entre los indicadores de competitividad y la tributación. Acto seguido se presentan las características económicas principales de Santa Rosa de Cabal como los ingresos por actividades principales, los empleos generados, tamaños de empresas, histórico de registros mercantiles renovados, entre otros aspectos.

Como puede observarse en la propuesta de grado sobre manejos fiscales en ICA en Medellín entre 2018-2019, dando revisión a los efectos acaecidos por el Acuerdo 066 de 2017 donde (Arenas Ortiz & Giraldo Ramirez, 2020) afirma que:

Debemos tener en cuenta que el Impuesto de Industria y Comercio es un impuesto de carácter regional, el cual depende la mayor parte del desarrollo y progreso de un Municipio, se realizará esta investigación con el propósito de conocer los resultados

relacionados con el recaudo del impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Medellín para el año 2018 y 2019, años en los cuales entra en vigor el Acuerdo 066 de 2017 que trae consigo cambios muy relevantes relacionados con este impuesto. (p. 9).

En la misma línea, los mismos (Arenas Ortiz & Giraldo Jimenez, 2020) definen las intenciones del acuerdo tributario de Medellín, mencionando que:

Con la puesta en marcha del Acuerdo 066 de 2017 donde tiene como propósito primordial proporcionar seguridad jurídica a los contribuyentes y simplificar el sistema tributario, también generó mayor confianza para la inversión, impulsando el desarrollo social, económico y favorece la legalidad como herramienta de progreso, estableciendo medidas de control para minimizar la evasión y la elusión fiscal por medio del otorgamiento de beneficios tributarios, tanto para las personas naturales como jurídicas.

Es de anotar que dichas normas en conjunto constituyen un cuerpo normativo que además de extenso y completo, es una herramienta para los contribuyentes cumplir con sus obligaciones tributarias ante el Municipio y de parte de éste un instrumento de gestión fiscal idóneo para la determinación de sus tributos, y al mismo tiempo un referente normativo para otros municipios.

Finalmente, los mismos Arenas Ortiz y Giraldo Jimenez anotan la necesidad de sumarle actualidad al marco normativo fiscal de la ciudad ratificando que:

(...) el propósito de actualizar el estatuto tributario del municipio de Medellín obedece a una inclusión de actividades mercantiles, lo que repercute de forma ineficiente en la economía del municipio, debido a que existen actividades novedosas en el sector mercantil de servicios, por lo que obedece a implementar nuevas políticas de fortalecimiento de los impuestos con bases no móviles para mejorar el recaudo a través de un mayor esfuerzo fiscal. Posiblemente las políticas sobre este tipo de

impuestos se pueden dirigir más fácilmente hacia aumentos en el recaudo que aquellas sobre las actividades gravables. (p. 11).

A nivel departamental, los investigadores (Fino Serrano & García Garzón , 2015) determinan el contexto regresivo del sistema impositivo subnacional:

(...) el panorama continúa sustentado en la capacidad que tengan los gobiernos regionales de incrementar el vicio para que la población incremente el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y juego de suerte y azar, que constituyen la columna vertebral de sus recursos y que se clasifican como impuestos indirectos, los cuales son por naturaleza regresivos. De otro lado, los ingresos municipales presentan un resultado similar frente a la inequidad tributaria, por cuanto la mayor parte de los ingresos propios provienen de los impuestos al consumo (industria y comercio), que se caracterizan igualmente por ser de naturaleza regresiva. (p. 61).

Sumado a lo dicho, (Fino Serrano & García Garzón , 2015) realizan una aproximación a la regresividad de los procesos impositivos en departamentos, municipios y distritos en los siguientes términos:

La estructura tributaria departamental es altamente regresiva, por cuanto sustenta sus recaudos en impuestos indirectos, favoreciendo la inequidad en la redistribución de la riqueza en nuestro país. La estructura tributaria municipal, es igualmente regresiva, por cuanto sustenta sus recaudos en el impuesto de industria y comercio que es indirecto, lo que aumenta la inequidad en la redistribución de la riqueza en nuestro país. La obligación de aportar a las cargas públicas territoriales, tanto a nivel departamental como municipal son inequitativas, por cuanto el sistema tributario territorial no se encuentra ajustado al principio constitucional de la progresividad, lo

que determina que la desigualdad social del país no se soluciona por la función redistributiva de la hacienda pública. (p. 70).

Finalmente, (Fino Serrano & García Garzón , 2015) abordan en el texto mencionado, la necesidad de actualizar las disposiciones fiscales en los gobiernos subcentrales en Colombia, de la siguiente forma:

Se debe propender por una reforma tributaria territorial estructural, que corrija la regresividad en el recaudo de los diferentes impuestos tanto a nivel departamental como a nivel municipal, que conlleve a que la obligación de aportar a las cargas públicas territoriales sea equitativa. (p. 75)

En síntesis, el contexto de las referencias citadas hace parte del conglomerado de estudios e investigaciones que demarca la preocupación que establece un tema sensible como lo es los tributos municipales, siendo un tema crucial para incentivar el desarrollo local y regional de nuestro país, sin antes mencionar la incidencia que deseamos formar para la obtención de la soberanía fiscal autónoma de las regiones.

Otro antecedente de gran relevancia y con una confiable justificación teórica es el trabajo de grado de (Barajas Pinto, Sandoval Herrera, & Jaimes Benjumea, 2015) presentado ante la Universidad Santo Tomas ubicada en el Municipio de Bucaramanga - Santander, para optar por el título de Especialista en Finanzas Públicas.

Este proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el estatuto tributario municipal de Molagavita - Santander donde se establece el régimen procedimental y sancionatorio le ofrece la oportunidad a los ciudadanos del Municipio de una carga impositiva dentro de los principios de justicia y equidad, acorde y ajustada a la cambiante normatividad en materia tributaria, permitiendo el beneficio de la población y el sostenimiento del ente municipal a través de una adecuada financiación de los gastos de funcionamiento e inversión social. (p. 10)

Bajo una óptima semejante, (Barajas Pinto, Sandoval Herrera, & Jaimes Benjumea, 2015) sostiene que en su investigación se:

(...) contempla el conjunto de principios, normas jurídicas y reglas generales necesarias para determinar los tributos, impuestos, tasas y contribuciones fiscales su forma de fijación, liquidación, discusión, cobro, recaudo y administración no sólo en cuanto a sus aspectos sustantivos sino también en cuanto a los aspectos procedimentales en relación con los contribuyentes obligados a su pago, y la forma del ejercicio de los derechos y obligaciones tanto del ente Municipal como de los sujetos pasivos en el proceso de fiscalización tributaria. (p. 11)

Finalmente, (Barajas Pinto, Sandoval Herrera, & Jaimes Benjumea, 2015) define la importancia del recorrido normativo histórico territorial aseverando que:

(...) se hace necesaria la recolección de información sobre el código de rentas actual del municipio en estudio, así como de otros municipios ubicados dentro de la misma categoría y la consolidación de la información de la normatividad vigente que permita una actualización muy acertada y acorde con la situación actual de los municipios categoría seis de la región.

Se sabe que el código de rentas municipal es la única herramienta local con el cual pueden fortalecer el recaudo de los diferentes tributos y a su vez por este medio financiar la inversión social y otras apropiaciones relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Marco Teórico

Aproximación Histórica del Tributo

Históricamente, el concepto de tributo se derivó de manera natural partiendo de las imposiciones dinerarias a los ciudadanos y en favor de los gobiernos quienes en la mayoría

de los casos requerían recursos económicos para financiar los gastos públicos y asegurar condiciones dignas de habitabilidad colectiva. En palabras de García-Novoa (2012): “El tributo sería [durante la edad media] consecuencia del sometimiento de los súbditos a los señores, incluso cuando se van consolidando los Estados nacionales con fines absolutistas”.

No obstante, la concepción de tributo aún no revestía importancia jurídica y no se consideraba en derecho escrito, lo cual aminoraba el vínculo económico entre gobernantes y pobladores y con ello la imposibilidad de agotar cualquier potestad recaudatoria atribuida a las máximas autoridades administrativas, de tal manera que, se consideró imperiosa la inclusión de las obligaciones fiscales dentro de los mandatos constitucionales propias de los Estados modernos. De esta manera, y parafraseando a Benitez Rivas (2008), corresponde a los juristas definir toda característica de los tributos sumado a las potestades endilgadas a diversas instituciones para su debido recaudo, administración y disposición.

Así las cosas, solo hasta finales del siglo XIX se evidencia en Alemania la incorporación de modelos fiscales impositivos bajo una relación hacendal de poder liderada por los gobiernos y donde las instituciones representaban entre otras potestades tributarias que descargaron en los pueblos una relación obligacional de carácter económico para jalonar la subsistencia estatal. Paralelamente, en Francia se suscitaban amplias discusiones para la aceptación del otorgamiento de amplias facultades tributarias a los gobiernos en términos de la imposición y discusión de conflictos propios de la interpretación normativa.

Ahora bien, fue sólo hasta el siglo XX cuando los sistemas jurídicos latinos iniciaron la adopción y aceptación de los mecanismos europeos en pro de constitucionalizar los tributos operados bajo el imperio del estado y formando parte esencial de la hacienda pública con la cual se nutren económicamente los gobiernos y en tal sentido maximizan los recursos destinados a la reinversión social y redistribución de la renta como elementos infaltables de la política fiscal.

De esta forma, los estados latinoamericanos forjaron sus caminos con la aprobación de constituciones nacionales replicando potestades parlamentarias absolutas en materia fiscal. Para el caso de Chile, en palabras de Ribera-Neumann (2016) “la potestad tributaria está limitada formalmente en cuanto exige la constitución que los tributos sean creados por la ley. Además, los tributos tienen limitaciones materiales, esto es, restricciones absolutas que violentadas derivan en inconstitucionalidad”.

De otro lado, el artículo 158 de la Constitución Política del Estado Boliviano (CPE) atribuye a la asamblea legislativa plurinacional la potestad de creación y modificación de normativa relativa a los tributos del orden nacional, y en sobre la tributación local, asigna potestades derivadas a los gobiernos departamentales y municipales, así lo explica Santiestebanv (2011):

Las Tasas Nacionales deberán ser creadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en los Departamentos por la Asamblea Legislativa Departamental; en los Municipios por los Concejos Municipales, a propuesta de sus órganos ejecutivos, y que las Autonomías Indígena Originario Campesinas también podrán crear y administrar las Tasas, Patentes y Contribuciones Especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo con la Ley.

Finalmente, el caso argentino no se aparta de la realidad en mención dado que su carta constitucional ordena y asigna al Congreso el cumplimiento del principio de *reserva de ley* para la creación de tasas y contribuciones a sus pobladores en el orden nacional y territorial (Argentina - Artículo 75, 2004), con lo cual, las repúblicas latinoamericanas han expresado voluntades en sus procesos constituyentes sobre el cumplimiento de tareas regulatorias en materia fiscal desde sus congresos, con el único fin de aplicar manifestación popular a las cargas tributarias que bajo la condición *erga omnes*, todo ciudadano debe soportar.

El Sistema Tributario Colombiano

El modelo tributario actual en Colombia cuenta con sus fundamentos constitucionales especialmente en el Título XII llamado “Régimen económico y de la Hacienda Pública” donde no solo se enuncian las generalidades del sistema, también desarrollan temas de presupuesto público, distribución de recursos y funcionamiento de la banca central en el país.

Así las cosas, y en consonancia con los demás países de América del Sur, Colombia soporta un sistema tributario basado en la distribución de los poderes públicos a saber: (i) Rama legislativa quien ostenta la potestad originaria en materia fiscal como se explicará en un acápite posterior, (ii) Rama ejecutiva con funciones de recaudo, reglamentación administración, y disposición de ingresos tributarios, y (iii) Rama judicial quien en últimas instancias dirime conflictos entre entidades estatales y particulares.

Consecuentemente, el poder tributario en Colombia se encuentra dividido entre el originario y el derivado, lo cual ha suscitado diversas opiniones de corte académico y jurisprudencial. Entre ellas existen posturas como la de (Piza J. R., 2015) que respaldan la existencia de solo una potestad tributaria atribuida al Congreso de la República, quien en desarrollando sus encargos principales, tramita las leyes fiscales en tiempos de paz y con plena sujeción al artículo 338 Superior creando gravámenes con sus cinco elementos fundamentales¹ y de esta forma seguir nutriendo el sistema impositivo nacional conservando a plenitud el principio de *reserva de ley* donde se reviste toda norma de voluntad popular.

De otro lado, y en defensa de la partición de potestades tributarias, la Corte Constitucional en Sentencia C 506 de 2005 expuso la autonomía de carácter *derivado* del que gozan las entidades territoriales en Colombia, dado que la Carta abre la posibilidad para que Asambleas y Concejos impongan contribuciones fiscales y parafiscales. No obstante, el ejercicio impositivo de las corporaciones en mención no podrá llevarse a cabo inobservando

¹ Los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas.

el principio de *legalidad* por medio del cual se otorga representatividad democrática a los tributos a crear, retornando nuevamente a la potestad única y originaria con que cuenta el Congreso de la República.

En síntesis, el mecanismo utilizado para la emisión de normativa tributaria en Colombia nace del legislador y se extiende a Asambleas y Concejos Municipales y Distritales en pro de incorporar disposiciones nacionales con plena incidencia en los territorios buscando nutrir los presupuestos y dar respuesta a sus fines esenciales, especialmente el cumplimiento de necesidades básicas insatisfechas como salud, educación y vivienda.

De otro lado, el sistema tributario colombiano está soportado en principios constitucionales que parten desde vincular económicamente a todo ciudadano con las contribuciones², pasando por las garantías generales como la equidad horizontal y vertical que pretenden generar cargas fiscales en condiciones semejantes a contribuyentes con realidades económicas iguales, e imposición variable para obligados tributarios con situaciones contributivas distantes. Asimismo, el aparato fiscal se apoya del concepto de justicia en el sentido de propender por el otorgamiento de cargas dinerarias ajustadas a normativa que reconozca las capacidades contributivas de los responsables.

En concordancia, Colombia cuenta con una estructura tributaria ampliamente amparada en el texto superior, garante del principio de economía procesal y sedienta por otorgarle mayor progresividad con el ánimo de crear conciencia colectiva en el ciudadano, culturizando al obligado y generando sensibilidad desde las entidades recaudatorias como la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, las Secretarías de Hacienda Departamentales y Municipales que si bien han adaptado y adoptado las disposiciones normativas nacionales, actualmente son carentes de herramientas tecnológicas y de inteligencia artificial que les permitan optimizar su accionar y maximizar los ingresos

² Constitución Política de Colombia. Art. 95, numeral 9. **4 de julio de 1991.**

públicos de carácter tributario en observancia de principios adyacentes como el respeto por el debido proceso, igualdad procesal y buena fe que permanentemente asisten al ciudadano colombiano.

La Tributación Territorial en Colombia

Como se anotó, la facultad impositiva en el sistema tributario colombiano se deriva en el poder primario atribuido al Congreso de la República, y en el poder derivado o limitado con que cuentan los órganos de elección popular en los departamentos, municipios y distritos. En tal sentido, y bajo el amparo constitucional³ tanto las Asambleas como Concejos asumen responsabilidades para el ordenamiento de los territorios a través de políticas económicas y fiscales que, en observancia de todo principio tributario, adoptan, *–los tributos del orden territorial deben ser creados por medio de leyes de la República acatando el principio fiscal de representación o reserva de ley–* modifican y eliminan contribuciones locales.

Así las cosas, es labor a voluntad del cuerpo de representación popular incluir en los estatutos de rentas los nuevos tributos que desde el orden nacional se dispongan, así como cambios en temas procedimentales o recaudatorios de acuerdo a las realidades culturales, económicas y sociales que viva cada departamento, municipio o distrito, en adelante *territorios*.

Sumado a lo dicho, es común evidenciar gran cantidad de impuestos, tasas y contribuciones creadas desde Asambleas y Concejos a fin de fortalecer los fiscos locales y desconociendo abiertamente el principio de representación que toda carga fiscal debe guardar. Lo anterior, aporta negativamente a la consecución de un modelo tributario simplificado y coherente, así lo afirma la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) al decir que la diversidad fiscal tiene repercusiones importantes en materia de eficiencia tributaria y efectos económicos para las regiones,

³ Constitución Política de Colombia. Artículo 287. 4 de julio de 1991.

inobservando la intención del legislador por gravar la posesión y el consumo de bienes y servicios (p. 18).

De otro lado, la tributación territorial en Colombia ha reflejado históricamente una desarticulación importante, esto en consideración de las diferencias más marcadas propias de la geografía nacional, las diversas culturas e idiosincrasia de las seis regiones definidas en el país. A esto se suman externalidades que en ocasiones impactan a los territorios, acceso a recursos naturales, explotación de estos entre otros.

Sobre el particular, Ocampo-Orrego, Valencia-Salazar, & Pineda-López (2018), explican las condiciones irregulares que en materia tributaria local se presentan en los territorios, especialmente en el Departamento de Risaralda:

Ahora, a pesar de gozar de reserva de ley no todos los municipios incluyen los 24 tributos; ello, pudiese obedecer, en algunos casos, a la particular actividad económica que genera el tributo y la cual no se realiza en la jurisdicción donde el gravamen no se encuentra consagrado (ejemplo: impuesto a la explotación de oro, plata y platino) (p. 70).

Dicho esto, afloran los distintos marcos normativos tributarios subnacionales y con ellos una fuerte multiplicidad de impuestos, tasas y contribuciones que en términos económicos poco aportan a las arcas locales, denotan ineficiencia procesal y claramente dejan ver la inoperancia jurídica de cada territorio.

Finalmente, es válido afirmar que en la actualidad la aplicación de la tributación por parte de gobernaciones y municipios se encuentra supeditada al mandato legal emanado por el Congreso de la República, toda vez que los territorios tienen una maniobrabilidad casi nula de los componentes del tributo, únicamente reducido a las modificaciones en los rangos tarifarios. Lo dicho se sustenta en las leyes marco en materia fiscal, que desde el legislativo contienen los demás elementos de la carga fiscal y en últimas, limita a las entidades

territoriales a un escaso recaudo, cada vez más corto si se observan las responsabilidades económicas que sobre ellos recaen.

Consecuentemente, Piza (2017) se refiere a las intenciones del legislativo colombiano:

(...) no les interesa cambiar la situación actual del deteriorado proceso descentralizador, no les conviene que los municipios y los departamentos sean verdaderamente autónomos, pues perderían el control que ejercen sobre lo que constituye su hábitat político natural y su principal fuente de poder electoral (p. 14).

Fiscalidad en Municipios de 6ta Categoría, Caso San Carlos Antioquia

Una vez surtido el proceso descentralista en Colombia y fortalecido con la Constitución Política, tanto Departamentos como Municipios y Distritos dieron marcha a la autonomía que la Carta les permite, especialmente en lo relativo a las rentas territoriales que a la postre dieron forma a sus presupuestos de rentas y ley de apropiaciones. No obstante, la *autonomía derivada* atribuida a las entidades subnacionales se ha visto vulnerada en diversas ocasiones, si bien la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015)⁴ expresa que “en la actualidad hay vigentes 13 tributos departamentales, 20 municipales (...)”, el mismo estudio revela la existencia de 24 tributos creados y cobrados en territorios sin observancia del principio de *reserva de ley*, entre los cuales se encuentran el impuesto de registro de patentes, marcas y herretes, papelería y trámites y tasas de sistematización.

⁴ En este apartado, la comisión de expertos explica la evolución de los tributos territoriales y argumenta serias dificultades en el sistema fiscal local.

De otro lado, toma importancia considerar la clasificación municipal en Colombia a la luz de la Ley 617 de 2000⁵ donde se dictan pautas para asignar categorías a los territorios según sus ingresos corrientes de libre destinación y el número de habitantes. Así, las categorías existentes son Especial, primera y segunda denominados grandes municipios, tercera y cuarta, territorios intermedios, y, quinta y sexta, conocidos como municipios básicos.

De acuerdo con lo anterior, la figura 1 refleja la cantidad de municipios por categoría según la Resolución 400 de 2019 de la Contaduría General de la Nación, así:

Tabla 1.

Distribución de los municipios según categorización

| Vigencia 2020 | | | |
|---------------------------|-----------|----------------------|------------|
| | Categoría | Número de Municipios | Porcentaje |
| Grandes Municipios | Especial | 5 | 0.45% |
| | 1 | 27 | 2.45% |
| Municipios Intermedios | 2 | 21 | 1.91% |
| | 3 | 21 | 1.91% |
| | 4 | 22 | 2.00% |
| | 5 | 40 | 3.63% |

⁵ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

| Vigencia 2020 | | | |
|--------------------|-----------|----------------------|------------|
| | Categoría | Número de Municipios | Porcentaje |
| Municipios Básicos | 6 | 965 | 87.65% |
| | Total | 1101 | 100% |

Fuente: Adaptado de “Distribución de los municipios según categorización” (p. 29), por Justine. Perea & Delúquez, Keyla, (2020). Pontificia Universidad Javeriana.

Claramente, en Colombia la cantidad de municipios de sexta categoría es muy superior que los territorios con otras clasificaciones con una participación cercana al 90% siendo entonces las localidades de más baja categoría los de mayor participación territorial y con ellos, niveles de ingresos propios sumamente bajos, con lo cual reviste importancia la reducida capacidad para generar recursos de carácter tributario. Asimismo, diversas problemáticas se suscitan a raíz del bajo recaudo en territorios de categorías bajas, entre ellas la ya conocida *pereza fiscal* que obliga al gobierno nacional a incrementar el volumen de transferencias y así subsidiar la existencia económica de los municipios.

Consecuentemente, varios autores se han referido al tema proponiendo alternativas para mitigar el fenómeno acaecido desde la promulgación de la Constitución Política y las leyes que la desarrollan, al respecto Cubides (2018), recomienda para los municipios de sexta categoría “que la administración y recaudo de los impuestos propios sean encargados a la Administración Tributaria Central (DIAN), que apoyaría estas funciones a través de las direcciones seccionales” (p. 204).

Aunado a lo expuesto, cabe resaltar el desequilibrio presupuestal que presentan los municipios de categoría sexta y especial, si bien las necesidades, gasto e inversión no se asemejan, la brecha se zanja debido a la ausencia de recursos económicos en territorios de menor categoría, en estos términos de Romero & Gómez (2018):

Los puntos de reforma fiscal subnacional establecidos por parte de las evaluaciones practicadas por la OCDE al sistema tributario territorial colombiano, en últimas persiguen los mandatos de pugnar por un sistema de finanzas equilibrado entre rentas tributarias y transferencias de fondos entre distintos niveles de gobierno, así como la ampliación de la base imponible en los tributos subnacionales, tendencia que actualmente viene siendo implementada en mayor medida dentro de los países miembros de la OCDE (p 384).

Ahora bien, el Municipio de San Carlos Antioquia es un territorio geográficamente ubicado en la subregión del oriente del departamento, cuenta con una población cercana a los 14.850 habitantes distribuidos en un 63% de residentes urbanos y 37% ubicados en áreas rurales y cuyas actividades económicas principales obedecen a la producción primaria y agrícola especialmente café, yuca, maíz, frijol entre otros. Sumado a lo anterior, el municipio cuenta con una ubicación estratégica con altitudes que oscilan entre los 150 y los 2.200 msnm, lo cual le atribuyó características especiales para construcción de tres hidroeléctricas en su jurisdicción como lo explica (Aristizabal, 2020)

Playas: propiedad de EPM, esta hidroeléctrica aprovecha el agua de los ríos Nare y Guatapé que llega de las descargas de la hidroeléctrica Jaguas y Guatapé. Se ubica entre los municipios de San Rafael y San Carlos. Esta hidroeléctrica también es conocida como J. Emilio Valderrama. Aporta 1.166 GWh de energía al sistema nacional. (p. 17)

Adicionalmente, sobre el particular (Aristizabal, 2020) enuncia las cualidades de las plantas de mayor envergadura del territorio:

San Carlos: esta central es una de las que posee mayor capacidad a nivel de país, ya que genera cerca de 1.240 MW (Megavatios). Está ubicada en el municipio de San Carlos y fue puesta en funcionamiento entre los años de 1984 y 1987. Calderas: aprovechando los ríos Calderas y Tafetanes tiene una capacidad de generación de 26 MW. Se localiza entre los municipios de San Carlos y Granada. Esta central se construyó entre los años de 1982 y 1986 y entró en funcionamiento en 1988. (p. 17).

De esta manera, el Municipio de San Carlos nutre sus presupuestos de rentas año tras año con elementos propios generalmente derivados de gravar la posesión de bienes inmuebles y el desarrollo de las actividades mercantiles naturales de la región, y, no menos importante, de la percepción de recursos económicos departamentales y nacionales por concepto de Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR).

Paralelamente, la configuración presupuestal de San Carlos - Antioquia considera 23 tributos vigentes en su actual código de rentas Acuerdo 029 de 2013, no obstante, se refleja del total de sus rentas anuales, únicamente el 12% de fuente tributaria donde predominan los impuestos prediales y de industria y comercio como es regular en la mayoría de los municipios en Colombia. Lo anterior zanja las diferencias entre territorios de mayores categorías y los municipios básicos, los que demandan un esfuerzo capital de parte del gobierno nacional para evitar que localidades como San Carlos cedan espacios en el campo de la inviabilidad municipal.

Capítulo III - Aspectos Metodológicos

Aspectos Metodológicos

El ejercicio investigativo en cualquiera de sus niveles exige dentro de la exploración y apropiación de diversas herramientas metodológicas en pro de establecer estrategias, técnicas, y procedimientos de las que se valdrá el autor para estructurar su idea de investigación y obtener así los resultados esperados. En palabras de Alonso (2017), el diseño metodológico en una investigación “es un diseño estratégico orientado a obtener información y establecer actividades, que permitan cumplir los objetivos, dando respuesta a la pregunta o hipótesis (...)” (p. 57).

Así las cosas, tras un profundo abordaje investigativo sobre temáticas vinculadas, en el presente capítulo detallan los instrumentos utilizados para recabar información de importancia académica, el tratamiento de las cifras y datos y su incidencia en el resultado de investigación bajo premisas de responsabilidad y confiabilidad en el manejo de referencias de carácter reservado que poseen altos niveles de sensibilidad.

Diseño y Tipo de la Investigación

La presente investigación se desarrolla en el ámbito cualitativo donde los autores plantean una problemática a resolver, buscando con ello el fortalecimiento de las teorías existentes en torno a la tributación territorial en Colombia abordando los preceptos generales a nivel nacional e internacional, y obteniendo como resultado nuevas alternativas de consulta para investigadores desde las ópticas profesionalizante, maestrante o doctoral.

De acuerdo con Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista-Lucio (2006), las investigaciones cualitativas aluden a procesos inductivos donde se reconocen las realidades actuales, recopilando información de diversas fuentes como personas con fuerte incidencia en el campo de estudio y yendo desde lo particular a lo general sin acudir a probar

las hipótesis planteadas. Asimismo, los autores en mención destacan de la investigación cualitativa, la posibilidad de profundizar en las cifras y datos obtenidos, logrando así mayor poder interpretativo y plena naturalidad en el tratamiento del contenido académico, dadas las posibilidades que brinda en el desarrollo de proyectos que buscan dar claridad a aspectos antropológicos y en discusiones generales sobre conductas humanas e impactos socioeconómicos.

Consecuentemente, en este texto se busca el reconocimiento de la situación fiscal de los territorios de bajas categorías en Colombia, las posibilidades con que cuenta desde una mirada constitucional y legal, y, por supuesto, las herramientas existentes propendiendo por jalonar cada vez con más fuerza la autonomía fiscal que se les ha atribuido desde la Carta Política de 1991.

Ahora bien, la práctica investigativa actual tendrá como base la consecución de datos desde un trabajo de campo desde el Municipio de San Carlos en Antioquia y la realización de diversos análisis de información obtenida en múltiples fuentes municipales y nacionales con relación directa al objeto de estudio. Cabe aclarar que, según lo expresa Cabezas-Mejía, Andrade-Naranjo, & Torres-Santamaría (2018). Como es sabido en este tipo de investigaciones, es posible que, a lo largo del ejercicio académico, se susciten nuevos y diversos interrogantes conducentes a replantear apartados del texto, dadas las cambiantes realidades del sistema impositivo colombiano.

De otro lado, la investigación actual se desarrolla bajo una finalidad aplicada dado el objeto de estudio encaminado a optimizar las condiciones fiscales, económicas y sociales del municipio de San Carlos y en su misma línea, generar apoyos teóricos y académicos para la resolución de conflictos semejantes en territorios con características culturales, comerciales, tributarias, recaudatorias y de categorías similares. De igual forma, el enfoque del proyecto se considera descriptivo según el análisis de las dinámicas fiscales de la entidad territorial;

Alonso (2017), atribuye a este tipo de proyectos la capacidad de “reseñar rasgos, cualidades y atributos de la población objeto de estudio (...), asimismo, (...) señala cómo operan los fenómenos implicados en un problema concreto” (p. 13).

Finalmente, al ejercicio investigativo se suma la característica documental debido al rastreo bibliográfico de los datos utilizados para el desarrollo de los objetivos. En su mayoría, la obtención de la información deviene de normativa tributaria, libros, artículos de investigación, tesis de grado maestrantes y doctorales, entre otros. Sumado a lo dicho, Quezada (2010), citado por Cabezas-Mejía, Andrade-Naranjo, & Torres-Santamaría (2018), explica que:

El objetivo de la investigación documental es elaborar un marco teórico conceptual para formar un cuerpo de ideas sobre el objetivo de estudio. Con el propósito de elegir los instrumentos para recopilación de información es conveniente referirse a las fuentes de información (p. 35).

Y de esta forma compilar resultados de investigaciones previas a fin de contrastar ideas y generar alternativas en beneficio de los municipios de quinta y sexta categoría.

Técnicas de Recolección de Datos

Dentro de cada instrumento se pueden distinguir dos aspectos diferentes: un aspecto de donde involucra la forma y otro donde se genera un contenido. La forma se refiere al tipo de aproximación que se establece de manera empírica, a las técnicas que se usaron para desarrollar esta tarea, la cual establece un comportamiento clave a la hora de esclarecer conceptos evaluados. En cuanto al contenido, éste queda expresado en la especificación de los datos concretos que se requieren; por tanto, existen una serie de ítems que no son otra cosa que indicadores bajo la forma de preguntas que generan elementos precisos para determinación de un mensaje evaluativo claro.

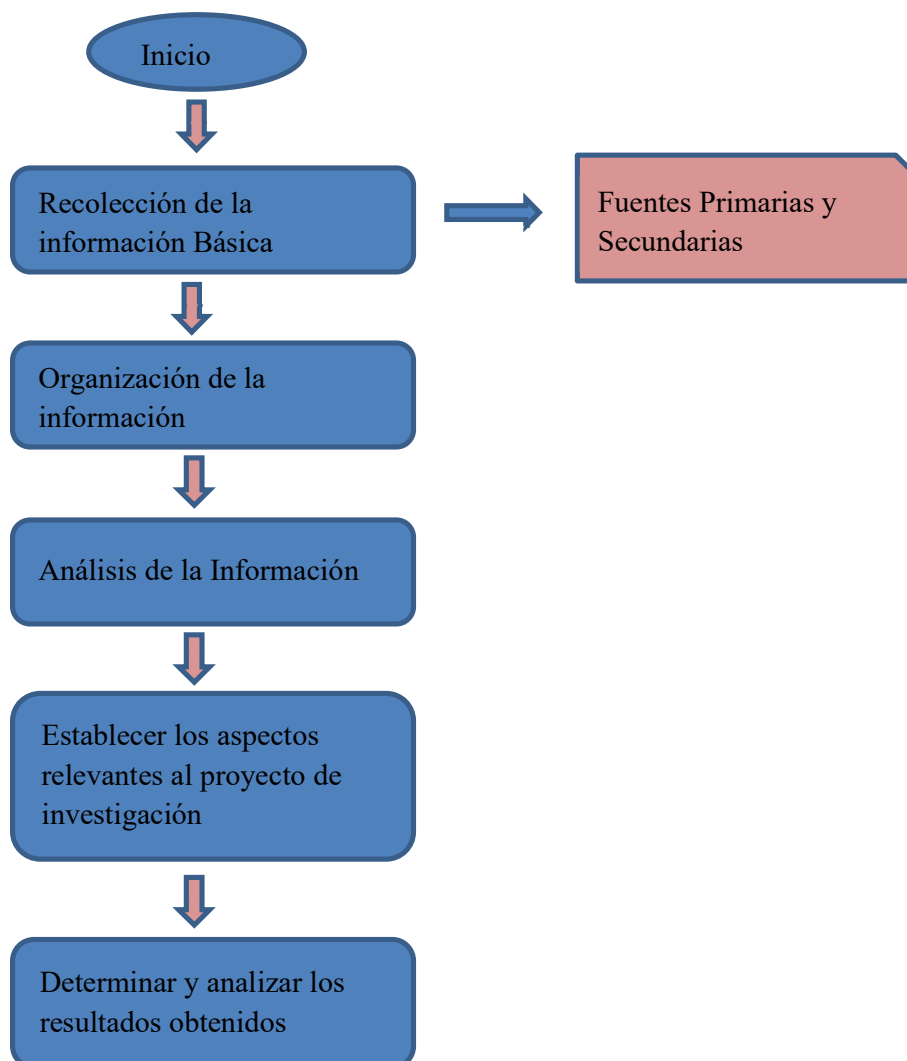
De otro lado, la información necesaria para el desarrollo de la investigación se obtendrá tanto de fuentes primarias como secundarias; valiéndose de consultas con expertos en la materia a través del instrumento de recopilación de datos como los son investigadores del tema en el ámbito nacional, personas involucradas en el panorama tributario, conceptos de agremiaciones o empresas vinculadas con los objetivos de la investigación, además de otras formas de investigar basadas en los recursos Web, análisis de documentos recurriendo a fuentes bibliográficas, sentencias, decretos, estatuto tributario, constitución política de Colombia, videos del tema, entre otros.

- Fuentes Primarias: asesorías del proyecto, discusiones con el secretario de hacienda pública, secretario de planeación, alcalde y concejo municipal.
- Fuentes Secundarias: la conforman las fuentes de información internas como: revistas, folletos, documentos, sentencias, resoluciones y acuerdos municipales; y las fuentes de información externas como: recursos Web, legislación, doctrina, sentencias, biblioteca física, biblioteca virtual.

Tratamiento y Análisis de la Información

El ejercicio planteado es también un sistema de principios y normas que ayudan a aplicar los métodos, pero realizan un valor distinto. Las técnicas de investigación se justifican por su utilidad, que se traduce en la optimización de los esfuerzos, la mejor administración de los recursos y resultados óptimos del análisis de datos.

Según (Morales, 2003) “la investigación documental tiene la particularidad de utilizar como una fuente primaria de insumos”. Teniendo en cuenta lo anterior esta investigación se basará en el análisis e interpretación de diferentes tipos de documentos que serán consultados de diversas formas a lo largo de la misma, con lo cual se pretende dar una respuesta a la pregunta de investigación planteada.

Figura 1.***Tratamiento de la información***

Nota: Autores, Basado en el libro Metodología de la investigación, pág. 7

Capítulo IV - Análisis y Discusión de Resultados

El presente capítulo contiene los resultados de la actual investigación, donde se evidencian los hallazgos más relevantes del proceso fiscal territorial específicamente en el municipio de San Carlos Antioquia. El desarrollo de este apartado consta de tres momentos, iniciando con la exposición de la estructura normativa de carácter fiscal que asiste al municipio objeto de estudio, el segundo acápite denota la actualidad social, cultural y

económica del territorio y su impacto en la fiscalidad, finalmente, la investigación propone los argumentos que instan a San Carlos a actualizar su normativa tributaria, propendiendo por la eficiencia y un óptimo desempeño fiscal, con lo cual, se aportan herramientas suficientes para una optimización sustancial del recaudo, la gestión y la fiscalización de competencia del municipio.

Marco Normativo del Municipio de San Carlos - Antioquia

Los concejos municipales son actores claves en la gestión del desarrollo de los territorios. Es la corporación político - administrativa con funciones ligadas de forma estrecha con la mejor condición de vida de la ciudadanía y la maximización de recursos económicos.

Es muy importante conocer las disposiciones normativas territoriales para fundamentar los avances de la investigación con miras a maximizar el recaudo de los municipios por las rentas que les son propias por designación constitucional, garantizando herramientas que jalonen tal fin. Así las cosas, se dota al territorio intervenido de instrumentos jurídicos, técnicos y fiscales que le insten a mejorar su condición económica y recaudatoria.

Cabe señalar que el génesis estructural en materia de impuestos en los municipios de Colombia se encuentra fundamentado o amparado en la carta política, donde establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos⁶:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

⁶ Artículo 387, Constitución Política de Colombia.

4. Participar en las rentas nacionales.

Así, la distribución temática del marco normativo que impacta los tributos territoriales puede comprenderse como a continuación se describe según disposiciones preliminares de la legislación colombiana en materia de impuestos.

Tabla 2.

Disposiciones preliminares de la legislación colombiana en materia de impuestos

| Cuerpo Normativo | Implicación Normativa |
|---|---|
| Artículo 338, Constitución Política de Colombia | No se pueden crear tributos a nivel territorial sin una ley que los establezca o autorice, establece de forma general que en tiempo de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y concejos distritales - municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, es decir los tributos nacen de las disposiciones constitucionales y legales – Principio de legalidad y reserva de ley. Respectivamente. |
| Artículo 362, Constitución Política de Colombia | Los impuestos de las entidades territoriales gozan de protección constitucional es decir se desarrolla el concepto de autonomía fiscal en los departamentos y municipios como medio para lograr una eficiente de recursos públicos |

| Cuerpo Normativo | Implicación Normativa |
|--|--|
| Artículo 363, Constitución Política de Colombia | Se consagran los principios fundamentales y constitucionales del tributo donde se construye un sistema tributario basado en el predominio de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guie la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y financiamiento. |
| Artículo 32, Ley 136 de 1994 – Actualizado con la Ley 1551 de 2012 | Sobre las competencias del concejo municipal para expedir normas, atribuciones para crear, reestructurar o derogar tributos con el cual establece de forma clara la facultad impositiva territorial para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado. |
| Ley 14 de 1983 de (Julio 06) Modificada por la Ley 75 de 1986 | Fortalecer la autonomía de las entidades territoriales y así buscar que los ciudadanos alcancen el mayor grado de bienestar y prosperidad general por medio del fortalecimiento de los fiscos de los departamentos y municipios modificando significativamente la estructura productiva |

| Cuerpo Normativo | Implicación Normativa |
|------------------|---|
| | de las regiones propiciando una puja entre localidades subnacionales para atraer contribuyentes a través de tratamientos preferentes en pro del desarrollo económico de los mismos. |
| Ley 44 de 1990 | En primera medida la tasación catastral es la definición económica de los predios urbanos y rurales por medio de un análisis previo del mercado de inmuebles, del avalúo catastral se desprende el impuesto predial que no es más que un tributo que se genera al valor de los bienes inmuebles, la tarifa a aplicar es fijada por los concejos municipales donde el gravamen oficial recae con claridad sobre la propiedad raíz. |

Fuente: Elaboración propia

El numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1551 de 2012 versa acerca de las posibilidades de los territorios. Donde se enuncia que los gobiernos locales pueden adoptar tributos creados en la ley y sus reglamentos acudiendo a principios de transparencia y responsabilidad buscando la mejoría constante del flujo de recursos económicos dando sostenibilidad a la entidad y asegurando recaudo que se traduce en la redistribución de la renta en favor de toda la ciudadanía.

De tal manera, la (Alcaldía de San Carlos, 2021) enuncia que

(...) de acuerdo con las normas de descentralización administrativa en Colombia, en especial la Ley 617 de 2000 que clasifica las entidades territoriales por categorías, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, el municipio de San Carlos se encuentra clasificado en categoría sexta. Esta norma, establece unos límites de gastos de funcionamiento a todas las entidades territoriales de acuerdo con su categorización. Para los municipios de categoría sexta los gastos de funcionamiento no deben sobrepasar el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación de cada vigencia fiscal, y su incumplimiento por más de tres periodos consecutivos puede poner en riesgo su autonomía administrativa como entidad territorial.

En condiciones semejantes, la (Alcaldía de San Carlos, 2021) se aproxima a los resultados de su gestión político-administrativa mencionando que:

El municipio de San Carlos ha venido cumpliendo consecutivamente con los indicadores establecidos en la norma, aunque en algunos periodos ha estado muy cercano al límite del 80% y dependiendo considerablemente de las transferencias para funcionamiento del Sistema General de Participaciones y del porcentaje de libre destinación establecido en la Ley 99 de 1993. De otro lado, financieramente este municipio depende en un alto porcentaje tanto para sufragar los gastos de funcionamiento como para desarrollar sus competencias municipales establecidas en la constitución y las normas de las transferencias nacionales y departamentales, ya que su capacidad institucional, el poco desarrollo del comercio y la industria y su ubicación geográfica en zonas de conflicto dificultan desarrollar estrategias y acciones

que permitan mejorar la generación interna de recursos propios que puedan disminuir la dependencia fiscal y financiera en el corto y mediano plazo.

Ahora bien, el sistema tributario municipal es un instrumento vital para impulsar la economía y desarrollar un sistema fiscal de recaudo eficiente al territorio, hacia la sostenibilidad financiera, la autogestión y la reactivación del comercio, dándole prioridad al impulso de desarrollo sostenible, por medio de la reestructuración normal del ingreso. Al realizar la valoración esquemática e histórica de la legislación tributaria del municipio de San Carlos – Antioquia, se encuentra que el detalle normativo se fundamenta en el acuerdo No. 19 del año 2005.

Dicho lo anterior, para señalar el recorrido normativo es fundamental indicar que bajo el principio de legalidad y expuesto anteriormente en torno al marco legal en nuestra carta magna, se logra manifestar el detalle de los tributos del municipio de San Carlos según el acuerdo firmado el 29 de Noviembre del año 2013 por el cual se modificó y actualizó el código de rentas municipal, que a continuación se alinea en el contexto del punto de partida, consecuente con la actualización señalada y que clasificamos para tener referencias claras de los impuestos tratados.

El acuerdo en mención es el que regula actualmente los tributos vigentes en el Municipio de San Carlos:

Tabla 3.

Tributos vigentes en el Municipio de San Carlos

| Tributos con vigencia en San Carlos - Antioquia | |
|---|--------------------------------|
| 1 | Impuesto predial unificado |
| 2 | Impuesto predial compensatorio |

| Tributos con vigencia en San Carlos - Antioquia | |
|---|--|
| 3 | Impuesto de industria y comercio |
| 4 | Impuesto de avisos y tableros |
| 5 | Impuesto de publicidad exterior visual y avisos |
| 6 | Impuesto de espectáculos públicos |
| 7 | Impuesto a las rifas y juegos de azar |
| 8 | Impuesto a las ventas por el sistema de club. |
| 9 | Impuesto de delineación urbana |
| 10 | Impuesto de ocupación de vías, plazas y lugares públicos |
| 11 | Impuesto de disposición final de escombros en la escombrera municipal |
| 12 | Tarjetas de operación |
| 13 | Coso municipal |
| 14 | Impuesto de alumbrado público |
| 15 | Sobretasa a la gasolina. |
| 16 | Tasa por el servicio de expedición de certificados, paz y salvos, y otros documentos que expide la administración municipal. |
| 17 | Impuesto de degüello de ganado menor |
| 18 | Participación del municipio de San Carlos en el impuesto sobre vehículos automotores. |
| 19 | Contribución especial sobre contratos de obra pública. |
| 20 | Contribución de valorización |
| 21 | Estampilla procultura |
| 22 | Estampilla pro-hospital |
| 23 | Estampilla pro-bienestar del adulto mayor |

De otro lado, dentro de las disposiciones legales y haciendo un análisis sistémico de lo que dejaron las actualizaciones a través de la historia de los tributos al municipio de San Carlos y como adopción e incorporación de normas territoriales con fundamento en el Acuerdo 19 del año 2005 donde amparados en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, artículo 66 de la Ley 383 de 1997, y con sujeción a las normas procedimentales contenidas en el Estatuto Tributario e incorpora nuevas normas derogando los acuerdos del anterior código de rentas, del cual se destacan la creación de la retención en el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, se crea la estampilla pro- hospitales públicos del departamento, la estampilla pro cultura, se establece un descuento del 60% del valor del impuesto de industria y comercio a los contribuyentes ubicados en el centro integrado de servicios, se modificó el impuesto que paga todas las máquinas tragamonedas del municipio de San Carlos Antioquia surtiendo efecto los cambios más relevantes a partir del 01 de enero de 2006.

Luego del Acuerdo No. 19, se realizan algunas modificaciones bajo el Acuerdo No. 18, donde se cambia el nombre de estampilla pro centro de bienestar del anciano por estampilla para el adulto mayor en el municipio de San Carlos, con el fin de fortalecer el equipamiento de los centros de bienestar y centros de vida para la atención del adulto mayor, se realizaron modificaciones al artículo 251 donde se confirma que los recursos provenientes de la estampilla serán destinados a proyectos del plan de desarrollo encaminados al fortalecimiento de los centros de bienestar de ancianos e instituciones para la atención del adulto mayor.

Siguiendo con las modificaciones parciales al código de rentas del municipio de San Carlos, se conserva la línea de jurídica a través del Acuerdo No. 34 por medio del cual se modifica en su momento específicamente el hecho generador para la ocupación transitoria del espacio público donde acuerda la realización de ventas ambulantes y por lo tanto son consideradas como ocupación transitoria de vías o lugares públicos por particulares que

afectan el normal desarrollo de actividades de los ciudadanos, así como también las ventas ambulantes motorizadas en las vías públicas en pro del desarrollo de la población ciudadana y obstaculización del tránsito de otros automotores.

A partir del anterior código de rentas de 2005 y todas las modificaciones que tuvo el mismo, en el año 2013 se propuso el Acuerdo No. 29, por medio el cual se actualiza el código de rentas del municipio de San Carlos Antioquia a los 23 días del mes de diciembre de 2013, es importante destacar que el Acuerdo mencionado tuvo modificaciones parciales dentro del cual se referencia el artículo No. 19, por medio del cual se establecen las tarifas únicas del impuesto de industria y comercio consolidado aplicables bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE que quedó establecido a partir de los 28 días del mes de diciembre de 2020.

Por otra parte, a los 31 días del mes agosto de 2021, se aprobó el Acuerdo No. 05, con el cual se efectuaron unas modificaciones al código de rentas municipal de San Carlos – Antioquia, donde se autorizó la base gravable y tarifa de la sobretasa de la gasolina extra y corriente, las tarifas previstas en el acuerdo se incrementarán a partir del 1 de enero del año 2023, con la variación del IPC certificado por el DANE.

Finalmente, se desarrolla el marco normativo histórico en el municipio de San Carlos desde la autonomía territorial concedida por la Carta Política de 1991, ejercicio que denota con claridad los principales cambios en la fiscalidad municipal de acuerdo con las modificaciones realizadas a la ley. Así las cosas, la exposición de la evolución jurídico-tributaria en San Carlos permite el entendimiento de las decisiones económicas que se han tomado en pro del cumplimiento de los deberes del gobierno municipal y en consecuencia, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

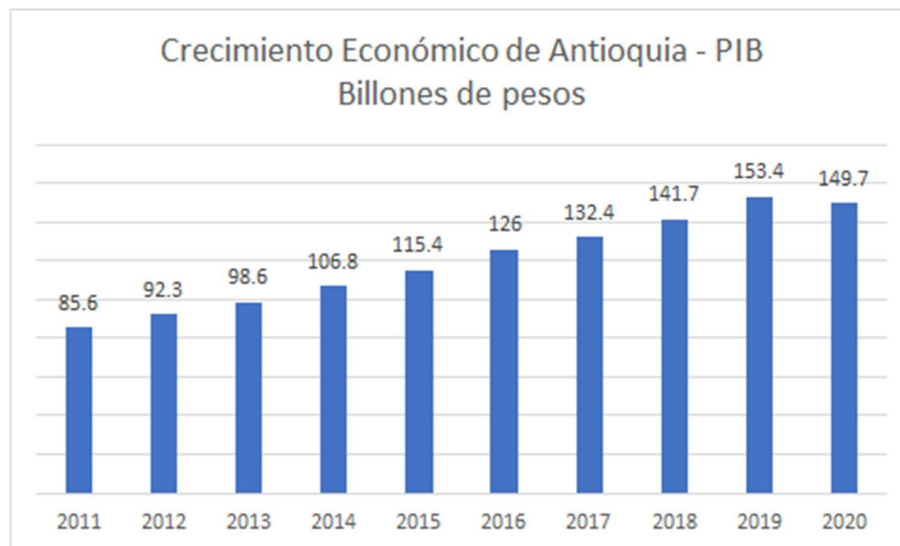
VARIABLES ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES Y SU INCIDENCIA EN LA FISCALIDAD MUNICIPAL

Caracterización del Territorio

Con 6.407.102 habitantes, Antioquia es el segundo departamento con mayor índice poblacional del país (DANE, 2019), cuenta con 125 municipios distribuidos en nueve subregiones denominadas así: Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Urabá y Oriente; a este último lo integran 23 municipios agrupados en cuatro zonas: Valle de San Nicolás, Páramos, Bosques y finalmente Embalses, territorio en el cual se encuentran los municipios de Alejandría, Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Rafael y San Carlos.

El oriente de Antioquia es un territorio destacado a nivel nacional por su potencial turístico, lugares como el Peñón de Guatapé, el Parque Arví entre la Ciudad de Medellín - corregimiento de Santa Elena y Guarne, y el Museo Casa de la Convención en Rionegro, son de gran atractivo para visitantes locales y extranjeros en todas las épocas del año. Asimismo, la subregión sobresale gracias al repunte industrial y empresarial asentado con mayor fuerza durante los últimos 30 años, entre ellos la metalurgia, textiles, flores, manufactura, comercio y actividades inmobiliarias.

Sumado a lo anterior, la estancia del aeropuerto internacional José María Córdova y la zona franca en el Municipio de Rionegro, jalonan la economía regional, promueven la prosperidad para los orientales a través del comercio internacional y la producción local de bienes y servicios que asisten a las necesidades básicas insatisfechas de propios y extraños. Así las cosas, el departamento de Antioquia aporta cerca del 15% del producto interno bruto PIB nacional por medio de sectores como hotelería, la industria y el comercio como actividad predominante en la región y a su vez fuertemente afectada por los efectos de la pandemia de COVID-19.

Figura 2.***Crecimiento económico de Antioquia - PIB***

Fuente: (Fenalco, Antioquia, 2021)

Por su parte, San Carlos es un municipio montañoso de sexta categoría, ubicado a 108 kilómetros de la Ciudad de Medellín, limita con San Rafael y San Roque al norte, San Luis al sur, con Caracolí y Puerto Nare al oriente y al occidente con Granada y Guatapé; caracterizado por su amplia biodiversidad y marcada riqueza hídrica que lo convierten en un territorio de gran importancia no solo para la región sino también para el país; su posición geográfica a 1.000 msnm, abundante hidrografía y 25 grados de temperatura promedio, disponen las condiciones idóneas para que en su jurisdicción se genere aproximadamente el 20% de la energía eléctrica consumida en Colombia.

Según lo expuesto, el municipio de San Carlos gana cada vez más fuerza y se consolida como un territorio de suma relevancia para el pueblo antioqueño, desde su participación económica en la producción de bienes propios de la despensa agraria y como una ruta para toda persona que guste del turismo ecológico. Sumado a lo expuesto, llama la atención el abordaje y comprensión de las diferentes dinámicas que diariamente permean al

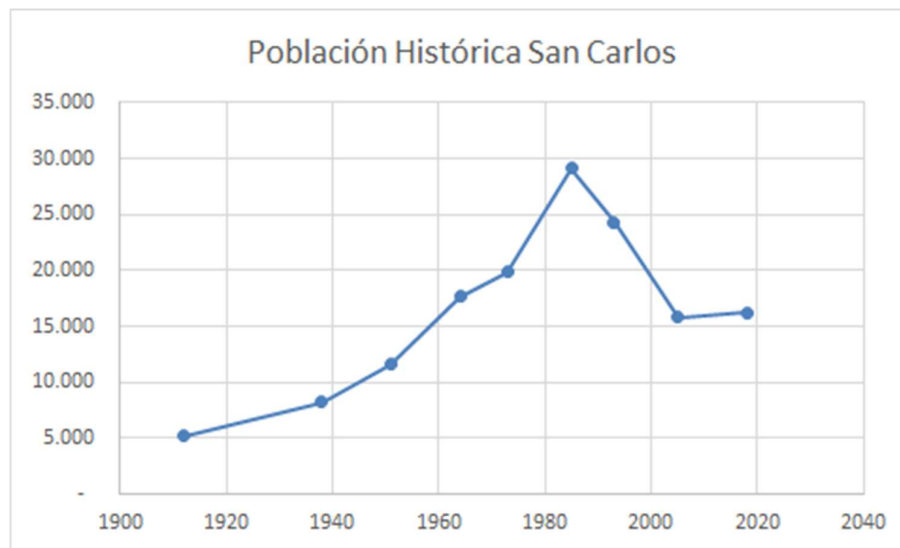
territorio y su población, con fines de la creación de una idea general del municipio que requiere la intervención en su normativa tributaria al momento de redacción de estas líneas.

Aspecto Social

Desde su descubrimiento en 1786 y su erección como municipio en 1830, San Carlos ha sido un territorio con crecimiento poblacional lento como lo muestra la Figura 3, la densidad no supera los 23 habitantes por kilómetro cuadrado y sus cerca de 16.000 habitantes están distribuidos en 7.948 mujeres significando el 49.2% del total y 8.204 son hombres que representa el 50.8% (Alcaldía de San Carlos, 2021). Asimismo, la población desagregada para 2019 según indica el DANE (2019) corresponde al 37,33% de asentamiento urbano y 62,67% restante con residencia en los centros poblados rurales.

Figura 3

Crecimiento poblacional histórico en San Carlos Antioquia



Fuente: elaboración propia con datos del DANE

Así las cosas, la geografía del territorio, la amplia distancia de ciudades con mayor desarrollo como Medellín, Rionegro y Marinilla, la cercanía al Río Magdalena a través del Municipio de Puerto Nare y el desarrollo en infraestructura que trajo la construcción de complejos hidroeléctricos y el aeropuerto internacional José María Córdova en las décadas de los 70's y 80's, centraron la atención de gobernantes nacionales y locales para hacer del Oriente de Antioquia un eje de desarrollo económico, social y cultural. Consecuentemente, los atractivos enunciados llamaron la atención de múltiples actores armados en búsqueda de control territorial y social como en efecto ocurrió y se denotará de manera subsiguiente.

Colombia se ha visto fuertemente permeada por grupos armados al margen de la ley con incidencia a lo largo y ancho del territorio nacional, especialmente en zonas selváticas y boscosas, como lo expresa Tawse-Smith (2008): “la formación, desarrollo y expansión de la guerrilla colombiana pone de manifiesto que éste no sólo se produce en regiones con actividades económicas dinámicas, sino también en zonas rurales (...)”.

Siendo San Carlos un municipio mayormente rural y dividido en tres corregimientos a saber: El Jordán, Samaná y Puerto Garza, conformados a su vez por 76 barrios y veredas como se muestra en la Tabla 4, significaron un objetivo de militar para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, grupos paramilitares como el Bloque Metro y Bloque Héroes de Granada propios de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC quienes agudizaron el conflicto armado el 3 de agosto de 1998 como lo anota Rojas (2018) cuando “durante diez horas, doce policías soportaron el embate de una columna del 9º frente de las FARC, que se llevó a siete uniformados, el sacerdote del pueblo y un médico” (p. 109).

Tabla 4.***Distribución de barrios y veredas por centro zonal, San Carlos***

| Centro zonal | Veredas y barrios |
|--------------|--|
| El Chocó | Calderas Arriba, Palmichal, La Hondita (con su Centro poblado El Porvenir), Chocó, El Vergel, Capotal, Quebradón – Hortoná. |
| Arenosas | Arenosas, Betulia, Tupiada, Dos Quebradas (con su Centro Poblado Dos Quebradas) y Pabellón. |
| Patio Bonito | San Blas, Agua Bonita, La Mirandita y Patio Bonito |
| Santa Rita | Santa Inés, Santa Rita, Cocalito, San Miguel Parte Alta, El Silencio y La Leona. |
| Samaná | Peñol Grande, Quebradón 20 de Julio, Prado, Miraflores, La Norcasia, Las Palmas, Las Flores, Samaná (Corregimiento), Santa Bárbara y Cañafistol. |
| Sardinitas | Bellavista, Sardina Grande, Sardinitas y La Villa. |
| El Jordán | El Jordán y las veredas: La Ilusión, El Tigre-La Luz, Las Frías, Tinajas, Juanes, Paraguas y Portugal. |
| Cabecera | Dinamarca, Peñoles, La Cabaña, La María, Cañaveral y La Florida. |
| Puerto Garza | Puerto Garza y las veredas de: Guadualito, La Garrucha, Pocitos y La Ciénaga. |

| Centro zonal | Veredas y barrios |
|--------------|--|
| Vallejuelo | El Tabor, Puerto Rico, Vallejuelo, Las Camelias, La Rápida y el Centro Poblado Vallejuelo. |
| El Contenido | San Miguel Parte Baja, El Contenido, San José y Santa Elena |
| La Esperanza | Juan XXIII, Pio XII, La Esperanza, la Aguada y El Cardal. |
| La Holanda | La Holanda, Santa Isabel, El Cerro, Agualinda, El Charcón y Fronteritas |
| Zonal Urbano | Zulia, el Popo, la Natalia, la Viejita, Villa Oriente, Belén y San Vicente |

Fuente: Rojas. J. (2018) *Tejido social y resistencia San Carlos Antioquia*. Tesis para obtener título de Magíster en estudios políticos (p. 72).

Bajo la misma dinámica transcurrieron ocho años devastadores en los cuales la población padeció 33 masacres, 76 víctimas de minas antipersonal, cerca de la mitad de sus veredas completamente abandonadas y 20 de ellas parcialmente evacuadas de manera forzosa, abusos sexuales, más de 150 desapariciones forzadas y en general un municipio sumido en la destrucción, la extorsión y el terrorismo directo en contra de un territorio con plena inspiración campesina y pujante.

No obstante, la resiliencia del pueblo sancarlitano tomó fuerza y el retorno paulatino dio inicio entre 2005 y 2007 al casco urbano y a algunas veredas con la intención de retomar las actividades mercantiles y agrícolas que por años les caracterizan. En palabras de Becerra (2009) durante los primeros meses del regreso de población nativa:

Los retornados inician el proceso de adecuación de la tierra (enmontada, enmalezada y abandonada por años) y la siembra de los primeros productos, pero con ello no garantizan

aún la sostenibilidad alimentaria de sus familias. La mayoría de los alimentos deben comprarse y los ingresos son escasos (p. 31).

Por otro lado, desde la óptica del tejido social en San Carlos, las dinámicas municipales han regresado lentamente a las realidades previas al conflicto armado; en cifras, a 2007 la administración municipal proyecta el retorno de cerca de 300 familias al casco urbano y unas 700 a las veredas y corregimientos. Asimismo, hacia 2009 las cantidades esperadas eran cerca de 1300 familias rurales y 300 urbanas.

Con todo, el territorio continúa por la senda de la recuperación poblacional y la restauración de la seguridad en toda su extensión. A este fin se suman decisiones políticas referentes al fortalecimiento educativo, el mejoramiento del mobiliario público y la generación de oportunidades para todos los habitantes. Según el Plan de Desarrollo Municipal, al año 2020 el municipio contaba con 3.169 estudiantes activos entre formación preescolar, básica primaria y secundaria en las cinco instituciones educativas y sus cerca de 50 sedes con presencia en el municipio y con la garantía del programa de alimentación escolar PAE en condiciones de inocuidad.

Sumado a lo anterior, en San Carlos actualmente tienen presencia diversas entidades de educación superior que ofrecen tecnologías y carreras profesionales como es el caso del SENA, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y la Fundación Universitaria Iberoamericana. Asimismo, la administración municipal apoya económicamente a 54 estudiantes universitarios ubicados en Rionegro y Medellín.

En suma, desde diversas instituciones del orden nacional y local que propenden por la total normalización del territorio, se involucran aspectos espaciales, sociales, culturales y económicos en pro de dignificar a la población que refleja cohesión, perdón y reconciliación como factores decisivos para dejar atrás el pasado oscuro y continuar construyendo el futuro promisorio a través de acceso a vivienda digna, cobertura en salud, servicios públicos de

calidad y sostenibilidad en la generación de recursos económicos privados que permitan a la población la subsistencia y el mejoramiento continuo de la calidad de vida.

Finalmente, este acápite toma relevancia para el desarrollo de un trabajo de investigación de estas características dado que permite el reconocimiento territorial del entorno que se impactará en materia económica y tributaria. De tal forma, el abordaje social de San Carlos desde su descubrimiento, el conflicto armado, el retorno de comunidades y la búsqueda actual de prosperidad económica, aclaran el panorama de cara a la revisión normativa de carácter fiscal que debe asistir al municipio.

Aspecto Cultural

Decididamente, las administraciones municipales de San Carlos con el apoyo de la gobernación del Departamento de Antioquia, la nación y diversas instituciones, se han dado a la tarea de restablecer las actividades deportivas, culturales y de sano disfrute para toda la población, entre ellas Prodepaz, Pastoral Social, ICBF, Hospital San Vicente Fundación, EPM, CORNARE, Cruz Roja Internacional, Policía y Ejército Nacional entre otros dispusieron esfuerzos para devolver la tranquilidad a los habitantes. En palabras de Guerrero-Berrío (2015):

(...) La existencia de casos de resistencia y cooperación, así como de apropiación del concepto de ética que se han gestado en la población San Carlos, ha propiciado la aparición de modelos de conexión social, que han permitido construir una nueva realidad para el municipio, a pesar de las injusticias estructurales que han sido ocasionadas por las acciones violentas (p. 9)

En consecuencia, actualmente tienen presencia en el territorio múltiples grupos y manifestaciones culturales con fines de esparcimiento y diversión consciente que vinculan a

niños, jóvenes y adultos locales. Para tal fin, el Concejo Municipal aprobó el acuerdo 042 del 22 de diciembre de 2008, por medio del cual se creó la escuela de música que agrupa coros, banda de música, músico marcial y percusión. Además de lo expuesto, el 27 de noviembre de 2012 se sancionó el acuerdo 013 con el que se crearon escuelas de danza folclórica y de salón, teatro de sala y callejero, artes plásticas y manualidades y un grupo de literatura en pro de impactar positivamente en los participantes y sus familias.

Actualmente, el municipio cuenta con dos casas de la cultura y la juventud ubicadas en la cabecera municipal y el corregimiento El Jordán respectivamente, lugares que según el informe de gestión 2016 - 2019 han acogido a cerca de 1.100 personas con un presupuesto consolidado en ascenso como lo refleja la Tabla 5.

Tabla 5

Histórico de gastos de inversión en el sector cultura Municipio de San Carlos

| Vigencia | Gastos Inversión (Cultura) |
|----------|----------------------------|
| 2016 | \$511.472.690 |
| 2017 | \$470.576.599 |
| 2018 | \$636.509.595 |
| 2019 | \$575.718.259 |
| 2020 | \$453.248.360 |

Fuente: elaboración propia basada en datos CHIP

De otro lado, el municipio de San Carlos cuenta con algunos escenarios a disposición de la población con fines de promover la práctica deportiva a niveles aficionado, iniciación y

competitivo. De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2020 - 2023, en el municipio actualmente se tienen habilitadas canchas polideportivas en la mayoría de Los centros Educativos Rurales que permiten acercamientos y prácticas saludables a niños y jóvenes; además, el inventario de bienes de uso público deportivo en San Carlos se encuentra así:

- Villa Olímpica Campesina (cuatro escenarios)
- Polideportivo Julián Conrado David (cuatro escenarios)
- Cancha Olimpo Gil en el sector de San Vicente
- Centro de Integración Ciudadana en el sector Cristo Rey
- Cancha Barrio la Iraca

Otro aspecto para resaltar, sin duda es la celebración anual de un evento importante a nivel deportivo desde el año 2000 cuando “(...) se realizó en San Carlos la primera versión de los Juegos por la Paz con la participación de seis equipos mixtos a nivel regional en deportes como fútbol, baloncesto, voleibol y ajedrez” (Alcaldía de San Carlos, 2021, p. 348). Es importante resaltar el reconocimiento que ha ganado tal evento, al punto de congregar hasta 1.500 deportistas de todo el oriente y otros sectores de Antioquia.

Por último, los sancarlitanos pueden disfrutar de eventos culturales en diversas fechas del año, celebraciones que permiten la integración y participación de habitantes oriundos y colonias ubicadas en todo el país. Entre las principales festividades se encuentran las fiestas del agua y del retorno, del arriero en El Jordán, del bocachico en Puerto Garza, entre otros que potencian el sector turístico, hotelero y económico en todos los atractivos naturales con que cuenta el municipio. Es bien sabido que el sistema tributario municipal abarca la totalidad de las áreas funcionales de las localidades, con respecto a los temas culturales y deportivos es importante la comprensión de las asignaciones presupuestales, escenarios de esparcimiento y grupos activos en el territorio, ya que la modificación de las obligaciones fiscales y redistribución de la renta local les impactará directamente.

Aspecto Económico

El oriente de Antioquia es un territorio predominantemente rural, según FOLU (2021) la producción principal se divide en manufactura del 25,3%, agricultura 11,5%, comercio 11,5% e inmobiliaria del 9,6%, asimismo, la vocación agrícola le permite nutrir la despensa antioqueña en un 60% especialmente en lo relativo a tubérculos, hortalizas, café, flores y leche.

También, FOLU asegura que el 24% de la producción acuícola tiene presencia en el oriente del departamento, donde además se adelantan con fuerza actividades ganaderas y representa una subregión de gran relevancia en la generación de energía eléctrica dadas la riqueza hídrica y diversidad de embalses artificiales construidos en la década de los 70.

Por su parte, la geografía del municipio de San Carlos le habilita para la producción de bienes agrícolas como plátano, café, caña, yuca, maíz y frijol mayormente. No obstante, las actividades agrarias son desarrolladas generalmente de forma casera, así lo expresa Carmona (2015) cuando:

Las mujeres plantearon como primera opción el trabajo el hogar y el cuidado de especies menores y huertas, no obstante, ni los hombres ni las mujeres reconocen estas labores como trabajo remunerado, excepto algunas de que ellas ven en sus tiendas y en la venta de pollos y gallinas un ingreso económico (p. 69).

Sumado a lo expuesto, la zona urbana recoge el accionar mercantil en torno al comercio al por menor de insumos básicos para satisfacer necesidades de la población, las actividades financieras participan también del ecosistema económico del territorio y, sin duda, el sector hotelero toma fuerza especialmente durante las festividades culturales y

jornadas deportivas que desarrolla el municipio durante el año como se mencionó previamente.

Sin embargo, la actividad predominante y más representativa en el producto interno bruto del municipio, es la generación de energía eléctrica. En cifras del equipo de macroeconomía aplicada de la Universidad de Antioquia (2020) “El PIB para 2018 de San Carlos es cercano a los 1.08 billones de pesos. La estructura productiva del municipio indica que está concentrada fuertemente en la generación de electricidad y el peso de ese sector es cercano al 69%”.

De tal manera, y acudiendo al Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2011):

(...) Para la construcción de las tres centrales hidroeléctricas que tienen asiento en San Carlos (San Carlos, Calderas y Playas) se adquirieron un total de 638 predios y se desplazaron 2.705 personas. De estos predios, 211 eran asentamientos nucleados en pequeños poblados y los demás eran propiedades dispersas. A diferencia de lo ocurrido en la construcción de otras centrales, en las que la modalidad de negociación predominante fue la reubicación (Betania, Salvajina, Rionegro, Guavio) o la permuta e indemnización (Guatapé), en San Carlos predominó la modalidad de pago por predio. Esta particularidad fragmentó a las comunidades asentadas, pues cada quien tuvo que decidir de manera individual su destino (p. 52).

Como se ha visto, los recursos económicos generados en San Carlos provienen de actividades puntuales y propias de un territorio de sexta categoría, con vocación agrícola y ubicados a distancias considerables de los centros poblados principales. Todo ello sumado a las bondades que otorga al municipio la existencia de grandes empresas –*generadoras de energía para este caso*– especialmente en términos de empleabilidad, como lo anota Aristizábal (2020) sobre la construcción y ejecución de complejos hidroeléctricos:

Los habitantes del municipio que optaron por emplearse con Isagen encontraron una opción de renta diferente a la obtenida en sus labores del campo, mediadas por las dinámicas de la economía campesina que dependen de las condiciones del suelo, las semillas, el clima y una serie de circunstancias que no tiene como principal objetivo generar renta ni capital en corto plazo.

Por tanto, es válido mencionar que San Carlos se posiciona como un territorio líder a nivel nacional en materia de paz y reconciliación posterior al accionar de los grupos armados entre 1997 y 2005, con lo cual, tanto el campesinado oriundo, los *neocampesinos* derivados de la adquisición de predios durante el conflicto y demás actores sociales, culturales y económicos, aportan al desarrollo territorial y a la cohesión social como ejes fundamentales para una mejor calidad de vida. Además, los aspectos comerciales y de producción económica son aptos para la profundización dado su impacto fiscal en las finanzas del municipio de San Carlos. Puntualmente, el análisis de las fuentes generadoras de recursos monetarios es requerido para apoyar las propuestas de reforma al impuesto de industria y comercio, impuesto predial unificado, alumbrado público, publicidad exterior visual y otros tributos que abarcan el sector productivo del territorio.

Realidades Fiscales y Tributarias

Durante el presente acápite, serán desarrollados tópicos de relevancia para comprender el comportamiento económico partiendo de la política fiscal implementada por el municipio de San Carlos con datos históricos de los últimos cinco años. Un elemento de capital importancia para las finanzas territoriales son las rentas generadas y recibidas por las entidades territoriales y provenientes de diversas fuentes. Parafraseando al Banco de la República en su análisis de los ingresos subnacionales, se observa un aumento notable en las transferencias desde el sector central, especialmente desde los cambios normativos de la Ley

60 de 1993 y el proceso descentralista motivado desde la constitución nacional de 1991 (Banco de la República, 2021).

En contraste con estas tendencias, los municipios de menor población y presupuesto han contado con una participación relativamente baja de ingresos propios y alta de transferencias y regalías. Los primeros han oscilado entre 14,2% y 21,7%, mientras que los segundos han representado entre 69,1% y 76,1% del total de ingresos (p. 5).

Adicionalmente, se abordará el comportamiento de las apropiaciones realizadas por la administración municipal en las líneas estratégicas presentadas por la alcaldesa actual y su predecesora en sus planes de desarrollo. De tal manera, la política económica adelantada por los territorios permite conocer el desempeño fiscal a nivel nacional y con ello, establecer comparaciones con entidades subnacionales en pro de mejorar las decisiones públicas con visión de futuro. Así las cosas, el posicionamiento económico y fiscal del municipio es un insumo requerido para la proyección tributaria del territorio, en razón de la generación de propuestas de valor que otorguen herramientas de gestión y fiscalización a la localidad.

Comportamiento Presupuestal

El presupuesto público es una herramienta financiera y de planeación que asiste a la nación, los territorios y a toda organización que ostente la calidad de administrador de recursos estatales. Así lo afirma Romero (2017):

Desde el punto de vista financiero y de proyección, todas las entidades públicas y privadas deben elaborar los presupuestos a fin de planear todos los recursos y crear expectativas de crecimiento y desarrollo para enfrentarse con tranquilidad a un mercado global de competencias que ya se está dando en nuestro país (p.47).

Jurídicamente, el presupuesto público está regulado por el Capítulo III de la Constitución Política, el Decreto 111 de 1996 conocido como el *Estatuto Orgánico de*

presupuesto y la Ley 617 de 2000 que reforma el decreto en mención, y a diferencia de las entidades privadas, es aprobado por el legislativo nacional y por asambleas y concejos para el caso de los departamentos y municipios, respectivamente. Además, su periodicidad es anual y debe guardar principios rectores, entre ellos el equilibrio entre rentas y gastos. En palabras de Romero (2017):

Para un presupuesto eficiente y coherente es necesario que las entidades programen sus ingresos basados en recaudos ejecutados en los periodos anteriores y no en presupuestos anteriores (...). Ésta es una de las causas para que las entidades estén en déficit progresivo (p. 47).

Dicho esto, el concejo municipal de San Carlos ha aprobado presupuestos de rentas año tras año que oscilan entre los \$25.000.000.000 y los \$37.000.000.000 para las cinco vigencias desde 2016 hasta 2020 de manera progresiva de acuerdo al artículo 21 del Decreto 111 de 1996⁸. Asimismo, en términos de los gastos públicos o ley de apropiaciones, San Carlos es un territorio donde predominan las inversiones subsidiadas por el gobierno nacional a través del Sistema General de Participaciones SGP y Sistema General de Regalías bastante nutridas dada la presencia de empresas del sector hidroeléctrico en su jurisdicción.

En los acápite subsiguientes se desagrega el comportamiento presupuestal que tuvo presencia en el municipio durante las cinco vigencias en mención bajo una óptica crítica y con un énfasis especial en las rentas de carácter tributario quienes representan el objeto de estudio de esta investigación.

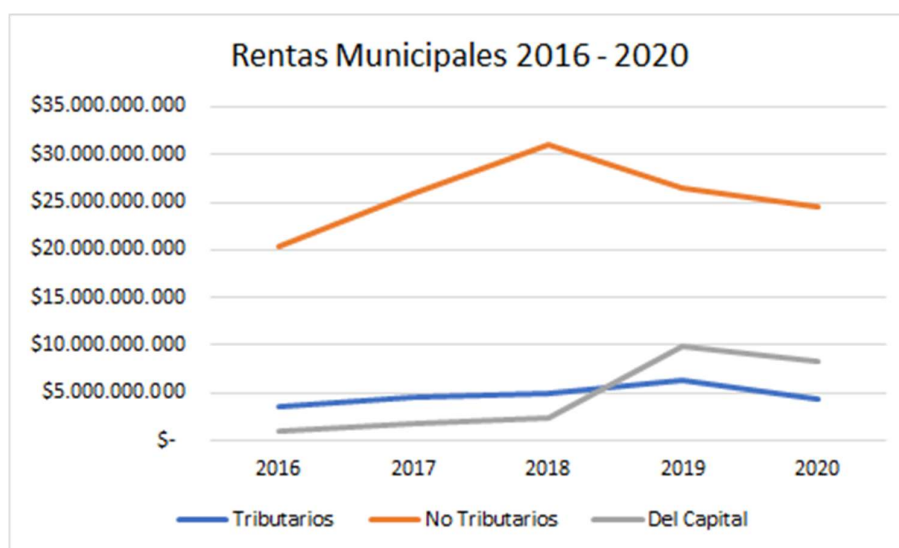
En primer lugar, las rentas municipales reflejan un comportamiento creciente como lo ordena la normativa presupuestal en Colombia, especialmente en el periodo comprendido

⁸ Homeóstasis presupuestal. El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico

entre 2016 y 2019, momento del anterior gobierno, quien en condiciones económicas normales logró el incremento sostenido de los ingresos tributarios y del capital. No obstante, como se observa en la Figura 4, los movimientos fiscales en materia de ingresos no tributarios ascendieron entre 2016 y 2018 de 20 mil millones a 31 mil aproximadamente y en adelante se denota una tendencia a la baja pasando a 26 mil millones en 2019 y cerrando el periodo de estudio con 24 mil millones, recursos seriamente permeados por los efectos generados por la pandemia asociada a COVID-19.

Figura 4

Ingresos Municipales San Carlos 2016 - 2020



Fuente: elaboración propia con datos CHIP

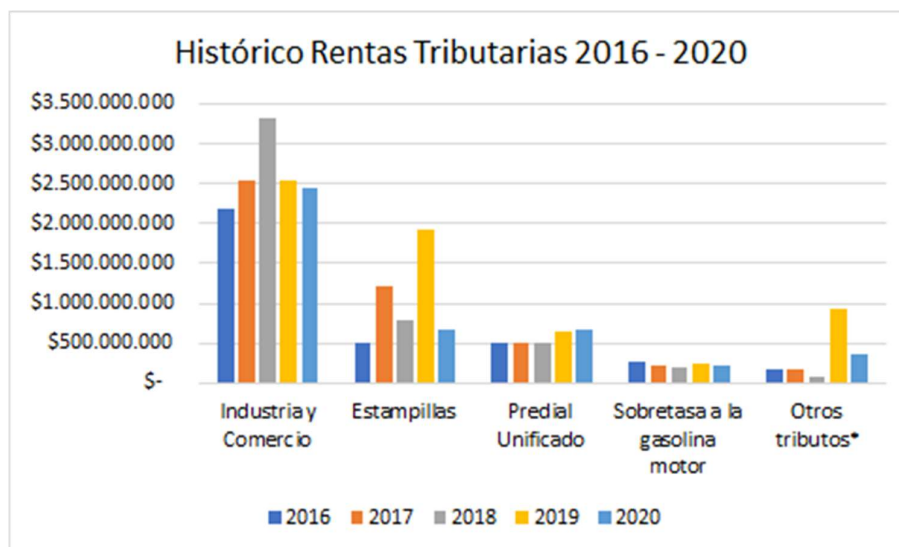
Consecuentemente, este tipo de fenómenos fiscales son propios de un municipio de sexta categoría en Colombia, cuando en la mayoría de sus rentas obedecen a transferencias nacionales y departamentales giradas para subsidiar el funcionamiento y las inversiones de cara a satisfacer las necesidades básicas de la población. En su orden, durante la última vigencia analizada, las transferencias nacionales y departamentales participan en cerca del

60% de los ingresos del municipio, en especial el giro de recursos para cubrir inversiones en materia de salud, educación y vivienda con 19 mil millones de pesos.

Así las cosas, en términos de ingresos tributarios San Carlos percibió en los últimos cinco años 23.8 mil millones de pesos, de los cuales sobresalen rentas como el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros con una participación del 55% del recaudo fiscal. Cabe anotar que el tributo reflejó un aumento hasta 2018 cuando cayó por más de 800 millones de pesos con escasas posibilidades de recuperación de cara a 2020. Aunado a lo dicho, tributos como las estampillas, el impuesto predial unificado, la sobretasa a la gasolina motor, integran los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD– y representan obligaciones en favor de la entidad con menores cuantías por recaudo como lo denota la Figura 5.

Figura 5

Histórico de ingresos tributarios San Carlos 2016 - 2020



Fuente: Los otros tributos enunciados en la gráfica son: alumbrado público, obligaciones urbanísticas, contribución por contratos de obra pública y registro de marcas y herretes. *Fuente:* elaboración propia con datos CHIP

En segundo lugar, la ley de apropiaciones que asiste al municipio está enmarcada por las líneas estratégicas, que, a través de la manifestación popular, el Concejo aprueba a través del plan de desarrollo. Durante el periodo de gobierno 2016 - 2019, se tuvo un enfoque especial en cinco líneas estratégicas iniciando con la seguridad, los derechos humanos y la equidad, pasando por el bienestar social, recreación y deporte, sumado al desarrollo territorial, la potenciación del comercio, prestación de servicios públicos de calidad garantizando obras públicas necesarias por medio de una administración municipal austera y moderna (Alcaldía de San Carlos - Plan de Desarrollo 2016 - 2019, 2019).

Consecuentemente, la administración de la alcaldesa Mary Luz Quintero Duque entre 2020 y 2023 ha optado por jalonar el desarrollo del sector agroambiental y turismo, mayor inclusión a las minorías y grupos vulnerables como LGTBI, grupos étnicos y víctimas del conflicto (Alcaldía de San Carlos, 2021). Además, el actual gobierno ha fortalecido los vínculos públicos con la administración departamental y nacional, con lo que se han aprobado recursos económicos para la construcción de viviendas de interés social y prioritario y, finalmente se viene mejorando el equipamiento público desde la adecuación y adaptación de vías secundarias y terciarias. De tal forma, una propuesta de reforma fiscal ajustada a las realidades municipales garantizará las condiciones óptimas para concreción de presupuestos saludables financieramente y la posterior ejecución de obras y proyectos de alto impacto para toda la población.

Por último, las apropiaciones realizadas durante los períodos estudiados están distribuidas de la siguiente forma: (i) el 85% de las erogaciones tuvieron destino a inversión social en especial a los rubros de infraestructura, dotación, recursos humanos y protección para el bienestar para la comunidad. Consecuentemente, el 12% del presupuesto de gastos se destinó al funcionamiento de la entidad territorial en lo respectivo al pago de nóminas,

arrendamientos y sostenimiento en general de la operación pública. Finalmente, el 2% restante obedece a compromisos del servicio a la deuda.

En síntesis, la Tabla 6 refleja el comportamiento presupuestal en materia de gastos por rubro en los últimos 5 años donde al igual que las rentas, la prevalencia se encuentra en la inversión social proveniente de ingresos con destinación específica al mejoramiento de la condición de vida de los sancarlitanos y en segunda medida, recursos dirigidos a apoyar el funcionamiento de la administración desde el recurso humano, técnico, tecnológico y por supuesto el costo financiero derivado de la operación ordinaria de la gestión pública.

Tabla 6***Gastos por rubro San Carlos 2016 – 2020***

| Año | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Funcionamiento | \$3.815.031.972 | \$4.134.139.428 | \$3.992.661.726 | \$4.485.625.675 | \$4.386.104.194 |
| Inversión | \$18.656.504.791 | \$29.102.200.532 | \$32.387.034.440 | \$35.946.074.948 | \$26.820.923.065 |
| Servicio a la deuda | \$461.268.782 | \$599.034.434 | \$642.070.540 | \$995.533.861 | \$844.957.184 |
| TOTAL | \$22.932.805.545 | \$33.835.374.394 | \$37.021.766.706 | \$41.427.234.484 | \$32.051.984.443 |

Fuente: elaboración propia con datos CHIP.

Desempeño Fiscal

A partir del proceso descentralista que se dio en Colombia con las primeras gestas de reforma constitucional⁹, desde el legislativo nacional se promovieron diversas herramientas al servicio de los territorios en pro de desligarlos cada vez más de la dependencia central, entre ellas la posibilidad de elegir a mandatarios locales por medio del voto popular¹⁰ y dos años más tarde “la Constitución de 1991 extendió el ejercicio democrático a las votaciones para gobernador y a otras disposiciones, para favorecer la autonomía regional y la participación ciudadana (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Sumado a lo dicho, la descentralización también trajo consigo la necesidad de autonomía y sostenibilidad de municipios y departamentos en materia fiscal como lo consagra la Carta Política en sus artículos 287 y 338 en alusión a los principios de *legalidad*, *auto imposición*, *reserva de ley*. No obstante, tales atribuciones requirieron reglamentación y directrices impartidas desde el gobierno nacional por medio del legislativo, es así como la Ley 617 de 2000 en su apartado de disposiciones finales indica el seguimiento desde el gobierno central a las finanzas locales¹¹.

Ahora bien, corresponde al Departamento Nacional de Planeación DNP informar anualmente los resultados del desempeño fiscal de departamentos y municipios en Colombia. Para ello, hasta la vigencia 2020 se estimaba un mecanismo de medición partiendo de cálculos que reflejaban en una escala de cero a cien (0 a 100) la autofinanciación del

⁹ En el año 1976, durante la presidencia de Alfonso López Michelsen se desarrolló un movimiento llamado “Pequeña Constituyente” donde la mayor apuesta de López era combatir el excesivo centralismo introducido al país desde la reforma constitucional de 1886.

¹⁰ Acto Legislativo 01 de 1986.

¹¹ Artículo 79: Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

funcionamiento, el respaldo del servicio a la deuda, la dependencia de la entidad a las transferencias, generación de recursos propios, niveles de inversión y la capacidad de ahorro de los territorios. Con todo, los seis ítems definían solvencia, capacidad de endeudamiento y ahorro de la entidad y con ello una calificación en el boletín anual del DNP.

Sin embargo, desde el año 2020 la forma de medición cambió y con la nueva práctica se pretende “medir la gestión fiscal de las entidades territoriales con el fin de identificar buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas y fortalecer la asistencia técnica territorial” (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Para tal fin, la nueva medición del desempeño fiscal territorial en Colombia, se vale de dos elementos a saber: (i) Resultados Fiscales con una participación del 80% y (ii) Gestión Financiera Territorial con el 20% como se mostrará a continuación en la Tabla 7.

Tabla 7

Nuevos criterios usados por el DNP para medir el desempeño fiscal

| | Criterio | Descripción |
|---------------------|---|--|
| Resultados Fiscales | Dependencia de los recursos transferidos de la nación a los territorios (DTN) | Mide la participación de los ingresos totales de la entidad con relación a las transferencias de entidades nacionales. |
| | Relevancia de la Formación de Capital Fijo | Corresponde a la proporción del gasto de inversión con fines de mejorar la generación de recursos. |

| | Criterio | Descripción |
|--------------------------------|---|--|
| | Sostenibilidad de la Deuda | Se define por la proporción del saldo de la deuda frente al ingreso corriente destinado a cubrir deuda. |
| | Endeudamiento de corto plazo | Hace referencia a los pasivos corrientes de la entidad. |
| | Situación Fiscal | Comparación entre el resultado (déficit o superávit) y el ingreso total. |
| | Ahorro corriente | Relaciona el ingreso corriente con el ahorro corriente por vigencia. |
| Gestión Financiera Territorial | Capacidad de programación y ejecución de ingresos | Mide la capacidad de planeación para maximizar rentas tributarias y no tributarias. |
| | Capacidad de Ejecución del Gasto de Inversión | Denota la capacidad de ejecutar y pagar compromisos pactados dentro de la misma vigencia. |
| | Nivel de Holgura | Determina la diferencia entre el gasto permitido por la Ley 617 de 2000 y la ejecución real para funcionamiento. |
| | Bonos a la calificación | Define el esfuerzo de la entidad por aumentar rentas propias y gestión catastral. |

Fuente: elaboración propia con datos DNP

Dicho esto, se revisan los resultados frente al desempeño fiscal del municipio de San Carlos entre los años 2000 y 2020 de acuerdo con los datos proporcionados por el DNP.

Como se ha mencionado en acápite anteriores, el territorio analizado cuenta con alta dependencia de las transferencias del orden nacional y departamental, con lo cual y a la vista de los criterios de evaluación, de los resultados tras la medición anual no se esperan cifras alentadoras.

Así, según los datos del DNP en San Carlos durante los últimos 20 años en promedio el 77% de los ingresos corrientes de libre destinación ICLD sirvieron al funcionamiento de la administración pública, conservando tan solo el 5,4% de dichas rentas con fines de cobertura a la deuda. De igual manera, cerca del 64,6% de los ingresos percibidos por la entidad en las dos décadas provienen del sector central y descentralizado departamental, con lo cual, los años de mayor autonomía fueron 2003, 2004 y 2005 cuando en promedio dichas rentas tuvieron comportamientos cercanos al 41%.

Por otro lado, en términos de gastos en inversión, el municipio destinó cerca del 82% de las apropiaciones al rubro de inversión, cabe anotar que el informe del DNP denota un crecimiento importante en tal apartado, pasando de 72% en el año 2000, al 87.8% en 2019. Adicionalmente, sobre la capacidad de ahorro que refleja el territorio, calculado sobre la participación del ahorro corriente entre los ingresos corrientes, durante los 20 años se evidencian 35,4 puntos en promedio con unas cifras más destacables a partir del año 2013.

En síntesis, durante las vigencias analizadas en este apartado, seis periodos tuvieron resultados en *Riesgo* con puntajes de 40 a 60, 8 de ellas han reflejado un nivel de desempeño fiscal *Vulnerable* con un rango de calificación entre 60 y 70 puntos y, los seis años faltantes indicaron efectos *Sostenibles* con números sobresalientes de 70 a 80. Es de resaltar, que a partir de 2015 el municipio muestra cifras favorables, prueba de ello es la posición a nivel

nacional en desempeño fiscal, pues de haber llegado al número 1026 en 2007, en línea descendente, cerró 2019 en la casilla 361 para Colombia y en la 62 en el orden departamental.

Finalmente, tras la comprensión del posicionamiento fiscal de San Carlos a nivel regional, departamental y nacional permite un mejor análisis de las finanzas públicas municipales y con ello la necesidad de optimización del marco normativo en materia tributaria que atienda al territorio en su búsqueda de ascender en el listado de localidades con mejor desempeño fiscal en Colombia.

Propuesta Para Modificación del Estatuto de Rentas Del Municipio De San Carlos - Antioquia

El sistema tributario colombiano se rediseñó a partir del proceso descentralizador a finales del siglo XX y tomó fuerza territorial a partir de la Constitución Política de 1991. De tal manera, se entregó a municipios y departamentos herramientas financieras para gestionar sus recursos económicos, participar en las rentas nacionales y adoptar tributos desde las asambleas y los concejos en pro de fortalecer las finanzas públicas locales.

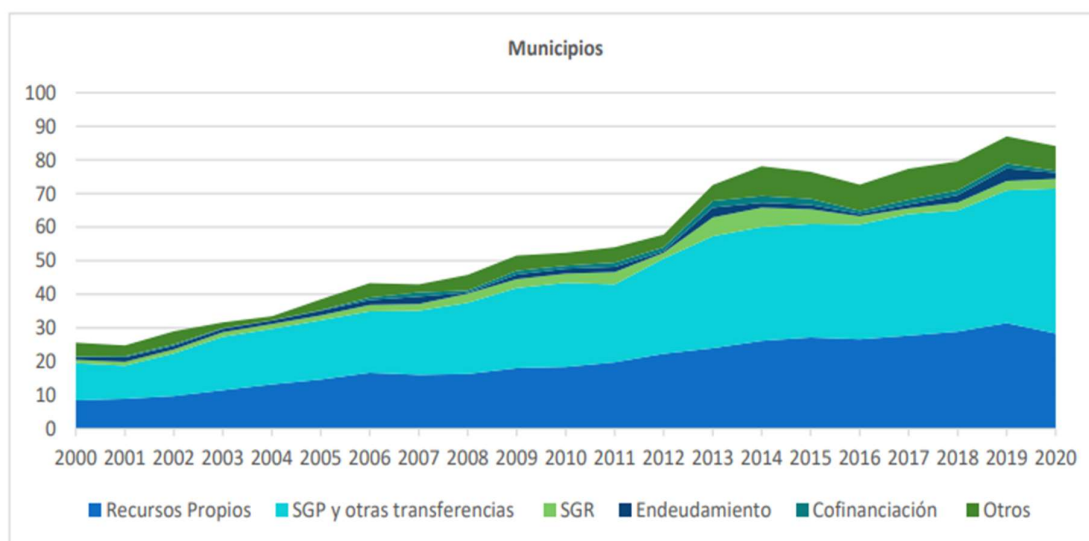
Además, a través de normativa complementaria se ha permitido a las localidades utilizar disposiciones fiscales del resorte nacional en temas relacionados con procedimientos tributarios, régimen sancionatorio y procesos de cobros administrativos entre otros. Así lo muestran las Leyes 383 de 1997, 617 de 2000 y 788 de 2002 por mencionar algunas. Como resultado de la *liberación de las rentas locales* se han presentado fenómenos diversos en los territorios gracias a la naturaleza de estos, sus condiciones geográficas, categoría, población y capacidad de autofinanciación.

Con lo dicho, diversos territorios en Colombia se sirven de los principios de legalidad y reserva de ley para reforzar los marcos normativos subnacionales y autorizar así la flexibilización de políticas de liquidación, cobro, recaudo y discusión de las rentas que constitucionalmente les corresponden. Así, como resultado de esta investigación, con base en

las realidades actuales de San Carlos, se presenta un proyecto de acuerdo municipal que de respuesta a las necesidades presupuestales y fiscales existentes a la fecha.

Figura 6

Evolución de los ingresos territoriales (2000 - 2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Consecuentemente, la gráfica refleja el incremento sostenido de los recursos económicos percibidos por los municipios en Colombia. No obstante, si bien los ingresos propios muestran un incremento desde el año 2000, en líneas mayores, los territorios en su mayoría dependen financieramente de las rentas giradas desde la nación, en especial de las transferencias del sistema general de participaciones SGP y sistema general de regalías SGR.

Aproximación a la Realidad Municipal

El desarrollo de esta investigación ha requerido la elaboración del rastreo normativo en materia tributaria y presupuestal derogados y vigentes en San Carlos desde 1991, buscando la comprensión de los distintos escenarios políticos y con lo cual, se han

reconocido las intenciones económicas del ejecutivo desde la perspectiva de las rentas propias como elemento integrador de los ingresos totales por vigencia. Así las cosas, el abordaje permite el reconocimiento de eventuales inconsistencias y falta de legitimidad en procedimientos fiscales de cara a la imposición de cargas a todo obligado en cada tributo con vigencia en el municipio. Es así como se pretende aportar a la desactualización normativa que padecen municipios de bajas categorías por efectos del aporte nacional a los ingresos locales. En palabras de Bonet-Morón, Pérez-Valbuena & Ricciulli-Marín B (2018): “aunque no existe una fórmula única a través de la cual se puede reducir el riesgo de enfrentar pereza fiscal, sí existen algunas acciones que bien implementadas pueden llevar a fortalecer los ingresos propios de los gobiernos subnacionales”(p. 287).

Bajo la visión del equipo investigador, el camino más expedito para el aumento exponencial de recursos propios en las entidades locales es contar con bloques normativos actualizados, dinámicos y funcionales que adicionalmente permitan el mejoramiento posicional en desempeño fiscal y cada vez mayor independencia de los recursos que aporta el estado por medio de los sistemas generales de participación y regalías.

A lo largo de este apartado, serán desagregadas las disposiciones normativas conducentes a motivar la actualización del estatuto tributario de San Carlos Antioquia desde una óptica crítica y reflexiva. Sumando los argumentos expuestos a lo largo de esta investigación y observando las dinámicas cambiantes jurídico tributarias en Colombia, se desarrollan y se proponen cambios estructurales en términos sustantivos para los tributos existentes en el Código de Rentas Municipales vigente en el territorio e instando al Honorable Concejo a considerar las modificaciones ajustadas a los más rigurosos principios sobre la tributación en el país como legalidad, reserva de ley, equidad, progresividad y economía (eficiencia)¹². Ahora bien, es válido mencionar que el contenido en el presente trabajo

¹² Constitución Política de Colombia. Art 363. 4 de julio de 1991.

investigativo estará acompañado de los anexos que enmarcan una intención de ofrecerle al municipio un estatuto tributario a la vanguardia de las principales ciudades del país, actualizado con las más recientes normas fiscales, guardando las proporciones entre territorios y con plena coherencia frente a las realidades actuales de una entidad de sexta categoría y con condiciones económicas limitadas.

En el mismo sentido, el abordaje incluye una aproximación al componente procedimental utilizado por la entidad territorial para hacer efectivos los recaudos por medio de imposición de sanciones, liquidación administrativa de obligaciones, mandamientos de pago y procesos de medidas preventivas en contra de obligados que incumplen sus deberes formales y sustanciales. Con todo, se hace necesario el ajuste de determinadas disposiciones jurídicas buscando convertir el código de rentas en un instrumento que garantice el crecimiento sostenido de los ingresos propios bajo una mirada equitativa y por supuesto, asegurando herramientas de fiscalización en pro del saneamiento de las carteras fiscales del municipio y el correcto cumplimiento de deberes por parte de los contribuyentes.

Así pues, como resultado de esta investigación se presentará un nuevo estatuto tributario municipal que suma la más actualizada normativa tributaria territorial en sus aspectos sustantivo y procedimental que aporten a San Carlos herramientas de valor que de respuesta a las necesidades recaudatorias y de independencia económica del gobierno nacional.

Componente Sustantivo

La obligación tributaria está compuesta por dos elementos fundamentales, en primer lugar, se encuentra la estructura general que soporta el deber formal, así lo afirma Restrepo (2015) “En el derecho administrativo especial tributario, la norma sustantiva se refiere a los elementos estructurales del tributo: el sujeto pasivo, el sujeto activo, el hecho generador, la

base gravable y la tarifa” (p. 430). Como se denota, el elemento sustancial o también llamado material en temas fiscales define los individuos o entidades que participan en la contribución, el hecho generador definido por Piza (2015):

(...) el presupuesto abstracto fijado por la ley para configurar el tributo; es el supuesto de hecho que, por ser indicativo de la capacidad económica, ha sido seleccionado por el legislador para vincular a su realización el nacimiento de una obligación de pago de un tributo (p. 320).

Además, como parte integral de todo tributo están la base gravable y la tarifa, con las cuales se logra la liquidación pecuniaria de la obligación. En su orden, la base constituye la cuantía determinada por indicación de la ley –*cada tributo tiene una forma especial de determinación de la base gravable*– para el cálculo del tributo a cargo del responsable. Por último, la tarifa simboliza el porcentaje, prorrata o milaje definido por el legislador para ser aplicada al monto gravable y en consecuencia detraer el tributo en favor del estado o sujeto activo.

En contraste, el municipio de San Carlos cuenta con 23 tributos activos al momento de escribir estas líneas, con los que alimenta los ingresos propios durante cada vigencia. Lo que llama poderosamente la atención es que, en los últimos periodos, solo 12 tributos tuvieron movimientos económicos en favor del recaudador. Con lo cual, claramente existen obligaciones incorporadas en el código de rentas que a la postre contrarían los principios de legalidad y reserva de ley. Así las cosas, las cargas en mención ameritan cambios estructurales o de pleno ser eliminadas del cuerpo normativo en pro de legitimar la tributación en el territorio.

De otro lado, la evolución constante del sistema impositivo colombiano introduce nuevos tributos propios de los departamentos y municipios en búsqueda de la optimización de la calidad de vida de la población, prueba de ello es la tasa pro-deporte que, como se

mencionará en adelante, asiste a los territorios en el recaudo y destinación específica de recursos hacia la promoción de actividades lúdicas, recreativas y de sano esparcimiento.

En adelante, serán interpretados todos los tributos vigentes en San Carlos bajo criterios de actualización jurídica y aplicación de toda principalística impositiva con el ánimo de fortalecer las finanzas territoriales y ofrecer alternativas de discusión, fiscalización y recaudo de sumas dinerarias que asistan al presupuesto de rentas.

Impuesto Predial Unificado

El impuesto predial como todo el cuerpo normativo deja ver incongruencias y determinado desorden estructural, por lo cual se plantea un rediseño del texto y se propone la desagregación en libros, títulos y capítulos para un mejor entendimiento por parte de los usuarios de la normativa. De igual forma, el apartado carece de referencias y concordancias constitucionales y legales¹³. En palabras de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020):

La Comisión considera que, para el fortalecimiento de las finanzas municipales, es necesario el fortalecimiento del impuesto predial unificado. Las razones teóricas para robustecer este impuesto son la facilidad de determinación de la territorialidad, la transparencia del tributo, la generación de ingresos predecibles en el tiempo y su relativa progresividad (p. 68).

De otra parte, a lo largo del desarrollo del tributo y reconociendo las realidades del municipio, se propone la disminución en tres puntos del milaje para empresas participantes de cadenas productivas locales que a su vez adquieran insumos y servicios ofrecidos por personas naturales y jurídicas de San Carlos. En la misma línea, se sugiere al Concejo la

¹³ Ley 388 de 1997. Ley 488 de 1998. Ley 1430 de 2010. Ley 1607 de 2012. Decreto 1469 de 2010. Resolución 070 de 2011 – IGAC. Sentencia C-903 de 2011

posibilidad de decretar bienes de calamidad pública –solo en casos de calamidad manifiesta y con el acompañamiento de las autoridades competentes– y consecuentemente la exoneración del impuesto predial con el cumplimiento de requisitos.

Asimismo, se hace necesario el planteamiento de descuentos por pronto pago a obligados que extingan sus cargas anuales de manera anticipada. Esta acción es conducente a aligerar el flujo de caja de la entidad y con ello, mayor liquidez para la toma de decisiones por parte del ordenador del gasto.

Por último, se proponen dos movimientos sobre el tributo, en primer lugar, el plazo perentorio de 10 días hábiles para el traslado del porcentaje ambiental a Cornare¹⁴ después de vencido cada trimestre sumando estructura y orden tanto al recaudo como al cumplimiento de obligaciones con otras entidades. En segundo lugar, se sugiere la eliminación de la exención del impuesto predial para las entidades sin ánimo de lucro ESAL por medio de un desmonte gradual en pro de mejorar el recaudo en el territorio.

A la fecha de redacción de estas líneas, San Carlos no cuenta con disposiciones de flexibilidad en materia de impuesto predial en determinados escenarios como casos fortuitos o de fuerza mayor, beneficios por pronto pago y tratamientos diferenciales que apoyen los emprendimientos locales que jalonan empleos y consumo de insumos locales. Con lo cual, los cambios propuestos revisten importancia para dinamizar la economía local desde modificaciones estructurales al gravamen a la propiedad inmueble.

Impuesto de Industria y Comercio

Al consolidarse como el tributo que más aporta el fisco municipal, requiero modificaciones en búsqueda del fortalecimiento y posterior recaudo. En efecto, se incorporan nuevos obligados tributarios a saber:

¹⁴ Corporación Autónoma Regional de las cuentas de los Ríos Negro y Nare.

- Consorcios, uniones temporales, contratos de cuentas en participación¹⁵ y demás formas contractuales existentes.

- Además, toda persona que ejerza el comercio a través de redes sociales, plataformas digitales o de economía colaborativa serán contribuyentes de ICA¹⁶.

- Toda persona que realice actividades de profesión liberal será sujeto pasivo de ICA¹⁷ y realizará su contribución únicamente a través del mecanismo de retención en la fuente ejercida por su contratante.

Sumado a lo dicho, se propone la incorporación de los artículos 27 y 28 del Estatuto Tributario Nacional –en adelante ETN–, para definir el momento de recepción de ingresos para obligados y no obligados a llevar contabilidad.

De otro lado, se hace necesaria la incorporación de las bases gravables especiales AIU¹⁸ para empresas que desarrollen hechos generadores descritos en la norma superior, además de la inclusión de tarifas consolidadas para aplicación a contribuyentes del Régimen SIMPLE de tributación creado por la Ley 2010 de 2019 así: actividades industriales 4 x 1000, comerciales 5 x 1000 y de servicios 6 x 1000 en sintonía con una eventual unificación de tarifas para el ICA. En consecuencia, las propuestas enunciadas atienden las últimas modificaciones normativas del orden nacional y aportan a la necesidad de optimizar el recaudo territorial.

De otro lado, la presente investigación no evidencia la vinculación de nuevos sujetos pasivos de ICA tras la realización de actividades con mediación tecnológica, comercio electrónico y desarrollo de la economía digital. Por lo cual, la propuesta de reforma tributaria

¹⁵ Artículo 18, Estatuto Tributario Nacional.

¹⁶ Artículo 343, Ley 1819 de 2016.

¹⁷ Artículo 345, Ley 1819 de 2016.

¹⁸ Artículo 461-2, Estatuto Tributario Nacional.

local incluye la sujeción pasiva que permita gravar con ICA los elementos subjetivos mencionados.

Como es bien sabido, las administraciones locales propenden por mejorar el comportamiento de las rentas propias, y bajo esa óptica el equipo investigador invita a incorporar al Estatuto Tributario nuevos agentes de retención en la fuente a título de ICA, toda persona jurídica o natural con ingresos gravables anuales superiores a 30.000 UVT. Sin duda, esta medida aportará a la dinamización del fisco municipal y sus ingresos propios. Así, todo contribuyente que realice pagos a profesionales liberales ostenta la calidad de agente de retención y aplica la tarifa plena destinada para la actividad.

En la misma línea, se definen sanciones para obligados a retener que incumplan con su deber formal y se les insta a practicar retención en la fuente del 100% del monto contratado o convenido aun cuando se realice la totalidad del pago. De esta manera, el fisco asegura su recaudo y fortalece sus ingresos.

Finalmente, se sugieren incentivos tributarios en ICA para nuevas empresas de emprendedores *sancarlitanos* y con objetos sociales orientados al reciclaje, conservación del medio ambiente y protección animal. También, las entidades que vinculen laboralmente a personas mayores de 45 años podrán gozar de beneficios fiscales inicialmente del 100%, tasa que bajará al 60% el segundo año y al 30% para la tercera vigencia con cumplimiento de requisitos determinados por el ejecutivo municipal. Con todo, se espera entonces la aprobación de las recomendaciones enunciadas en esta investigación por parte del Concejo Municipal y de esta forma, incorporar avances normativos que permitan la maximización de las rentas y un adecuado manejo del ingreso tributario.

La revisión documental realizada al ordenamiento jurídico-tributario en San Carlos evidenció un mínimo de sujeciones pasivas para el tributo en mención, con lo cual, la propuesta consta de incorporar a toda forma de contrato de colaboración empresarial como sujeto pasivo de la obligación, adicional a la autorización de la secretaría de planeación municipal previa instalación de la PEV. Aunado a lo dicho, toda publicidad en pantallas digitales que sea ubicada en el territorio tendrá sujeción pasiva y su causación se dará una vez exista la aprobación por parte de la entidad competente.

Contribución Parafiscal a los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas

Tras el abordaje normativo se determinó la eliminación del impuesto de espectáculos públicos y la creación de una nueva contribución parafiscal. Así las cosas, se elimina toda referencia al impuesto de espectáculos públicos y se introducen las disposiciones legales¹⁹ sobre la Contribución Parafiscal a los espectáculos públicos de las artes escénicas, donde se definen conceptos relativos a los eventos gravados con una tarifa del 10% del valor del boleto de entrada y se establece como responsable al productor del acontecimiento.

De la misma manera, se propone una caución del 10% de la boletería sellada y autorizada por la secretaría de hacienda para garantizar el recaudo del tributo, además de limitar las cortesías al 5% del total del aforo y se promueven posibilidades de fiscalización orientadas a asegurar la recepción correcta de la contribución por medio de la revisión en tiempo real de las entradas vendidas y el eventual envío de información exógena.

Por último, el resultado investigativo propende por la debida gestión del presente tributo, creando instrumentos recaudo efectivo y distribución de las cargas recaudadas a las respectivas entidades locales y nacionales.

¹⁹ Ley 1493 de 2011.

Participación en el Impuesto de Vehículos

El impuesto vehicular es un tributo del orden departamental del que corresponde a los municipios un porcentaje definido por la ley²⁰, de tal manera, se sugiere la inclusión de nuevas concordancias al cuerpo normativo, así como la posibilidad de exigir información exógena a las diferentes administraciones departamentales en pro de fiscalizar los recursos que se asignan a San Carlos.

Impuesto de Delineación Urbana y Obligaciones Urbanísticas

En términos generales, las condiciones del tributo se conservan respecto de los Acuerdos 029 de 2013 y 011 de 2014. No obstante, se sugiere dar inicio al estudio técnico que permita establecer los índices de crecimiento poblacional y urbanístico con el ánimo de proponer nuevas tarifas para las obligaciones sobre urbanismo.

Impuesto de Alumbrado Público

El impuesto de alumbrado público es una obligación en favor de los municipios que grava el beneficio de iluminación pública recibido por la ciudadanía, en tal sentido, la estructura jurídico-tributaria de San Carlos amerita cambios estructurales en el entendido que el gobierno nacional y el legislativo²¹ se introdujeron modificaciones en el cálculo del costo de prestación del servicio de alumbrado público. En consecuencia, la administración municipal debe solicitar a la empresa prestadora del servicio, el respectivo estudio técnico conducente a establecer el costo en mención. Sumado, se propone la inclusión de nuevas tarifas para empresas de servicios públicos de energía prepago.

²⁰ Artículo 150, Ley 488 de 1998. Concepto N° 032705 de 2017 - Dirección de Apoyo Fiscal DAF.

²¹ Artículo 349, Ley 1819 de 2016 y Decreto 943 de 2018.

Finalmente, se vincula al agente retenedor del tributo a la sujeción pasiva en calidad de obligado solidario, lo anterior sumado a la posibilidad de exigir información tributaria a los sujetos pasivos económicos del impuesto. De esta manera, los resultados de investigación sugieren mejorar los mecanismos de fiscalización a todo sujeto pasivo económico y jurídico en pro de mejorar los ingresos tributarios de San Carlos.

Impuesto de Degüello de Ganado Menor

Si bien este impuesto no reviste mayor participación en las rentas municipales de San Carlos, se hacen necesarias modificaciones normativas en torno a la declaración y pago del tributo. En ese orden de ideas, el equipo investigador sugiere a la administración municipal en cabeza de la secretaría de hacienda, la emisión de resolución que contenga los plazos y vencimientos de las obligaciones formales y sustanciales para el debido cumplimiento del deber tributario.

Por su parte, se obliga a los responsables de centros de beneficio el envío periódico de información que detalle la concurrencia de animales sacrificados con su respectivo propietario, entre otros aspectos a través de medios electrónico o físicos

Sobretasa a la Gasolina Motor

El ejercicio investigativo ha determinado la eliminación de la Ley 89 de 1989 como autorización al tributo, dado que no tiene relación alguna con los territorios diferentes al Valle de Aburrá y otorgar la calidad de agente retenedor jurídico al comercializador de combustibles.

Además, para el caso de la sobretasa a la gasolina motor que constituye la cuarta renta tributaria más importante de San Carlos, se crea la obligación de llevar un registro detallado

de ventas por parte del obligado tributario y la posibilidad de exigir a estaciones de servicio expendedores de combustible el envío de información exógena con fines de fiscalización.

Contribución Especial por Valorización

La contribución de valorización es un tributo poco utilizado por entidades territoriales como San Carlos, dado que corresponde a un instrumento económico que asiste el financiamiento de obras y bienes de uso público. Dentro del cuerpo normativo encontrado en el municipio, se evidenciaron acciones de mejora como la eliminación del concepto “recepción del servicio” como acción generadora del tributo y se propone la unificación de artículos dispersos e incorrectamente referenciados.

Si bien es cierto que el territorio no hace uso constante de este tributo, es importante contar con una estructura jurídica sólida que garantice la correcta aplicación de un instrumento financiero fundamental para el momento en que San Carlos piense en desarrollar obras públicas de gran envergadura. Cabe anotar que la contribución por valorización es un tributo habilitado jurídicamente para ser cobrado por los municipios, los departamentos y la nación²³, esta última a partir del año 2016.

Contribución Especial por Contratos de Obra Pública

En este caso puntual, los investigadores sugieren la eliminación de la expresión “concesión para el recaudo de impuestos” como hecho gravable del tributo y se adicionan a los sujetos pasivos toda forma de contrato de colaboración empresarial. Asimismo, se suman a la base gravable las cuantías totales de los contratos de administración delegada y desconcentración. De otro lado, queda referenciada la obligación de practicar la retención en

²³ Artículo 239, Ley 1819 de 2016.

la fuente total, aunque los pagos que se realicen sean parciales, tales disposiciones no existen actualmente en el ordenamiento local.

De este modo, la contribución especial será aplicada también a convenios de cooperación entre San Carlos y entidades departamentales y nacionales cuando tengan presencia en el territorio. También, se propone la retención en la fuente a título de contribución a las empresas descentralizadas con que cuente la administración central.

Contribución por Participación en la Plusvalía

La contribución especial por participación en la plusvalía es un tributo semejante a la valorización, con características especiales que en esencia gravan el cambio de destinación y la expansión geoeconómica de los predios en un municipio. Nace tras la modificación de los planes de ordenamiento territoriales que cambian el uso del suelo sea urbano y rural. En tal orden, el tributo tiene fundamentos jurídicos²⁴ que asisten a los municipios para el recaudo y consecuentemente, la investigación propone incorporar al Estatuto Tributario esta nueva obligación para ser usada eventualmente como resultado de decisiones administrativas gestadas desde la alcaldía, considerando el incremento poblacional y el desarrollo urbanístico que viven actualmente estos territorios en Colombia

En efecto, el Estatuto propuesto contiene el desarrollo fundamental de la contribución por plusvalía, disposiciones generales, sujetos, hechos gravables y tarifas. De tal manera que quede sujeto a reglamentación mancomunada entre las secretarías de hacienda y planeación durante la próxima actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial EOT.

Estampilla Procultura

²⁴ Ley 388 de 1997.

Como resultado de la investigación, a este apartado se le realizan las siguientes adiciones: definiciones y aproximación al tributo, se incluyen las entidades descentralizadas en los sujetos retenedores de la obligación cuando reciban contratos de administración delegada y desconcentraciones de la administración central. Se plantea entonces la unificación de la tarifa en el 1% para todos los contratos firmados por la entidad territorial, dado que otros municipios de sexta categoría en Antioquia cuentan con tarifas muy superiores²⁵.

El nuevo estatuto tributario municipal propuesto incluye la posibilidad de que la secretaría de hacienda disponga del 10% del recaudo de la estampilla y se fijan 10 días hábiles para el traslado de los recursos retenidos –para el caso de los obligados– a la administración municipal. En efecto, se sugieren exenciones al cobro de la estampilla en contratos por servicios públicos, convenios y contratos firmados entre entidades de derecho público, juntas de acción comunal, ESAL y contratos de servicios con profesionales que devenguen menos de 7 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Estampilla Pro-hospitales Públicos

La estampilla pro-hospitales se encontró desactualizada en su componente sustantivo, por lo que se propone incorporar los nuevos elementos normativos²⁶ sobre la materia especialmente la ley de autorización que habilita a los territorios para cobrar el tributo con una tarifa hasta el 3%. Además, se propone el cobro de la estampilla a personas naturales y jurídicas que ostenten relaciones contractuales con la administración central, con entes descentralizados y que operen desconcentración o delegación de recursos públicos.

²⁵ Tras el análisis de algunos estatutos tributarios de municipios de Antioquia se destacan: Tarifa de Nariño 2%, Carepa 1.2%, El Carmen De Viboral 2% y La Unión 2%.

²⁶ Ley 2028 de 2020.

Ordenanza 041 de 2020 - Departamento de Antioquia.

Estampilla Pro-adulto Mayor

Para este tributo se actualiza la normativa de autorización²⁷ y se propone la unificación de la tarifa en el 4% como se evidenció en otros municipios de categorías similares de Antioquia. Sumado a ello, el recaudo por la estampilla de adulto mayor deberá incluirse en el presupuesto anual de la entidad y será un requisito esencial para la ejecución y cierre de contratos con la administración central y sus entes descentralizados.

Por último, se sugiere en el nuevo marco normativo la distinción de actividades que debe desarrollar el ejecutivo con los recursos obtenidos por la estampilla, entre ellos el 70% destinado a la financiación de centros vida para adultos mayores y el 30% para la dotación y sostenimiento de espacios en beneficio de la población mayor, tal y como ocurre en las principales ciudades del país.

Tasa Pro-deporte y Recreación

El ordenamiento jurídico tributario de San Carlos al momento de realización de esta investigación no cuenta con las disposiciones normativas²⁸ que crean y regulan la tasa pro-deporte y recreación en favor de los departamentos, municipios y distritos. El nuevo tributo cuenta con destinación específica dirigida a:

- Apoyo a programas deportivos e identificación de nuevos talentos procurando el alto desempeño convencional y paralímpico.
- Apoyo a atletas a nivel competitivo, adquisición de elementos deportivos y sostenimiento de infraestructura deportiva.

²⁷ Ley 1276 de 2009.

Ley 1850 de 2017.

Ordenanza 029 de 2017 - Departamento de Antioquia.

²⁸ Ley 2023 de 2020.

- Apoyo a atletas y deportistas en competencias locales, nacionales e internacionales.

Apoyo a la salud preventiva y mejoramiento de hábitos saludables.

El hecho que genera la tasa es la firma de contratos de toda índole con la entidad territorial y sus empresas descentralizadas y se gravarán con una tarifa máxima del 2.5%, recursos que tendrán destino a una cuenta maestra administrada por el ejecutivo. Cabe anotar que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el nuevo estatuto de San Carlos, conlleva a sanciones propias del componente procedimental.

Cabe anotar que, el Concejo Municipal cuenta con la potestad de modificar la tarifa de este nuevo tributo, con lo cual, el rango entre el 1% y el 2.5% estará a discreción del órgano con funciones legislativas municipales.

Finalmente, tributos como impuesto a las rifas y juegos de azar, la realización de ventas por club, ocupación de vías, plazas y lugares públicos, disposición de escombros, tarjetas de operación, coso municipal, expedición de certificados y paz y salvos, actualmente carecen del principio de legalidad y reserva de ley, y sumado a ello, no representan movimientos presupuestales para el municipio de San Carlos durante las vigencias analizadas. Por lo anterior, la sugerencia del equipo investigador es eliminar tales obligaciones del marco normativo tributario evitando así impases jurídicos al momento de aprobación del estatuto tributario en jurisdicción departamental.

Así las cosas, el texto resultado de investigación integra los principales cambios sugeridos para el mejoramiento de las condiciones tributarias del municipio en materia sustantiva, normas vigentes, terminología actualizada, creación de nuevos tributos autorizados por la ley y depuración de impuestos, tasas y contribuciones que a la fecha carecen de autorización legal. De tal manera, el lector encontrará en los anexos de la investigación, la anterior normativa fiscal, la propuesta de reforma tributaria y el acuerdo definitivo que fuese aprobado por el Concejo Municipal de San Carlos y con ello, la

posibilidad de establecer la receptividad del órgano ejecutivo local en torno a las propuestas y cambios sugeridos.

Componente Procedimental

Habiendo desarrollado el elemento *sustancial* como primer componente de la obligación tributaria, es menester el abordaje académico e investigativo del apartado procedimental que en síntesis puede entenderse como el mandato constitucional que faculta al poder ejecutivo para velar por la estricta recaudación y administración de las rentas (...).²⁹ En esta línea, Cermeño, De Bedout, Andrés, & Clopatofsky (2017), señala que:

Al repercutir los impuestos en las finanzas públicas, la entidad encargada de velar por su control dentro de la rama ejecutiva es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no de manera directa sino a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad adscrita al ministerio, organizada como una unidad administrativa especial dentro del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y con patrimonio propio (p. 105).

En tal sentido, el procedimiento tributario obedece a las facultades que asisten al gobierno central y a las entidades territoriales a fin de asegurar el flujo de recursos fiscales en beneficio del estado. No obstante, tales atribuciones no son absolutas dada la existencia y obligatorio cumplimiento de los principios existentes en materia fiscal, sobre la temática Cermeño, De Bedout, Andrés, & Clopatofsky (2017), asevera:

Dichos principios se encuentran claramente plasmados dentro de la jurisprudencia constitucional y el mismo texto superior y pueden ser acopiados en los siguientes: (i) principio de generalidad; (ii) principio de equidad; (iii) principio de progresividad; (iv) principio de eficiencia (p. 11).

²⁹ Constitución Política de Colombia. Art 189. 4 de julio de 1991.

Sumado a lo expuesto, todo sujeto activo de cargas fiscales en Colombia debidamente autorizado por la Carta Política está en la obligación de garantizar los derechos constitucionales de los obligados tributarios. Entre ellos los derechos a la igualdad, al debido proceso, justicia y buena fe. Así, el procedimiento que se surte durante la discusión de cargas tributarias o incumplimiento de obligaciones formales tendrá que estar permeado permanentemente por los criterios garantistas que trae la Carta a fin de equiparar las fuerzas e igualar las condiciones de defensa en beneficio del contribuyente.

En síntesis, previo a la discusión judicial o jurisdiccional en materia fiscal, el procedimiento tributario es el primer paso en el camino de la determinación de la responsabilidad tributaria que recae sobre los obligados, de tal manera, el sujeto activo en uso de sus facultades expone los argumentos existentes en búsqueda de instar al sujeto pasivo a cumplir con sus deberes formales³⁰ y/o sustanciales.

De otro lado, las instancias administrativas en la discusión tributaria corresponden también a los municipios y departamentos, en tal sentido Piza (2015) anota que:

La Ley 383 de 1997 dispuso en el artículo 66 que los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por estos, se aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos de orden nacional (p. 30).

Cabe anotar que, la importancia de contar con un instrumento jurídico que garantice el debido proceso es superior, dado que, si se da inicio a procedimientos de cobro fiscal sin sustentos normativos de rigor, quedará incurso el municipio en fallos y sentencias desfavorables durante la sede jurisdiccional.

³⁰ Inscripción en el RUT, facturar, llevar contabilidad, retener, declarar e informar.

Aunado a lo expuesto, en el año 2002 la Ley 788 sumó un elemento jurídico sobre la materia ratificando lo ordenado en la Ley 383 de 1997 y agregando la posibilidad que los territorios pudiesen disminuir sus sanciones según los tributos y obedeciendo a la proporcionalidad de las cargas frente a la acción punible³¹. Con base en lo dicho, en lo sucesivo se argumentan los cambios más importantes que se sugieren a la administración municipal de San Carlos en lo respectivo al procedimiento tributario, basado en los cambios más recientes sobre la materia y conscientes de la realidad jurídica, fiscal y económica del territorio.

Régimen procedimental

El abordaje realizado al texto normativo del municipio evidenció la necesidad de determinar los funcionarios competentes para la emisión de actos administrativos de carácter tributario durante la discusión inicial, así lo afirma Ortega (2018):

Para que un acto administrativo sea válido debe ser expedido por la autoridad competente y de acuerdo con las normas propias del procedimiento. Para que sea eficaz y tenga efectos jurídicos debe ser publicitado. Según el tipo de acto administrativo será procedente la notificación, la comunicación o la publicación.

Asimismo, la investigación sugiere dejar indicado que para diversas actuaciones no se requiere la calidad de abogado y que sobre la notificación de actos administrativos sea posible a través de un funcionario de la administración municipal o un tercero delegado

³¹ Artículo 59, Ley 788 de 2002. Procedimiento Tributario Territorial: Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

formalmente. De tal manera, se abre la posibilidad de notificación de actos de forma electrónica de acuerdo con el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional y demás normativa complementaria³².

De otro lado, el documento idóneo para vincular al sujeto pasivo con la administración tributaria es el Registro de Identificación Tributaria, por ende, la investigación propone la consideración de registro oficioso en el RIT³³ para presuntos obligados tributarios que omitan su deber formal una vez vencido un mes para la inscripción voluntaria por parte del contribuyente y, se definen las nuevas condiciones para la cancelación oficiosa de personas naturales y jurídicas en el registro de obligados fiscales, entre ellos la inactividad demostrada por más de cinco años, la no renovación de matrícula mercantil y la muerte del responsable.

Asimismo, la norma fiscal actual no cuenta con plazos para responder actos administrativos, con lo cual, se propone la posibilidad de fijar el plazo perentorio de 15 días para la respuesta a requerimientos de información emitidos por la oficina fiscalizadora³⁴, la extensión del plazo a dos meses para el pago de las retenciones en fuente practicadas una vez vencido el plazo para declarar³⁵, la alternativa de solicitar en cabeza del secretario de hacienda, información tributaria a municipios, departamentos y a la DIAN con fines de fiscalización y maximización del recaudo tributario.

Finalmente, los resultados de investigación sugieren reducir el plazo para corregir las declaraciones tributarias de dos años a uno cuando se pretenda disminuir el impuesto a cargo o incrementar el saldo a favor³⁶ y la imposibilidad sancionatoria para la administración

³² Concepto 187921 de 2017 Departamento Administrativo de la Función Pública.

³³ Registro de Información Tributaria.

³⁴ Artículo 261, Ley 223 de 1995.

³⁵ Artículo 580-1. Estatuto Tributario Nacional.

³⁶ Artículo 589. Estatuto Tributario Nacional.

cuando haya corrección de datos informativos o aproximaciones de cifras dentro de las declaraciones en virtud de disposiciones nacionales anti-trámite.

Declaraciones tributarias

El proceso de investigación en materia tributaria para San Carlos permite identificar falencias en el procedimiento recaudatorio como el poco uso y disposición de sistemas electrónicos informáticos, mayores posibilidades de fiscalización y el fortalecimiento del vínculo obligado-administración para asegurar el recaudo. En consecuencia, para este acápite se sugiere a la administración la posibilidad de instar al contribuyente de industria y comercio a presentar su declaración, aun cuando sus ingresos gravables en el municipio sean cero. Además, se incluye la posibilidad de presentación de declaraciones de retención en la fuente a título de ICA por medio de los sistemas electrónicos que disponga la entidad territorial, con lo cual, será más simple el rastreo de información y las acciones de fiscalización.

Procesos Tributarios

Inicialmente, sobre el análisis realizado al procedimiento tributario normado en el municipio, se ha evidenciado la necesidad de eliminar los procesos de corrección aritmética que cada vez entran en mayor desuso en el país³⁷. Adicionalmente, la administración podrá usar información exógena y endógena para adelantar fiscalización y asegurar el debido cobrar y cobro efectivo de obligaciones.

De esta manera, se invita al ejecutivo local a incluir en la propuesta de reforma al Estatuto Tributario la liquidación provisional de obligaciones fiscales para determinados tributos, herramienta incorporada al artículo 764 del ETN por medio del artículo 255 de la Ley 1819 de 2016. Esta función dotará de posibilidades al municipio para garantizar el

³⁷ Artículo 43, Ley 962 de 2005.

recaudo de sumas dinerarias a su favor. A su vez, tal garantía puede ser fortalecida tras la implementación de cruces de bases de datos, información de superintendencias, DIAN, cámaras de comercio entre otros, mención que se deja expresa en el marco normativo sugerido.

Por último, queda incluida la posibilidad de considerar las cifras contables bajo los nuevos marcos técnicos normativos NIIF³⁸ como base para la liquidación de impuestos del orden municipal, con esto, las empresas podrán usar la nueva regulación contable internacional para el cumplimiento de sus deberes formales y pecuniarios con la hacienda de San Carlos. Es válido mencionar que, la última sugerencia podrá eventualmente modificar las cargas tributarias en favor de la administración, dadas las diferencias contables y tributarias en el reconocimiento de partidas en el estado de resultados integrales de los sujetos pasivos.

Formas de Extinguir la Obligación Tributaria

El abordaje realizado sobre esta temática permitió identificar la ausencia de mecanismos de pago directos y eficaces como transferencias, pago electrónico, que faciliten el cumplimiento del deber sustancial. Por tanto, es claro que actualmente los medios digitales facilitan tanto el cumplimiento de deberes formales como sustanciales. En línea, se sugiere definir el vencimiento de presentación de la declaración de ICA a todos los obligados el último día del mes de marzo a fin de dinamizar los ajustes derivados del cambio de bases gravables declaradas en la vigencia inmediatamente anterior.

Consecuentemente, se deja abierta la posibilidad de que el secretario de hacienda o quien haga sus veces, otorgue facilidades de pago³⁹ hasta 5.000 UVT bajo condiciones de garantía de bienes susceptibles de embargo, pago de la cuota inicial entre el 10% y el 20%

³⁸ Artículo 21-1 Estatuto Tributario Nacional.

³⁹ Artículo 1 y SS Ley 1066 de 2006.

según la cuantía adeudada, consulta en entidades de riesgo, entre otras. Así, toma importancia la generación de posibilidades y atribuciones administrativas en cabeza del ejecutivo buscando el otorgamiento de facilidades de pago y cumplimiento de obligaciones.

Para terminar, se habilita al municipio de San Carlos para la corrección de actos administrativos en cualquier momento⁴⁰ y la utilización de la Unidad de Valor Tributario UVT como criterio de unificación que debe ser actualizado cada año según las modificaciones efectuadas desde el gobierno nacional.

En razón a lo expuesto durante este ejercicio académico, la investigación rigurosa de las realidades económica, social, cultural, y fiscal en San Carlos Antioquia partiendo del Acuerdo 029 de 2013 – Código de rentas municipales -, da como resultado una propuesta de reforma tributaria municipal que consta de un texto cuyo contenido incluye 570 artículos entre parte sustancial y procedimental; de los cuales fueron aprobados 561 en el Acuerdo 013 del 28 de diciembre de 2021 en las instalaciones del Concejo Municipal.

⁴⁰ Artículo 45, Ley 1437 de 2011.

Conclusiones y Recomendaciones

1. La tributación territorial y especialmente en el caso de los municipios está supeditada a las condiciones geográficas, climáticas, comerciales, culturales y sociales dado que la aplicación de determinados tributos resultaría infructuosa. San Carlos con su carente dinámica fiscal, se ha ocupado a través del Honorable Concejo en incluir tributos inobservando el principio constitucional de legalidad. Muestra de ello es el impuesto al *Coso Municipal, disposición final de escombros y tarjetas de operación* entre otros.

Consecuentemente, se sugiere al ejecutivo la eliminación de las cargas que a la fecha no cuentan con amparo legal y en su lugar, fortalecer los instrumentos recaudatorios por medio de otros tributos que denotan más fuerza fiscal como es el caso del impuesto predial unificado, sobretasa a la gasolina e industria y comercio. Cabe anotar que las recomendaciones hechas han sido consideradas en el Acuerdo 013 de 2021 denominado nuevo estatuto tributario de San Carlos. De tal manera, el municipio cuenta hoy con un ordenamiento fiscal más depurado y ajustado a los principios de la tributación en Colombia.

2. Las modificaciones enunciadas a lo largo de la presente investigación, tienen la posibilidad de mejorar ostensiblemente las condiciones fiscales del territorio, con lo cual habrá mejores y mayores posibilidades de incrementar y asegurar la recaudación para la posterior salubridad de las finanzas territoriales y con ello una mejor redistribución de las rentas que por obligatoriedad constitucional y gubernamental, le concierne a la administración local.

Por medio de los resultados de investigación, el Municipio de San Carlos optimiza las condiciones que le vinculan con los sujetos pasivos de las diversas obligaciones territoriales. Con lo cual, todo usuario de la normativa tributaria evidenciará mayor claridad, simplicidad y oportunidad para el cumplimiento de deberes formales y sustanciales.

Según lo expuesto, en pro de asegurar la mejor percepción de recursos económicos por medio de procesos voluntarios, administrativos, de cobro persuasivo y coactivo, se insta al Honorable Concejo de San Carlos a adoptar las presentes disposiciones que finalmente, serán invertidos en las condiciones de vida de la población por medio de ejecución de proyectos y obras enmarcadas en los planes de desarrollo de la actual administración y futuros gobernantes.

3. En torno al componente sustantivo del estatuto tributario, diversos impuestos se encuentran desactualizados y carecen de las modificaciones que recientemente ha aprobado el Congreso de la República para los municipios –en especial las últimas reformas tributarias Ley 1819 de 2016, Ley 2010 de 2019 y Ley 2155 de 2021–. Así las cosas, los cambios normativos nacionales han afectado a ciertos tributos locales como el impuesto de espectáculos públicos, industria y comercio, retención en la fuente, estampillas, entre otros, con lo cual, es menester la actualización del vigente código de rentas municipal logrando armonía entre las disposiciones nacionales y locales.

Sumado a lo expuesto, los objetivos de la presente investigación se cumplen en el entendido que el abordaje sustantivo del cuerpo normativo se comparte al ejecutivo municipal para aprobación del Concejo en condiciones suficientes de actualización y ajuste a las necesidades del territorio y variables económicas, sociales y culturales.

Con todo, los cambios más relevantes y necesarios vinculan a la mayoría de *las contribuciones* vigentes, de manera que la fiscalidad del territorio muestre actualidad, eficiencia y vaya a la vanguardia de las principales ciudades y municipios de categorías superiores. En suma, las modificaciones propuestas en el desarrollo de esta investigación, se dirigen a mejorar la posición fiscal del territorio de San Carlos a nivel nacional y de esta manera aumentar las posibilidades de gestión de recursos económicos con los gobiernos

nacional y departamental que nutran los ingresos municipales y se traduzcan más gastos de inversión en favor de la población.

4. De otro lado, el marco normativo fiscal en San Carlos no cuenta con los tributos recientemente aprobados por el legislativo nacional. La Ley 2023 de 2020 creó la tasa pro-deporte y recreación incorporando una nueva carga territorial sobre todo contratista público y con ánimos de financiar las actividades lúdicas para niños, jóvenes y adultos en categorías aficionadas y de competencia.

Dicho lo anterior, toma fuerza la necesidad de actualización del código de rentas municipales en pro de ratificar los tributos tradicionales y dar nacimiento a nuevas cargas que eventualmente pueden beneficiar a la población a través del mejoramiento de sus condiciones de vida y sin duda maximizarán las rentas tributarias que le son propias por autorización constitucional.

En consecuencia, la aprobación del Acuerdo 013 de 2021 incluyó la tasa pro-deporte y recreación en el municipio con una tarifa del 1% de las cuantías contratadas con la entidad territorial. De esta manera, los niños, jóvenes y adultos deportistas en todas sus modalidades contarán con mayores recursos económicos que garanticen la puesta en marcha y continuidad de proyectos en beneficio del sano esparcimiento en San Carlos.

5. El régimen sancionatorio tributario con que cuenta el municipio, refleja cierta rigidez y sujeción a la determinación legal, por tanto, se propone la flexibilización de las tasas, procedimientos y plazos para aplicar sanciones a contribuyentes que omitan deberes formales y pecuniarios sin abandonar disposiciones legales en la materia. Con lo cual, se brindan mecanismos de dinamización de carteras y se suma agilidad al debido cobrar por medio de facilidades de pago y cumplimiento de obligaciones.

Cada territorio subnacional debe propiciar condiciones de favorabilidad para el cumplimiento de deberes tributarios a todos los contribuyentes, que ofrezcan mejores

alternativas para el usuario y se garantice el propósito recaudatorio en cabeza de la administración municipal, todo ello en plena observancia de la normativa de superior jerarquía.

Asimismo, las modificaciones en los procesos sancionables permitirán reestablecer la presentación de declaraciones omitidas a un menor costo para el obligado, disminución en la sanción mínima y ampliación del plazo a dos meses para el pago a todo agente retenedor a título de ICA contados a partir del momento de su vencimiento para declarar.

6. En materia procedimental, el código de rentas actual se torna corto de herramientas de fiscalización y control al cumplimiento de obligaciones formales y sustanciales por parte de los obligados tributarios. En tal sentido, es importante la incorporación de disposiciones procesales que avalen a la entidad pública para el requerimiento de información endógena y exógena a los vinculados económicos con carácter probatorio que permita la determinación oficiosa de impuestos a cargo de los sujetos pasivos investigados. De otro lado, es bien sabido que las administraciones públicas generan numerosos trámites durante la concreción y pago de obligaciones tributarias, con lo cual, se sugiere la reducción de procesos como la cancelación oficiosa de sujetos pasivos con cumplimiento de requisitos, notificación electrónica de actos administrativos, notificadores adscritos al municipio, la posibilidad de adelantar procesos sin la calidad de abogado, y otras modificaciones en búsqueda de simplificar la gestión fiscal pública sin arriesgar sus recursos económicos.

Toma relevancia entonces la incorporación de medidas que constituyen instrumentos para la dinamización jurídica en los procesos de discusión en materia tributaria, vinculados al debido proceso y propendiendo por la finalización de las diligencias sin acudir a instancias superiores en la sede jurisdiccional. Así, se le otorga a San Carlos un componente procedimental armonizado con la norma nacional y alineado con las necesidades del territorio.

7. En otras disposiciones, el municipio de San Carlos requiere de una unidad de medida que determine el lenguaje tributario y permita un mejor entendimiento en la liquidación de obligaciones y sanciones. Por ello, se propone la utilización de la Unidad de Valor Tributario UVT como criterio de unificación en la normativa fiscal que será ajustada anualmente de acuerdo con el decreto que emita el gobierno nacional. En búsqueda de simplificación, se sugiere otorgar facultades a la secretaría de hacienda para brindar facilidades de pago en tributos locales bajo el estricto cumplimiento de requisitos con miras a sanear las cuentas por cobrar que posee la entidad. En línea, la realidad económica de territorios como San Carlos amerita disposiciones flexibles en materia de facultades para la normalización de obligaciones insolutas.

Finalmente, se propone la habilitación de diversos medios de pago a fin de sumar opciones de pago a los obligados y optimizar el cumplimiento de sus deberes a través de internet, transferencias, cheques entre otros. Adicionalmente, se hace necesaria la creación del cargo de ejecutor fiscal, figura que adelanta los procedimientos de ejecuciones obligacionales en materia tributaria y garantice el cumplimiento del debido proceso a los obligados incurso en actividades oficiosas tributarias. De esta forma, en cumplimiento de los objetivos trazados en la presente investigación, se da respuesta al cuestionamiento planteado tras el abordaje y optimización de los dos elementos generales de todo estatuto tributario subnacional – *sustantivo y procedimental* – sin desconocer la realidad económica y presupuestal de la entidad, quien recibe un proyecto de acuerdo municipal moderno, flexible y eficiente en atención sus necesidades actuales y futuras.

Referencias

- Acuerdo 029 de 2013. (n.d.). *Por medio del cual se actualiza el código de rentas del municipio de San Carlos - Antioquia.*
- Alcaldía de San Carlos - Plan de Desarrollo 2016 - 2019. (2019). *Trabajando por el desarrollo social.*
- Alcaldía de San Carlos. (2021, 01 01). *Página principal San Carlos Antioquia.* From <https://www.sancarlos-antioquia.gov.co/Paginas/default.aspx>
- Alcaldía de San Carlos. (2021). *Plan de Desarrollo 2020 - 2023. San Carlos Somos Todos.*
- Alcaldía de San Carlos. (2021). *Plan de Desarrollo 2020 - 2023. San Carlos Somos Todos.*
- Alonso, H. (2017). *Investigar en la ciencia contable.* Bogotá Colombia.
- Arenas Ortiz, J., & Giraldo Jimenez, A. S. (2020). *Impacto fiscal generado en el recaudo de industria y comercio en el municipio de Medellín en el año 2018-2019.* Medellín: Universidad de Antioquia.
- Arenas Ortíz, J., & Giraldo Ramirez, A. S. (2020). Impacto fiscal generado en el recaudo de industria y comercio en el municipio de Medellín en el año 2018 - 2019. *Repositorio Universidad de Antioquia* , 9.
- Argentina - Artículo 75. (2004). *Constitución de la Nación Argentina.*
- Aristizabal, I. (2020). *Transformaciones en la economía campesina: el caso de la hidroeléctrica San Carlos en Antioquia. Tesis para obtener título de Magíster en Desarrollo Rural.* Pontificia Universidad Javeriana.
- Banco de la República. (2021). *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana.*
From https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9966/DTSERU_295.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Barajas Pinto, J. A., Sandoval Herrera, C. A., & Jaimes Benjumea, A. M. (2015). Estudio de actualización del estatuto tributario del municipio de Molagavita - Santander para la vigencia 2015. *Repositorio Universidad Santo Tomás de Aquino*, 10.
- Benítez Rivas, A. (2008). *El tributo y su aplicación, perspectivas para el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons.
- Bonet Morón, J., Pérez Valbuena, G. J., & Ricciulli Marín, D. (2018). *¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?* From *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>
- Cabezas Mejía, E., Andrade Naranjo, D., & Torres Santamaría, J. (2018). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. From Universidad de las Fuerzas Armadas. Sangolquí, Ecuador: <http://repositorio.espe.edu.ec/jspui/bitstream/21000/15424/1/Introduccion%20a%20la%20Metodologia%20de%20la%20investigacion%20cientifica.pdf>
- Carmona, S. (2015). *“Empezar desde cero” Procesos de activación económica en territorios rurales afectados por la violencia 2005- 2013: veredas del centro zonal el chocó, municipio de San Carlos, departamento de Antioquia. Tesis para obtener título de Magíster en Desarrollo*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Cermeño, C., De Bedout, J., Andrés, S., & Clopatofsky, C. (2017). *Procedimiento tributario teoría y práctica*. Bogotá-Colombia: Legis.
- Cifuentes, A. J., García Cortés, D., García, F. C., & Guevara Pérez, D. (2006). Aproximación a la historia de los impuestos en Colombia. *Revista científica de contabilidad*, 172.
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final*. From <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>

- Cubides, E. (2018). Simplificación tributaria territorial en Colombia. *Revista Derecho Fiscal. Universidad Externado de Colombia.*
- DANE. (2019). *Censo nacional de población y vivienda.* Colombia.
- Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano. (2021). *Plan nacional de formación para el control social de la gestión pública. Módulo 5: Contabilidad pública como instrumento para el control social.* Bogotá - Colombia: Contaduría General de la Nación .
- Fenalco, Antioquia. (2021). *Economía regional.* From <https://fenalcoantioquia.com/blog/la-economia-de-antioquia-registro-una-caida-del-55/>
- Fino Serrano, G., & García Garzón , M. (2015). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *IUSTA - Universidad Santo Tomás* , 61.
- García Garzón, M. y., & Serrano, F. (2015). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *IUSTA*, 2(41).
- García Novoa, C. (2012). *El concepto de tributo.* Buenos Aires, Argentina: Marcial Pons.
- Giraldo Jimenez, P., & Fino Serrano, G. (2010). Reforma Tributaria Municipal, crecimiento con equidad. *Repositorio Universidad Libre* , 28.
- Gómez Sanchez, J. A., Cardona Gil, C., & Aguirre Dávila, P. I. (2018). *Propuesta de reforma al estatuto tributario municipal de Santa Rosa de Cabal como impacto en la competitividad empresarial.* Universidad de Manizales.
- Grupo de Macroeconomía Aplicada. (2020). *San Carlos. Guía básica para la reactivación económica.* From Universidad de Antioquia:
<https://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/882167c8-3d75-4687-82ff-cd93570a0821/52.+San+Carlos-dos.pdf>

- Guerrero Berrío, H. F. (2015). San Carlos: Un modelo de conexión social en medio de la violencia. *Transpasando Fronteras, Núm. 8, pp. 85-94. Cali, Colombia: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.*
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación, 4ed.* Iztapalapa, México.
- Morales, O. A. (2003). Fundamentos de investigación documental y la monografía. *Repositorio Universidad de Mérida, Venezuela , 2.*
- Ocampo Orrego, N. J., Valencia Salazar, N., & Pineda López, R. A. (2018). *Los tributos territoriales de los municipios del departamento de Risaralda, a la luz del principio de reserva de ley. Tesis para obtener el título de Magister en Tributación.* Universidad de Manizales.
- OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019, OECD Publishing, Paris.* From <https://doi.org/10.1787/805f2a79->
- Ortega, L. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos.* Bogotá Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Piza, J. R. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Piza, J. R. (2017). *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano, un análisis crítico.* Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2018). *Treinta años de la elección popular de alcaldes.* From <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Treinta-anos-eleccion-popular-de-alcaldes.news>
- Quezada, N. (2010). *Metodología de la investigación.* Lima - Perú: Editorial Macro E.I.R.L.

- Restrepo, C. (2015). *Principio de favorabilidad de las normas sustantivas en materia tributaria. Choque de trenes entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado*. Medellín Colombia: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Ribera Neumann, T. (2016). *La potestad tributaria del Estado*. From Universidad de Chile: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43193>
- Rojas, J. (2018). *Tejido social y resistencia San Carlos Antioquia. Tesis para obtener título de Magíster en estudios políticos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Romero, C., & Gómez, L. (2018). Recomendaciones de la OCDE sobre tributación en los gobiernos subcentrales: una aproximación al caso colombiano. *Revista ICDT*. Universidad Santo Tomás - Bucaramanga.
- Romero, E. (2017). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. Bogotá Colombia.
- Santiestebanv, D. (2011). *Tesis para obtener título de Magíster en derecho tributario*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Tawse Smith, D. (2008). *Conflicto armado colombiano. Desafíos*, 19, 269-299. From <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/413>

Bibliografía

- Avanzando Procesos de Verdad, Justicia y Reparación Integral Para las Víctimas del Conflicto Interno Armado en Colombia. (2009). *Desplazamiento Forzado y Retorno en San Carlos - Antioquia*. Colombia.
- Becerra, et al. (2009). Desplazamiento forzado y retorno en San Carlos – Antioquia: una comunidad que regresa hacia el confinamiento. Bogotá Colombia.
- Carrillo, Fernando. (2021). 30 años de la Constitución. 4 de julio de 1991. El movimiento estudiantil que cambió a Colombia. Ed. Planeta.
- Coalición para la alimentación y uso del suelo (FOLU). (2021). *Subregiones de Antioquia: Diversidad y oportunidad*. Recuperado de: <https://folucolombia.org/wp-content/uploads/2021/04/anexo-Subregiones-FOLU.pdf>
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria Ley 1819 de 2016. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2011). San Carlos: Memorias del éxodo de la guerra. Colombia. Recuperado de: https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2011/Informe_san_carlos_exodo_en_la_guerra.pdf
- Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. (2018) Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, San Carlos Antioquia. Colombia. Recuperado de: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28726/San_Carlos_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP. (2020). Contaduría General de la Nación. Recuperado de <https://www.chip.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento

Fiscal Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. (2020). *Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial*. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia-Corta-Metodlogia-Medicion-Nuevo-IDF.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Base IDF histórico 2000-2019*. Recuperado

de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Descentralización y Desarrollo

Regional. (2021). *Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2020 nueva metodología*. Recuperado de:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bolet%C3%ADn%20de%20Resultados%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%2020_ET.pdf

Piza, Julio. (2017) *Teoría del procedimiento tributario colombiano. Una visión crítica*.

Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. (2018) San Carlos Antioquia.

Recuperado de:

https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28726/San_Carlos_PMGRD.pdf?sequence=2&isAllowed=y