

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE MARINILLA Y SU  
PROCESO DE FISCALIZACIÓN

ALCIDES ANTONIO GÓMEZ LOAIZA

JOHNY ZAPATA LÓPEZ

Asesor

MICHAEL GONZÁLEZ PULGARÍN

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ORIENTE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CONTADURÍA PÚBLICA

2020

## IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE MARINILLA Y SU PROCESO DE FISCALIZACIÓN

### **Resumen**

El presente artículo parte de los conceptos de federalismo y desconcentración fiscal, se adentra por el proceso de descentralización fiscal en Colombia, donde se dieron a conocer transformaciones significativas en el campo fiscal con el propósito de fortalecer competencias del gobierno local, marcado este proceso de una forma trascendental por la aprobación de una nueva Constitución en 1991, en donde se realizó una apuesta por la descentralización, pero no sólo en el ámbito fiscal, sino también en el político. La financiación de los estados históricamente se ha basado en los tributos, mecanismo que aún se conserva y es de gran importancia dentro de la compleja estructura de ingresos presentes en los estados modernos, es por ello que se analiza el impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros en el municipio de Marinilla y su proceso de fiscalización, elemento que reviste de control a los Entes territoriales.

### **Palabras clave**

Descentralización fiscal. Tributos. Impuesto de industria y comercio. Fiscalización tributaria. Municipio de Marinilla.

## **Sumario**

Introducción; 1. Concepto de Federalismo y Descentralización fiscal. 2. Colombia y la descentralización fiscal. 3. Impuesto de industria y comercio. 3.1 *Impuesto de avisos y tableros*. 4. Fiscalización tributaria. 5. Municipio de Marinilla, impuesto de industria y comercio y su proceso de fiscalización. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

## **Introducción**

La maximización de los ingresos debe ser uno de los principales objetivos de las Administraciones municipales, para lograrlo se hace necesario el incremento del recaudo por impuestos locales, éstos permiten gobernabilidad, mayor autonomía presupuestal y el cumplimiento con los ciudadanos de las obligaciones constitucionales, además crecimiento socioeconómico del Ente territorial.

El Comercio es una de las actividades predominantes en el Municipio de Marinilla, consecuentemente el Impuesto de Industria y Comercio representa una de las mayores fuentes de ingresos para este Municipio, por lo tanto, la presente propuesta de investigación busca realizar un análisis al proceso de fiscalización, análisis que permitirá identificar el conjunto de tareas que Marinilla lleva a cabo con el fin de instar a los contribuyentes a cumplir su obligación tributaria; cautelando el correcto, íntegro y oportuno pago de los impuestos.

Marinilla en su Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Marinilla Somos Todos” estimó necesaria la construcción de una Política de Hacienda Pública que ayudara al

fortalecimiento de la gestión en procesos de distribución de la facturación, recaudo y fiscalización de los diferentes tributos Municipales.

La Fiscalización faculta de control al Ente territorial y constituye una de las acciones más efectivas para la gestión y aumento por concepto de recursos propios que le ayuden en el cumplimiento de las competencias constitucionales y evitar que los ciudadanos dejen de pagar los tributos que les corresponda.

La falta de cultura tributaria se refleja en comportamientos de evasión, elusión y en el quebrantamiento de los deberes por parte de los ciudadanos; mediante la investigación, la Fiscalización detecta estos comportamientos, en primer lugar, busca obtener de forma voluntaria el cumplimiento de las obligaciones o la corrección de las declaraciones cuando hubiere lugar.

## 1. Concepto de Federalismo y Descentralización fiscal.

La visión positiva y normativa del estudio de la economía han tenido el control en el estudio de las finanzas y la economía pública.

Enfoques que también han dado origen a otras escuelas como la elección social o colectiva y la elección pública. Uno de los más reconocidos exponentes del enfoque normativo de las finanzas públicas ha sido el profesor Richard Musgrave, quien encabezó la “Comisión de reforma tributaria en Colombia” en el año de 1969, y el profesor Richard Bird, quien integraba la “Misión Wiesner-Bird” del año 1981 que tenía por objeto fundamentar las bases del proceso de descentralización, el cual se inició formalmente en Colombia en 1983 (Ley 14, o estatuto de ingresos territoriales) (Páez, Rodríguez y Silva, 2008, p.115).

La “Teoría del federalismo fiscal” estudia en esencia la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado (...). Es un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales (Tiebout y Oates, entre otros).(…). Una de las contribuciones de Musgrave consistió en dividir las funciones del Estado en tres clases (Musgrave,1959, citado en Páez *et al* 2008): estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos.

Según Oates (1999, citado en Cristancho y Franco 2011), la teoría del Federalismo Fiscal estudia las acciones en materia económica que deben llevar a cabo las autoridades descentralizadas y las herramientas en el campo fiscal para desarrollarlas, para así lograr un abastecimiento y financiación eficaz de los recursos públicos.

La descentralización fiscal consiste en el desplazamiento de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional. En un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, se analiza los sistemas políticos con gobiernos subnacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Los procesos de descentralización en general y fiscal en particular, no son únicos o uniformes, sino que obedecen a diversas razones de tipo social, político y económico, que decide cada país de acuerdo con la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales; es decir, en últimas obedece a una decisión de tipo político. De esta manera, la existencia de políticas fiscales intergubernamentales se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y de recursos dentro de un Estado. Así, la descentralización fiscal pone en evidencia las tensiones que se desprenden de las relaciones entre la eficiencia y la equidad, y entre los principios de capacidad de pago y de beneficio (Páez *et al* 2008).

## 2. Colombia y la descentralización fiscal

En Colombia, siendo presidente Alberto Lleras Camargo, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, se iniciaron trascendentales reformas en el terreno fiscal, éstas consistieron en dar una mayor importancia a municipios y departamentos.

Para lo anterior y con propósito de analizar los procedimientos en material fiscal en Colombia y plantear las mejoras respectivas, se reunió personal especializado en este campo, conformando así la “Misión Musgrave”<sup>1</sup>. Los resultados de dicha misión, fueron presentados al mandatario Alberto Lleras Camargo en 1968, allí se sugiere el establecimiento de un sistema de transferencias con propósitos de proporcionalidad y equidad para las jurisdicciones con el fin de promover la salud y la educación primaria. Posteriormente, el resultado final de la Misión contribuiría en la conformación de las normas que aprobaron en materia de descentralización fiscal. (Cristancho y Franco, 2011).

Algunas de las regulaciones de la época en el tema de descentralización fiscal fueron la Ley 33 de 1968, el Acto legislativo 01 del mismo año y su reglamentación a través de la Ley 46 de 1971.

---

<sup>1</sup> Richard Musgrave, fue un importante economista, reconocido por sus contribuciones en los temas relacionados con la Hacienda Pública. Encargado de dirigir la Misión Musgrave.

En Colombia, en la década de los ochenta, durante la administración Turbay, un significativo hecho en el proceso de descentralización fue el Plan de Integración Nacional (PIN), el cual pretendía la descentralización económica y autonomía regional, para así conseguir un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país; para lograr este objetivo era necesario el compromiso voluntario en el ámbito fiscal de las localidades. En este sentido, Turbay facultó a un equipo de versados nacionales y extranjeros para la elaboración de un análisis técnico sobre las finanzas intergubernamentales del Estado colombiano, grupo dirigido por el economista canadiense Richard Bird, el cual fue conocido como la “Misión Bird – Wiesner”<sup>2</sup> Moncayo (2002, citado en Cristancho y Franco 2011).

La “Misión Bird – Wiesner” en julio de 1981 entregó su informe final, el cual formuló una serie de recomendaciones para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. En su texto sugirió cambios que se debían efectuar al sistema de transferencias nacionales en materia de tributos departamentales y municipales con el propósito de impulsar el esfuerzo fiscal, Bird (1981, citado en Cristancho y Franco 2011).

Los textos normativos de la época en temas de descentralización fiscal se materializaron al promulgar la Ley 14<sup>3</sup> de 1983, las leyes 11<sup>4</sup> y 12 de 1986, así como el Acto legislativo 01 del mismo año y la Ley 44 de 1990.

---

<sup>2</sup> Misión de finanzas intergubernamentales, para la descentralización y las finanzas de las Entidades territoriales, llamada así gracias al director, Richard Bird y el ex ministro de Hacienda de la época, Eduardo Wiesner.

<sup>3</sup> Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

Como resultado de una aguda crisis institucional y política, el siguiente acontecimiento que sellaría el proceso de descentralización fiscal fue la aprobación en el año 1991 de una nueva Constitución para Colombia. “De tal forma que el Constituyente de 1991, para recuperar la credibilidad de las instituciones del Estado, realizó una apuesta por la descentralización, pero no sólo en el ámbito fiscal, sino también en el político, otorgando más mecanismos de participación democrática a los residentes de jurisdicciones locales” (Cristancho y Franco, 2011, p.250).

La Constitución de 1991 permitió la concentración de una cantidad de ideas que habían confluído en la Constituyente. Así, entre la diversidad de posturas, se encontraron las que defendieron la relativa independencia de las comunidades y regiones locales, aunque también se encontraron las ideas que defendían al centralismo. (...). Sin embargo, las dicotomías mencionadas persistieron, y como resultado de esta constitución que pretendió ser amplia y democrática se produjeron tensiones sobre diversos temas, entre ellos, el de la organización territorial. Es por ello que dichas visiones opuestas quedaron consignadas en el papel y así se observan múltiples ambigüedades a lo largo del texto. (...). Para comenzar, en el primer artículo se defiende la tradición unitaria “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Con este enunciado, no cabe la posibilidad constitucionalmente hablando, de cambiar la organización política por una federal. Pero a pesar de quedar claro en el primer artículo el régimen centralizado o unitario que tendrá la organización territorial del país, hay diversas nociones sobre la descentralización política, de servicios y fiscal. Un ejemplo de esta última es el artículo 209, capítulo 5 De la

función administrativa, en donde se da un aporte significativo con respecto a la descentralización fiscal, pues se plantean principios de la función administrativa “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Además, en el Título XII Del régimen económico y de la hacienda pública, en su capítulo 4 De la distribución de recursos y de las competencias, los artículos 356 al 364, también se ven como insumos con respecto a la descentralización fiscal. Por ejemplo, en los artículos 360 y 361, se crea el Fondo Nacional de Regalías, que “reconoce como beneficiarias las regalías a las entidades territoriales en las cuales se explotan y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables.

A su vez, la Constitución de 1991 amplió la descentralización política con la elección de mandatarios subnacionales a la de gobernadores, promoviendo la participación ciudadana; lo anterior se evidencia en el artículo 260, del Título IX De las elecciones y de la organización electoral (...).

Otro avance es el artículo 287 de Título XI De la organización Territorial donde se 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”(…). (Gómez, 2017, p.43-46).

Los textos normativos representativos de esta época: Ley 42<sup>5</sup> y 60<sup>6</sup> de 1993, Ley 134<sup>7</sup> y 136<sup>8</sup> de 1994.

La década inicial del siglo XXI para el proceso de descentralización fiscal en Colombia, fue una época de acoplamiento, en la cual se pretendía solucionar los inconvenientes generados por el déficit presupuestario en la hacienda pública nacional.

En los noventa, el Estado Colombiano, tuvo un período de persistente aumento de la deuda pública, este factor unido a la crisis económica de 1998 estimuló que los ingresos del Estado disminuyeran aún más, ocasionando un desequilibrio fiscal progresivo que ponía en riesgo al nuevo “Estado Social de Derecho”. Junguito y Rincón (2004).

La corrupción, el alto nivel de endeudamiento, la inoperancia y desinterés del instrumento burocrático de las entidades territoriales fueron eslabones que ayudaron a acentuar el deterioro de las finanzas estatales, Velásquez (2004 citado en Cristancho y Franco 2011). Bajo esta perspectiva el Fondo Monetario Internacional, planteó un programa de ajuste a las finanzas públicas colombianas, Pérez (2001 citado en Cristancho y Franco 2011); dicho plan de ajuste se configuró con la publicación de las leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y los Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 05 de 2011.

---

<sup>5</sup> Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

En la descentralización fiscal, concebida como devolución, se transfieren recursos, capacidad de decisión y funciones a las entidades territoriales con autonomía patrimonial, jurídica y política. Según Castells (1999 citado en Páez *et al* 2008), bajo la perspectiva de devolución en un proceso de descentralización fiscal, los gobiernos locales deben lograr tres objetivos: autonomía, suficiencia e igualdad.

La autonomía fiscal de los gobiernos locales depende en gran manera de la capacidad que éstos posean; capacidad para generar fuentes de ingreso propio (autonomía financiera), capacidad para definir tasas y su base tributaria (autonomía tributaria) y, por último, capacidad de decisión de cómo gastar los ingresos recibidos (autonomía de gasto).

La autonomía de los gobiernos locales en una Nación descentralizada, obedece fundamentalmente a la noción que el gobierno central posea del proceso de desconcentración en el ámbito fiscal y se manifestará la forma en que conduce sus relaciones fiscales intergubernamentales. Depende del esquema de poder al interior de la sociedad, en conclusión, es una decisión de tipo político (Páez *et al* 2008).

### 3. Impuesto de Industria y comercio

Su origen se encuentra en el otorgamiento de patentes, licencias o autorizaciones oficiales para abrir negocios o establecimientos comerciales en el municipio. En Colombia, la Ley 97 de 1913, por medio de la cual se concedieron amplios poderes tributarios al municipio de Bogotá, en su artículo I° introdujo en el ordenamiento jurídico este tributo. Esta facultad otorgada al municipio de Bogotá podía ser concedida a los demás municipios mediante autorización de las asambleas departamentales. Fue así como, dentro de esa línea de autorizaciones municipales para abrir negocios, por medio de esta legislación, se construyeron herramientas para que las autoridades locales estuvieran presentes en todas las actividades de los particulares, dentro de una política pública que ponía el acento en el intervencionismo estatal.

Sin embargo, en 1983 el impuesto dio un giro y se convirtió en un impuesto a las actividades, con una base amplia y con tres categorías: industria, comercio y servicios, con una suerte de impuesto cedular y una especie de recargo, por avisos y tableros. Como se puede apreciar, es un tributo que media entre un impuesto a las ventas en cascada y un impuesto directo con base amplia sobre los ingresos brutos (Piza, 2016, p.136).

La Ley 14 de 1983 modificó sustancialmente el impuesto dotándolo de la actual configuración. Esta misma ley fortaleció el impuesto predial y los catastros como insumo necesario para liquidar dicho impuesto. Esta ley fue compilada en 1986 mediante el Decreto 1333, conocido como el Código de Rentas Municipales.

El impuesto de industria y comercio es un gravamen sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios a favor de la jurisdicción distrital o municipal donde se desarrollan. Es un impuesto municipal, vale decir, se trata de una fuente tributaria propia o, en términos de la jurisprudencia constitucional, endógena, de suma importancia recaudatoria, principalmente en las grandes ciudades, donde las operaciones económicas se concentran y, por la misma razón, tiene un peso menor en las pequeñas poblaciones, en cuanto no tengan una importante actividad económica. Es un impuesto directo, recae sobre la persona natural o jurídica (...). Es un impuesto periódico, el hecho imponible se produce de forma regular y recurrente, anual, salvo en Bogotá donde es bimestral. Se considera censal, en cuanto requiere la inscripción de los sujetos pasivos.

También se le ha calificado como un impuesto obsoleto, por cuanto, desde un punto de vista conceptual, es un impuesto sobre las ventas en cascada o acumulativo, cuyo diseño es nocivo económicamente, pues discrimina las actividades comerciales de ciclos largos de comercialización, de alta rotación y bajos márgenes de utilidad, en la medida en que se incrementa el precio por cuenta del impuesto, porque su diseño corresponde, como ya se advirtió, a un impuesto acumulativo (Piza, 2016, p.135 – 136).

Como se trata de un impuesto local, el legislador establece los elementos objetivo y subjetivo del impuesto, y deja margen para que el municipio desarrolle la regulación del tributo. Aun cuando la Ley 14 es anterior a la Constitución de 1991, desarrolla el impuesto casi en su totalidad, y le concede a los municipios apenas la posibilidad de establecer las tarifas dentro de un rango entre 1 y el 10 x 1.000, con una competencia constitucional que les es propia, que consiste en fijar los tratos preferenciales y, entre ellos, las exenciones (...). Por ende, los municipios tienen facultades de fiscalización, comprobación, liquidación y sanción, pues el procedimiento contiene la facultad administrativa municipal de verificar y comprobar el impuesto liquidado por el contribuyente y, en consecuencia, esta fase tan peculiar y propia del derecho tributario también se hace presente en este impuesto (Piza, 2016, p.138).

En todo impuesto se distinguen dos elementos esenciales: objetivo y subjetivo. El primero, alude al aspecto nuclear del impuesto, vale decir, el hecho, económico o jurídico, que expresa la capacidad económica que se grava con el impuesto. Este hecho tiene cuatro aspectos que lo configuran: material, espacial, temporal y cuantitativo. Por su parte, el elemento subjetivo deriva del elemento objetivo en cuanto sus dos aspectos, el sujeto activo y el sujeto pasivo, se definen en función de éste. Dicho de otra manera: quien realiza el aspecto material asume la calidad de sujeto pasivo dentro de la estructura de la obligación tributaria, y quien tiene la potestad de exigir el cumplimiento de la obligación es el sujeto activo, en cuanto se vincula mediante la realización del hecho material.

Dentro del elemento objetivo se diferencia el aspecto material que consiste en la materialización o ejecución de las actividades industriales, comerciales y de servicios por parte de los contribuyentes, entendidas dichas actividades como supuestos fácticos demostrativos de capacidad económica que, una vez realizadas, desencadena en el nacimiento de la relación obligacional tributaria propia de este impuesto territorial. Con relación al aspecto cuantitativo, fue consagrado en el artículo 196 del Código de Régimen Municipal en el artículo 196, reformado por la Ley 1819 de 2016 artículo 343, define: “La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo”, contablemente, la base gravable está constituida por los ingresos brutos recibidos en el período gravable inmediatamente anterior (De Los Ríos, 2019, p.93). En relación al aspecto temporal, el ICA es periódico, se causa en el instante que se realiza alguna de las actividades gravadas (...), la obligación tributaria se consolida al finaliza el respectivo período, cuando hay seguridad sobre el valor total de los ingresos brutos. Piza (2017 citado en De Los Ríos 2019).

En cuanto al aspecto espacial tiene que ver con la jurisdicción territorial en donde se realiza el hecho.

Sin embargo, dada la naturaleza de las actividades que se gravan por medio de este impuesto, surgen numerosos conflictos a la hora de determinar el espacio territorial en donde se materializa o desarrolla la respectiva actividad. El conflicto se origina toda vez que es posible que las actividades gravadas se ejecuten en varias jurisdicciones simultáneamente e incluso el poder combinar el ejercicio de las mismas, por lo que existirán casos en los que el contribuyente desempeñe en conjunto todas las actividades (industrial, comercial y de servicios) en varios municipios, dentro de un mismo período gravable, de ahí que se haya trasladado el problema de la territorialidad a la falta de certeza a la hora de establecer la parte activa del gravamen, es decir, definir qué municipio se encuentra facultado para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria. En este contexto, el Consejo de Estado ha decidido múltiples controversias en torno al aspecto espacial del ICA, lo que ha propiciado la creación de reglas jurisprudenciales relacionadas con la territorialidad, las cuales fueron elevadas al rango legal por el Congreso de la República en el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016<sup>9</sup>, incluyendo además de estas, algunas de su creación (De Los Ríos, 2019, p.93).

El otro elemento de la configuración del impuesto es el subjetivo, “que surge simplemente de la realización del hecho generador; por tanto, es el sujeto activo quien puede exigir la prestación y el sujeto pasivo quien realiza el hecho” (Piza, 2016, p. 176).

---

<sup>9</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

El sujeto activo será el municipio en el cual se realiza la actividad que constituye el hecho material, en el sentido, el titular de la prestación o de la obligación tributaria. (...) Igualmente, por disposición constitucional le corresponde definir las exenciones como parte de su autonomía en materia tributaria por las razones que consideren pertinentes. (...) En consecuencia, el alcalde, como sujeto activo, es quien tiene personería, aun cuando, eventualmente, por razones de eficiencia administrativa, delegue o atribuya de manera explícita al Secretario de Hacienda o al Tesorero la aplicación de la liquidación, la discusión del impuesto y del recaudo (Piza, 2016, p. 177)

El sujeto pasivo de la obligación es el deudor, es decir, quien tiene la obligación de pagar la prestación, pero en términos jurídicos, adquiere tal calidad quien realiza la actividad gravada. Sin embargo, se puede observar incluso que desde la definición de la materia imponible se alude a las personas naturales, a las jurídicas y a las sociedades de hecho, lo que conduce a entender que si una actividad es realizada por quien no tiene tal carácter, se trata de una realización indirecta de la actividad (...).

El Decreto 1333 establece una característica del elemento subjetivo: grava la actividad, sea que el sujeto la realice directa o indirectamente, con lo cual alude a un carácter real del impuesto, desligado del sujeto pasivo que realice la actividad; o simplemente precisa el alcance del sujeto pasivo, incluyendo a quienes realicen estas actividades directa o indirectamente. Sin embargo, esta expresión tiene implicaciones en las actividades de intermediación (fiducia, agencias, mandato), en el sentido de definir la responsabilidad en los mandantes y no en los agentes, igualmente, limita el sujeto pasivo, al señalar que son las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho; precisión del elementos subjetivo que, como anteriormente se anotaba, deja por fuera a quienes no tienen personería, como los consorcios, las uniones temporales, las cuentas en participación o los contratos de colaboración; pero también tiene detrás la calidad de la persona jurídica a la que alude la norma, por ejemplo, con respecto a las personas jurídicas de derecho público, cuya entidad viene de la ley, aun cuando en el caso de los establecimientos públicos, justamente la ley les atribuye como característica tener personería jurídica (Piza, 2016, p. 179).

### *3.1 Impuesto de Avisos y tableros*

El impuesto de avisos y tableros se ha entendido como conectado directamente al ICA, incluso por la denominación de impuesto de industria y comercio, avisos y tableros; no obstante, es un impuesto independiente y autónomo que tiene sus propios elementos, aun cuando con una conexión, en tanto solo se causa en función de la causación del ICA, pues su base gravable es justamente el valor equivalente al impuesto de industria y comercio.

En el elemento objetivo (...) el aspecto material lo constituye la utilización o colocación de avisos y tableros en vía pública, interior o exterior en lugares visibles o cualquier establecimiento público. Así mismo, en sitios privados, por ejemplo, avisos en ventanas o puertas, tarjetas, visibles a todo el público. En cuanto al aspecto espacial, (...), se entiende que para que se cause la obligación tributaria es aspecto material del impuesto se debe realizar dentro de la jurisdicción del municipio. Al estar atado al ICA es aspecto temporal, el impuesto de aviso y tableros se vuelve periódico. La base gravable es el valor equivalente al impuesto de ICA y la tarifa que se aplica es del 15% (Piza, 2016, p. 182).

En el elemento subjetivo, el sujeto activo es el municipio donde se realiza la actividad, y el elemento subjetivo es quien realiza la actividad, es quien realiza el hecho generador.

#### 4. Fiscalización tributaria

Durante el siglo XX, uno de los cambios relevantes vividos en el derecho tributario e implementado en el sistema tributario colombiano, fue la puesta en práctica de las autoliquidaciones. Esta adopción creó revolución, ya que transformó la relación que el obligado debía tener con la normativa y el sistema tributario, además, formó una estructura particular del procedimiento tributario.

La incursión de las autoliquidaciones abrió camino a un nuevo boceto de gestión que reúne declaración y liquidación y debe ser realizado por el contribuyente, en este sentido, demanda una actividad de cooperación de los particulares, no solo de contribución en dinero, sino de comprensión de la normas y su aplicación, ya que como se puede observar deben realizar las operaciones necesarias para determinar e ingresar el monto del tributo sin participación de los órganos administrativos, los cuales se concentrarán en la recepción de la información y en realizar los programas de fiscalización.

Como es fácil de advertir, este esquema de gestión tributaria entraña un riesgo latente: que los contribuyentes, abusando de su posición, incumplan con sus obligaciones tributarias, bien sea mediante conductas evasivas –las cuales implican la ocultación de datos relativos a hechos imposables cuya plena realización ya ha tenido lugar–, o mediante conductas elusivas, siendo éstas más difíciles de detectar y combatir para la administración porque su adecuada comprensión

implica un grado de sofisticación nunca exento de debate, a pesar de que todos creen entender de qué se trata. (Piza, 2011, p. 231-232).

Históricamente la financiación de los estados se ha basado en los tributos, mecanismo que se encuentra vigente y ayuda al cumplimiento de las funciones y competencias de las Entidades territoriales.

La principal fuente de recursos propios en las Entidades territoriales la integran los ingresos tributarios. Por lo anterior, maximizar el recaudo de los impuestos municipales se hace necesario con el fin de lograr la ejecución de los planes de desarrollo y obtener mayor gobernabilidad y soberanía presupuestal. Así mismo, para lograr el cumplimiento de los fines constitucionales y legales con los ciudadanos.

El tributo materializa uno de los deberes de toda persona y que se encuentra consagrado en la Constitución Política en el artículo 95 numeral 9 “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” y corresponde a las autoridades garantizar su cumplimiento.

Una de las acciones efectivas a través de las cuales las autoridades regionales pueden lograr el incremento de los recursos propios con el fin de cumplir a cabalidad con los fines esenciales del Estado de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los deberes ciudadanos, la constituye La Fiscalización, entendida como uno de los componentes de la facultad de control que le asiste al Ente Territorial.

La fiscalización como herramienta de determinación, se puede definir como un conjunto de tareas, acciones y medidas de la Administración, tendientes a compeler al contribuyente al cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales, como el pago de la obligación, o simplemente formales, como la inscripción en el registro de contribuyentes, la presentación de informes, declaraciones, relaciones, comunicaciones, solicitud de autorizaciones o permisos.

La evasión, la elusión y en general el incumplimiento de las obligaciones tributarias formales constituyen comportamientos generalizados y reflejan la falta de cultura tributaria; La Fiscalización se dirige principalmente a detectar este tipo de conductas mediante la investigación, en orden a obtener en principio, de forma voluntaria, el cumplimiento exacto de las obligaciones o la corrección de las declaraciones cuando se hubiere omitido su presentación en debida forma, o se hubiere detectado la existencia de inexactitudes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2007).

La expresión fiscalización de los tributos puede entenderse con una triple perspectiva: (i) *orgánica*: el sujeto administración a quien se le encomienda adelantar la tarea de inspección; (ii) *funcional*: las actividades que el ordenamiento le permite realizar a esa administración para controlar la aplicación de las normas tributarias efectuada por los obligados, (iii) *procedimental*: las etapas administrativas mediante las cuales la administración realiza la función de fiscalización. Queralt (2004, citado en Piza, 2001).

## 5. Municipio de Marinilla, impuesto de industria y comercio y su proceso de fiscalización

Marinilla<sup>10</sup> está ubicado en el departamento de Antioquia, hace parte de los municipios que integran el altiplano de oriente. Limita con el municipio de San Vicente por el norte, con El Peñol por el este, con El Santuario por el Sur y con los municipios de El Carmen de Viboral y Rionegro por el oeste.

Marinilla es centro cultural de Antioquia y de Colombia, es tierra de historias, guitarras y posee inmensa belleza natural. Se ubica aproximadamente a 40 minutos de Medellín, posee 31 barrios y 31 veredas.

El municipio de Marinilla basa su economía principalmente en el comercio, la industria, el turismo y la agricultura de papa, cabuya, maíz, hortalizas, frijol, tomate de aliño y la mora. La configuración económica del municipio obedece al sector primario en un 40%, al sector secundario (servicios – comercio) otro 40% y a la pequeña y mediana industria en un 20%.

En el Acuerdo 10 de 2017 “Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Marinilla” en el Título II, Capítulo II el impuesto de industria y comercio está regulado a partir del artículo 46 hasta el artículo 99 y el Impuesto de avisos y tableros a partir del artículo 100 al artículo 106; en estos artículos se determina el sujeto activo y pasivo, hecho generador, base

---

<sup>10</sup> Información obtenida de la página Oficial de la Alcaldía de Marinilla, Antioquia. Recuperado de <http://www.marinilla-antioquia.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

gravable general, tarifa, período gravable, actividades, territorialidad del impuesto, bases gravables especiales para algunos contribuyentes, actividades no sujetas, exenciones, agentes de retención, entre otros.

El Municipio de Marinilla es el sujeto activo del Impuesto de industria y Comercio que se genere dentro de su jurisdicción. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras en el Municipio. El impuesto de industria y comercio grava la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en el Municipio de Marinilla, directa o indirectamente, con establecimientos de comercio o sin ellos. La base gravable general del impuesto está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable. Es un impuesto que va del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; se debe declarar en el año siguiente al de obtención de los ingresos gravados.

El Acuerdo 10 de 2017, artículo 53 define actividades industriales “se considera actividad industrial las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, manufacturación, confección, reparación, maquila, ensamble de cualquier clase de materiales o bienes por venta directa o por encargo, y en general cualquier proceso por elemental que este sea; además, se tendrán en cuenta las descritas como actividades industriales en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIU)”.

En la misma línea, en el artículo 54 define actividades comerciales “se considera actividad comercial la destinada al expendio, compraventa o distribución de bienes y mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás actividades definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por las Leyes vigentes, como otras actividades industriales o de servicios; además se tendrán en cuenta las descritas como actividades comerciales en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIIU)”.

En el mismo sentido, en el artículo 55, define actividad de servicios, “se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por los sujetos pasivos del impuesto, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer sin importar que en ellos predomine el factor material o intelectual, incluyendo las descritas como actividades de servicios en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIIU)”.

Existen también unas exenciones establecidas en el Estatuto Tributario Municipal; el Régimen Simplificado que es un sistema preferencial del Impuesto de Industria y Comercio y avisos y tableros, por medio del cual la Administración Municipal libera de la obligación de presentar la declaración privada de Industria y Comercio, avisos y tableros anual, a los pequeños contribuyentes sometidos a dicho régimen y que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que sea persona natural.
2. Que ejerza la actividad gravada en un solo establecimiento o lugar físico en el territorio nacional.
3. Que los ingresos ordinarios y extraordinarios totales obtenidos por concepto de actividades gravadas con Industria y Comercio en el territorio nacional, informados en las declaraciones, sean iguales o inferiores a 1.600 UVT.
4. Que el contribuyente haya presentado declaración del impuesto de industria y comercio en esta jurisdicción por los dos años anteriores al período en que se realice la solicitud de inclusión en el régimen simplificado.

El Municipio de Marinilla es el sujeto activo del Impuesto de Avisos y Tableros que se cause en su jurisdicción territorial, son sujetos pasivos de este impuesto los contribuyentes de Industria y comercio que realicen cualquiera de los hechos generadores de este impuesto. Las entidades del sector financiero también son sujetas del gravamen de Avisos y Tableros, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la ley 75 de 1986.

Son hechos generadores del Impuesto de Avisos y Tableros: a) La colocación de avisos, tableros y emblemas en la vía pública, en lugares públicos o privados visibles desde el espacio público, el hecho generador también lo constituye la colocación efectiva de Avisos y Tableros en centros y pasajes comerciales. b). La colocación de avisos en cualquier clase de vehículos.

La base gravable del Impuesto de avisos y tableros será el valor del impuesto de Industria y Comercio a cargo del contribuyente. Su tarifa es el 15% sobre la base gravable.

En el informe de desempeño fiscal que elabora el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el municipio de Marinilla registra un indicador de desempeño fiscal para el año 2015 del 79.15%, para el año 2016 del 77.97% y para el año 2017 del 78.21%, lo cual lo ubica en una categoría de desempeño sostenible, el indicador se sitúa entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los municipios ubicados en la tipología solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.

En el caso específico del Estado, la viabilidad financiera permite, además de su sostenibilidad en el tiempo, cumplir con los objetivos que por ley se le ha asignado y son propios de su naturaleza. Esta viabilidad se refleja por medio de unas condiciones fiscales de solvencia, sostenibilidad, vulnerabilidad, riesgo y deterioro, definidas por el Departamento Nacional de Planeación, y que reflejan para las entidades territoriales la eficiencia en la ejecución del gasto, la generación de ahorro, el mejoramiento de los niveles de inversión, la capacidad para atender el pago de todas las deudas y que, además acrediten la gestión responsable de los recursos públicos (Rincón y Restrepo, 2017).

**Tabla 1.** Desempeño Fiscal Municipio de Marinilla años 2015 - 2017.

DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPIO DE MARINILLA 2015-2017							
AÑO	1/ Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	2/ Respaldo del servicio de la deuda	3/ Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	4/ Generación de recursos propios	5/ Magnitud de la inversión	6/ Capacidad de ahorro	7/ Indicador de desempeño Fiscal
2015	49.55	10.98	34.32	77.84	83.86	54.60	79.15
2016	47.17	11.58	29.88	75.50	78.04	55.74	77.97
2017	52.32	7.68	31.08	65.85	80.78	61.36	78.21

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del DPN

El indicador de Generación de recursos propios mide el esfuerzo fiscal y de ajuste que realizan los gobiernos territoriales con fuentes propias de ingresos, como los impuestos, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente como las transferencias de libre destinación. En el caso de Marinilla este indicador evidencia esfuerzo en la gestión tributaria.

En este indicador recae el mayor análisis en cuanto al índice agregado del desempeño fiscal, pues de este balance parte la destinación para los diferentes agregados financieros; traducido esto, se dice que se ejecuta el gasto de funcionamiento, respalda las acreencias financieras, se genera inversión y finalmente, después de cubrir estos compromisos, se espera un excedente en función de reserva para cubrir situaciones de crisis o inviabilidad financiera. (Rincón y Restrepo, 2017).

A través del tiempo, la financiación de los Estados se ha basado en los tributos, este modelo aún impera y es de gran relevancia en la compleja estructura de ingresos presentes en los estados actuales. Teniendo en cuenta lo anteriormente comentado, las alcaldías de los municipios necesitan un crecimiento de los ingresos por este concepto, pues el logro de este objetivo permite a las Entidades territoriales el cumplimiento de sus funciones y competencias, además de obtener mayor autonomía presupuestal y gobernabilidad.

El Comercio es una de las actividades predominantes en el Municipio de Marinilla, consecuentemente el Impuesto de Industria y Comercio representa una de las mayores fuentes de ingresos para este Municipio, por lo que el pago oportuno de éste le permite el fortalecimiento de sus finanzas, sin embargo, cuando se habla del pago de tributos siempre se presentarán dificultades, dificultades generadas especialmente por la cultura del no pago que impera podría decirse en toda Colombia.

En ese sentido, los siguientes son algunos de los factores que inciden en el no cumplimiento del pago de impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Marinilla, información Dra. Alexandra Gómez Giraldo, Directora Administrativa y Financiera de Rentas:

Falta de cultura tributaria: La cultura tributaria está relacionada con la conciencia de los individuos respecto a sus deberes, pues si tienen una obligación, como es el caso del pago del impuesto, esta debe ser cancelada oportunamente. Pero, no solo es una cuestión del individuo o

del contribuyente, también tiene que ver con el Estado, pues no se nace con la cultura tributaria, esta se crea a través de la educación y la formación.

Elusión y evasión fiscal: La elusión de impuestos hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos utilizando para ello maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de esta. La evasión, en cambio, hace referencia a las maniobras utilizadas por los contribuyentes para evitar el pago de impuestos violando para ello la ley (“Elusión y evasión tributaria”, 2018).

Poco control por parte de la Administración Municipal: Bases de datos desactualizadas de los contribuyentes, poco personal, falta de un equipamiento eficiente para la adecuada utilización de la información en materia tributaria.

Falta de personal calificado: Poco entrenamiento y bajo nivel de formación de los empleados que se dedican al manejo de la información tributaria, que realicen un análisis de la información existente que permita una adecuada toma de decisiones y que incluya acciones correctivas y preventivas. Poco espíritu de trabajo y de responsabilidad.

Desconocimiento de la normatividad: Desconocimiento de la normativa de contenido sustantivo y procedimental que reglamenta el ámbito tributario, así como los instrumentos de vigilancia que permitan investigar comportamientos inapropiados e imputar acciones correctivas. Desconocimiento de parte de los contribuyentes de las obligaciones a pagar.

Falta de mecanismos para el pago oportuno del impuesto: Falta de plataformas electrónicas. Poca dotación de equipos. Dilación de la información.

Con el ánimo de tener mayor control y en busca de contrarrestar los factores anteriormente mencionados el Municipio de Marinilla en su Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Marinilla Somos Todos” estimó necesaria la construcción de una Política de Hacienda Pública que ayudara al fortalecimiento de la gestión en procesos de distribución de la facturación, recaudo y fiscalización de los diferentes tributos Municipales.

Marinilla ha venido implementando y adoptando medidas encaminadas a la construcción de esa política de hacienda pública que permita el fortalecimiento de los procesos relacionados con los diferentes tributos, a continuación, se exponen y analizan elementos y acciones de vital importancia para el tratamiento del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Marinilla y su proceso de fiscalización, hallados durante la realización de este trabajo.

Marinilla mediante Acuerdo 10 del 17 de agosto de 2017 adopta el Estatuto tributario municipal el cual tiene el objeto de recopilar, actualizar y adoptar los impuestos, tasas, sobretasas, estampillas y contribuciones, al igual que las normas para su administración, determinación, discusión, control y recaudo, lo mismo que la regulación del régimen sancionatorio. El acuerdo contempla igualmente las normas procedimentales que regulan la competencia y actuación de los funcionarios y de las autoridades encargadas de la determinación,

el recaudo, la fiscalización y el cobro, correspondiente a la administración de los tributos. En el Título II, Capítulo II el impuesto de industria y comercio está regulado a partir del artículo 46 hasta el artículo 99 y el Impuesto de avisos y tableros a partir del artículo 100 al artículo 106. En el artículo 64 encontramos las tarifas (código de actividad y tarifas del impuesto de industria y comercio), tarifas que posteriormente fueron actualizados para las declaraciones a partir del periodo gravable 2018. En el Capítulo III a partir del artículo 319 se encuentra todo lo relacionado a sanciones.

Marinilla mediante Decreto 055 del 25 de febrero de 2016 fija la presentación en forma electrónica de las declaraciones tributarias. Establece las declaraciones tributarias de forma electrónica obligatoria a partir del año 2017, para las personas naturales y jurídicas con ingresos superiores a 4.000 UVT (Unidad de valor Tributario) como único medio permitido para presentar su declaración de los ingresos brutos obtenidos por el desarrollo de las actividades comerciales, industriales y de servicios, ejercidas dentro de la jurisdicción del Municipio de Marinilla, directa o indirectamente. Las personas naturales y jurídicas podrán continuar presentando las Declaraciones Tributarias en forma física siempre y cuando sus ingresos sean inferiores a 4.000 UVT, diligenciando el formato diseñado o podrán acogerse a la presentación de la declaración en forma electrónica.

La administración tributaria es ejercida por la Secretaria de Hacienda y Gestión Fiscal, su propósito principal es formular políticas institucionales en materia financiera, así como adoptar los planes, programas y proyectos necesarios para la buena marcha de la dependencia y de la

Administración Municipal en general, en lo relacionado con la gestión de los recursos económicos, para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, de acuerdo con normas asignadas por el fisco nacional, departamental y municipal. A mediados del año 2016 se realizaron diferentes contrataciones por prestación de servicios con alta capacitación en el tema tributario y se creó la Dirección Administrativa y Financiera de Rentas.

En Marinilla el impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros, durante el período 2016 – 2019 ha sido uno de los tributos que ha tenido mayor incremento, este resultado se ha obtenido en virtud del aumento permanente de los contribuyentes matriculados en donde se garantizó el pago efectivo de este impuesto, disminuyendo así la ilegalidad y la evasión fiscal.

A continuación, se realiza un comparativo donde se evidencia que desde el año 2016 se ha incrementado el rubro en un 97%.

**Tabla 2.** Ingresos por Industria y Comercio Municipio de Marinilla años 2014 - 2019.

INGRESOS POR CONCEPTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO MUNICIPIO DE MARINILLA 2014-2019						
TRIBUTOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	\$ 3,206,848,542	\$ 3,588,661,511	\$ 4,449,032,024	\$ 5,498,387,117	\$ 6,761,490,408	\$ 8,139,079,000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Directora de Rentas Municipio de Marinilla.

Los resultados obtenidos se deben a labores de fiscalización y control; es importante resaltar que la Administración en 2016 recibió con 966 establecimientos activos, y con corte a octubre del 2019 se cuenta con 2449, pasando de realizar 142 matrículas de establecimiento por año, a realizar 362 matrículas en promedio por año. A continuación, se detalla el incremento que ha tenido durante los últimos años:

**Tabla 3.** Establecimientos Activos Municipio de Marinilla años 2015 - 2019.

ESTABLECIMIENTOS ACTIVOS	
PERIODO GRAVABLE	TOTAL
2015	966
2016	1247
2017	1731
2018	2026
2019	2449

**Fuente:** Elaboración Directora de Rentas Marinilla, datos con corte a octubre 2019.

**Gráfico 1.** Matrículas de Establecimientos Municipio de Marinilla años 2013 - 2019.



**Fuente:** Elaboración Directora de Rentas Marinilla, datos con corte a octubre 2019.

Según la Directora Administrativa de Rentas del Municipio de Marinilla, Dra. Alexandra Gómez Giraldo en (comunicación personal, 19 de enero, 2020), lo anterior, “se logró en virtud del análisis y recolección de información de diferentes entidades tanto públicas como privadas, los programas de fiscalización de omisos no inscritos y por último se implementó el reporte de Información Exógena por parte de los agentes de retención de Industria y Comercio”.

Dentro del archivo físico se encuentran las carpetas de los contribuyentes de Industria y comercio activos e inactivos, las cuales se encuentran escaneadas y completamente foliadas; así mismo, el archivo digital e inventario de éstas, se puede evidenciar en la carpeta compartida denominada Inducom- scanner.

Durante el año 2019 se recibieron 1.398 declaraciones del Impuesto de Industria y Comercio, alcanzando un crecimiento del 50% frente a las declaraciones presentadas el año inmediatamente anterior, las cuales quedaron ingresadas al sistema de información Saimyr, y procesadas el día 30 de abril del mismo año. Es relevante mencionar que, al recibir la administración en el 2016, se evidenció que no se tenía control sobre las declaraciones presentadas y el procesamiento de las mismas.

**Tabla 4.** Declaraciones de Industria y Comercio procesadas y recepcionadas.

DECLARACIONES PROCESADAS Y RECEPCIONADAS				
PERIODO GRAVABLE	FISICAS	VIRTUALES	TEMPORALES	TOTAL
2015	37	0	0	37
2016	59	0	0	59
2017	440	307	2	750
2018	497	428	6	931
2019	791	604	3	1398

**Fuente:** Elaboración Directora de Rentas Marinilla.

Desde la Secretaría de Hacienda de Marinilla se han venido implementando políticas de fiscalización encaminadas a incentivar que de forma voluntaria el contribuyente mejore su conducta tributaria a través del oportuno cumplimiento de sus obligaciones. Estas políticas de fiscalización buscan promover una relación más directa de la Administración con el contribuyente, para así, por medio del uso minucioso de la información causar mayor sensación de riesgo, disminuyendo así comportamientos evasores a través de la imposición de sanciones.

- Fortalecimiento y modernización de los programas de fiscalización, haciendo principal énfasis en los impuestos que representan la mayor parte de los ingresos corrientes del Municipio como lo son: impuesto predial Unificado, Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y tableros, sobretasa a la gasolina e impuesto de alumbrado público.

- Se implementaron estrategias de cruces de datos con diferentes entidades externas e internas con el fin de obtener información que permitiera fortalecer las bases de datos de la Secretaría de Hacienda.
- Estructuración del equipo de fiscalización con el objetivo de realizar un trabajo analítico de los datos con los que cuenta la Secretaría de Hacienda. Se creó la Dirección Administrativa de Rentas.
- Modernización de los procedimientos adelantados por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Marinilla. Se concentraron esfuerzos en dejar procedimientos y fichas de trámites actualizados.
- Implementación del proceso de presentación de la declaración privada de Industria y Comercio en el portal web del Municipio de Marinilla. Además, la cultura electrónica de consultas y pagos.
- Notificación por correo electrónico de la emisión del documento de cobro del Impuesto de Industria y comercio para los contribuyentes (personas naturales y jurídicas) que inscriban su cuenta de correo electrónico a través del Registro de Información Tributaria. Lo anterior trajo consigo beneficios como la oportunidad en la entrega de los documentos de cobro.

- Implementación del calendario tributario asociado a los plazos para la presentación de las obligaciones tributarias y de información exógena como una herramienta de control para la Administración y los contribuyentes.
- Capacitación a la ciudadanía informando plazos para la presentación de declaraciones tributarias y para el pago de tributos. Además, se han brindado capacitaciones incentivando el cumplimiento oportuno de las obligaciones formales y sustanciales.
- Ejecución de estrategias de comunicación para difundir los diferentes programas y proyectos, así como dar a conocer a la ciudadanía temas relacionados con los Tributos Municipales, generar pedagogía y cultura en materia tributaria, logrando así un acercamiento con las comunidades.
- Continuamente realizan seguimiento a los ingresos y se comparan con el año inmediatamente anterior, además, todo se encuentra sistematizado y se generan algunas alertas cuando los contribuyentes bajan sus ingresos, en este caso, en la declaración de Industria y Comercio, y aquí el equipo de rentas entra a evaluar y toma las medidas pertinentes.

Los programas de fiscalización requieren una inspección técnica y apropiada de los individuos a fiscalizar; antes de llevar a cabo las investigaciones, se hace necesario examinar en forma íntegra el desempeño en los compromisos formales y sustanciales del contribuyente.

La clasificación de los programas de fiscalización depende del campo de acción al que se desee llegar y de los quehaceres ideados para tales fines; encontramos los programas preventivos que buscan instruir al contribuyente en la administración de sus obligaciones, a fin de prevenir errores u omisiones que puedan acarrearle sanciones; programas aquí comprendidos:

- Actividades sobre cultura tributaria.
- Entrevista con diferentes gremios.
- Jornadas de inscripción.
- Encuentros informativos.
- Impresos informativos.
- Identificar contribuyentes que son desconocidos.
- Persuadir a los contribuyentes que no han cumplido su obligación declaren y tributen.

Están los programas persuasivos, los cuales tienen un nivel más complejo, instan al contribuyente descubierto a rectificar voluntariamente la anomalía o a argumentar su conducta.

- Remisión de comunicados.
- Solicitudes de información.
- Inspecciones de verificación.
- Cruces de información.
- Control de inexactitud, información incompleta o con errores aritméticos.
- Identificar contribuyentes morosos para iniciar acciones correspondientes.

En tercer lugar y con alta especificidad están los programas especializados, éstos, emplean todas las potestades y herramientas de investigación como las inspecciones tributarias y contables y pretenden establecer la situación económica real de los contribuyentes.

La Secretaría de Hacienda y Control Fiscal uso de las facultades de investigación y fiscalización conferidas por el Estatuto Tributario Municipal realiza anualmente varios programas de fiscalización con el fin de mejorar el nivel de cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes buscando el fortalecimiento de la presencia de la Administración Municipal ante los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y su complementario avisos y tableros. Durante la vigencia fiscal 2018 y 2019 se han llevado a cabo los siguientes programas:

- Omisos no inscritos.
- Omisos no declarantes.
- Inexactos.
- Sanciones.
- Agentes de Retención.

**Tabla 5.** Recaudo por concepto de sanciones Municipio de Marinilla 2016-2019

RECAUDO POR CONCEPTO DE SANCIONES MUNICIPIO DE MARINILLA 2016-2019				
SANCIONES	2016	2017	2018	2019
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	\$ 3,760,000	\$ 9,464,000	\$ 22,300,000	\$ 359,089,000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Directora de Rentas Municipio de Marinilla.

**Tabla 6.** Recaudo por concepto de sanciones Municipio de Marinilla 2016-2019

RECAUDO POR CONCEPTO DE ACCIONES FISCALIZADORAS MUNICIPIO DE MARINILLA		
AÑO	2018	2019
ACCIONES DE FISCALIZACIÓN	\$ 1,574,000,000	\$ 1,080,211,000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Directora de Rentas Municipio de Marinilla.

Las cifras registradas en la tabla anterior, corresponden solo a los procesos de fiscalización, no incluyen procesos de cobro coactivo, por tanto, no incluye actos administrativos como los mandamientos de pago y las medidas cautelares.

**Tabla 7.** Recaudo por concepto de programas de fiscalización Municipio de Marinilla 2018-2019

RECAUDO POR CONCEPTO DE PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN MUNICIPIO DE MARINILLA		
PROGRAMA	2018	2019
OMISOS NO INSCRITOS	467,722,091	467,722,091
OMISOS NO DECLARANTES	239,131,484	290,615,493
INEXACTOS	149,013,292	151,354,697
SANCIONES	49,892,500	146,131,800
AGENTES DE RETENCIÓN	522,017,534	570,498,304
<b>TOTAL RECAUDO</b>	<b>1,427,776,901</b>	<b>1,626,322,385</b>

**Fuente:** Elaboración Directora de Rentas Marinilla.

Como información importante resaltamos que gracias a la gestión fiscal y financiera adelantada desde la Secretaria de Hacienda y Gestión Fiscal a partir del 1 de enero de 2018 Marinilla es municipio de 4ta categoría. De igual manera, en este mismo año, Marinilla ganó el premio latinoamericano al Buen Gobierno Municipal por sostenibilidad ambiental, construcción de políticas públicas sociales, eficiencia fiscal y transparencia, liderazgo regional e inversión rural.

En la actualidad el Municipio tiene una infraestructura tecnológica en la que se han invertido grandes esfuerzos, acorde a las necesidades, tienen todos sus procesos sistematizados, cuentan con el talento humano necesario y calificado para hacer una adecuada administración de la plataforma tecnológica, lo que permite analizar la información existente para la toma de

decisiones, incluidas acciones correctivas y preventivas. Cuentan con un Sistema de Información Municipal que articula la información de las diferentes Bases de Datos, lo que se permite información ágil, oportuna y real.

A la fecha, la Alcaldía de Marinilla tiene una cartera morosa superior a los 11 mil millones de pesos, la mayoría por concepto de impuesto predial (\$8.812.514.000) y por industria y comercio (2.600.000.000). El Gobierno Nacional mediante el decreto ley 678 de 2020, estable una amnistía a quienes tengan deudas con los municipios.

Hasta el 31 de octubre del presente año, tienen plazo los interesados en acogerse en la amnistía a quienes tengan deudas con las entidades territoriales en materia de impuestos, tasas, contribuciones, infracciones por código de policía, sanciones urbanísticas, plusvalía, valorización, multas de tránsito y demás obligaciones en mora con el municipio de Marinilla. El descuento consiste en la reducción del 100% de los intereses y en el 20% del capital adeudado, solo aplica para pago de contado. Esta es una excelente oportunidad para que los ciudadanos se pongan al día con las obligaciones y contribuir con el desarrollo del municipio de Marinilla.

## CONCLUSIONES

A través del tiempo se evidencia en gran manera que los entes territoriales se dedican a recibir los tributos que el contribuyente paga de forma voluntaria, sin embargo, Marinilla ha adoptado una actitud activa, inyectando recurso humano y tecnológico, construyendo así una política de hacienda pública que permite el fortalecimiento de los procesos relacionados con los diferentes tributos con miras a incrementar el recaudo, estrategia que ha arrojado buenos resultados.

Todas las acciones desarrolladas por el Municipio de Marinilla para el mejoramiento del recaudo del impuesto de Industria y Comercio contribuyen al desarrollo del mismo y por tanto a sus ciudadanos que se benefician del uso eficiente de los recursos.

Un adecuado y acertado manejo de los recursos en general y en especial de los obtenidos por concepto de impuestos, siempre será la mejor estrategia para que los municipios fomenten confianza en los contribuyentes.

La carencia de cultura tributaria y el poco entendimiento de la normativa, conduce a actuaciones evasoras, éstas se deben modificar a través de los programas de fiscalización. Una administración es frágil y por consiguiente ineficiente cuando no ejerce la fiscalización.

En Marinilla el impuesto de Industria y comercio, avisos y tableros, durante el período 2016 – 2019 ha sido uno de los tributos que ha tenido mayor incremento, este resultado se ha obtenido en virtud del aumento permanente de los contribuyentes matriculados en donde se garantizó el pago efectivo de este impuesto, disminuyendo así la ilegalidad y la evasión fiscal.

Desde la Secretaría de Hacienda y Gestión Fiscal de Marinilla se han venido implementando políticas de fiscalización encaminadas a que el contribuyente cumpla de manera oportuna con sus obligaciones tributarias, facilitando, de un lado el acercamiento a la Administración y de otro, disminuir la evasión mediante la presencia institucional e imposición de sanciones, aumentando así, el grado de riesgo para los contribuyentes.

## RECOMENDACIONES

El objetivo último de toda administración en el ámbito tributario lo constituye el desarrollo de una auténtica cultura en este aspecto, pero este propósito requiere de procesos de educación y concientización a la ciudadanía para que reconozcan su deber de contribuir al financiamiento del gasto público en términos de bienestar y desarrollo social, que redunden en el incremento de los ingresos propios.

Los ciudadanos deben ser formados en cultura tributaria, instituir desde los primeros grados escolares asignaturas sobre responsabilidad tributaria, desarrollar campañas educativas a todos los niveles, de tal forma que el ciudadano se haga conciente de la importancia de cumplir con el pago de los tributos.

Los ciudadanos esperan que las imposiciones que realicen los entes territoriales sean equitativas, garantizando los principios de un Estado Social de Derecho en el que los beneficios ofrecidos sean así mismo de fácil acceso para los menos favorecidos. En la medida en que esto se vea reflejado en los planes de gobierno la reducción de los índices de evasión y morosidad se disminuirán.

Se debe revisar el sistema sancionatorio buscando impedir que el incumplimiento de las obligaciones tributarias sea más rentable que su oportuno pago.

Crear procesos estructurados de atención a los contribuyentes, que los acerque y familiarice con la obligación y que a través del mismo se brinde información correcta sobre los tributos, inscripción, legalización, liquidaciones y pago, para de esta manera evitar la tramitología de los contribuyentes en cada uno de los procesos.

Dar a conocer a los ciudadanos del municipio de Marinilla la destinación de los recursos recaudados por concepto de Industria y comercio con el fin de incentivar su pago.

Se hace necesario disponer de manuales de procedimientos que faciliten y den una mayor transparencia a los procesos de recaudo y fiscalización. Para una adecuada gestión de éstos es imprescindible realizar evaluaciones periódicas tanto desde la perspectiva del contribuyente como de la de Secretaría de Hacienda y Gestión Fiscal, para así abrir la posibilidad a realizar los cambios que consideren pertinentes.

La presencia de herramientas al interior de los Entes territoriales que propicien la administración, control, fiscalización y cobro de los tributos y que, además, generen mayor grado de conciencia tributaria en los contribuyentes, son mecanismos de gran importancia que ayudarán al recaudo y administración de los tributos, lo cual redundará en el crecimiento socioeconómico del Ente territorial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Marinilla – Antioquia. *Nuestro municipio*, recuperado de <http://www.marinilla-antioquia.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

Cristancho Escobar, F. y Franco Vargas, M. (2011). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. En *Las transformaciones del Estado a nivel del gobierno local. Medellín 2001-2011*, vinculado al grupo de investigación Derecho y Poder de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. (pp. 238-258).

Colombia. Congreso de la República. Ley 97 (24 de noviembre, 1913). Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales. Diario Oficial. Bogotá D.C.:1913. 15062.

Colombia. Congreso de la República. Ley 14 (06 de julio,1983). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C.: 1983. 36288.

Colombia. Congreso de la República. Decreto 1333 (25 de abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Diario Oficial. Bogotá D.C.: 1986. 37466.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1819 (29 de diciembre, 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C.:2016. 50101.

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección Nacional de Apoyo Fiscal. Manual de Fiscalización para Entidades Territoriales. Bogotá D.C., 2007.

Constitución política colombiana (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991.

De Los Ríos Rodríguez, R. A. (2019). El caso del poder impositivo territorial en el aspecto espacial del Impuesto de Industria y Comercio en la ciudad de Medellín. Una mirada constitucional bajo el análisis de ponderación. *Revista De Derecho Fiscal*, (14), 89-120, recuperado de <https://doi.org/10.18601/16926722.n14.05>

Departamento Nacional de Planeación (2015). Informe de desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2015. Bogotá: DPN. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indice-desempeno-fiscal-municipal.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2016). Informe de desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2016. Bogotá: DPN. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indice-desempeno-fiscal-municipal.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2017). Informe de desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2017. Bogotá: DPN. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indice-desempeno-fiscal-municipal.aspx>

Elusión y evasión tributaria, 2018, recuperado de <https://www.gerencie.com/elucion-y-evasion-tributaria.html>.

Gómez, B. J. (2017). *Gerencia Pública y Control Fiscal*, segunda edición. Bogotá: Universidad del Rosario.

Junguito, R. y Rincón, H. (2004, agosto). *La Política Fiscal en el siglo XX en Colombia*. Ponencia presentada en el seminario “Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana”, Bogotá, Colombia.

Municipio de Marinilla. Acuerdo N.10 del 17 de agosto de 2017 “*Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Marinilla*”.

Páez, P., Rodríguez, P. y Silva J. (2008). *Finanzas Públicas Territoriales*. Bogotá.

Piza Rodríguez, J. (2016). El impuesto de industria, comercio, avisos y tableros. En J. R. Piza (Ed.), *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano: un análisis crítico*. (pp. 133-182). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Piza Rodríguez, J. (2011, febrero). *La función de fiscalización tributaria en Colombia*. Ponencia presentada en las XXXV jornadas colombianas de Derecho Tributario. Bogotá. Colombia.

Rincón, C. & Restrepo, A.L. (2017). *Indicador de desempeño fiscal: análisis de los resultados de su aplicación en los municipios del altiplano del oriente antioqueño*. Teuken Bidikay Vol. 8 N°11. Pp. 61-79.