

FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA PERSUASIVA DEL IMPUESTO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL PERIODO 2011 - 2015, EN EL
MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE.

ALIRIO SANDOVAL PEÑA

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO PARA OPTAR
AL TÍTULO DE ABOGADO

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y HUMANÍSTICAS
PROGRAMA DE DERECHO

TULUÁ

2016

FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA PERSUASIVA DEL IMPUESTO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL PERIODO 2011 - 2015, EN EL
MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE.

ALIRIO SANDOVAL PEÑA

PRESIDENTE DE TESIS

DR. HOLVER LEÓN RIVERA CABAL

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO PARA OPTAR
AL TÍTULO DE ABOGADO

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y HUMANÍSTICAS
PROGRAMA DE DERECHO

TULUÁ

2016

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	9
2.1 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA PROBLEMA	10
3. JUSTIFICACIÓN	11
4. OBJETIVOS	14
4.1. OBJETIVO GENERAL	14
4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
5. MARCOS DE REFERENCIA.....	15
5.1. Marco Histórico.	15
5.1.1. Edad Antigua.	15
5.1.2. Edad Moderna	16
5.1.3. La historia del impuesto en Colombia: sistema tributario en Colombia y la necesidad de la fiscalización.	18
5.2. MARCO TEÓRICO	23
5.2.1. Definición de fiscalización	23
5.2.2. Utilidad de la fiscalización	23
5.2.3. Concepto de fiscalización tributaria.....	24
5.2.4. Procesos de fiscalización	26
5.2.5. Objetivos de la fiscalización	27
5.2.6. Adicionalmente, en la administración se deben conservar las siguientes actividades	28
5.2.7. Políticas de fiscalización.....	28
5.3. MARCO CONCEPTUAL.....	30
5.3.1 Fiscalización persuasiva	31
5.3.3 Impuesto de Industria y Comercio	32
5.3.4 Sujeto Activo	36
5.3.5 Sujeto Pasivo	36
5.3.6 Base Gravable.....	37

5.3.7 Tarifa	37
5.3.8 Periodo del Impuesto de Industria y Comercio.....	38
5.3.9 Regímenes de Impuesto de Industria y Comercio Municipio de Guadalajara de Buga, Valle.....	39
5.3.10 Fechas en las que se debe declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Guadalajara de Buga, Valle.	40
5.3.11 Presentación de la Declaración del Impuesto de Industria y Comercio	40
5.3.12 Políticas	42
5.3.13 Política Pública:	42
5.3.14 Políticas de Fiscalización	42
5.3.15 Políticas de operación implantadas en el Municipio de Guadalajara de Buga, Valle	43
5.4 MARCO CONTEXTUAL.....	45
5.4.1 Situación Geográfica	47
5.4.2 Posición Astronómica.	48
5.4.3 Límites Territoriales Del Municipio.....	48
5.4.4 Relieve.....	49
5.4.5 Superficie por pisos térmicos	49
5.4.6 Actividad Económica.....	49
5.4.7 Servicios Básicos.	49
5.4.8 Vías De Comunicación:.....	50
5.4.8.1 Aéreas	50
5.4.8.2 Terrestres	50
5.4.8.3 Fluviales.....	50
5.4.9 División Política.	51
5.5 MARCO LEGAL.....	52
5.6. ANTECEDENTES	56
5.6.1 Criterios para la Investigación.....	56
5.6.2. Gráfico de Pareto.....	58
6. METODOLOGÍA	61

6.1 Diseño Metodológico.....	61
6.1.1 Enfoque:	61
6.1.2 Diseño de Investigación:	61
6.1.3 Tipo de Investigación:	61
6.1.4. Fuentes de Información:	61
6.1.5 Técnicas de recolección de la información:	62
7. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.	63
8. RECURSOS.	64
8.1. Recursos económicos:	64
8.2. Recursos humanos:	64
9. BIBLIOGRAFÍA.....	65
CAPÍTULO 1. PRINCIPALES CAUSAS DE INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.	70
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA LEY 14 DE 1983, DENTRO DEL CONTEXTO EMPRESARIAL DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA DE BUGA.....	96
CONCLUSIONES.....	102
RECOMENDACIONES.....	106
BIBLIOGRAFÍA.	108

Tema: La Fiscalización Tributaria

Título: Fiscalización Tributaria Persuasiva del Impuesto de Industria y Comercio en el periodo 2011 - 2015, en el Municipio de Guadalajara De Buga, Valle.

1. INTRODUCCIÓN.

La fiscalización es una actividad encaminada a fortalecer y mejorar las finanzas de las Entidades Territoriales y de la Nación, además de constituirse en una herramienta que brinda posibilidades reales de ejercer control sobre las actividades económicas que realicen los contribuyentes o responsables de las cargas tributarias, a fin de conseguir que aquellos contribuyan sobre bases genuinas, lo que significa que las tributaciones correspondan, ni más ni menos, con las verdaderas capacidades económicas de los contribuyentes, teniendo en cuenta el principio de progresividad de los tributos, esto es, que cada responsable contribuya con el sostenimiento del Estado, de acuerdo con su capacidad económica.

El incremento de los ingresos es una aspiración dentro de la estrategia gubernamental, que influirá en la recuperación, la sostenibilidad y viabilidad financiera de las entidades, las cuales, al tener mayores recursos y un saneamiento fiscal, podrán asumir exitosamente el compromiso de mejorar de manera sostenida el creciente nivel de vida de sus habitantes, lo que necesariamente significa la satisfacción de sus necesidades básicas.

Desde esta perspectiva de los ingresos, es de gran importancia para la entidad territorial tener un flujo creciente de recursos, que le permita suplir sus necesidades y generar excedentes para hacer inversiones al interior del municipio en diferentes ámbitos (social, educación, salud, seguridad) tal

como lo ordena la Constitución Política de 1991 y que se erige como función fundante del Estado.

Por otro lado, la fiscalización permite que las entidades territoriales ejerzan un control adecuado de la evasión y la elución, al mismo tiempo que hace presencia en cada uno de los sectores económicos que son generadores de los ingresos base para el cálculo de las cargas tributarias, lo que se convierte, sin lugar a equivoco, en un mecanismo efectivo de control del Estado sobre los responsables o contribuyentes.

Debe considerarse, desde la misma orilla pero con diferentes metodologías, además, a la Fiscalización Persuasiva, que se caracteriza por buscar un contacto con los contribuyentes en aras de informarlos, educarlos, capacitarlos, es decir, persuasión antes que presión y sanción, construyendo de esta manera unas bases firmes para el establecimiento e implementación de una cultura tributaria, contrario a mecanismos de presión y aplicación de sanciones.

Esta cultura permite un acercamiento entre la entidad y el contribuyente, pues logra que este último se informe, oriente, y aquella facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Todo ello le permitirá al ente fiscalizador obtener unos recursos oportunos como resultado de la presentación y recaudo, garantizando con ello, contribuyentes cumplidores de sus obligaciones; y consecuentemente el responsable tributario no tendrá que soportar cargas sancionatorias, lográndose una relación de ganancia mutua.

No puede ser otro el objeto del establecimiento de una política tributaria dirigida por la entidad territorial, encaminada a obtener la presentación y el pago de los tributos que por ley, correspondan a la propia entidad, de forma voluntaria, oportuna y que, en todo caso, propenda por incrementar el nivel

de ingresos de manera sostenida dentro de los principios tributarios, establecidos en la Constitución y la Ley. No cabe duda que este tema puede resultar de gran interés para el Municipio de Guadalajara de Buga.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En el Municipio de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, se ha podido detectar por parte de la administración que, algunos contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, no cumplen a cabalidad con la obligación tributaria de presentar la declaración del mencionado impuesto y de pagar oportunamente el monto liquidado, producto de su actividad económica el cual resulta producto del ejercicio de actividades producto de la obtención de ingresos generados en el ejercicio de actividades económicas gravadas con el Impuesto de Industria y Comercio.

Aquello ocurre, sobre todo, principalmente con algunos pequeños y medianos contribuyentes afectándose en gran medida el recaudo efectivo del impuesto de Industria y Comercio. Lo anterior, sirve de mal ejemplo y excusa a quienes cumplen a cabalidad con la obligación, en los términos legales establecidos en la normatividad nacional y municipal. Esta conducta desestimula el cabal cumplimiento de la obligación de quienes sí obedecen la regulación tributaria plenamente.

Además de las implicaciones económicas que tiene para la entidad territorial la no presentación y pago de este tributo, lo contribuyentes, por demás, no están acatando las disposiciones legales vigentes en materia de impuesto de Industria y Comercio, contenidas, entre otras, en las siguientes normas: la Ley 14 de 1983, Decreto 1333 de 1986, Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 020 de 2008 y sus Modificatorios 051 de 2010 y 073 de 2014), Reglamento Interno de Cartera Decreto 048 A de 2007, Estatuto Tributario Nacional referente a procedimiento Tributario, Acuerdo de Tasas Contribuciones Vigente y demás normas concordantes vigentes.

2.1 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA PROBLEMA

Desde estas perspectivas, y con todo lo planteado hasta el momento, es lícito preguntarse: ¿Cuáles son las principales causas y consecuencias del incumplimiento por parte de algunos contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio?

3. JUSTIFICACIÓN

La fiscalización persuasiva, es por excelencia el mecanismo idóneo apropiado para potenciar el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio al interior de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la relación costo/beneficio que se puede obtener con la implementación de políticas de este tipo, que como su nombre lo indica: disuadan, induzcan, permitan y lleven al contribuyente a presentar las declaraciones de forma voluntaria, oportuna y veraz, sin que exista la necesidad de utilizar mecanismos represivos ni aplicar medidas sancionatorias a los responsables de incumplimiento con respecto a esta obligación tributaria.

En todo caso, es menester que los mecanismos sancionatorios y represivos, sean la última herramienta a utilizar; en el entendido de que sólo deberá aplicarse ante la renuencia reiterada del responsable del cumplimiento de la obligación. La implementación de estas medidas, deben estar debidamente informada por parte de la Administración Municipal a los contribuyentes objetos de las mismas, y, en todo caso, agotando un procedimiento de persuasión dando a conocer la obligación tributaria al responsable y las implicaciones legales a que conlleva su incumplimiento y la oportunidad de ejercer mecanismos de defensa legales que permitan aclarar el comportamiento del contribuyente.

Los beneficios para la Entidad, se traducen en un menor desgaste administrativo y en un mayor recaudo de los recursos propios por concepto de Impuesto de Industria y Comercio, que por ley le corresponden a la Entidad, para que a su vez ésta pueda cumplir a cabalidad con el desarrollo de sus planes y programas, que deben apuntar, según las exigencias de la Legislación Colombiana Territorial, a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, que para efectos de este trabajo de

investigación, se adelantará en el Municipio de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca.

No hacerlo de esta manera, como una política clara de gestión tributaria, puede afectar las Finanzas Públicas de la Entidad, e impide, y obstaculiza la viabilidad financiera, y a su vez afecta el cumplimiento gubernamental de los fines del Estado estatuidos en Constitución y la Ley, que deben estar acordes con los planes de desarrollo, proyecciones presupuestales, objetivos y metas legales establecidas; por otra parte hace que la Entidad pierda credibilidad frente al contribuyente en la gestión de sus recursos propios y por consiguiente podrá ser calificada como ineficaz, negligente, paquidérmica; en la administración de los recursos públicos son los que le dan mayor margen y discrecionalidad para realizar gasto público que permita atender las necesidades que sus conciudadanos requieren, porque son recursos propios que permiten atender gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda. En ese orden de ideas, la omisión del cumplimiento del deber tributario del contribuyente se traduce en un mayor recargo, castigo, o sanción, que hace más onerosa la obligación del responsable; y eso desmotiva, lo que hará necesariamente que exista mayor renuencia al cumplimiento de la obligación, ya que se genera una mayor carga tributaria, por concepto de los impuestos, sanciones en primera medida por la no presentación oportuna de la auto-declaración, y en segundo lugar por mora en el pago de los valores liquidados del impuesto en la auto declaración; lo anterior significa el cumplimiento de dos de los deberes que tienen los responsables.

Es una necesidad prioritaria para las entidades territoriales, tener mayor autonomía e independencia financiera a través de los flujos de recaudo de sus recursos propios, toda vez que con el fenómeno de la Descentralización Administrativa, el Gobierno Nacional a través de esta figura, cada vez más se

desprende de sus responsabilidades, y de contera las asigna a estas Entidades Municipales, los cuales deben hacer frente a éstas obligaciones en la mayoría de los casos con recursos propios. No queda más que ser eficiente y efectivo en el recaudo de los tributos propios.

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

Realizar un diagnóstico de las principales causas de incumplimiento de la obligación tributaria del Impuesto de Industria y Comercio en jurisdicción del Municipio de Guadalajara de Buga, lo que permitirá, desde el punto de vista jurídico y económico, optimizar el recaudo y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria a los contribuyentes.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

4.2.1. Identificar las principales causas de incumplimiento de la obligación tributaria del Impuesto de Industria y Comercio.

4.2.2 Analizar la Ley 14 de 1983, dentro del contexto empresarial de la ciudad de Guadalajara de Buga.

4.2.3. Determinar los mecanismos de acercamiento, educación y comunicación entre el Municipio de Guadalajara de Buga Valle y los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio.

5. MARCOS DE REFERENCIA.

5.1. Marco Histórico.

5.1.1. Edad Antigua.

La fiscalización tiene sus orígenes en la *Civitas Romana* o Monarquía en donde funcionaban figuras como el *Comisio de Curia* y el Colegio de los Pontífices. El primero tenía la función de controlar los actos privados con repercusiones sociales y el segundo controlaba los cultos privados y públicos, llevaba los archivos religiosos en donde se dejaba constancia de los actos más notables de la vida del Estado, redactaba el calendario y emitía dictamen con relación a la adopción de las personas y los testamentos y además emitía conceptos jurídicos. Obsérvese que desde estas pretéritas épocas ya se ejercía control público de los actos privados.

Luego en la República Romana, surgen varias figuras como la Pretura, el Tribunal de la Plebe, la Edilidad, el Censor y el Visador. Estos dos últimos de importancia vital para la evolución de la revisoría fiscal, puesto que el censor al llegar al grado de *Cura Morum* tenía la facultad de decidir acerca de la honorabilidad o no de los ciudadanos. Cuando se le extendía el *extimatio* se hablaba de tacha de infamia o nota censoria; al darse la primera se le degradaba en sus rangos; por ejemplo de caballero a infante o se lo excluía de la actividad militar. El Visador tenía como función la de examinar un instrumento y darle un visto bueno con el fin de fijarle validez y autenticidad.

Con estas figuras se aprecia claramente la potestad de emitir dictamen positivo o negativo y otorgarle a una figura la capacidad legal de certificar la validez de los documentos.

5.1.2. Edad Moderna

El Imperio Romano tuvo influencia en gran parte de Europa y Asia, especialmente en la Europa sur continental.

El sur de Francia vive el influjo del Imperio Romano, dándole prioridad al derecho romano que no se basa en la costumbre, a diferencia del norte de Francia con profunda influencia alemana que si lo hace; es decir basa su normatividad en la observación de la práctica generalizada. España por su parte recibió el derecho romano, mezclado con la norma consuetudinaria de los alemanes y el derecho canónico de la iglesia católica.

No obstante desarrolla de mejor manera las figuras del revisor y censor, Inglaterra por su parte no tuvo ninguna influencia de la vida romana y mantuvo incólume su derecho basado en la costumbre. Y toma a la auditoria para darle especial desarrollo, pues en la Europa mercantil y naviera surgen las grandes empresas holandesas que negociaban con América y el comerciante navegaba para ejercer su actividad. A la aparición de la piratería, éste toma la decisión de enviar un delegado para que realice por él el comercio y surge la figura del administrador que deberá rendir cuentas al final de cada emprendimiento. Al recibir las cuentas por parte de este administrador el capitalista necesitó un tercero que le brindara seguridad sobre esa rendición de cuentas y se emplea al auditor. El desarrollo del comercio y la concepción que el mundo tenía de la forma cómo debía ser este desarrollo permite ver en la historia que se presentaba una alta intervención estatal en el mismo; por ello surge el sistema de concesión en la cual el monarca permitía a los privados ejercer el comercio bajo la condición de que éste participara de las utilidades. El monarca imponía todo el ordenamiento para que la empresa funcione, reglamenta lo que se puede hacer (lo que concede) y lo que no se puede hacer. Llegó a tal grado la

intervención que el transporte de mercancías era objeto de vigilancia militar para controlar que no se ejecuten actos que no estaban en las concesiones.

En España surgen funcionarios como fiscalizadores, inspectores y revisores para que vigilen que se cumpla la concesión. Se puede apreciar que la función de los oidores estaba orientada a la protección de los intereses particulares o privados y las demás figuras actuaban en defensa del interés público generando confianza pública. El derecho romano aporta elementos fundamentales a las labores de fiscalización puesto que el control está dirigido a las actividades más que a las personas, regula actos más que profesiones y se preocupa más por los procesos que por los informes y ello deviene en una segunda conclusión de vital importancia en la vida de la fiscalización: la permanencia. En este contexto histórico surgen las dos grandes vertientes de derechos: el anglosajón: consuetudinario y el latino: escrito; entendiéndose a este último como la mezcla de tres ordenamientos con mayor influencia del derecho napoleónico y canónico. La llegada de España a América hace que se trasladen a estas tierras las instituciones y figuras del derecho latino y por su parte Inglaterra haría lo propio con el derecho anglosajón en Norteamérica.

En la época feudal la institución más poderosa fue la iglesia, pues fue receptora de grandes y múltiples patrimonios legados por los nobles para financiar guerras santas (mal llamadas santas), impuso tributos a las personas como los diezmos. La iglesia fue la institución que más desarrollo dio a la contabilidad como instrumento de control. Crearon la entidad jurídica, base de las actuales sociedades mercantiles (persona jurídica), desarrollaron el concepto de entidad contable al separar los bienes de la comunidad de los de sus miembros. La iglesia ejercía su actividad bajo las normas de la vertiente latina, apoyándose en los monarcas para imponer controles que protejan sus intereses. El Estado interventor llega a transformarse en Estado

empresario de tal suerte que controla toda la economía, lo que requiere a su vez gran cantidad de funcionarios que desarrollen todas las funciones de vigilancia estatal; sin embargo a medida que el Estado perdía recursos fue necesario trasladar algunas actividades a la esfera privada para que en esencia haga lo que realizaba el Estado pero con recursos de los particulares.

Así se fue insertando en la vida empresarial la revisoría fiscal que tiene la doble condición de vigilar que las empresas se subordinen a la normatividad para proteger el interés estatal pero a su vez también deberá resguardar los intereses de la empresa, con la particularidad de ejercer la potestad de censura en la perspectiva de defender el interés público. La vertiente latina comporta un control autoritario y policivo, con capacidad para castigar.

5.1.3. La historia del impuesto en Colombia: sistema tributario en Colombia y la necesidad de la fiscalización.

Los antecedentes del sistema tributario como hoy en día lo conocemos, se originan en la edad media, época caracterizada por la existencia de los señores feudales y pequeñas propiedades pertenecientes a dichos grandes señores, los cuales podían disponer libremente de estos, a través de la explotación directa, que era otorgada a sus cortesanos a cambio de trabajar sus tierras, cumpliendo así prestaciones tanto de carácter personal, como económica, que eran impuestos de manera arbitraria; no obstante los mencionados vasallos se encontraban divididos en dos categorías: los hombres libres, que no podían ser sometidos a trabajos serviles y los siervos que eran sucesores de los esclavos. Sin embargo es importante que dicho estilo de vida se caracterizara por tener una economía rural, en la cual se pretendía que en el campo solo se produjera lo necesario para el consumo y uso de sus habitantes. Los impuestos tienen su origen en el precepto Constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de

contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9º de la Constitución Política de Colombia). Como el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del art. 150 de la Carta Constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley. El art. 338 de la Constitución Nacional señala: “En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Sólo en casos de excepción, como el referido en el art. 215 de la Carta, es decir, cuando sobrevengan estados que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En estos casos el gobierno, si a bien lo considera, previa la declaratoria de perturbación podrá mediante decretos legislativos y *protempore* establecer contribuciones fiscales, siempre que ellas sean necesarias para conjurar la perturbación económica. Las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, le otorgue carácter permanente.

La iniciativa para la expedición de normas en materia fiscal no es absoluta e ilimitada a favor del Congreso de la República, porque las leyes referidas a exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales sólo se pueden decretar por iniciativa del ejecutivo. Es decir, para la creación de impuestos

tasas y contribuciones, la iniciativa puede provenir del Congreso o del Gobierno, pero para decretar exenciones sobre las mismas, la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno. Cabe anotar que la facultad que tienen los municipios, en cabeza de sus alcaldes, de presentar proyectos de acuerdo y el de los gobernadores de presentar proyectos de ordenanzas, para que sean aprobados por el concejo municipal y las asambleas departamentales son inconstitucionales si, en dicho acto, se tiene por objeto crear o modificar un impuesto del orden nacional sin ninguna ley que los faculte para ello. El numeral 9 del art. 95 de la Constitución Nacional estipula los deberes y obligaciones de todas las personas y ciudadanos ante la Constitución y la ley concretamente “contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”, es decir, como fuente de la obligación tributaria y, por ende, cuando una persona natural o jurídica presenta una declaración tributaria, está simplemente cumpliendo con lo preceptuado por la Constitución. 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 y/o a la guerra y el pillaje.

El aspecto religioso, es al parecer, el más remoto de los orígenes de los tributos, sus motivaciones no son otras que la necesidad del hombre paleolítico de atenuar sus temores, calmar a los dioses o manifestarle su agradecimiento mediante ofrendas en especie y sacrificios de seres humanos o animales. En las diferentes organizaciones sociales de la antigüedad surge la clase sacerdotal y cada uno de sus miembros “... no trabajaba como el resto del grupo. Vivía de las ofrendas que el pueblo hacía a sus divinidades”. Al evolucionar la sociedad, dichas ofrendas se tornaron obligatorias y la clase sacerdotal se volvió fuerte y poderosa, llegando a ser la principal latifundista del mundo medieval, ejerciendo gran influencia sobre las monarquías conjuntamente con la clase de los guerreros o militares con

la cual en ocasiones se confundía, como el caso de las huestes guerreras promovidas por la iglesia conocidas como las cruzadas a la Orden de los Templarios, organización fundada en 1119 para defensa y protección de los peregrinos que viajaban a Jerusalén, después en Europa llegaron a conformar uno de los poderes económicos más importantes por sus posesiones, convirtiéndose en un centro financiero dedicado al préstamo de capital hasta el año 1311 cuando fue abolida por el concilio de Viena, se condenaron sus dirigentes y empezaron a expropiarse sus bienes por las coronas de Francia y Castilla.

En Colombia hacia 1820 bajo el gobierno de Francisco de Paula Santander se toma el modelo inglés y se establece la contribución directa, pero no fue viable en la práctica debido a las continuas guerras civiles y solo hasta 1918 se logra establecer el impuesto a la renta. Hacia 1887 en vigencia de la Constitución anterior a la vigente el presupuesto estimado de los impuestos para el país sumaba 19 millones y medio. Nuestros impuestos han sufrido múltiples reformas a lo largo de los años, antes y después de la recopilación de las normas tributarias contenidas en el Estatuto Tributario o decreto 624 de 1989, al punto de existir periodos presidenciales en los cuales se han dado hasta 4 reformas tributarias. La última que tenemos es la ley 863 de 2003. Hablando de la relación de los tributos con otras normas, tenemos que mencionar que tiene concordancia con el derecho constitucional, administrativo, internacional público, penal, laboral, civil y comercial y con otras ciencias como la contable, la hacienda pública, la economía, la política, la sociología, la informática, la administración, la historia, la geografía, la cronología y la ética. Como se puede apreciar tal vez con la que más cercanía guarda es con el derecho, ya que este en el plano constitucional define las competencias para establecer los tributos, los órganos encargados

de ejecutarlo y los encargados de dirimir las controversias entre Estado y contribuyentes.

El derecho administrativo define la manera como se resuelven los conflictos Estado ciudadanos, los órganos del poder público, las competencias, las ritualidades de los procesos y las relaciones económicas con los particulares. Con el derecho internacional público por los tratados que puedan firmarse con otros Estados y que tienen el carácter de supranacionales de obligatorio cumplimiento y en general la relación entre Estados en materia tributaria y aduanera. Con el derecho penal por que algunas situaciones que se ventilan en el sistema tributario pueden tomar connotaciones penales, tales como el uso fraudulento de cédulas, la apropiación de dineros del Estado y el contrabando.¹

¹ TORRES POSADA, CAROLINA. Tesis de Grado, Tutor: Luz Mery Chala. Planeación Tributaria Corporación Unificada De Educación Superior Cun. Abril 09 De 2013.

5.2. MARCO TEÓRICO

5.2.1. Definición de fiscalización

Fiscalización es la acción y efecto de fiscalizar. El verbo indica el control y la crítica de las acciones u obras de alguien, o el cumplimiento del oficio fiscal (la persona que investiga y delata operaciones ajenas o el sujeto que representa y ejerce el ministerio público en tribunales).

5.2.2. Utilidad de la fiscalización

La Fiscalización como herramienta de determinación de la liquidación, se puede definir como el 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, etc. Es en esencia una función activa de la Administración Tributaria, orientada a reducir los niveles de evasión.

Es claro que 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.

La fiscalización es sólo uno de los variados instrumentos que se pueden utilizar para alcanzar mayores recaudos, lograr mayor eficiencia y modernización de la administración tributaria y potenciar la capacidad de control institucional como vía sana para el financiamiento del gasto social.

Mediante esa gestión se pretende reducir el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias, buscando que en las declaraciones, facturas, relaciones o informes se refleje la realidad económica de los empresarios y comerciantes y en consecuencia su capacidad contributiva, de la misma forma la vinculación de todos los obligados al sistema tributario.

El incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de un número considerable de contribuyentes, explicable por la poca conciencia tributaria y el escaso conocimiento de las normas sobre tributos, conduce a la adopción de conductas evasoras que deben ser corregidas mediante el proceso de Fiscalización. Una Administración que no ejerce la fiscalización, es una Administración débil y en consecuencia poco eficiente. Conviene entonces diseñar las estrategias y políticas necesarias para corregir las conductas evasoras, y las causas que las producen.

5.2.3. Concepto de fiscalización tributaria.

En un sentido amplio el concepto de fiscalización tributaria, incluye el conjunto de acciones tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través de la inspección, control y revisión de todas las operaciones económicas realizadas por el contribuyente, a fin de comprobar la exactitud, procedencia, liquidación y presentación de las declaraciones tributarias, atemperadas a las leyes y reglamentos internos de la Entidad, con el fin de comprobar la exactitud, la procedencia y la adecuación de sus auto-declaraciones, a las leyes y reglamentos vigentes.

Dentro del marco de la fiscalización y con el fin de exigir el cumplimiento del deber legal impuesto por el legislador, se orienta a inducir al responsable a contribuir con las cargas fiscales en esa gran empresa, que es el Estado. La fiscalización desarrolla tareas encaminadas para coadyuvar y vigilar el cumplimiento de este deber, y en ese orden de ideas, desarrolla actividades dirigidas a la verificación de las bases gravables, tarifas, actividades económicas, todo con el fin fortalecer y dinamizar, el cumplimiento cabal e íntegro, esto es, verificando las bases de ingresos reales, las tarifas que correspondan, según han sido establecidas en la Ley y en la regulación interna de la Entidad, y otras como solicitudes de información a terceros, verificación de libros contables, cruces de información con entidades públicas (Dian, Cámaras de Comercio y otras); todo lo anterior teniendo en cuenta la actividad económica y el ejercicio de la misma dentro de la jurisdicción Municipal de la Entidad.

También se puede definir como una herramienta de determinación, 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, etc. En esencia una función activa de la administración tributaria orientada a reducir los niveles de evasión y crear una cultura tributaria, buscando el cumplimiento voluntaria de las obligaciones tributarias.

La peculiaridad del procedimiento tributario consiste en que, como los propios contribuyentes determinan el monto de su obligación a través de su declaración, existe la necesidad de que el Estado se reserve la función de verificar y comprobar la veracidad de los hechos económicos declarados y

consecuentemente, confirmar o modificar la liquidación tributaria. Por tanto, podríamos definir la fiscalización como la función administrativa que tiene por objeto comprobar y verificar la veracidad de la información reportada en la auto declaración, con el fin de confirmar la realidad económica del obligado o solicitarle modificar la liquidación de la declaración.

Además de la función anterior, existen subsidiariamente dos adicionales, determinar la existencia de hechos generadores de la obligación tributaria no declarados, que conlleva a la liquidación de la deuda tributaria en relación a estas situaciones omitidas y la ocurrencia de infracciones tributarias, íntimamente ligada al cumplimiento de las obligaciones tributarias, con miras a ejercer la facultad sancionadora.

Entonces, la función fiscalizadora se caracteriza por el ejercicio de amplias facultades atribuidas por el legislador a la administración tributaria, con el fin de determinar con certeza la obligación tributaria y de ejercer las facultades de fiscalizar y cobrar los impuestos, tasas y contribuciones.

5.2.4. Procesos de fiscalización

El objetivo de toda Administración Tributaria no puede ser otro que conseguir recaudar la mayor cantidad de recursos financieros propios de que dispone, dentro del marco del ordenamiento jurídico tributario, para el sostenimiento de los gastos públicos, la inversión y el servicio de deuda, que son los tres componentes de gastos presupuestales.

Los problemas de insolidaridad de contribuyentes incumplidos que son quienes generan fraude fiscal, constituyen el principal motivo de actuación de las oficinas de fiscalización a nivel nacional, Departamental y Local; actuaciones que tienden de servir de prevención, para el sostenimiento e

incremento de los niveles de recaudación de los recursos propios y al fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

La finalidad última de estas actuaciones es garantizar la efectiva aplicación del sistema tributario imperante y, por tanto, la generalidad y equidad en la contribución de las cargas públicas, por ello el objetivo primordial es procurar el cumplimiento voluntario de las tantas personas jurídicas y naturales responsables de las cargas tributarias, como lo es la presentación de la declaración de forma oportuna y el pago efectivo del tributo propiamente dicho.

5.2.5. Objetivos de la fiscalización

La fiscalización, como instrumento para promover el recaudo y alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la Administración Tributaria, se orientará bajo los principios de igualdad, neutralidad, simplicidad y celeridad y debe dirigirse a la consecución de los siguientes objetivos básicos:

- Acercamiento al contribuyente facilitándole el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias.
- Procurar que los sujetos pasivos contribuyan de acuerdo con su capacidad económica, en consonancia con los límites establecidos en los hechos generadores y bases gravables regulados por la ley.
- Crear en el contribuyente la convicción de RIESGO real, como elemento determinante para el cumplimiento cabal y oportuno de sus obligaciones.

La entidad territorial deberá tener en cuenta que, antes de iniciar procesos de fiscalización y aun en desarrollo de los mismos, y con el fin de mejorar el

nivel de cumplimiento de las obligaciones formales y de fortalecer la presencia de la autoridad tributaria ante la ciudadanía, podrá adelantar campañas de cultura tributaria utilizando mecanismos tales como acciones educativas e informativas.

5.2.6. Adicionalmente, en la administración se deben conservar las siguientes actividades

- Actualización permanente del Registro de Contribuyentes.
- Capacitación de los funcionarios correspondientes en relación con las modificaciones.
- Mantener una oficina o ventanilla de orientación al contribuyente.
- Sostener una relación permanente con las entidades que resultan ser fuentes de información tributaria (Dian, Cámaras de Comercio, oficina de registro, IGAC, Planeación Municipal, Notarias, Secretarías de Tránsito, Entidades Recaudadoras, Gremios, grandes contribuyentes y otras empresas o entidades así no sean responsables del ICA, pero que pueden ser fuente de información.

5.2.7. Políticas de fiscalización

Las políticas de Fiscalización del Municipio están orientadas a buscar el mejoramiento del comportamiento del contribuyente en relación con el cumplimiento oportuno de sus obligaciones tributarias, propiciando, de una parte, un mejor acercamiento a la Administración y, de otra, combatir la evasión, aumentando el grado de riesgo para los contribuyentes a través de presencia institucional e imposición de sanciones, previo el agotamiento de la etapa persuasiva.

“El riesgo debe tener dos características esenciales para que sea realmente inductor del cumplimiento voluntario de la obligación tributaria:

- Que sea efectivo, y lo será en la medida en que exista un sistema de sanciones adecuado y razonable, pero la concurrencia de este requisito no es responsabilidad de la función fiscalizadora sino que dependerá de una decisión de los poderes del Estado (la Administración Municipal).
- Que sea real, en términos que su potencialidad sea verdadera, esto es, que la administración tenga la capacidad suficiente para individualizar al contribuyente evasor, de forma tal que sea posible exigirle el cumplimiento, y esta es responsabilidad directa de la función de fiscalización”.²

² Manual de fiscalización del Ministerio del Hacienda y Crédito Público, (dirección General de Apoyo fiscal).

5.3. MARCO CONCEPTUAL.

Como el sistema tributario en Colombia es de carácter impositivo, y a falta de una cultura tributaria orientada por parte del estado al cumplimiento de las obligaciones tributarias de manera voluntaria; y por otro lado la no credibilidad de los ciudadanos respecto de la racionalización, inversión y buena gestión del gasto público, hace que algunos contribuyentes sean renuentes al pago de las obligaciones tributarias, porque consideran que no se hace un uso acorde a las verdaderas necesidades de la población, lo que hace necesario el establecimiento de políticas de sensibilización y de cultura tributaria, y al mismo tiempo el establecimiento de políticas de fiscalización y control sobre las cargas tributarias legalmente establecidas.

La fiscalización tributaria tiene arraigos de la cultura española desde la época de la conquista y colonia, teniendo presente que desde esa época impusieron en el nuevo Reino de Granada, instituciones como la Alcabala, la Avería, la Aduanilla, Almojarifazgo, Quinto Real y Barajas; que en su gran mayoría eran impuestos al consumo. Después de la independencia y basado en la autonomía de una nueva república, se empezaron a crear nuevas instituciones económicas tendientes regular recursos y el gasto público con énfasis al control por parte del estado. Aunque por la época el control del Estado no se llamó propiamente fiscalización, ni auditoría, se puede deducir, que surgió por la necesidad de vigilar y controlar aspectos económicos generadores u objeto de las cargas tributarias.

Desde la Época de la Gran Colombia 1819 a 1832 se consagró en el congreso de Cúcuta la obligación del ciudadano contribuir con las cargas fiscales; como lo fue el sistema cédular impuesto por Santander como Impuesto a la Renta, fue así como entre el siglo XIX se fueron fortaleciendo los impuestos al consumo, a la renta, a las importaciones, exportaciones y el impuesto de aduanas fortaleciéndose de esta manera el fisco, haciéndose

cada vez más necesario, ejercer vigilancia y control sobre los impuestos a cobrar.

5.3.1 Fiscalización persuasiva

Visto desde el ordenamiento tributario vigente, la Fiscalización Persuasiva no es un procedimiento obligatorio con el que se inicia un proceso tributario a un contribuyente, pero ello no quiere decir que los procesos de fiscalización y cobro que adelanten las administraciones públicas no los puedan realizar, como lo serían oficios de cobro persuasivo y requerimientos ordinarios que estarían orientados a sensibilizar al contribuyente, a persuadirlo para que de manera voluntaria cumpla con los deberes que la Constitución y la Ley le han impuesto. En el caso de las autoliquidaciones, un proceso tributario se inicia para efectos legales con el emplazamiento para convenir al contribuyente a presentar la declaración; Emplazamiento que no sólo es predicable para declarar, lo será también solicitar la corrección la declaración de la declaración, por mora en el pago de los valores liquidados en las declaraciones presentadas; acto que tiene consecuencias económicas en razón a que dobla la sanción por el incumplimiento de ese deber, por lo que es dable persuadir al contribuyente para que no acarree esa mayor carga.

Lo anterior significa, que el cobro persuasivo no es obligatorio; sin querer significar que no se pueda hacer, es más, es recomendable hacerlo, en los procesos tributarios. Una política tributaria persuasiva bien estructurada puede evitar desgaste administrativo, una discusión conflictiva con el contribuyente y obtener buenos resultados en términos de cumplimiento (presentación y pago) de las obligaciones tributarias; de igual manera evita que el contribuyente incurra en mayores sanciones y recargos que harán más oneroso y dificultaran más el cumplimiento de estas obligaciones, por ende habrá mayor renuencia a pagar en razón al mayor gasto, la obligación puede duplicarse en solo un año, por causa de la sanción por

extemporaneidad al no presentar oportunamente las declaraciones e intereses moratorios por el no pago oportuno del valor liquidado en la misma declaración presentada; lo anterior indica dos deberes uno el de declarar y otro el de pagar el valor liquidado en las fechas establecidas por la Entidad, lo que genera el mayor cargo por el incumplimiento.

5.3.3 Impuesto de Industria y Comercio

Es un impuesto de carácter obligatorio que grava actividades las actividades económicas desarrolladas por personas naturales o jurídicas que se ejerzan en la respectiva jurisdicción, en inmueble determinado o sin él, en forma permanente u ocasional. Este impuesto no grava personas o establecimientos; como ya se explicó, grava actividades económicas (industriales, comerciales, de servicios incluidas las actividades financieras, y aquellas análogas o similares referentes a las actividades de servicios); actividades que estén tipificadas en el ordenamiento jurídico tributario como gravables.

Junto con el Impuesto de Industria y Comercio, se debe liquidar su complementario de Avisos y Tableros, impuesto que no se puede desligar, ya que se debe liquidar junto con este; el Impuesto Complementario de Avisos y Tableros tiene como base el valor del Impuesto de Industria y Comercio liquidado en la declaración, con una tarifa del 15% sobre el mismo; a su vez el Impuesto de Avisos y Tableros se causa con la colocación del aviso, ello significa que si no se coloca aviso, no habrá lugar a cobro alguno por este concepto; por liquidarse junto con el ICA, no se puede dejar de hablar de es impuesto complementario, pues como su nombre lo indica, complementa el primero y el valor liquidado a pagar será el resultado de los dos, que resulta serlo en la mayoría de los casos.

El impuesto de Industria y Comercio que como ya se indicó se genera con ocasión del ejercicio de actividades económicas, la Ley 14 del 1983, las clasificó en tres grupos a saber:

- **Actividad Industrial:** Son las actividades industriales, encaminadas a la producción, fabricación, confesión, preparación, transformación, reparación, maquila, manufactura, ensamblaje o cualquier otro proceso por elemental que este sea; lo anterior significa que toda empresa o persona que tome una materia primera y la transforme, es decir que la convierta en un producto útil para el uso o consumo está desarrollando un actividad industrial, la ley trae también algunas actividades excluidas como lo es la producción agrícola, pero siempre y cuando no realice un proceso de transformación al producto agrícola, por elemental que este sea.
- **Actividad Comercial:** Se entiende por actividades comerciales aquellas actividades destinadas al expendio, compraventa, distribución de bienes o mercancías, al por mayor o al por menor, y las que están definidas como mercantiles las definidas en el Código de Comercio, diferentes a las actividades definidas como industriales, de servicios y financieras. En este grupo quedan implícitamente incluidas, todas aquellas personas naturales y jurídicas que compren, distribuyan, expendan productos o bienes terminados para el consumo; aquí no se realiza proceso de transformación alguna, tal como se compra o se adquiere el producto se vende.
- **Actividad de Servicio:** Las actividades de servicios son aquellas destinadas o encaminadas a satisfacer necesidades de la comunidad, a través del desarrollo de actividades que no implican la venta de un bien o la producción de un producto, sino que es un servicio que puede consistir en expendio de bebidas y comidas; servicio de

restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automotrices y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y otras análogas o similares que tengan semejanza o correspondencia con otras que son diferentes que puedan ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas, y que estén dirigidas necesariamente a satisfacer necesidades de la comunidad. Las actividades de son todas aquellas que no están clasificadas como industriales o comerciales, aquí no se fabrica, o se compra un producto para la venta, en este grupo quedan incluidas todas aquellas empresas o personas que prestan un servicio a la comunidad o que es utilidad para la humanidad, tal y como se describió en el párrafo anterior.

- **Actividades Financieras:** Las actividades financieras son aquellas desarrolladas por las entidades financieras, tales como son bancos, cooperativas, Entidades de Financiamiento Comercial, es el conjunto de operaciones que realizan estas entidades, haciendo en el Mercado de oferentes y demandantes de Recursos Financieros, incluyendo aquellas operaciones que intervienen en la formación del Mercado de Dinero y de capitales. Las actividades que son gravadas son como sigue: Cambio de posición y certificados de cambio; Comisiones de, operaciones en moneda Nacional y Extranjera; Intereses de operaciones con Entidades Públicas, intereses de operaciones en

moneda Nacional, intereses de operaciones en moneda extranjera; Rendimientos de inversiones de la sección de ahorros; Ingresos varios (operaciones con tarjetas de crédito y débito, ventas de chequeras, comisiones, servicios de cajeros electrónicos, cuotas de manejo y remesas). Estas actividades se convierten en la base sobre la cual se liquida el Impuesto de Industria y Comercio en el sector financiero, es decir los ingresos por cada uno de estos conceptos, el cual se multiplica por la tarifa establecida por la ley, para el sector financiero. Este tipo de actividades que generalmente la realizan bancos, corporaciones, cooperativas y que en todo caso están vigiladas por la superintendencia financiera, son actividades de servicios financieros que han sido clasificados en grupo separada debido a que son otro tipo de actividades, diferentes a las clasificadas en el grupo de las actividades de servicios, y es en el único caso en que la ley define la tarifa y a las entidades Municipales, no se les permite imponer un tasa diferente, la cual esta normada en el 5/1000 sobre los ingresos gravables obtenidos en operaciones financieras.

- **Actividades Exentas:** Son aquellas actividades, que la entidad dentro de sus políticas internas y de la facultades que la ha otorgado la Constitución y la Ley, a través de Acuerdos Municipales, puede conceder algunas exenciones tributarias, en consideración a políticas para nuevas empresas como incentivo tributario para la generación de empleo, rebajas de intereses o sanciones, para algunos sectores económicos que considere la entidad deba exonerar dada la función social que cumple, esas exenciones también tienen otras finalidades como recuperaciones de cartera, cuando se descuentan ciertos porcentajes de sanciones e intereses.
- **Actividades Excluidas:** Este tipo de actividades son aquellas que la

ley ha excluido expresamente como no gravables. Art. 39 Ley 14 de 1983. Entre las cuales se encuentran: la producción primaria agrícola, ganadera y avícola, la producción nacional de artículos destinados a la exportación, la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeralda y metales preciosos, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud. Estas exclusiones las hace la Ley directamente y las Entidades Municipales no pueden gravarles por los acuerdos municipales y las decisiones de la Administración están supeditadas a lo que establezca la constitución y la Ley.

5.3.4 Sujeto Activo

El sujeto activo es el Municipio de Guadalajara de Buga Valle, como ente activo que recauda, de conformidad con las normas vigentes de orden constitucional y legal.

Es el sujeto activo porque es único que tiene la facultada impositiva de exigir su cumplimiento, de regular y reglamentar el proceso de presentación y recaudo del mismo.

5.3.5 Sujeto Pasivo

Son las personas naturales y jurídicas que deben cumplir con el deber liquidar, presentar y pagar el Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, y de informar novedades de acuerdo con el desarrollo de sus actividades económicas; entre las cuales tenemos: sociedades de hecho, comunidades organizadas, sucesiones ilíquidas, los consorciados, los unidos temporalmente, patrimonios autónomos, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del orden

Nacional, Departamental y Municipal, las sociedades de economía mixta de todo orden, las unidades administrativas con régimen especial y demás entidades estatales de cualquier naturaleza, el Departamento del Valle, la Nación y los demás sujetos pasivos, que realicen el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras en la jurisdicción del Municipio de Guadalajara de Buga Valle.

El sujeto pasivo en términos muy generales son todas aquellas personas naturales o jurídicas que la ley ha determinado como gravables, y que tienen el deber de cumplir con los deberes sustanciales y formales de la obligación; sustanciales como el pago del tributo y formales como la inscripción, informe de novedades etc.

5.3.6 Base Gravable

La base gravable del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros es el promedio de los ingresos brutos obtenidos en el año inmediatamente anterior, sin tener en cuenta las actividades no sujetas al impuesto, las exentas, subsidios, las devoluciones, las ventas de activos fijos, exportaciones, a ese resultado se le aplica la tarifa que corresponda, según el Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el periodo respectivo.

La base gravable será los ingresos brutos obtenidos en un periodo determinado, producto de una actividad económica que la ley ha tipificado como gravable.

5.3.7 Tarifa

Es aquella, que se determina por los Municipios, a través del Acuerdo de Tasas y Contribuciones, de conformidad con la Ley 14 de 1983, según la actividad económica que se ejerza en la respectiva jurisdicción.

La Ley 14 establece unos rangos en milajes para cada actividad económica, con unos márgenes mínimos y máximos y dentro de esos márgenes los Concejos Municipales establecen las tarifas a cobrar por cada actividad económica gravada.

5.3.8 Periodo del Impuesto de Industria y Comercio

El período del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros será anual, de enero 1 a diciembre 31, y su declaración deberá presentarse anualmente, en el periodo siguiente al cual se haya causado, en las fechas que reglamenten los Municipios.

El monto del impuesto a pagar se liquida multiplicando la base gravable determinada en la Ley 14 de 1983, por la tarifa establecida según la actividad desarrollada y adoptada en la Entidad, y luego se multiplica por el número de meses o fracción de mes en que se ejerció la actividad durante el año o periodo gravable. Para el régimen común, las tarifas se establecen en el Acuerdo de Tasas y Contribuciones para el periodo que corresponda; para el régimen simplificado y preferencial en el Municipio de Guadalajara de Buga mediante Acuerdo 020 de 2008 (Estatuto Tributario Municipal), se ha establecido una cuota fija, tal y como se explica en el numeral siguiente, por lo tanto no se tienen en cuenta las tarifas establecidas para el régimen común en la Ley 14 de 1983.

Habrà de tenerse en cuenta las ACTIVIDADES NO SUJETAS, porque a la hora de determinar y liquidar el Impuesto de Industria y Comercio, la base gravable puede ser disminuida por el contribuyente, respecto de las actividades no sujetas, en razón a que en el ordenamiento legal ha determinado taxativamente como no gravadas, así lo establece la Ley 14 de 1983 en su artículo 39, numeral 2.

5.3.9 Regímenes de Impuesto de Industria y Comercio Municipio de Guadalajara de Buga, Valle.

Para efectos de la liquidación del Impuesto de Industria y Comercio, en el Municipio de Guadalajara de Buga Valle, se han establecido los siguientes regímenes:

- **Régimen común:** Tal y como se ha determinado en la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986, el Impuesto de Industria y Comercio, se calcula con base en los ingresos brutos obtenidos en el año gravable inmediatamente anterior, el cual se obtiene multiplicando los ingresos brutos obtenidos dentro del periodo gravable por la tarifa que corresponda a cada actividad establecida en el acuerdo de tasas y contribuciones, correspondiente al periodo sobre el cual se va a declarar. Dentro de la legislación de la entidad (Estatuto Tributario Municipal), se ha determinado que pertenecen al Régimen común, los contribuyentes que obtengan dentro del periodo gravable (anual), ingresos promedios anuales superiores a 60 S.M.L.M.V.
- **Régimen Simplificado y Especial,** se ha establecido en el Estatuto Tributario Municipal de la entidad (Acuerdo 020 de 2008 y sus modificatorios y para el Régimen Especial en el Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente) tarifas de la siguiente manera:
- **Régimen simplificado:** se ha determinado como impuesto una tarifa fija equivalente al 50% de un salario mínimo legal mensual vigente para cada periodo gravable. Pertenecen a este grupo los contribuyentes que sean personas jurídicas, y/o las naturales que obtengan ingresos anuales, hasta de 60 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- **Régimen Especial:** se ha determinado como impuesto en el Municipio de Buga una tarifa equivalente al 30% de un S.M.L.M.V., pertenecen a este régimen, los contribuyentes que obtengan ingresos promedios anuales, hasta 40 Salarios Mínimos Legales Mensuales vigentes.

5.3.10 Fechas en las que se debe declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Guadalajara de Buga, Valle.

Son los términos que tiene en contribuyente para presentar las declaraciones y pagar los impuestos liquidados que correspondan, según el régimen al que pertenezcan, impuesto que se debe liquidar y pagar en el periodo siguiente al cual se hayan causado, como se indica a continuación:

CALENDARIO TRIBUTARIO MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA VALLE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO				
RÉGIMEN COMÚN	PRESENTACION Y PAGO 1ª CUOTA del IMPUESTO. 25%	PAGO 2ª CUOTA IMPUESTO Pago 25%	PAGO 3ª CUOTA IMPUESTO Pago 25%	PAGO 4ª CUOTA IMPUESTO Pago 25%
	ULTIMO DIA HABIL FEBRERO	ULTIMO DIA HABIL MAYO	ULTIMO DIA HABIL AGOSTO	ULTIMO DIA HABIL NOVIEMBRE
REGIMEN SIMPLIFICADO Y ESPECIAL	DECLARACION Y PAGO 100% ULTIMO DIA HABIL MARZO			

5.3.11 Presentación de la Declaración del Impuesto de Industria y Comercio

Para el régimen común:

Para los contribuyentes pertenecientes al Régimen Común, debe hacerse hasta el último día hábil del mes de Febrero del periodo siguiente al cual se causaron los ingresos objeto del impuesto; y el pago del mismo impuesto en cuatro pagos iguales durante los meses de Febrero 25%, Mayo 25%, Agosto 25% y Noviembre 25%, sin perjuicio de que el contribuyente pueda pagar

todo el impuesto en un solo pago en la fecha límite de la presentación de la declaración.

Forma de pago régimen preferencial y especial

Para estos dos regímenes, se estableció en el Estatuto Tributario Municipal, un pago único y como fecha límite el último día hábil del mes de Marzo, en el periodo siguiente al causado, tal como se muestra a continuación.

Ejemplo: de liquidación del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros en Régimen Común.

LIQUIDACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO AVISOS Y TABLEROS REGIMEN COMUN	
Base gravable (ingresos obtenidos en el año 2010)	\$1'000.000
Impuesto de Industria y Comercio ($\$1.000.000 \times 5/1000$)	\$5.000
Impuesto de Avisos y Tableros ($\$5.000 \times 15\%$)	\$750
Total impuesto a cargo (la suma del impuesto más avisos)	\$7.250

Tabla 1.

Ejemplo de liquidación de Impuesto de Industria y Comercio, régimen simplificado y especial:

LIQUIDACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO REGIMEN SIMPLIFICADO Y ESPECIAL				
REGIMEN	TARIFA	AÑO	SALARIO MINIMO 2015	IMPUESTO 2015
SIMPLIFICADO	50% 1 SMLMV	2016	644.350	322.000
ESPECIAL	30% 1SMLMV	2006	644.350	193.000

Tabla 2.

5.3.12 Políticas

Las políticas son actividades de las personas (naturales o jurídicas), orientadas en forma ideológica a la toma de decisiones para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad. La utilización del término ganó popularidad en el siglo V A.C., cuando Aristóteles desarrolló su obra titulada justamente “Política”.

5.3.13 Política Pública:

Entiéndase la política como ciencia y arte de gobernar, que trata de la organización y administración del Estado, en sus asuntos e intereses que le competen; son estrategias orientadas a cumplir con la misión, y los objetivos de las entidades públicas, en cumplimiento con los fines esenciales establecidos en la Constitución y la Ley.

5.3.14 Políticas de Fiscalización.

Las políticas de Fiscalización, están orientadas al mejoramiento del comportamiento del contribuyente, en relación con el cumplimiento oportuno de sus obligaciones tributarias, y de contera se persigue incrementar el recaudo de los impuestos, dentro de la política persuasiva se busca el acercamiento de la Administración Municipal al contribuyente. De otra parte se combaten comportamientos evasivos e elusivos a través de presencia institucional y políticas de sensibilización, tendientes a disminuir el incumplimiento de las responsabilidades fiscales, con los cuales se persuade en una etapa primera (fase persuasiva), que es la que es objeto de estudio; pero también ha de tenerse en cuenta una segunda fase, (fase represiva), solo si se ha agotado la vía persuasiva, es decir, si la renuencia persiste; la cual debe generar la Convicción de riesgo, y en esta segunda fase, “El riesgo

debe tener dos características esenciales para que sea realmente inductor del cumplimiento de la obligación tributaria:

- Que sea efectivo, y lo será en la medida en que exista un sistema de sanciones adecuado y razonable, pero la concurrencia de este requisito no es responsabilidad de la función fiscalizadora sino que dependerá de una decisión de los poderes del Estado.
- Que sea real, en términos que su potencialidad sea verdadera, esto es, que la administración tenga la capacidad suficiente para individualizar al contribuyente evasor, de forma tal que sea posible exigirle el cumplimiento, y esta es responsabilidad directa de la función de fiscalización”.

5.3.15 Políticas de operación implantadas en el Municipio de Guadalajara de Buga, Valle

En cuanto a los parámetros de funcionamiento el Área de Fiscalización con el fin de lograr los fines de transparencia y eficiencia, los estándares operacionales se regirán por los siguientes postulados:

Ningún funcionario de planta o contratista que cumpla funciones públicas en el área de fiscalización podrá utilizar formatos (platillas de actos administrativos) diferentes a los que han sido diseñados y avalados por el Coordinador de Fiscalización, y que hayan sido autorizados por la Secretaría de Hacienda, en cumplimiento de los estándares y requerimientos de calidad.

- a) Todo documento de cobro persuasivo y/o requerimientos ordinario podrá ser firmado por los líderes de los grupos de trabajo (funcionarios de planta de la entidad), los demás actos (resoluciones, emplazamientos, acuerdos de pago, requerimientos especiales y todos aquellos con los cuales se inicie o se impulse los procesos de fiscalización) deberán ser firmados el (la) Secretario(a) de Hacienda,

Tesorero Municipal, dependiendo de su competencia.

- b) Los expedientes que vayan a ser enviados a cobro coactivo, deberán ser enviados al Coordinador de Fiscalización para su revisión y visto bueno, con el fin de sanear inconsistencias (requerimientos legales) que sean exigibles y que permitan la continuación de su trámite de cobro en su segunda instancia (Tesorería Municipal).
- c) Toda visita que se realice a establecimientos (industriales, comerciales o de servicio), deberá ser dirigida por los líderes de los grupos de trabajo y en todo caso por funcionarios de planta debidamente identificados con su respectivo carné expedido por la Entidad.
- d) Todo acto administrativo que se elabore para notificar a un contribuyente, debe ser generado a través del sistema de predial, ICA, RETEICA u otro, y debe ser detallado en la casilla de observaciones del sistema de la entidad.

5.4 MARCO CONTEXTUAL.

La ciudad es una de las más antiguas de Colombia, y tuvo de acuerdo a las investigaciones, cuatro fundaciones en diferentes lugares y fechas. La Primera Fundación (Fecha en investigación) fue ordenada por el gobernador Sebastián de Belalcázar, Fundada con el nombre Buga La Vieja. Más adelante la Segunda Fundación se realizó entre los años 1554-1555 ordenada por Pedro Fernández del Busto y ejecutada por Giraldo Gil de Estupiñán recibiendo el nombre de: Nueva Jerez de los Caballeros, la ubicación era en las Cabeceras del Río Bugalagrande (Corregimiento La Marina en Tuluá). Por su parte la Tercera Fundación realizada entre los años 1557-1559 fue ordenada por el gobernador Luis de Guzmán y ejecutada por Rodrigo Díez de Fuenmayor y recibió el nombre de Guadalajara de Buga. La ubicación fue en el Valle de Tunessi - Páramo de Pan de Azúcar. Luego el Traslado de Fundación se hizo el 4 de marzo de 1570, ordenado y ejecutado por el gobernador Álvaro de Mendoza y Carvajal, bautizándole Guadalajara de Nuestra Señora de la Victoria de Buga. Y finalmente El Traslado definitivo fue en 1573 al sitio que hoy ocupa, ordenado por el gobernador Jerónimo de Silva y ejecutado por Beltrán de Unzueta recibiendo el nombre de Guadalajara de Buga. Los vecinos de Guadalajara de Buga, dadas las circunstancias anotadas y las pocas tierras aptas para actividades agropecuarias que tenían, pidieron a la alta autoridad el traslado de la población a tierras planas. Durante la época de la conquista sus tierras estaban pobladas por diversas y valientes tribus guerreras que ofrecieron resistencia a la invasión de sus tierras por parte de los conquistadores, estos guerreros se denominaban los "bugas", de ahí proviene su actual nombre.

Fue reedificada en el territorio de los indios Quinamanoes en la región denominada "Babaya" que estaba situada en la parte montañosa, al pie del

Cerro de Pan de Azúcar. En la segunda fundación la ciudad recibió el nombre de "Guadalajara de Buga" y una tercera con el mismo nombre, para llegar posteriormente a capital de la provincia entre 1834 y 1887, año en que se organizó como Municipio; en 1908 fue capital del Departamento de Buga por veinte meses; siendo este, el periodo más corto entre la creación de uno y otro departamento en el mismo territorio; hasta la creación del Departamento del Valle.

Se ignora la fecha exacta de su fundación que de todas maneras se realizó en 1555 siendo trasladada a la Cordillera y nuevamente al Valle. En 1569 el alcalde Ruy Báez de Sosa ofreció sus tierras para trasladar la ciudad a orillas del río Guadalajara, la traslación tuvo lugar el 4 de marzo de 1570, siendo su primer Teniente Gobernador y de Justicia mayor, el Capitán Luis Velásquez; su primer alcalde, el Capitán Melchor Velásquez de Valdenebro fundador de Toro y primer "Alférez Real" Capitán Diego Lazo de la Vega, quién además ejerció de alcalde.

En 1810 Buga formó parte de las ciudades confederadas del Valle del Cauca y aportó la sangre y el patriotismo de sus hijos entre otros la del General José María Cabal, Francisco y Miguel Cabal. En esa época Buga se constituyó una de las ciudades con mayor crecimiento económico del sur-occidente colombiano.

El Rey de España Don Felipe II, le otorgó el título de Ciudad a fines del siglo XVI y le concedió su escudo de armas por los muchos servicios prestados a la corona.

El día 11 de Enero de 1822, visitó el Libertador Simón Bolívar a Buga. Luego los días 26 y 27 de diciembre de 1829 sendas placas conmemorativas colocadas en las casas en donde se alojó, recuerdan este suceso noble e importante para la ciudad.

La Fundación realizada el 4 de marzo de 1570 en un sitio muy cercano a lo que hoy en día son terrenos del SENA, llamada Sepulturas, es aceptada oficialmente como definitiva de la fundación de Guadalajara de Buga aunque un tiempo después fue trasladada a la Margen derecha del Río Piedras, hoy Río Guadalajara, siendo su plaza original el hoy parque "José María Cabal", marco de sus originales construcciones.

Elevada a la Categoría de Municipio por la Ordenanza No. 11 el 9 de febrero de 1884.

5.4.1 Situación Geográfica

El Municipio de Guadalajara de Buga Valle, está situado en la Zona Centro del Departamento del Valle del Cauca, en la parte donde se hace más angosto el valle geográfico, gozando no solamente de la belleza del paisaje, de su variada y hermosa topografía sino también de la fertilidad y productividad de sus tierras, constituyéndose en una verdadera despensa agrícola y ganadera.

La ciudad está asentada en la estribaciones de la Cordillera Central, sobre el margen derecho del Río Guadalajara que en su recorrido atraviesa la ciudad de oriente a occidente; se encuentra a 74 Km de Santiago de Cali, la capital del departamento y a 126 Km del Puerto de Buenaventura, el más importante del occidente colombiano.

Su ubicación geográfica es privilegiada y estratégica, pues la coloca en un verdadero cruce de caminos, en el lugar de convergencia de las principales vías terrestres que cruzan el occidente del país.

Todo esto le otorga una posición destacada entre las demás ciudades del departamento.

5.4.2 Posición Astronómica.

Está situado a 3° 54' 07" de latitud norte y 76° 18' 14" de longitud al oeste, coordenadas respecto al meridiano de Greenwich.

5.4.3 Límites Territoriales Del Municipio.

Al Norte Limita con el Municipio de San Pedro, por el perímetro rural por la Quebrada Presidente, desde su nacimiento en la Cordillera Central hasta su desembocadura en el Río Cauca.

Al Nordeste, con el Municipio de Tuluá, por el Río Tuluá hasta el nacimiento en el Páramo de Barragán en la Cordillera Central.

Al Sur, con el perímetro rural de Guacarí, por el Río Sondo desde su nacimiento en la Cordillera Central hasta su desembocadura en el Río Cauca.

Al Oriente, con el departamento del Tolima, por la sierra alta de la Cordillera Central desde el nacimiento del Río Tuluá hasta un punto frente al nacimiento del Río Sonso.

Al Sudeste, con el Municipio de Ginebra. Al Occidente, con el perímetro rural del Municipio de Yotoco, por el Río Cauca desde la desembocadura del Río Sonso hasta la Quebrada de Presidente. Por el Sur Oriente con el Municipio de Cerrito.

Coordenadas Planas X = 923 M y = 1.086.500 M

Extensión total: 832 Km²

Extensión área urbana: 16.2 Km²

Extensión área rural: 816 Km²

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 969

Temperatura media: 23° C

Distancia de referencia: 57 Km a Santiago de Cali.

5.4.4 Relieve

Su territorio tiene dos zonas, la Zona Plana en las riberas del Río Cauca y la Zona Montañosa en la cordillera central; sus alturas van desde los 969 hasta los 4.210 m.s.n.m. en el Páramo de las Hermosas.

5.4.5 Superficie por pisos térmicos

Cálido 153 Km², Medio 169 Km², Frío 243 Km² y Páramo 271 Km²

Economía.

5.4.6 Actividad Económica.

Las principales actividades económicas son: la ganadería, la agricultura, el comercio y la industria. Sobresalen los cultivos de algodón, soya, maíz, millo, café, caña de azúcar, plátano, frijol, papa, yuca, cacao, sorgo, hortalizas y frutales.

5.4.7 Servicios Básicos.

Buga dispone de los servicios de energía eléctrica, alcantarillado, teléfonos, hospitales, clínicas, teatros, centros de salud, coliseo de ferias, concha acústica para festivales, estadio, coliseos deportivos, hoteles, bancos, múltiples proveedores de servicio de Internet, bibliotecas y emisoras y canal de TV.

Buga cuenta con su propia Cámara de Comercio que presta los servicios y cumple funciones PÚBLICAS delegadas por el Gobierno Nacional, llevando el registro mercantil, el registro de proponentes y el registro de entidades sin ánimo de lucro; y funciones PRIVADAS de representación y vocería de los intereses de los empresarios, y de promoción del desarrollo económico y social en Buga y su área de jurisdicción que comprende: Buga, Guacarí, El

Cerrito, Ginebra, Yotoco, Restrepo, Calima – Darién, San Pedro, El Dovio; cuenta además con dos notarias que son fedatarias y garantía de las compraventas, y demás tramites notariales, e igualmente cuenta con la oficina de registro de instrumentos públicos y la Registraduría de Estado Civil.

5.4.8 Vías De Comunicación:

5.4.8.1 Aéreas

Posee gran cercanía a aeropuertos internacionales como son: "Alfonso Bonilla Aragón" en Palmira y el "Matecaña" en Pereira Capital del departamento de Risaralda y cuenta también con los aeropuertos de carga "Santa Ana" localizado en Cartago ciudad al norte del Departamento del Valle y el de "Farfán" en Tuluá para algunos vuelos nacionales.

5.4.8.2 Terrestres

Las carreteras "Panamericana" y "Panorama", conectan con las principales ciudades de Colombia y otras naciones suramericanas. La carretera BUGA-MADROÑAL-BUENVENTURA que lleva al puerto de Buenaventura, el más importante de la costa pacífica. Por tren está conectada a la red del ferrocarril del Pacífico que atraviesa toda el valle geográfico del Río Cauca y la costa Pacífica.

5.4.8.3 Fluviales

La principal corriente de agua de Municipio la constituye el Río Guadalajara. Nace al oriente de la ciudad en la parte media de la Cordillera Central, en la confluencia de varias quebradas. De ellas las más importantes son: Los Indios, La Sonadora y los Alpes ubicadas a una altura de 2.850 m.s.n.m.

La cuenca geográfica tiene una extensión de 13.500 hectáreas y el recorrido del río es de aproximadamente 36 Km.

El río desemboca al occidente la ciudad en el Río Cauca. La ciudad es atravesada de oriente a occidente por las quebradas denominadas Quebrada seca, La Pachita y Lechugas, de escaso caudal y cauce seco en la parte llana excepto en la época de Lluvias.

La Hidrografía del Municipio se encuentra constituida además del Río Guadalajara por las vertientes de los Ríos Cauca, Tuluá, Sonso y la Quebrada La Magdalena y Laguna de Sonso, reservorio natural de aves y peces.

5.4.9 División Política.

El municipio se encuentra dividido en 18 corregimientos y 53 veredas, y la zona urbana se divide en 6 comunas las cuales están conformadas por 29 barrios nombrados y 22 urbanizaciones; con una superficie de área urbana de 16 kilómetros cuadrados y una superficie de zona rural de 816 kilómetros cuadrados.

5.5 MARCO LEGAL

“ARTÍCULO 95. C.N: La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

No 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”³.

Este Artículo de nuestra Carta Magna, precisa que todos los ciudadanos estamos en la obligación de contribuir con el financiamiento del Estado. El Estado financia los gastos de inversión, funcionamiento y servicio de deuda con el pago que todos los ciudadanos aportamos al fisco cuando contribuimos de Impuestos Tasas y contribuciones legalmente establecidos por Ley, es un deber, no es discrecional, es una facultad impositiva del Estado sobre los ciudadanos, en términos de justicia y equidad tributaria.

Artículo 287 C.N. establece: 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 derechos:
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales⁴.

Este artículo se refiere a la potestad que tienen las Entidades Territoriales, dentro de los límites que le confiere la Constitución y la Ley, de reglamentar

³ Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 95

⁴ Ibídem, Art. 287

los impuestos propios, fiscalizar y hacer efectivo el recaudo, para su sostenimiento en cumplimiento de funciones legítimas otorgadas.

Ley 14 de 1983, Art. 32 al 48, regula el Impuesto de Industria y Comercio, norma que en su encabezado establece: “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”; es la ley marco de impuestos territoriales, entre ellos el Impuesto de Industria y Comercio, y su complementario de Avisos y Tableros, Impuesto Predial Unificado, de circulación y tránsito, impuesto al consumo, cigarrillo y gasolina; en ella se definen dichos impuestos, el sujeto activo y pasivo, la base gravable, rangos dentro de los cuales se pueden establecer las tarifas de este impuesto entre otras. Es la Ley marco mediante la cual se crea el Impuesto de Industria y Comercio y otros como ya se enumeró.

Decreto 1333 de 1986, Artículo 195 al 213”, Régimen Político Municipal; en él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias. En su artículo primero y segundo determina:

“Artículo 1º.- El Código de Régimen Municipal comprende los siguientes Títulos: El Municipio como entidad territorial; Condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; Planeación municipal; Concejos; Acuerdos; Alcaldes; Personeros; Tesoreros; Entidades descentralizadas; Bienes y rentas municipales; Presupuesto; Contratos; Personal; Control fiscal; Divisiones administrativas de los Municipios; Asociaciones de Municipios; Áreas Metropolitanas; Participación comunitaria y disposiciones varias”.

“Artículo 2º.- La legislación municipal tiene por objeto dotar a los Municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo,

promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación afectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional”.

El Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario Nacional en el cual se establece el “Procedimiento Tributario Nacional” de aplicación obligatoria a las Entidades Territoriales, así lo ordena el Artículo 66 de la Ley 383 de 1997 y el el Artículo 59 de la Ley 788 de 2008. Este procedimiento tributario nacional, es de obligatoria aplicación para los municipios y otras entidades del orden territorial, al momento de adelantar los procedimientos de determinación, discusión e imposición de sanciones; lo anterior significa que los municipios mediante acuerdo deben adoptar y ajustar ese procedimiento para los fines tributarios pertinentes.

Fue así como el Municipio de Buga, en el año 2008 reformo el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 020 de 2008 y posteriormente mediante acuerdos modificatorios como son el 051 de 2010 y 073 de 2014), Art. 71 AL 95, mediante el cual se adopta el Procedimiento Tributario Nacional y se regula la administración y cobro del Impuesto de Industria y Comercio y otros en el Municipio de Guadalajara de Buga, se establecen algunos principios de la función tributaria, se reglamenta la fiscalización y el recaudo, se establece el calendario tributario (fechas de presentación y cumplimiento de las obligaciones tributarias), entre ellas el impuesto de industria y comercio y otros del orden municipal.

Reglamento Interno de Cartera del Municipio de Guadalajara de Buga Valle, Decreto 048 A del 13 de Febrero de 2007; en el cual se establece Por el cual se expide el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera para el Municipio de Guadalajara de Buga (V).

Acuerdo de Tasas Contribuciones Vigente, en el cual se determinan cada año las tasas, tarifas y otros conceptos que reglamentan y permiten el cobro de los impuestos municipales, en cumplimiento de la constitución, de la Ley y de las facultades que tienen los municipios como Entidad Territorial.

Otras normas concordantes vigentes. Como normas auxiliares a las cuales se puede acudir, siempre y cuando no sean contrarias a la constitución y la ley, entre ellas tenemos: el Código Civil, el Estatuto Tributario Nacional, la Ley 1437 de 2011, en materia de notificaciones, derechos de petición y algunas normas procedimentales que no estén contempladas en el Estatuto Tributario Municipal.

5.6. ANTECEDENTES

En monografía académica presentada al profesor Jorge Guevara sobre el Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Guadalajara de Buga Valle, se elaboró trabajo de investigación sobre sobre las posibles causas del incumplimiento de la obligación tributaria de impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Guadalajara de Buga valle, llegándose a las siguientes conclusiones:

5.6.1 Criterios para la Investigación

Teniendo en cuenta el objetivo principal de la investigación, está dirigido a identificar las razones por las cuales se puede presentar el incumplimiento de las obligaciones del Impuesto de Industria y Comercio, lo que se hizo en este caso fue consolidar la información obtenida de cada uno de los encuestados, teniendo en cuenta la frecuencia presentada en las opciones de respuesta dirigidas en cada una de las preguntas.

Lo que se pretende es identificar las causas de mayor impacto que puedan conllevar al incumplimiento del impuesto ya referido.

Luego considero que teniendo en cuenta esos criterios consolidados, se puede detectar con mayor acierto esas causas que conllevan aclarar el objetivo de esta investigación.

La encuesta fue dirigida a funcionarios del aérea de fiscalización del Municipio de Guadalajara de Buga Valle, quienes son conocedores de este tema; igualmente la misma además fue dirigida a contadores independientes que asesoran a los Empresarios y Comerciantes y demás responsables del Impuesto de Industria y Comercio.

		ni	NI	fi	FI	%	% Ac
1	Es renuente al pago	13	13	0,22	0,22	21,67	21.67
2	Falta de información y comunicación entre la entidad y los contribuyentes.	11	24	0,18	0,40	18,33	40.00
3	Considera que no debe pagar	8	32	0,13	0,53	13,33	53.33
4	No quieren pagar	5	37	0,08	0,61	8,33	61.66
5	Desconocimiento de las normas tributarias	5	42	0,08	0,69	8,33	69.99
6	Los intereses de financiación son muy altos	3	45	0,05	0,74	5	74.99
7	No pueden pagar	2	47	0,03	0,77	3,33	78.32
8	Los dineros públicos son dilapidados	2	49	0,03	0,80	3,33	81.65
9	Descuido u olvido	2	51	0,03	0,83	3,33	84.98
10	No le gustan los compromisos	2	53	0,03	0,86	3,33	88.31
11	No le han cobrado	1	54	0,02	0,88	1,67	89.98
12	No pueden pagar asesores	1	55	0,02	0,90	1,67	91.65
13	No pueden pagar	1	56	0,02	0,92	1,67	93.32
14	Falta de orientación por parte de la cámara de comercio de Buga a través del CAE.	1	57	0,02	0,94	1,67	94.99
15	Las cuotas son muy altas	1	58	0,02	0,96	1,67	96.66
16	Las bases gravables son injustas	1	59	0,02	0,98	1,67	98.33
17	Bases gravables injustas	1	60	0,02	1,00	1,67	100
	TOTALES	60	60	1.00	1,00	100	100

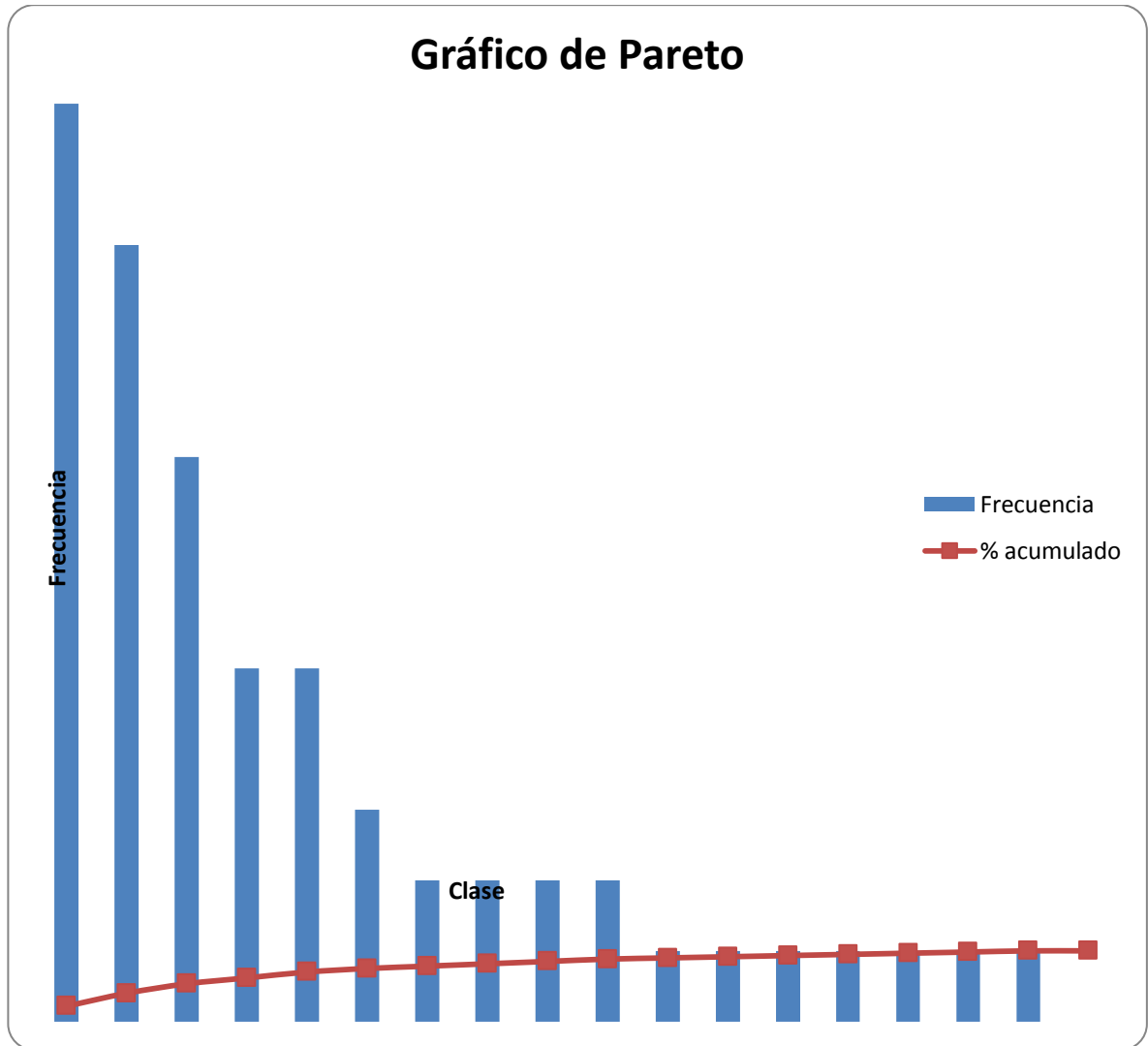
MEDIA: SUMATORIA DE LAS X/n, Entonces $60/17= 3.53$

MEDIANA: La mediana busca una ubicación, entonces los datos son:

1,1,5,11,2,1,1,2,2,1,2,13,8,1,1,3,5,

Los ordeno 1,1,1,1,1,1,1,2,2,2,2,3,5,5,8,11,13

5.6.2. Gráfico de Pareto



De las variables consideradas en la encuesta, la que mayor impacto en relación con lo que se pretende establecer en el objetivo es que hay renuencia al cumplimiento de la obligación “ES RENUENTE AL PAGO” relacionada con el Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Guadalajara de Buga Valle; obteniendo 13 votos, es decir la de mayor

frecuencia en el cuadro de análisis en términos porcentuales presenta el 21.67% del 100% de las votadas tenidas en cuenta, luego de acuerdo a este estudio se concluye, que es la mayor razón por la cual se da el incumplimiento de esta obligación tributaria.

Otra de las variables consideradas que también se identificó como factor determinante del incumplimiento de la obligación tributaria en comento es la “FALTA DE INFORMACION Y COMUNICACIÓN ENTRE Y LA ENTIDAD Y EL CONTRIBUYENTE”, constituyéndose en la segunda causal mas importante de incumplimiento, con 11 votos, lo que en términos porcentuales, equivale al 18.33% con mayor frecuencia en relación con las opciones de respuesta del 100% de las preguntas obtenidas en la encuesta.

El 13.33% corresponde a la variable “CONSIDERAN QUE NO DEBEN PAGAR”, constituyéndose en la tercera en mayor importancia, con una frecuencia de 8, en relación con las variables tenidas en cuenta, la cual también es de importancia y se constituye en causa objeto de la investigación.

En cuarto lugar tenemos la opción “NO QUIEREN PAGAR”, con cinco (5) votos, con un 8.33% del 100% de las respuestas obtenidas, lo cual significa que del total de las encuestas esta opción es otra causa importante del incumplimiento de las obligaciones tributarias, según se puede establecer.

“El desconocimiento de las normas tributarias”. También es un factor importante a considerar, toda vez que también obtuvo cinco (5) votos y en términos porcentuales es un 8.33% de las variables que fueron votadas en la encuesta, por lo que se concluye que es pertinente considerar su impacto como una causa no menos importante que la anterior.

“Los intereses de financiación son muy altos”. No cabe duda que esta variable observada desde la realidad de lo que se vive al interior de la entidad no es despreciable tal apreciación, la cual es una causa que puede afectar que no se celebren acuerdos de pago, y algunos contribuyentes opten por el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Obtuvo tres (3) votos y un porcentaje del 5% de la muestra en importancia como causa del incumplimiento de las obligaciones tributarias.

“No pueden pagar”. Esta variable obtuvo 2 votos y un 3.33% en cuanto a la votación de que fueron objeto las variables consideradas en la encuesta, del 100% de las respuestas obtenidas.

“Los dineros públicos son dilapidados”, también obtuvo dos votos y un 3.33% en cuanto a la votación de que fueron objeto las variables consideradas en la encuesta, del 100% de las respuestas obtenidas.

Nota. Como se puede observar en la tabla de frecuencias del gráfico anterior estas son las ocho causales que en términos porcentuales equivale aproximadamente a un 80% de las variables tenidas en cuenta en la encuesta y que fueron votadas, como se demuestra en el gráfico.

Las anteriores conclusiones se han hecho teniendo en cuenta el orden de importancia, que según la encuesta arroja tales resultados y que sin duda alguna deben ser tenidos en cuenta por la entidad, si se quiere mejorar la situación financiera y económica en materia de recaudos, en cuanto los tributos de la entidad se refieren.

6. METODOLOGÍA

6.1 Diseño Metodológico.

6.1.1 Enfoque: Esta investigación se realizará utilizando un enfoque cualitativo y cuantitativo, que busca de la mano de un análisis jurisprudencial y de normatividad vigente, encontrar las posibles causas de incumplimiento de la obligación tributaria consistente en el impuesto de Industria y Comercio

6.1.2 Diseño de Investigación: Este obedece al tipo bibliográfico y de trabajo de campo, ya que se hará un análisis exhaustivo de la normatividad nacional y municipal dirigida al recaudo del impuesto de Industria y Comercio, de igual manera se tendrá en cuenta para valoración la información obtenida de carácter jurisprudencial e investigativo que para este trabajo se ha consultado.

6.1.3 Tipo de Investigación: Desde el punto de vista del derecho esta investigación obedece al tipo socio-jurídico porque la piedra angular de la misma contempla la existencia de un problema de carácter social que afecta al conglomerado y que tiene su génesis dentro del ámbito jurídico, porque para evaluar el problema social se deben evaluar las políticas que se desarrollan para atacarlo.

6.1.4. Fuentes de Información: Se toman en cuenta para el desarrollo de esta investigación tanto fuentes primarias como secundarias.

Primarias: Registros de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, Valle, en los que reposan todos los pagos y las liquidaciones de los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio en el periodo objeto de estudio. Por otro lado, se realizarán encuestas y grupos focales, en aras de obtener,

directamente de los contribuyentes, información acerca de las razones por las cuales ocurren los incumplimientos.





Secundarias: Libros de derecho laboral, artículos académicos, y trabajos de grado e investigaciones jurídicas sobre la materia.

6.1.5 Técnicas de recolección de la información: La información bibliográfica se recolectará mediante las técnicas de manejo documental, como lo son: el resumen, la reseña y la síntesis. La información primaria se obtendrá mediante la encuesta que se hace a todas las personas relacionadas con la investigación.

Esta investigación se realizará en la Secretaria de Hacienda de la Entidad Municipio de Guadalajara de Buga Valle, y se podrá extender algunos sectores económicos de esta localidad, en este Municipio; se tendrán en cuenta las actividades industriales, comerciales y de servicios, que son sujetas al Impuesto de Industria y Comercio. El modelo de investigación usado para este trabajo será el inductivo descriptivo porque precisamente lo que se pretende es indagar por las razones o motivos, que puedan generar o inducir al incumplimiento de la obligación tributaria de algunos contribuyentes en esta jurisdicción, y es a lo que se orientará esta investigación, precisamente a encontrar una explicación a estas causas. La investigación se realizara teniendo en cuenta situaciones que han acaecido entre los años 2012 y 2014 y algunas presentes actualmente, que puedan inducir al incumplimiento de la citada obligación tributaria; y en todo caso de ser necesario, se podrá recurrir a hechos pasados que identifiquen o, que permitan deducir si en la historia de la Entidad, las causas que han generado incumplimiento, son las mismas que actualmente se presentan, o si son otras. Así mismo se hará un análisis a los periodos 2012, 2013, 2014 con el objeto de determinar las causales que puedan haber incidido a generar el

incumplimiento de la obligación tributaria del Impuesto de Industria y Comercio, como son la presentación y pago las declaraciones, o una de las dos, por parte de algunos contribuyentes responsable del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Guadalajara de Buga Valle.

7. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.

	MARZO	ABRIL	MAYO - AGOSTO	SEPTIEMBRE
Elaboración del proyecto y presentación a evaluación				
Ajustes del proyecto				
Ejecución del proyecto				
Elaboración del informe final				
Sustentación				

8. RECURSOS.

8.1. Recursos económicos:

Papelería e insumos: \$150.000

Viáticos para transporte: \$300.000

8.2. Recursos humanos:

Abogados especialistas en Derecho Tributario y Administrativo.

Docentes de la Unidad Central del Valle del Cauca tanto de las áreas de Derecho como de Investigación.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia
- Definición de fiscalización - Qué es, Significado y Concepto
<http://definicion.de/fiscalizacion/#ixzz3VFGUxe3i>
- Manual de Fiscalización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Definición de política - Qué es, Significado y Concepto
<http://definicion.de/politica/#ixzz3XxYZ2ilt>
- Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).
- Ley 14 de 1983
- Decreto 1333 de 1986
- Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 020 de 2008).
- Acuerdo 051 de 2010, Modificatorio del Estatuto Tributario Municipal, Acuerdo 020 de 2008,
- Acuerdo 073 de 2014, Modificatorio del Estatuto Tributario Municipal, Acuerdo 020 de 2008.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2012.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2013.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2014.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2015.

FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA PERSUASIVA DEL IMPUESTO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL PERIODO 2011 - 2015, EN EL
MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE.

ALIRIO SANDOVAL PEÑA

MONOGRAFÍA PRESENTADA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE ABOGADO

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y HUMANÍSTICAS
PROGRAMA DE DERECHO

TULUÁ

2016

FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA PERSUASIVA DEL IMPUESTO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL PERIODO 2011 - 2015, EN EL
MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE.

ALIRIO SANDOVAL PEÑA

PRESIDENTE DE TESIS

DR. HOLVER LEÓN RIVERA CABAL

MONOGRAFÍA PRESENTADA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE ABOGADO

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y HUMANÍSTICAS
PROGRAMA DE DERECHO

TULUÁ

2016

Dedicatoria

Este trabajo de grado está dedicado a mi esposa Elizabeth Bernal, por su amor y apoyo incondicional durante los seis (6) años de mi carrera, a mis hijos Diana Marcela, Andrés Felipe, Jerónimo y Tomas, quienes son la razón, motivación, inspiración y felicidad; procuro ser su ejemplo a seguir .

Agradecimientos:

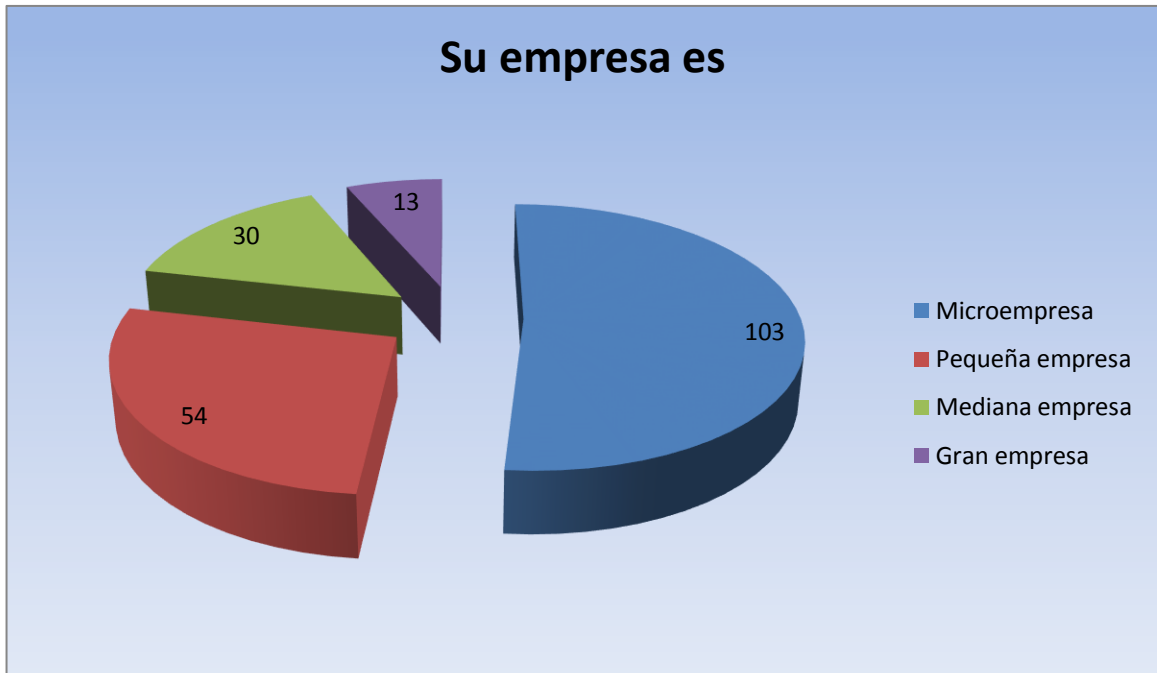
Quiero agradecer primero a Dios quien siempre me ha guiado por el buen camino, me ha dado las fuerzas para seguir adelante y no desmayar en las dificultades que se presentaron, enseñándome a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento, a la Unidad Central del Valle del Cauca, a los docentes, especialmente a los profesores quienes con su sabiduría contribuyeron en mi formación como Abogado, entre ellos los doctores Jairo Augusto Libreros Cáceres, Felipe Borda, Carlota Jaramillo, Lucy Amparo Quintero, Oscar Rayo Cándelo, Carlos Alberto Cruz, al Dr. Holver León Rivera Cabal como profesor y presidente de tesis. Al Dr. Juan Carlos Ricardo como docente y revisor del proyecto, a mi amigo el doctor Javier Morales por sus sabios consejos y recomendaciones, a mis compañeros de grupo hoy colegas, a mis compañeros de trabajo de la Secretaria de Hacienda Municipal de Buga, que contribuyeron y aportaron su conocimiento y experiencia en este proyecto, especialmente al equipo de fiscalización, al Dr. Luis Eduardo Bravo Tesorero Municipal, Dra. Adriana Villarejo jefe de presupuesto y a la Dra. Margarita Lozano Secretaria de Hacienda por facilitar el desarrollo de este trabajo.

FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA PERSUASIVA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL PERIODO 2011 - 2015, EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE.

CAPÍTULO 1. PRINCIPALES CAUSAS DE INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

En el primer capítulo de esta monografía, se hace un estudio estadístico, con las correspondientes gráficas, que dan cuenta de la percepción que tienen los contribuyentes responsables respecto de la presentación y pago del impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Guadalajara de Buga, referente a las causales de incumplimiento de la obligación de Impuesto de Industria y Comercio.

Se encuestaron 200 empresarios y comerciantes que dieron su opinión sobre temas variados tocantes con el impuesto de Industria y Comercio, tales como el papel de la Administración Municipal dentro del proceso de fiscalización, cobranza y apoyo a los contribuyentes; si han o no incumplido con esta responsabilidad, y los motivos por los cuáles se ha presentado esas omisiones, a qué régimen de impuesto pertenecen, entre otros. Esta herramienta fue de fundamental utilidad para la realización de la investigación, toda vez que una vez graficadas y analizadas se pudo determinar las principales causales de incumplimiento con respecto a la obligación objeto de estudio



Gráfica 1.

Se les preguntó a los contribuyentes, en un primer término, de qué tipo de empresa eran propietarios, administradores o representantes legales, lo que permite clasificar y establecer la magnitud económica de las empresas que están instaladas en el Municipio de Guadalajara de Buga, determinándose así el nicho población empresarial y comercial y el nivel e importancia de las mismas en esta ciudad.

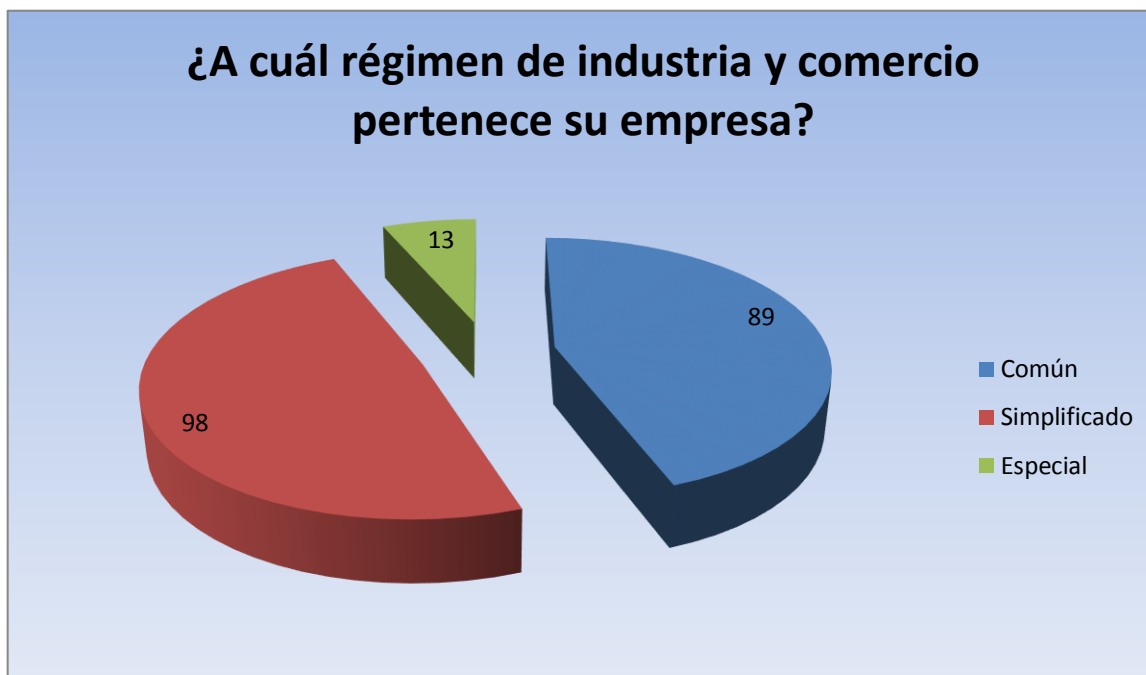
Por otra parte, debe entenderse que las microempresas tienen características diferentes a las pequeñas empresas, y medianas empresas, por los montos de capital, tal como lo evidencia la Ley 905 de 2004, pues en ella se afirma que⁵:

⁵ Congreso de la República de Colombia, Ley 905 de 2004. Art. 2

Artículo 2º. Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro incluidas las Famiempresas, pequeña y mediana empresa, definida como toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos (2) de los siguientes parámetros:

EMPRESA	NÚMERO DE TRABAJADORES	ACTIVOS TOTALES POR VALOR
MICROEMPRESA	Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores	inferior a quinientos (500) SMMLV / excluida la vivienda
PEQUEÑA	Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50)	entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) SMMLV
MEDIANA	Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200)	entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) SMMLV

Como se evidencia, razón asiste al realizador de esta investigación, de la importancia de tener en cuenta los criterios de microempresa, pequeña empresa y mediana empresa, ya que necesariamente establece una diferenciación en las mismas con base en el número de trabajadores vinculados y los montos de capital en SMLMV; son estos los presupuestos que identifican que tipo de empresa es, por supuesto que es muy importante para la Entidad tener este conocimiento sobre el tamaño de las empresas y negocios, porque ello le da información importante, en cuanto al número de empleos que generan como aporte social y económico para la ciudad por parte del sector empresarial y comercial del Municipio de Guadalajara de Buga. Del total de los encuestados más del 51.5% son microempresas, el 27% son pequeña empresa, el 15% mediana empresa y el 6.5% gran empresa.



Gráfica 2

Seguidamente se les pregunto acerca del régimen de Impuesto de Industria y Comercio al que su negocio pertenece, con el fin de establecer la composición de los regímenes de este impuesto con respecto al registro de los contribuyentes de este impuesto en la entidad. Con ello se logró evidenciar que 98 empresarios y comerciantes afirman que su empresa pertenece al régimen simplificado, el 49%; 89 de ellos, o sea el 44.5%, son del régimen común; y finalmente un 6.5% correspondiente a 13 encuestados dicen pertenecer al régimen especial, ello da cuenta de varias cosas a saber:

1. La clasificación en el régimen simplificado tiene fundamento legal en el Artículo 229 del Estatuto Tributario Municipal, el cual establece los requisitos que se deben tener en cuenta para pertenecer a este régimen; de la misma manera pertenecen al régimen común los

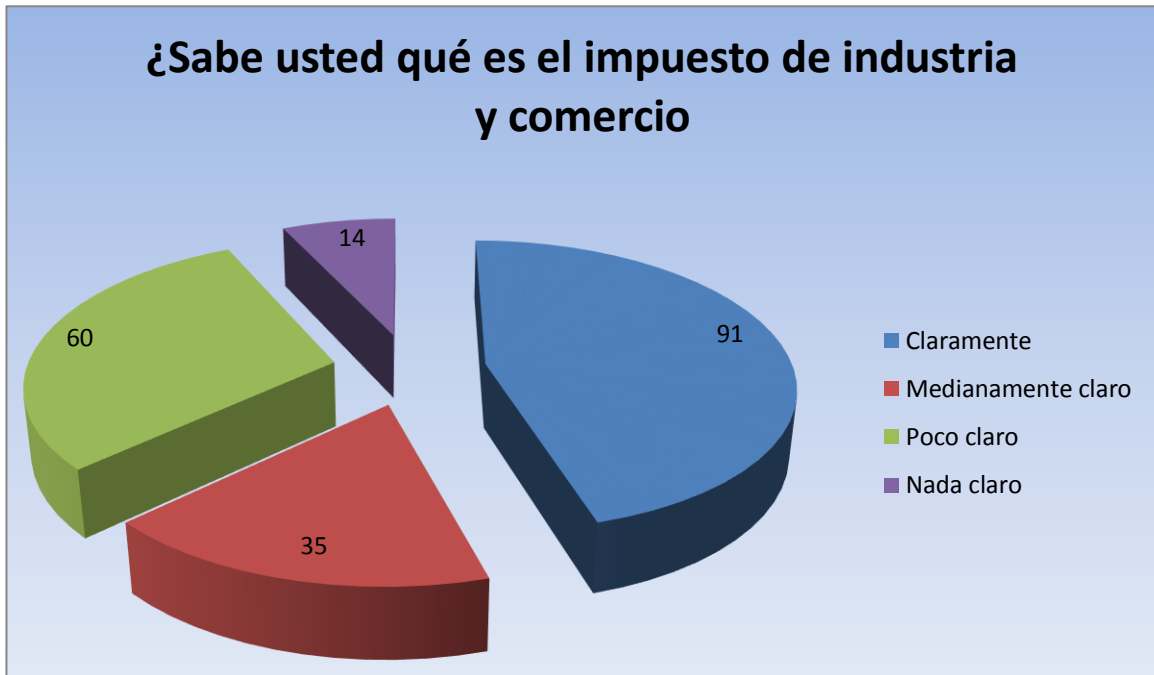
contribuyentes que no reúnan los requisitos para pertenecer al régimen simplificado; de otra parte el Artículo 230 del Estatuto Tributario Municipal, establece que, quienes obtengan ingresos inferiores a 40 SMLMV, pertenecen al Régimen Especial.

2. Según el registro de contribuyentes de Impuesto de Industria y Comercio de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, cerca del 80% de los contribuyentes están inscritos en el régimen simplificado, lo que dista mucho de la cifra obtenida en la encuesta, reflejada en la gráfica, el 27% al régimen común y un 12% al régimen especial, ello puede explicarse en razón a que la base de datos del Impuesto registrada en la entidad no está actualizada.
3. Aunque los responsables del Impuesto de Industria y Comercio, tienen elementos para clasificarse en el régimen correspondiente, si ellos no lo hacen correctamente, al Municipio le asiste la obligatoriedad de establecerlo, pues este constituye un elemento de todo proceso de fiscalización. A este respecto por lo menos debe haber una asesoría del Municipio en tal sentido, buscando con ello dar claridad a los empresarios y comerciantes sobre el tema. En todo caso para acogerse al régimen especial se deben reunir los requisitos para pertenecer al Régimen Simplificado Art. 229, más los del Artículo 230 E.T.M.⁶

Al respecto es pertinente tener en cuenta que el calendario tributario del régimen común es diferente al del régimen simplificado y especial, el desconocimiento sobre a qué tipo de régimen pertenece un contribuyente, necesariamente puede generar desconocimiento y por

⁶ Alcaldía de Guadalajara de Buga, Secretaría de Hacienda, ejecuciones presupuestales.

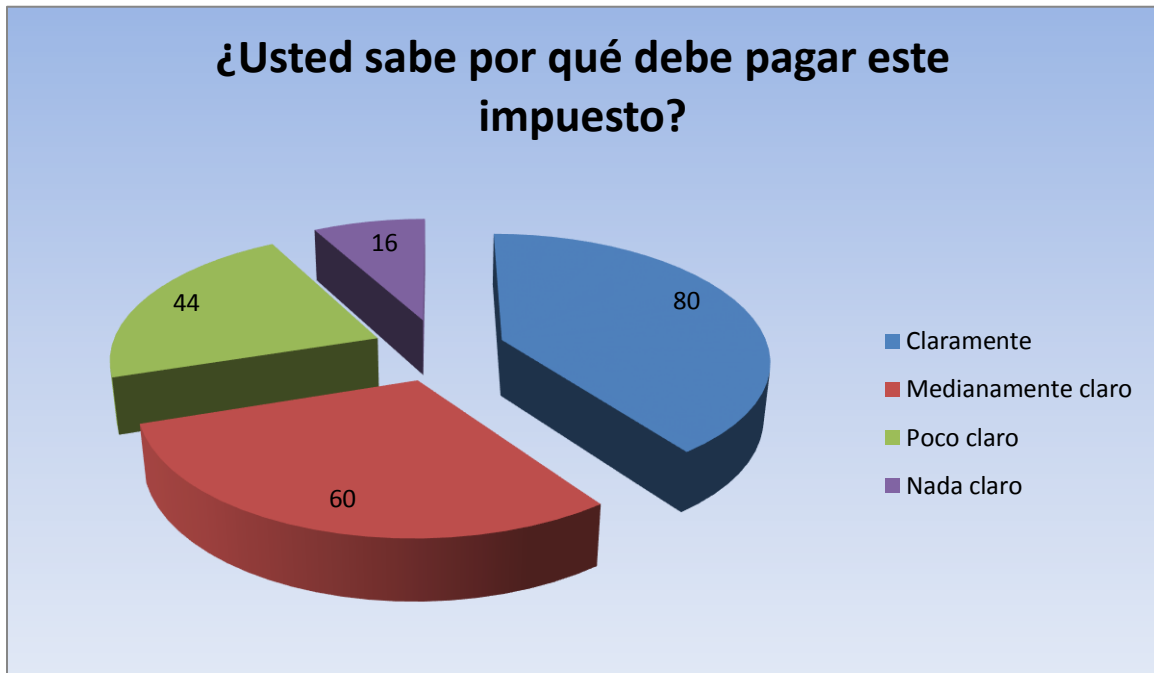
ende el incumplimiento de la obligación, en cuanto a las fechas de presentación y pago del Impuesto de Industria y Comercio.



Gráfica 3

En este punto, un número importante de los encuestados afirman conocer qué es el impuesto de Industria y Comercio, en la medida que 91 empresarios y comerciantes de los encuestados así lo aseguraron, y 35 que afirman que su conocimiento es medianamente claro. No obstante, debe reconocerse que un alto número de personas 74, manifiestan que su conocimiento es poco claro y nada claro, ello significa que el 37% de los encuestados desconocen que es el impuesto objeto de estudio, configurándose un importante porcentaje que se convierten en factor de incumplimiento de este impuesto y sus implicaciones legales; como son los

deberes de presentar la declaración y pagar el Impuesto de Industria y Comercio.



Gráfica 4.

En esta gráfica, 80 encuestados manifestaron que conocen claramente el por qué deben cumplir con la obligación del impuesto objeto de estudio, pero contrasta también con la información obtenida ya que, 44 Empresarios y comerciantes afirman que tienen un conocimiento medianamente claro, por lo que es prudente afirmar que 140 personas encuestadas tienen algún conocimiento sobre el impuesto; no obstante lo anterior, 60 de las personas encuestados tienen poco claro o nada claro que es el impuesto y por consiguiente la normatividad jurídica de naturaleza administrativa y tributaria que los obliga. Por tanto, se concluye que un porcentaje, el 30% de los encuestados, tienen un desconocimiento total acerca del impuesto ICA, al igual que de los fundamentos legales sobre aquel; lo que se convierte

indiscutiblemente en una de las principales causas por las cuales se produce el incumplimiento por parte de los responsables.

Esta situación ya empieza a brindar herramientas sobre la manera como la Administración Municipal debe afrontar el problema de incumplimiento de la presentación de las declaraciones y pago del Impuesto de Industria y Comercio, teniendo presente que la entidad está obligada a establecer un mayor vínculo de comunicación y capacitación con los empresarios y comerciantes de Buga en aras de construir no sólo la cultura de pago que tanto hace falta, sino además, una de tipo tributario, en la que los empresarios desarrollen competencias acerca de la forma como deben afrontar sus responsabilidades y cumplirlas, concientizándolos de la importancia que ellas revisten y las implicaciones desde el punto de vista sancionatorio tiene el incumplimiento de estas responsabilidades referentes al impuesto objeto de estudio.

Otro aspecto que se debe abordar y tener presente, es la realidad que se vive en el país, es que los impuestos se evaden y se eluden, porque no somos del todo honrados y cumplidores de nuestras obligaciones o porque consideramos que el impuesto se lo roban o hacen mal uso de él, por ello decidimos que es mejor no pagarlo.



Gráfica 5.

Las fechas de presentación y pago de las obligaciones frente al impuesto, tiene relación con el punto anterior, en la medida que, si se tiene conocimiento del impuesto, se tendrá por ende mayor entendimiento sobre las fechas de presentación de la declaración y pago de la obligación.

Sin embargo se evidencia que más del 90% de los encuestados tienen un conocimiento claro y medianamente claro sobre las fechas de presentación de la declaración y pago de la misma, que es muy alto según la encuesta; sin embargo un 10% aproximado desconocen totalmente las fechas de presentación y pago del impuesto en cuestión. Aunque el porcentaje es bajo, es decir los que tienen poco claro y nada claro sobre las fechas de presentación y pago, no se puede desestimar que ese 10% sumado a los que tienen un conocimiento medianamente claro, lo que es muy probable que pueda incidir en el incumplimiento de esta obligación de Impuesto de Industria y Comercio.

De lo anterior puede entenderse que la administración municipal ha establecido las fechas de presentación y pago de las declaraciones tributarias, y las ha divulgado, pero los esfuerzos no han sido suficientes para llegar a toda la población responsable, lo que requiere el establecimiento de una política tributaria que llegue a todos los sectores económicos con campañas permanentes de divulgación y capacitación; ello para que los empresarios tengan conocimiento claro de las fechas de presentación de la obligación de este impuesto.

Es pertinente que la administración de a conocer beneficios tributarios y económicos que puedan existir, además socializar las inversiones en infraestructura realizadas con el recaudo de este impuesto; lo que indica que es necesario buscar un acercamiento real de comunicación y participación entre el contribuyente y la administración haciendo que los responsables participen de las decisiones que se tomen en la administración en pro del bienestar general; con ese acercamiento y la voluntad política de la administración haciendo inversión en los sectores económicos responsables, sin lugar a dudas es una política que contribuirá para que se disminuya los niveles de incumplimiento de esta obligación.

Como funcionario de la Secretaria de Hacienda doy fe que se ha capacitado a un número de usuarios muy pequeño, que no llega a 300, lo que resulta mínimo frente al universo de contribuyentes, que es mínimo de 5000 contribuyentes activos.



Gráfica 6.

Según esta gráfica, se evidencia que la gran mayoría de los encuestados, es decir 132, manifestaron que nunca han estado en mora con el pago de la obligación. Aunque si bien ello puede ser cierto, debe tenerse en cuenta que lo aquí revelado no necesariamente corresponde a la realidad, toda vez que es una clara preocupación de la administración de este municipio el desarrollo de políticas y campañas encaminadas a incentivar el cumplimiento de la obligación de todos los empresarios y comerciantes de manera oportuna, porque con ello se garantiza la viabilidad económica y financiera del municipio, teniendo en cuenta que, el Impuesto de Industria y Comercio es la renta propia más importante de la Entidad.

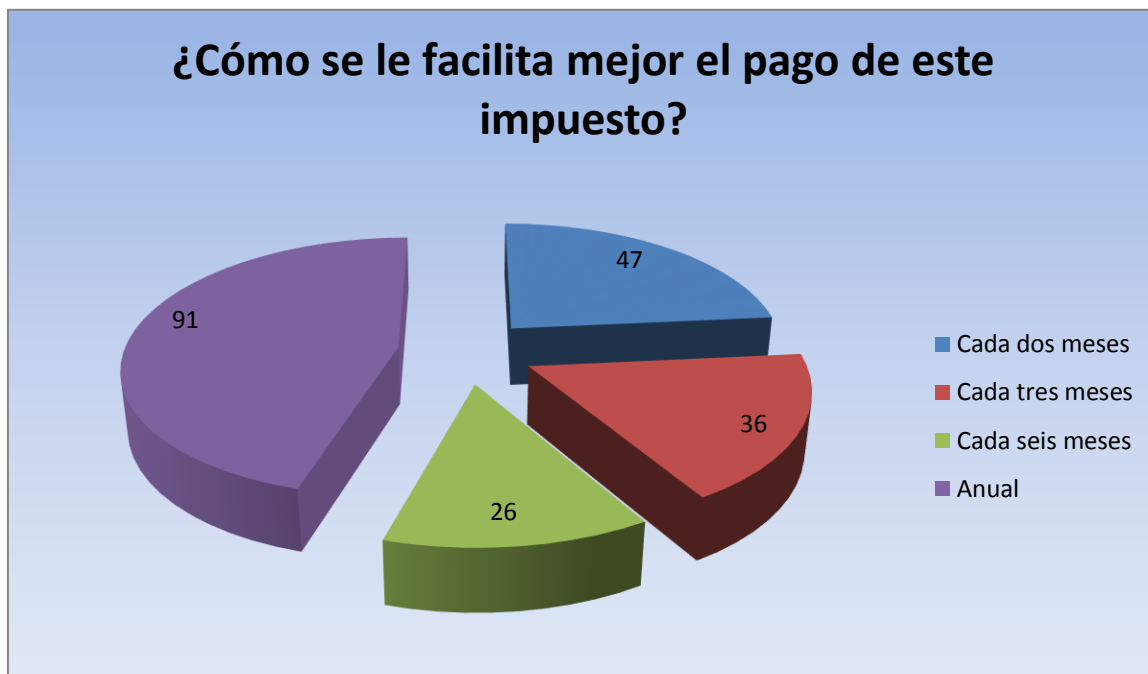
Como se verá más adelante, el porcentaje de recaudo del impuesto ha sido variable desde los años 2011 – 2015, pues se evidencia un crecimiento importante en algunos periodos fiscales, en otros ha disminuido lo que contrasta con otros periodos analizados, lo cual preocupa en cuanto a los

posibles planes de inversión que se pueda tener, y de otra parte la aplicación de sanciones a quienes han incumplido, aspectos que no son positivos para mejorar la cultura de pago.

De todos modos sigue siendo revelador que un alto número de responsables afirme que afirman que han estado en mora con el pago del impuesto, lo cual genera cuestionamiento acerca de la cartera morosa, la estabilidad económica del municipio como eslabón importante para el fortalecimiento financiero, e igualmente para las inversiones que requieren los sectores, teniendo presente que el crecimiento del recaudo ha tenido altibajos.

De acuerdo a la gráfica anterior se revela un alto porcentaje de incumplimiento que debe ser analizado por parte de la Administración Municipal, porque existen factores internos y externos que pueden influir y uno de ellos es que, si los empresarios y comerciantes no están viendo resultados positivos desde el punto de vista económico, pueden estar abocados a incumplimientos en las responsabilidades tributarias.

De ahí que es importante tener un contacto permanente con los sectores económicos, para tomar medidas y decisiones que garanticen la continuidad de las empresas y negocios, promoviendo incentivos para los responsables en el Municipio; todos estos aspectos deben ser valorados porque pueden incidir para que se presente incumplimiento en relación con el Impuesto de Industria y Comercio.



Gráfica 7.

Esta gráfica evidencia varias cuestiones:

1. El 45.5% correspondientes a 91 encuestados opinan que el pago del Impuesto de Industria y Comercio se le facilita más de forma anual, es decir en un solo pago; siendo que la Ley 14 de 1983 establece que, el Impuesto de Industria y Comercio se calcula con base en los ingresos promedios anuales brutos del año inmediatamente anterior, esta opción puede ser valorada y acogida por la administración, es decir, la de establecer el impuesto en un solo pago, incluso en la fecha de presentación, lo cual le permite recaudar en un solo pago el 100% del impuesto.

2. La segunda opción, es decir el pago bimensual respaldado por el 23.5% de los encuestados, facilitaría más el pago de la obligación al contribuyente, pero dificultaría la fiscalización y el recaudo, el cual se recaudaría en 6 pagos anuales, un 18% opinan que el pago de este impuesto se facilita más trimestralmente y un 13% opinan que se les facilita más de forma semestral.
3. Esta pregunta se hizo con el fin de conocer, si en la forma que está establecido el pago del Impuesto en Buga, puede llegar a constituirse en causal de incumplimiento de esta obligación; pero según los resultados de la encuesta esta variable no afectaría, pues la opción de mayor resultado de la pregunta, opinó que prefieren hacer el pago en una sola cuota, siendo que en Buga se ha establecido el cobro del Impuesto de Industria y Comercio en cuatro cuotas iguales anuales para el régimen común, y en un solo pago para los regímenes simplificado y especial.
4. De lo anterior se puede concluir que en este sentido la administración ha sido flexible con los contribuyentes de mayores ingresos, y más rígida con los últimos dos regímenes citados, para quienes se ha establecido el pago del impuesto en una sola cuota, al momento de la presentación de la declaración.
5. Los resultados expuestos en la gráfica, no pueden significar que la administración tenga la obligación de estudiar cada caso en particular, actualmente la administración tiene implementada formas de pago flexibles en cuanto a fechas, plazos y valores; ello en virtud de facilitar el pago de la obligación, ello con el fin de promover una cultura de pago que permita a los contribuyente cumplir con sus obligaciones

6. El calendario tributario establecido para el régimen común permita a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones, creo que es ideal si se tienen en cuenta los resultados de la encuesta; y por otra parte quien quiera pagar en una sola cuota lo puede hacer, no hay ningún impedimento legal válido; lo que si en mi criterio se debe reevaluarse, es lo establecido para el régimen simplificado y especial, quienes pagan en una sola cuota, lo que puede ser causal de impedimento en el cumplimiento de la obligación, al tener que pagar todo el impuesto en una sola cuota en la fecha de presentación, y además, por son los contribuyentes de menores ingresos.

7. No obstante hay contribuyentes del régimen simplificado y preferencial, que han presentado sus declaraciones sin pago, lo cual desde el punto de vista tributario es legalmente válido; pero como en el Municipio se exige el pago total al momento de la presentación de la declaración, ya que la norma municipal así lo exige, mas no en el procedimiento nacional; pero para quien no conoce el procedimiento tributario se puede convertir en causal de incumplimiento de la obligación, y al no poder pagar la totalidad del impuesto no presenta la declaración, incumpliendo así dos deberes, el de presentar la declaración y pagar el valor liquidado, aspecto que en mi opinión debe ser revaluado por la Entidad.



Gráfica 8.

Esta pregunta es fundamental para el desarrollo de esta investigación, pues reveló, desde las perspectivas de los contribuyentes, las causales principales del incumplimiento en la obligación de presentación y pago del pago del impuesto. El mayor número de personas se concentró en confirmar que hay desconocimiento acerca del impuesto, lo que puede influir ostensiblemente en incumplimiento de la obligación tributaria en cita.

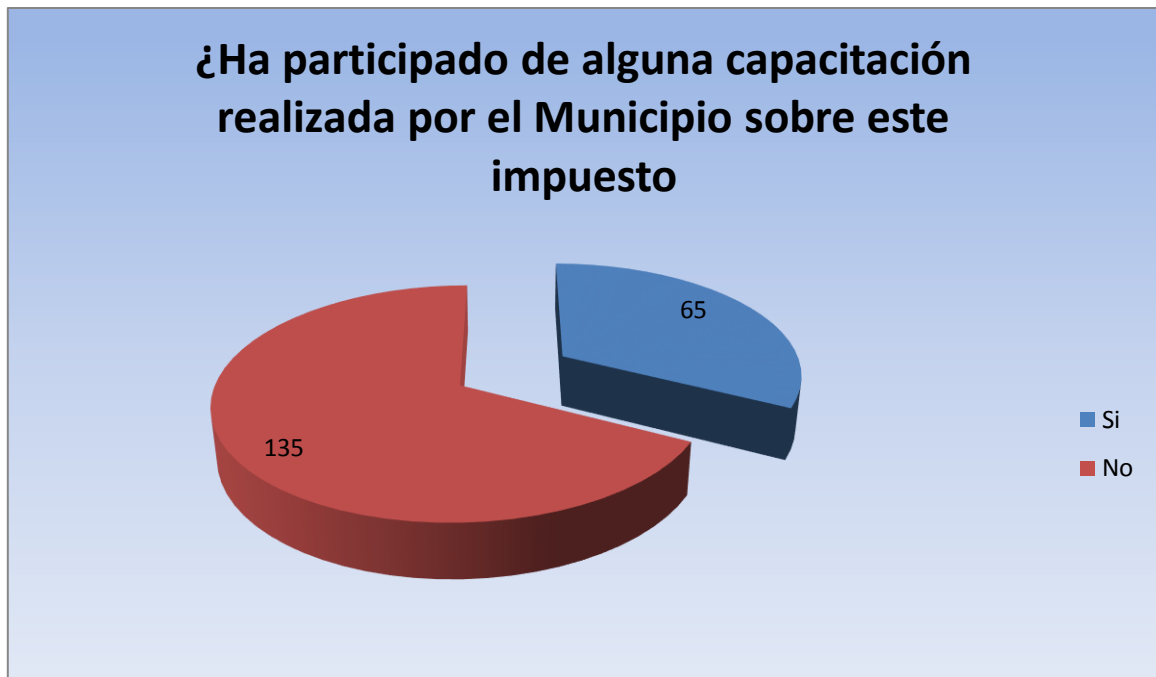
De conformidad con las normas legales, es responsabilidad de la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, establecer los mecanismos idóneos para implantar una política tributaria que permita inculcar una cultura tributaria que llegue a todos los sectores económicos del Municipio, pues se evidencia la falta de cultura tributaria por parte de los empresarios y comerciantes.

Otro de los factores importantes que se evidencian del resultado de la encuesta a tener en cuenta, es el que tiene que ver con la ignorancia sobre

el régimen sancionatorio existente. Todo ello viene a significar que los empresarios y comerciantes, por falta de conocimiento, pueden incumplir con la presentación y pago de la obligación tributaria, afectándose notoriamente los ingresos del municipio, que, tal como se verá más adelante, es el principal ingreso con respecto a los impuestos propios de la Entidad.

No puede ignorarse el ítem de la falta de dinero, pues denota una concordancia con respecto a respuestas anteriores, en la medida que establece, que si bien las empresas y negocios en el Municipio objeto de estudio es creciente en cuanto al número de empresas y negocios, se entiende también que su estabilidad y su progreso económico no es estable, ello dado en virtud a que en muchas oportunidades los empresarios y comerciantes no han tenido los suficientes ingresos para garantizar la sostenibilidad de sus empresas o negocios y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, prefiriéndose incumplir con el municipio y destinar los dineros al sostenimiento de sus negocios y sus familias, cuestión que es perfectamente entendible; y en el peor de los casos las empresas y negocios al no tener estabilidad económica, simplemente abandonan sus actividades económicas.

Así las cosas, la Administración Municipal tiene en esta pregunta varios análisis por hacer en cuanto a su papel dentro de la realidad económica de los contribuyentes de este impuesto, pues debe preocuparse mucho más por establecer canales directos de comunicación que les permita a las partes no solo acercarse, sino también formar vínculos de crecimiento económico, aprendizaje y de cultura tributaria.



Gráfica 9

Absolutamente concordante se encuentra esta gráfica con respecto a la anterior, en la medida en que la Alcaldía Municipal, sí ha hecho ingentes esfuerzos por llevar a cabo capacitaciones acerca de las responsabilidades tributarias de los contribuyentes del impuesto, objeto de estudio, ellos reconocen en su gran mayoría no han asistido a las capacitaciones propuestas por la administración, lo que redundaría necesariamente en el desconocimiento de las normas tributarias, las implicaciones económicas que tiene, el régimen sancionatorio por el incumplimiento, la importancia del impuesto como recurso de libre disponibilidad, entre otros factores que, de conocerse a fondo, incentivarían el cumplimiento oportuno de la obligación.

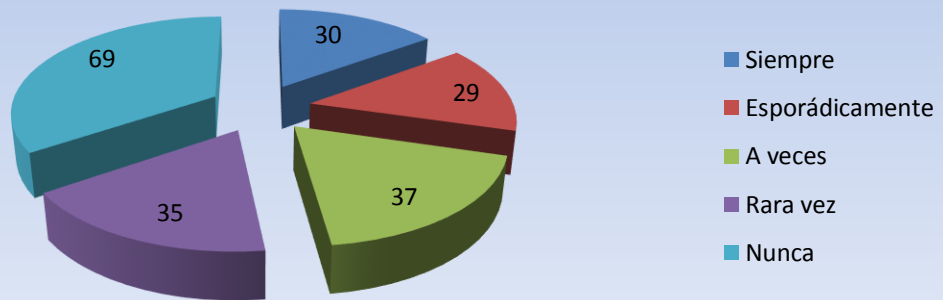
También da cuenta, que la administración no ha sido lo suficientemente atractiva con respecto a las convocatorias a los empresarios y comerciantes, es decir, no les ha hecho entender que las mismas son de vital importancia

para el desarrollo de su actividad, pues les ayudará a comprender mucho mejor sus responsabilidades y hacer más productivo su empresa o negocio.

El pago oportuno del impuesto puede redundar al evitar sanciones que hacen más onerosa la obligación, en apoyos logísticos para los negocios, en el mejoramiento de la infraestructura del sector empresarial y comercial, lo que propende en progreso para la ciudad. Es justamente en estos factores que la administración debe hacer énfasis a la hora de convocar a los empresarios y comerciantes a las capacitaciones, en aras de hacerlas mucho más llamativas y aumentar la concurrencia de aquellos.

Por otra parte, los canales de comunicación con los obligados deben fortalecerse, lo que implica un mayor esfuerzo por parte de la administración en la distribución de la información, en el diseño y disposición de plataformas adecuadas y de fácil uso para los empresarios, en las que encuentren la información que requieran acerca de sus obligaciones tributarias. No obstante, esta información no solamente tiene que ir encaminada a las fechas en las que deben cumplirse las obligaciones, sino en el entendimiento desde lo jurídico, lo social y lo económico, atinente con el impuesto de Industria y Comercio.

¿La Alcaldía Municipal se ha acercado a usted a través de programas, capacitaciones o cualquier otro estímulo para que pague sus impuestos?



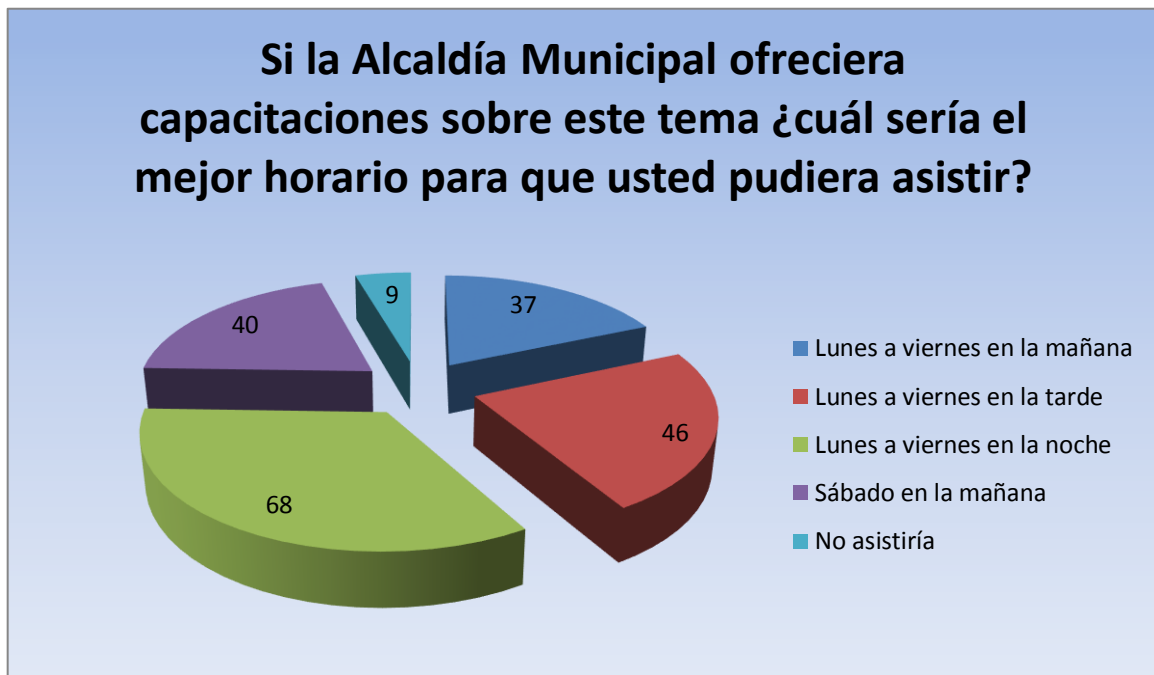
Gráfica 10.

Confirmándose lo expuesto anteriormente, se evidencia en esta pregunta que los contribuyentes de este impuesto, tienen un acercamiento muy pobre con la Administración Municipal, a pesar de que esta sí ha intentado establecer los lazos que les permita entablar relaciones de cooperación entre las partes. Sin embargo, mírese que entre los empresarios y comerciantes afirman que rara vez o nunca ha habido un acercamiento de la administración municipal, hay un número bastante alto: 104 personas, lo que equivale a más del 50 % de los encuestados.

No puede desconocerse que la Administración Municipal sí ha intentado tener un contacto con los empresarios y comerciantes, pero estos sienten que no ha sido suficiente el acompañamiento, los estímulos y las

capacitaciones que se ofrecen desde la Administración hacia ellos mismos, no han sido permanentes ni ha involucrado a todos los sectores económicos.

Se denota en este punto que la mayor preocupación de la Entidad Municipio de Buga, no es el establecimiento de relaciones fortalecidas entre los contribuyentes y ella misma, sino que se ha concentrado en el cobro del impuesto y la aplicación del régimen sancionatorio, y que la políticas de acercamiento a los contribuyentes ha sido insuficiente; convirtiéndose sin lugar a dudas, en una causal muy importante de incumplimiento de la obligación tributaria de Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Buga.



Gráfica 11.

Más allá de la verificación de un horario que sea flexible para todos los contribuyentes, lo que se comprobó con estas respuestas, es el alto grado de

disposición que tienen los empresarios y comerciantes de Buga para capacitarse e implementar una cultura tributaria que redunde en el cumplimiento de sus obligaciones y el mejoramiento de las relaciones con la Entidad, con respecto a los impuestos.

Todo esto trae como consecuencia una exigencia y un compromiso grandísimo que debe cumplir la administración con los responsables de este impuesto, en la medida que mientras por un lado debe garantizarse una mayor cantidad de capacitaciones, por el otro, debe asegurarse la asistencia y la responsabilidad con los empresarios y comerciantes. Este trabajo mancomunado traerá beneficios no solo al municipio, sino también al sector económico responsable.



Gráfica 12.

Grave problemática la que se evidencia dentro de estas respuestas de los encuestados y que se configura a criterio de quien realiza esta monografía, y

es que junto al desconocimiento del impuesto, son la mayor causa de incumplimiento de esta obligación de la presentación y pago del impuesto de Industria y Comercio en Buga, y es que los contribuyentes no ven reflejados los impuestos que pagan en beneficio de ellos mismos y de la comunidad.

Pareciera en este punto que se asiste a cuestionamientos fuertes sobre la redistribución del Impuesto, pero la discusión es mucho más profunda y tiene que ver con la realidad del país. Existe un descontento generalizado del pueblo sobre la forma como las administraciones en todos los niveles invierten los dineros del erario público, por lo que en ocasiones prefieren dejar de cumplir con las obligaciones del Estado, que seguir pagando impuestos que según ellos, no se ven reflejados en beneficios para la comunidad.

Una de las cuestiones que se vieron reflejadas en el Focus Group realizado a contribuyentes de este impuesto, tiene que ver con los compromisos que el municipio ha adquirido con respecto a personas desplazadas, quienes están recibiendo viviendas construidas con dineros según ellos del Municipio de Buga. Aquello que, por mandato constitucional y legal, no puede ser evitado por el Municipio de Buga, pues es un compromiso, incluso convencional y de carácter internacional del Estado, el atender a las víctimas del conflicto armado y resarcir sus derechos. Aunque ello no es cierto, la sensación que tienen los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio de Buga, es que sus dineros están sirviendo para atender las necesidades de personas foráneas y no para sus coterráneos ni para ellos mismos.

Aunque su perspectiva es equivocada por parte de quienes intervinieron en el Focus Group, estos sienten que sus dineros no están siendo invertidos en cuestiones que a ellos los afectan de manera directa, por lo que presumen

que los impuestos que pagan con el esfuerzo de su trabajo, no se ven reflejados en beneficio para sus coterráneos.

Ante esta situación la Administración tiene la responsabilidad de hacer llegar información precisa, clara, asertiva acerca de las inversiones que se hacen con los dineros recaudados por concepto de impuesto de Industria y Comercio, y con ello garantizar la tranquilidad de los empresarios y comerciantes e incentivar y motivar el pago oportuno del impuesto objeto de estudio.



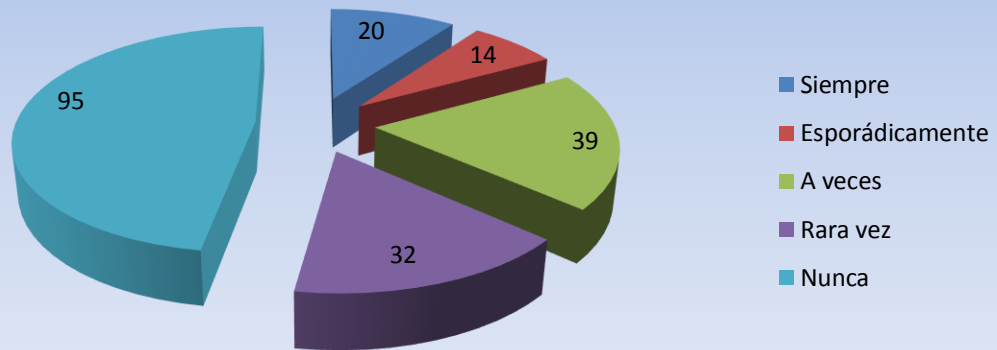
Gráfica 13.

Se pretendía verificar si los responsables del impuesto objeto de estudio conocían el aplicativo para obtener los formularios de liquidación del Impuesto de Industria y Comercio implantado en la página Web del Municipio

de Buga, a lo que un buen número de ellos respondió positivamente: 99. Esto da cuenta que los responsables sí ingresan a la página de la administración y hacen uso de las tecnologías y de las disposiciones de la Entidad en materia tributaria.

No obstante, no es menos dicente el número de personas que manifiestan no conocerlo, lo que permite inteligenciar que la Administración Municipal tiene retos importantes en cuanto a la socialización de los planes y programas de tipo tecnológico, las capacitaciones, y el acercamiento a los empresarios y comerciantes del Municipio, pues están manifestando, en gran número, que existe desconocimiento acerca del aplicativo para la liquidación del impuesto, la manera de presentarlo y las comodidades que ofrece la administración a través de estos medios. Bien vale la pena pensar por parte de la Alcaldía, en el diseño e implementación de capacitaciones a los empresarios de manera permanente y oportuna en donde se les explique la existencia de esta plataforma y su método de uso en aras de incentivar y promover el acceso a la misma, y por consiguiente facilitarles el cumplimiento de la obligación en cita.

¿Se ha beneficiado de exenciones tributarias como rebaja de impuestos, intereses, sanciones?



Gráfica 14.

Este es uno de los temas más sensibles para la administración, pues los responsables del impuesto de Industria y Comercio, sienten que las exenciones e incentivos de tipo tributario, deben otorgárseles a aquellos contribuyentes que han demostrado cumplimiento en los pagos del impuesto y no a aquellos que han presentado incumplimiento y han sido renuentes al pago de las obligaciones tributarias de ICA; es así como casi el 48% de los contribuyentes nunca se han beneficiado de alivios tributarios, ello puede ser equivalente aproximadamente al porcentaje de cumplidos de la obligación.

Estos tratamientos causan descontento entre quienes se esmeran por cumplir sus obligaciones, y sienten que se premian a los morosos e incumplidos de las obligaciones tributarias, porque son tratamientos desiguales e inequitativos, política que es preciso sea revisada por la Administración Municipal de Buga.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA LEY 14 DE 1983, DENTRO DEL CONTEXTO EMPRESARIAL DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA DE BUGA.

Ámbito: El ámbito de la Ley 14 de 1983⁷ es nacional, es decir aplica para las Entidades territoriales en todo el país, como lo son: los Municipios, Departamentos y Distritos de Colombia; estas entidades a su vez quedan facultadas para que a través de las asambleas y los concejos municipales reglamenten las tarifas, establezcan las fechas para el cobro, determinen los formularios que se han de utilizar, y en todo caso para que administren y recauden dichos tributos.

Regula: establece normas sobre el catastro, las bases gravables, las tarifas, los sujetos activos y pasivos del impuesto predial, Impuesto de Industria y Comercio, Impuesto de Avisos y Tableros, Impuesto de Circulación y Transito y de timbre sobre vehículos automotores, impuesto al consumo de licores y de cigarrillos, Impuesto a la Gasolina.

Forma de regulación: determina las bases gravables, sujetos activos y pasivos, en el caso de las tarifas establece unos rangos en milajes. En el caso del Impuesto de Industria y Comercio determina que la base gravable será el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior expresados en moneda nacional, obtenidos por los responsables producto de sus actividades económicas; sobre esa base establece la norma unos rangos en milajes para determinar el impuesto a cobrar, las cuales son reguladas por los concejos municipales o las asambleas según el caso. Ejemplo: esta ley establece unos rangos así: del 2 al 7 X 1000 para las actividades industriales, del 2 al 10 X 1000 para las actividades comerciales y de servicios; en ese orden de ideas las corporaciones (asambleas y

⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 14 de 1983.

concejos), regulan las tarifas teniendo en cuenta esos rangos, es decir que esa autonomía es limitada.

Finalidad: la norma en su encabezado, me refiero a la Ley 14 de 1983 de Julio 06 dice: “por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, como se desprende de su encabezado, consiste fortalecer los fiscos territoriales, al establecer tributos, en cabeza de estas entidades, como son: normas sobre el catastro, impuesto predial, Impuesto de Industria y Comercio, Impuesto de Avisos y Tableros, Impuesto de Circulación y Tránsito y de timbre sobre vehículos automotores, impuesto al consumo de licores, Impuesto al consumo de cigarrillos, Impuesto a la Gasolina, y disposiciones varias; las fortalece para que tengan cierta autonomía y puedan solucionar sus propios problemas y a su vez gobernarse por sí mismas.

Objetivo: No cabe duda que el objetivo de esta Ley es el fortalecimiento económico de las entidades territoriales, con miras hacer efectiva la descentralización administrativa, que desde el punto de vista jurídico, se entiende como la facultad que se otorga a las entidades públicas distintas del gobierno central, para administrar sus recursos y gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente; ello en respuesta a las necesidades de estas entidades que son quienes conocen de sus propias carencias y puedan solucionarlas por sí misma. El gobierno nacional a partir de la década de los 80, se ha ido desprendiendo de grandes responsabilidades que estaban en cabeza suya, asignándoselas a las entidades territoriales como propias, por cuanto resultaba más que justo crear impuestos para que estos puedan cumplir con sus propias cargas y las que se les asigne; en síntesis es una autonomía limitada, que no puede ir más allá de la constitución y la Ley; por lo tanto esa generosidad del gobierno al asignarle funciones a las Entidades territoriales,

que va acompañada de responsabilidades, en ese orden de ideas es preciso que las entidades territoriales tengan flujos de recursos estables y progresivos para poder cumplir con sus gastos administrativos, inversión y servicio de deuda, de donde se desprende la necesidad de fortalecer el fisco creándole unos impuestos propios, para que cumplan con la misión asignada al estado por la constitución y la Ley.

En la exposición de motivos de la Ley 14 de 1983, se indicó que el municipio llamado a percibir el producto era, era aquel que pusiera a disposición del prestador de la actividad, la infraestructura necesaria para desarrollarla. Se indicó que la voluntad del legislador era gravar las actividades realizadas por las personas que se benefician de los recursos, la infraestructura y la demanda del municipio, lo cual conlleva a mirar la relación que existe entre el ejecutor de la actividad y el ente territorial, y no las condiciones en que la actividad se desarrolla. Esto es, porque el impuesto de industria y comercio es un gravamen real y no personal. Al ser un gravamen real, se debe observar en donde se realiza la actividad y no, cuales son las condiciones y circunstancias en que se desarrolla la materia imponible. Es por eso que, el factor para determinar el sujeto activo del tributo, no es donde se firma el contrato, ni para donde se envía la mercancía objeto de la venta. Es por eso también que el sujeto activo del gravamen será el municipio donde se comercialice los bienes o donde se preste el servicio, y no el municipio destino del bien o servicio.

Sanciones: esta ley establece también sanciones dentro sus disposiciones varias de la siguiente manera: “en caso de mora en el pago de los impuestos de que trata la presente ley, se aplicaran las sanciones que para el mismo efecto se han establecido para el impuesto de Renta y Complementarios. Hoy día el procedimiento del Estatuto Tributario Nacional, debe ser adoptado por las entidades territoriales para efecto de la eficiencia y eficacia en el

cobro de los impuestos de las mismas, si lo establecen las Leyes 383 de 1997, y la ley 788 de 2008 en su artículo 58.

El recaudo del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros constituye, a nivel de recaudo anual, el principal ingreso propio de la municipalidad, lo cual se comprueba en la participación que tuvo dicho tributo en los periodos 2011-2015; a manera de ejemplo el año 2014 las (cifras certificadas por la Contraloría general de la república) representó el 43,5% frente al gran total de ingresos corrientes de libre disponibilidad (recursos generados dentro del municipio). Efectivamente, el recaudo de dicho impuesto en el año 2014 ascendió a \$14.633 millones lo cual representa el mencionado porcentaje de participación del 43,5% frente a los \$33.611 millones de recaudo total obtenidos en dicha vigencia fiscal⁸.

De ahí la importancia de este impuesto, el cual a nivel de recaudo aventaja al segundo tributo en importancia en más de 14 puntos porcentuales al impuesto de predial representa un 29.34% (del recaudo total en el año 2014, siendo en cifras de \$9.864 millones)⁹.

A pesar de que a nivel nacional el impuesto predial constituye, en la gran mayoría de los 1.103 municipios colombianos, la principal renta propia, en los municipios industriales como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Yumbo, Mosquera, Buga, entre otros, es el impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, generan una renta importante para estos, incluso mayor al impuesto predial.

La importancia que representa a nivel de volumen de recursos este impuesto esta por ejemplo en algunas empresas del sector industrial localizadas en el Municipio de Buga y que al año una de ellas genera un impuesto de

⁸ Alcaldía de Guadalajara de Buga, Secretaría de Hacienda Municipal. Fiscalización 2016

⁹ Ibídem

aproximadamente \$750 millones, monto este que si se compara con el esfuerzo que debe realizar un municipio con vocación comercial como Tuluá, para recaudar este último valor al año, debe realizar un gran esfuerzo para lograrlo entre no menos de 1.150 establecimientos comerciales que paguen en promedio al año \$650.000 (y de forma cumplida) por este impuesto. Desde luego, si el promedio a pagar por cada establecimiento es menos, mayor será el número de ellos a los que se les debe cobrar para llegar a ese monto de \$750 millones cancelado, en nuestro ejemplo por una empresa industrial en Buga, habiendo varias de ellas que se aproximan a dicho valor anual del ICA.

No obstante lo anterior y quizás por factores que se analizaran en el presente trabajo, se ha quizás privilegiado el recaudo del impuesto de industria y comercio sobre el predial, pues no se compagina que el recaudo de dicha renta que impone la obligación tributaria sobre la propiedad raíz, tenga un rezago tan grande frente al Ica, en un municipio que cuenta en su censo catastral con más de 38.000 predios¹⁰.

Cuando se analiza el recaudo del ICA en los periodos 2011 al 2015 (este último año sin certificar por parte de CONTRANAL), se encuentra que no ha habido un comportamiento sostenido en esos años acorde al crecimiento de la actividad económica en el país (crecimiento anual del PIB) ni siquiera del IPC, pues mientras en el año 2012 hubo un crecimiento interesante del 13% en el recaudo frente a la cifra alcanzada en el 2011 fue de 11.492 millones, encontramos que en el año 2013 hubo un decrecimiento del 3% frente al año 2012. Pero ya en el año 2014 vuelve a recuperarse el recaudo presentando un crecimiento positivo del 5% frente al año anterior¹¹.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem

Para el año 2015 se presenta una cifra aún no definitiva ni certificada por Contranal que muestra un crecimiento del 25% el cual debe ser manejado con cautela, pues se debe esperar la certificación correspondiente ya que el crecimiento es muy alto que puede tener incidencia en el acercamiento que se ha logrado entre la administración y los responsables, y la fiscalización durante ese periodo¹².

En síntesis se puede afirmar que a pesar del decrecimiento del año 2013, en los demás periodos ha habido un comportamiento bastante positivo.

¹² Ibidem

CONCLUSIONES

1) Tema cultura Tributaria.

De acuerdo al análisis que se desprende de la investigación producto de las encuestas directas a contribuyentes de Impuesto de Industria y comercio y, según las conclusiones a las que se pudo llegar producto del Focus Group realizado, se evidencia claramente que a pesar de los esfuerzos que han realizado las últimas administraciones por buscar un acercamiento entre la Administración Municipal y los contribuyentes, a través de las campañas de sensibilización como son: capacitaciones en materia de impuestos municipales a los diferentes regímenes de ICA, las cuales se han realizado en coordinación con la Cámara de Comercio, reconocimientos que se han realizado a contribuyentes cumplidos, esfuerzos por prestar asesoría a quienes lo solicitan, volantes e información tributaria a través de los distintos medios de comunicación (prensa radio tv y pagina web; pese a ello se puede evidenciar que estas acciones no han sido suficientes para llegar a toda la población responsable del tributo; como ya se pudo observar en el análisis de la investigación, el desconocimiento de las obligaciones tributarias por parte de un porcentaje importante de los contribuyentes encuestados es evidente, de igual forma el descontento social en materia de inversión en los sectores económicos producto de las encuestas y según lo que manifestaron quienes participaron en el Focus Group, no es menos preocupante.

2) Las amnistías tributarias.

En los últimos 10 años ha hecho carrera en el Municipio de Guadalajara de Buga Valle, las admitías tributarias, consistentes en rebaja de multas, sanciones, intereses, en porcentajes que oscilan

entre el 80% y 100%; política tributaria que no es recomendable, más aún, si se tiene en cuenta que en nuestro municipio se viene haciendo cada año una admistía para favorecer a morosos que no han cumplido con sus obligaciones tributarias. Esto desestimula a quienes si cumplen con sus obligaciones de manera oportuna y fomenta la cultura del no pago.

Una política tributaria seria, no debe llevar tratamientos que desestimen el buen comportamiento ciudadano de los responsables, es decir de quienes cumplen oportunamente con las obligaciones tributarias; será mejor establecer y fortalecer políticas permanentes de reconocimientos a los contribuyentes cumplidos que pueden ser: (económicos, de participación, obras e infraestructura, educativos, culturales etc), a sectores económicos responsables del impuesto objeto de este estudio, motivando con ello una cultura tributaria permanente y sostenida, lo que garantizará un mayor flujo de recursos de libre disponibilidad para la entidad y una disminución del incumplimiento de la obligación tributaria objeto de este estudio.

Se ha podido comprobar que en los años que se han aplicado estos tratamientos, los que se han acogido son muy pocos, y los morosos siguen a la expectativa que se dé una nueva amnistía, lo que genera una conducta evasora permanente, que afecta en gran medida el cumplimiento de la obligación de presentación y pago del impuesto de Industria y Comercio.

A Este respecto en el Manual de Fiscalización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha dicho que, uno de los aspectos que erosionan el recaudo es la antigua practica de conceder administras

tributarias, por cuanto estas generan un tratamiento inequitativo que desmotiva el cumplimiento de las obligaciones tributarias: al respecto este manual preceptúa: “ Aun cuando era un mecanismo utilizado para obtener un mayor recaudo en un momento determinado, el incremento de los recursos no es real y sostenido sino transitorio y crea una situación de desequilibrio e injusticia entre los contribuyentes, ya que los beneficiados con la medida son precisamente los incumplidos y evasores, provocando insatisfacción en los contribuyentes cumplidos y generando en ellos conductas evasoras. Estas propuestas normativas deben terminarse por cuanto la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido que las amnistías violan el principio de igualdad consagrado en la Constitución Política”.

3) Las exenciones tributarias.

De la misma manera las exenciones tributarias que pueden hacer parte de una política fiscal vinculada a planes y programas de Bonificación fiscal por la que, en determinados casos observados por la ley, el sujeto pasivo se ve liberado del pago de parte o la totalidad de un impuesto. Debe diferenciarse de la no sujeción, pues en ésta no se ha realizado actividad alguna que sea considerada como imponible, mientras en aquella, y en condiciones normales, existiría el deber de pagar el tributo.

A su paso el Manual de Fiscalización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de algunos de los aspectos que erosionan el recaudo advierte: “como es bien sabido que la figura de las exenciones, constituye una herramienta de política fiscal vinculada a

los planes y programas de desarrollo local, que permite corregir inequidades de la norma general o una mejor redistribución del ingreso generando desarrollo. Sin embargo, cuando estas no obedecen a criterios racionales de Administración y se otorgan con el fin de favorecer conveniencias particulares con ausencia del beneficio social general, afectan la neutralidad de la tributación y generan comportamientos evasores”.

Artículo 154 de la Constitución Política de Colombia determina¹³:

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

¹³ Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 154

RECOMENDACIONES

Que a los nuevos contribuyentes que inicien actividades en jurisdicción del Municipio de Buga, se les convoque a una capacitación sobre el impuesto de industria y comercio, en el mes siguiente al cual se inscribieron, con el fin de que tengan conocimiento de las obligaciones en materia de impuesto de industria y comercio, como fechas de presentación de las declaraciones y de pago de los impuestos, sobre libros contables que deben llevar, de informar novedades entre otros, e igualmente dar a conocer a estos potenciales contribuyentes del Impuesto de ICA, de obras e infraestructura que se han hecho y las que se adelanten en jurisdicción de Buga con estos recursos.

Es pertinente la Implantación de un sistema educativo integral y permanente de “cultura tributaria”, dirigido a los ciudadanos responsables, que debe consistir en educar e informar de las responsabilidades que tienen con el Ente Municipal, ello se puede lograr a través de campañas de capacitación y orientación respecto del impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros y anticipos.

Es necesario ilustrar sobre los beneficios que puede obtener el responsable si cumple con los deberes fiscales de manera transparente y oportuna; las implicaciones legales y económicas que tiene el no hacerlo. Este sistema educativo debe ir acompañado de una amplia difusión que garantice llegue a todos los sectores responsables, a través de diferentes medios de comunicación masiva, que induzcan y entrañen acercamiento con el contribuyente, y a su vez irradie presencia institucional a los sectores responsables, y ese contacto entre el contribuyente y la Entidad, debe ser permanente, a tiempo, justificado en la necesidad de informar de los cambios de las disposiciones legales, tanto locales, como nacionales,

que regulen la materia, ello sin duda induce al contribuyente a cumplir con sus obligaciones.

Evitar la práctica de políticas como las son las amnistías tributarias las cuales desestimulan el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes cumplidos, teniendo en cuenta que el incremento del recaudo no es real y sostenido, sino transitorio y crea una situación de desequilibrio e injusticia entre los contribuyentes, por cuanto terminan siendo premiados los incumplidos.

De igual manera el manejo de exenciones tributarias cuando no obedecen a criterios racionales de Administración y que se otorgan con el fin de favorecer conveniencias particulares con ausencia del beneficio social general, afectan la neutralidad de la tributación y generan comportamientos evasores, por lo cual deben ser pensadas, informadas oportunamente y fundadas en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, para no ser deslegitimadas.

Aunque no es propiamente el objeto del estudio, considero importante recomendar un plan de contingencia con el fin de actualizar la base de datos de los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, ello con el fin de tener un listado real de estos, y de paso facilitar la fiscalización y el control de este impuesto. Igualmente para este mismo propósito se requiere contar con un programa tributario que permita control y manejo adecuado de las rentas municipales, los informes legales y financieros totalmente integrados, actos administrativos de liquidación y determinación sistematizadas y automatizadas para facilitar el recaudo y control de las rentas y recursos de la entidad.

BIBLIOGRAFÍA.

- Constitución Política de Colombia
- Definición de fiscalización - Qué es, Significado y Concepto <http://definicion.de/fiscalizacion/#ixzz3VFGUxe3i>
- Congreso de la República de Colombia, Ley 906 de 2004. Art. 2
- Manual de Fiscalización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Definición de política - Qué es, Significado y Concepto <http://definicion.de/politica/#ixzz3XxYZ2ilt>
- Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).
- Ley 14 de 1983
- Decreto 1333 de 1986
- Alcaldía de Guadalajara de Buga, Secretaría de Hacienda Municipal. Fiscalización 2016
- Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 020 de 2008).
- Acuerdo 051 de 2010, Modificatorio del Estatuto Tributario Municipal, Acuerdo 020 de 2008,
- Acuerdo 073 de 2014, Modificatorio del Estatuto Tributario Municipal, Acuerdo 020 de 2008.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2012.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2013.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2014.
- Acuerdo de Tasas y Contribuciones vigente para el año 2015.