

La aplicación de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en los impuestos predial e industria y comercio del Municipio de Girardota Antioquia

Andrés Julián Lopera Osorio

Monografía presentada para optar al título de Especialista en Gestión Tributaria

Asesora

Ángela Piedad Soto Marín, Magíster (MSc) en Tributación y Política Fiscal

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Especialización en Gestión Tributaria
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

| | |
|----------------------------|---|
| Cita | (Lopera Osorio, 2023) |
| Referencia | Lopera Osorio, A. J. (2023). <i>La aplicación de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en los impuestos predial e industria y comercio del Municipio de Girardota Antioquia</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. |
| Estilo APA 7 (2020) | |



Especialización en Gestión Tributaria, Cohorte XXXVI.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| Resumen..... | 6 |
| Abstract..... | 7 |
| Introducción..... | 8 |
| 1. Planteamiento del Problema..... | 9 |
| 1.1. Descripción del Problema..... | 9 |
| 1.2. Formulación del Problema..... | 9 |
| 1.3. Delimitación del Problema..... | 9 |
| 2. Justificación..... | 10 |
| 3. Objetivos..... | 11 |
| 3.1. Objetivo General..... | 11 |
| 3.2. Objetivos Específicos..... | 11 |
| 4. Marco teórico..... | 12 |
| Girardota: Un Municipio Para Vivir y Crear Empresa..... | 12 |
| <i>Historia de Girardota</i> | 12 |
| <i>Visión General de la Política Fiscal de Girardota</i> | 13 |
| <i>Ejecución del Presupuesto en el Municipio de Girardota</i> | 18 |
| <i>Análisis de los Ingresos Tributarios en Valores Constantes de los Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para las vigencias 2019 - 2022</i> | 19 |
| <i>Sistema Tributario del Municipio de Girardota</i> | 20 |
| Los Principales Impuestos en el Estatuto Tributario Municipal de Girardota..... | 20 |
| <i>Impuesto Predial Unificado</i> | 20 |
| <i>Impuesto de Industria y Comercio</i> | 21 |
| Los Principios Constitucionales del Sistema Tributario Nacional..... | 21 |

| | |
|---|----|
| <i>La Equidad en el Ejercicio de los Derechos de los Contribuyentes</i> | 21 |
| <i>La Eficiencia y la Legitimación para el Recaudo de los Tributos</i> | 22 |
| <i>El Principio de Progresividad Como Máximo Exponente de la Justicia</i> | 23 |
| | |
| 5. Metodología..... | 24 |
| | |
| 6. Resultados..... | 26 |
| 6.1. El Impuesto Predial y su Desarrollo Normativo en Girardota..... | 26 |
| 6.2. El Impuesto de Industria y Comercio en el Territorio del Municipio de Girardota..... | 29 |
| | |
| 7. Conclusiones..... | 31 |
| | |
| Referencias..... | 34 |

Lista de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Ejecución del presupuesto en el Municipio de Girardota del 2020 a julio de 2023..... | 18 |
| Tabla 2. Ingresos Tributarios expresados en millones de pesos de Colombia..... | 19 |
| Tabla 3. Ingresos del Impuesto Predial Unificado indicados en millones de pesos de Colombia..... | 27 |
| Tabla 4. El Impuesto de Industria y Comercio presentado en millones de pesos de Colombia..... | 29 |

Lista de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Catedral Nuestra Señora del Rosario del Municipio de Girardota..... | 12 |
| Figura 2. Ingresos corrientes en los presupuestos de Girardota para las vigencias 2020 – 2023..... | 15 |
| Figura 3. Gastos de funcionamiento en el presupuesto de Girardota para los años 2020 – 2023..... | 16 |
| Figura 4. Gastos de inversión presupuestados en el Municipio de Girardota para las vigencias 2020 – 2023..... | 17 |
| Figura 5. Pago de la deuda según los presupuestos del Municipio de Girardota en los años 2020 – 2023..... | 17 |

Resumen

El impuesto predial y el impuesto de industria y comercio al tratarse de tributos que se declaran en los municipios del país, implican diversas particularidades y conllevan a que los controles de los sucesos que pueden presentarse con su recaudo sean realizados con atención a la normatividad de cada territorio. Su recaudo pretende el cumplimiento de los planes de desarrollo en cada ente territorial, y por parte de los contribuyentes, se busca que su presentación y pago se realice sin dilaciones para evitar intereses o sanciones.

La aplicación de los principios en que se funda el sistema tributario en el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio en el Municipio de Girardota Antioquia amerita que exista una comunicación efectiva entre la administración y los contribuyentes, en donde se incluyan capacitaciones, campañas de pago, descuentos, creación de canales de comunicación, variedad de medios de pago, esto para buscar el equilibrio entre sujeto activo y sujeto pasivo, que redunden en tributos legítimos generadores de una vocación de pago en los ciudadanos.

Estos tributos son importantes para ambos actores, siendo para los municipios la fuente principal de ingresos y para los contribuyentes una imposición, por lo que se le debe asignar una serie de recursos y controles que permitan minimizar los riesgos de elusión y evasión fiscal, con el fin de lograr el alcance de los objetivos e impedir la pérdida de recursos valiosos sin los que la aplicación de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, se vería reducida.

Palabras claves: impuesto, predial, industria y comercio, Girardota, equidad, eficiencia, progresividad.

Abstract

The property tax and the industry and commerce tax, as they are taxes that are declared in the municipalities of the country, imply various particularities and lead to the controls of the events that may occur with their collection being carried out with attention to the regulations of each territory. Its collection is intended to comply with the development plans in each territorial entity, and on the part of the taxpayers, it is sought that its presentation and payment be made without delay to avoid interest or penalties.

The application of the principles on which the tax system is based on the property tax and the industry and commerce tax in the Municipality of Girardota Antioquia deserves that there is effective communication between the administration and the taxpayers, which includes training, campaigns of payment, discounts, creation of communication channels, variety of means of payment, this to seek the balance between active subject and passive subject, which result in legitimate taxes generating a vocation to pay in citizens.

These taxes are important for both actors, being for municipalities the main source of income and for taxpayers an imposition, for which reason a series of resources and controls must be assigned to minimize the risks of tax avoidance and evasion, with the in order to reach the objectives and prevent the loss of valuable resources without which the application of the principles of equity, efficiency and progressivity would be reduced.

Keywords: tax, property, industry and commerce, Girardota, equity, efficiency, progressivity.

Introducción

Los principios del sistema tributario de equidad, eficiencia y progresividad en el Estatuto Tributario Municipal de Girardota tienen como punto de partida la descripción de las características del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Industria y Comercio, para desencadenar en el impacto en los contribuyentes, bien sea positivo o que merezca una acción de mejora.

El método que se desea emplear es el descriptivo, pues se quiere hacer un relato de los elementos que componen el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio en el Estatuto Tributario del Municipio de Girardota, utilizando herramientas concluyentes, cuantitativas y estadísticas.

La pretensión originaria es divulgar la organización del Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio en el Estatuto Tributario del Municipio de Girardota, que logre vislumbrar la presencia de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en su estructura, para con ello concluir si al tener más ingresos o bienes el ente territorial le proporciona una carga impositiva mayor, y si se tiene menos ingresos o bienes tributa con una tarifa menor; o si por el contrario, existe una indiferencia constitucional al redactar la norma, que impacta las finanzas públicas y genera un descontento en la comunidad, alejándose de una legitimación que permita el cobro de los impuestos de forma amigable.

La monografía empieza con una descripción de la ubicación, historia, actividades económicas y la política fiscal en los últimos años en Girardota; luego se presenta un diagnóstico de los principales tributos del Municipio de Girardota, como lo es el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio; continua el texto con el acercamiento a los conceptos de los principios de equidad, eficiencia y progresividad como pilares fundamentales en el sistema tributario nacional; posterior a esto se confronta lo hallado en el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio, con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad, en donde se emite una postura de las bondades y/o circunstancias de corrección que materialicen la ideal relación entre el Estado y la sociedad en materia tributaria municipal.

1. Planteamiento del problema

1.1. Descripción del Problema

El artículo 363 de la Constitución Política de Colombia indica que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, situación que es propicia para indicar que con la monografía se busca analizar la presencia de estos mandatos constitucionales en el Estatuto Tributario de Girardota, de forma particular en el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio. Esto porque los estatutos tributarios municipales y los respectivos decretos reglamentarios que no se encuentren en línea con los postulados constitucionales, se ven inmersos en la acción jurisdiccional de nulidad, lo que genera una inseguridad jurídica que deslegitima el cobro a los sujetos pasivos de la obligación.

1.2. Formulación del Problema

¿Cuál es el impacto de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio regulados en el Estatuto Tributario del Municipio de Girardota?

1.3. Delimitación del Problema

El análisis se realizará en el sistema tributario del Municipio de Girardota, en donde al cotejarlo con los principios de equidad, eficiencia y progresividad, se quiere llegar a la emisión de un veredicto de conservación o de mejora de la norma. Se parte de la revisión de la política fiscal acogida por el Municipio de Girardota desde el año 2020 hasta la actualidad, para finiquitar en lo que hoy compone el contenido normativo de los principales tributos territoriales como el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio. Es un proceso que comienza con el relato de la historia de Girardota, continua con el manejo de los ingresos y egresos, desarrolla la situación actual de los tributos territoriales y culmina con una postura acerca de la acogida o inobservancia de los principios tributarios constitucionales en el municipio. Como elemento determinante la monografía está redactada para que el municipio de Girardota adopte las recomendaciones que se pueden encontrar en la investigación y corrijan tanto el Estatuto Tributario Municipal como los procedimientos ejecutados en las áreas de cobro coactivo, fiscalización, impuestos, tesorería, catastro y/o contabilidad, si fuera el caso.

2. Justificación

La investigación que a continuación se exhibe se fundamenta en la búsqueda del impacto de los principios constitucionales del sistema tributario nacional en el Estatuto Tributario de Girardota, para determinar si las disposiciones normativas se encuentran ajustadas al derecho constitucional vigente o merecen cambios. Su importancia radica, como lo dice Alomia et al. (2020), en que la tributación es el tema obligado para todos los ciudadanos, pues está presente en todas partes de la vida cotidiana y es una cuestión política fuertemente debatida. Todos están en el deber de contribución y para ello los Estados diseñan la forma más eficiente para poderlos cobrar, pues necesitan de fondos para cumplir sus fines, teniendo en cuenta las posibilidades del contribuyente y la formación de una sociedad más igualitaria. (pp 24-25)

La trascendencia del texto es de alto nivel, pues se trata de estudiar los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y confrontarlos a los procedimientos que se utilizan cotidianamente en el Municipio de Girardota para la administración de los tributos. Las referencias que se utilizan en la monografía tienden a mostrar varios puntos de vista que sirven para denotar que no es un tema pacífico, si no, que se trata de ubicar una situación que redunde en un legítimo cobro de los impuestos territoriales. Se procura efectuar la descripción del estado actual del Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio en comparación con los principios en que se debe fundar el sistema tributario en Colombia, para que la norma adquiera la legitimación deseada entre los contribuyentes, o, por el contrario, se realice las debidas sugerencias para una mejor aceptación de los mandatos.

La monografía se circunscribe al examen del Estatuto Tributario de Girardota y el cotejo con los principios de equidad, eficiencia y progresividad, puesto que el contribuyente al estar obligado a pagar el impuesto no distingue las características o elementos del tributo, solo está llamado a realizar el pago sin ninguna contraprestación del Estado.

Finalmente, se pone en conocimiento el presente escrito de las autoridades administrativas como la Alcaldía Municipal y/o el Concejo Municipal, con un plan de mejoramiento de la normatividad vigente para el cumplimiento de los postulados constitucionales.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Identificar el impacto de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio regulados por el Estatuto Tributario del Municipio de Girardota.

3.2. Objetivos específicos

Elaborar un recuento histórico y de política fiscal referente al Municipio de Girardota en donde se resalte los aspectos económicos y de producción del ente territorial.

Describir la situación actual en la que se encuentran el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio en Girardota.

Detallar la presencia de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en el Estatuto Tributario del Municipio de Girardota.

Proponer recomendaciones al Estatuto Tributaria Municipal que guarden concordancia con los principios en que se funda el sistema tributario nacional.

4. Marco teórico

La aplicación de los principios de equidad, eficiencia y progresividad en los impuestos predial e industria y comercio del Municipio de Girardota Antioquia

Girardota: Un Municipio Para Vivir y Crear Empresa

Historia de Girardota

Como punto de partida se realiza una presentación del territorio en donde se desarrolla el objeto de análisis, para indicar que el Municipio de Girardota posee una temperatura promedio de 22°C y una altura de 1.425 metros sobre el nivel del mar.

Se encuentra ubicado al occidente del departamento de Antioquia y al norte de lo que se conoce como el Valle de Aburrá, limitando por el norte con el Municipio de Barbosa, al oriente con los municipios de Guarne y San Vicente, al occidente con los municipios de San Pedro y Donmatías y al sur con el Municipio de Copacabana.

Sus principales sitios de interés son: la Catedral Nuestra Señora del Rosario, donde se encuentra expuesta la imagen del Señor Caído, la Parroquia de San Esteban, los Trapiches Paneleros, las cascadas de la quebrada El Salado, la cuenca hidrográfica La Ortega y las vertientes Oriental y Occidental (Alcaldía de Girardota, 2023).

Figura 1

Catedral Nuestra Señora del Rosario del Municipio de Girardota



Nota: Imagen original que data del 13 de marzo de 2023.

Para Contreras (2018) la ubicación del Municipio de Girardota presenta unas características muy importantes para el desarrollo económico, pero en sacrificio del medio ambiente, acontecimientos que describe de la siguiente manera:

El municipio de Girardota consta de un área de 82 km², en donde 80,5 km² corresponden a el área rural y 1,5 km² al área urbana. Es pertinente entender que el Valle de Aburrá y en especial el municipio de Girardota está expuesto a tensiones de conurbación por el occidente al tener municipios como Copacabana y Bello los cuales presentan una ocupación de su área rural dirigida a Medellín. Sumado a esto, ya presenta la ocupación de áreas rurales por parte de industrias y minería, las cuales se vienen extendiendo a lo largo del municipio de Copacabana hasta llegar a Girardota. La localización de esta industria y minería se genera en el perímetro de la Autopista Norte, la cual converge con el río Medellín, esto genera un punto crítico relacionado con la contaminación de cuencas y del mismo río Medellín en especial por la actividad minera. (pp 12-13)

Visión General de la Política Fiscal de Girardota

La política fiscal aplicada en el Municipio de Girardota en los años 2019 al 2022, circunscrita a la evolución del presupuesto general, pasa por circunstancias adversas municipales y nacionales, como la actualización catastral del año 2019, la pandemia de COVID-19, conocida también como pandemia de coronavirus, las protestas en Colombia de 2021 y el aumento de la inflación que termina el 2022 en 13.12%; con esto se hace obligatorio emitir la siguiente pregunta: ¿Cómo fue la administración de los ingresos corrientes e ingresos específicos, y cómo fue el manejo de los gastos de funcionamiento, recursos de inversión y abono a la deuda, en el Municipio de Girardota?

El manejo de los ingresos corrientes y los ingresos específicos, unido a la administración de los gastos, constituyen la política fiscal en un determinado territorio. Al respecto, Sánchez (2020), manifestó:

La política fiscal es una disciplina de la política económica centrada en la gestión de los recursos de un Estado y su Administración. Está en manos del Gobierno del país, quién controla

los niveles de gasto e ingresos mediante variables como los impuestos y el gasto público para mantener un nivel de estabilidad en los países.

Para el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2018) los impuestos son la principal fuente de ingresos del Estado, sin embargo, no se desconoce que existen otros ingresos como los provenientes del petróleo y de otros recursos naturales no renovables, de las ganancias que generan las empresas públicas, y por concepto de otros pagos, como las multas que impone.

Los ingresos del Estado son distribuidos a los municipios y departamentos, para los diferentes programas en salud, educación, vivienda, deporte, pero los gobiernos locales, a su vez, recaudan impuestos adicionales como el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio, y pueden tener ingresos extra por las ganancias de empresas municipales y departamentales (Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, 2018).

En cuanto al gasto público, Rodríguez (2022) expresa que a mediados del mes de octubre de 2022 el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación de 2023, la ley más importante de asignación de los dineros públicos, en donde el principal rubro al que se destinarán los recursos del Gobierno Nacional Central en 2023 no es el servicio de la deuda, sino los gastos de funcionamiento en un porcentaje del 62,5% del total, ahí están incluidos los pagos a los maestros, el personal de defensa y seguridad, por ejemplo, culminado su reflexión crítica expresando que su necesidad y conveniencia deben examinarse individualmente.

Con la premisa de que los gastos deben estar soportados en los respectivos ingresos, hoy se puede visualizar como toma fuerza la descentralización fiscal, para una mejor administración del capital; así lo expresó Mendoza et al. (2022):

En Colombia, la descentralización fiscal ha favorecido la creación de rentas jurisdiccionales a nivel departamental y municipal para financiar el gasto público, motivando una mayor independencia en la gestión fiscal de los entes territoriales y mejoras en la autonomía y la toma de decisiones en cada nivel de gobierno. Así, los municipios se han vuelto más independientes de los departamentos y las competencias funcionales han permitido diferenciar los roles de cada instancia

de gobierno, de manera que entre los niveles nacional, departamental y municipal ha ganado terreno el propósito de complementariedad funcional y mayor independencia fiscal. (p. 214)

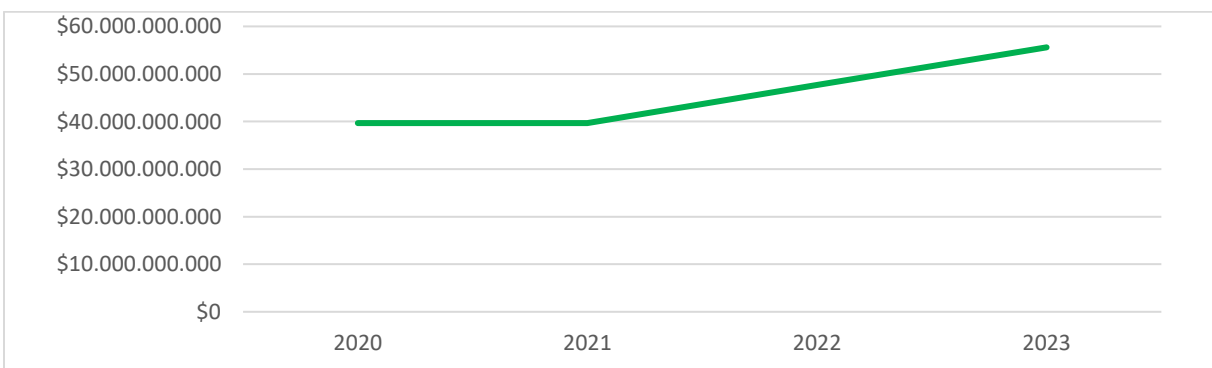
Delimitando el campo de acción, se exhibe los datos encontrados en los presupuestos generales fijados por el Concejo de Girardota para las vigencias fiscales 2020, 2021, 2022 y 2023, presentando la evolución o la involución de sus cómputos, sin perder de vista el tema de los gastos de funcionamiento, tan criticados por Rodríguez (2022) en el orden Nacional.

A través del Acuerdo Municipal 016 del 28 de noviembre de 2019 el Concejo de Girardota (2019) fijó los cómputos de las rentas y recursos de capital del presupuesto de Girardota y sus entes centralizados y descentralizadas, para la vigencia fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del 2020 en la suma de **\$64.974.366.254**, cuya descripción principal arroja que los ingresos corrientes son de **\$39.670.755.640**, los ingresos corrientes con destinación específica se estipularon en **\$23.319.481.774,48** y los ingresos de recursos de capital se plasmaron en **\$1.984.128.839.60**.

En cuanto al gasto, el Concejo de Girardota (2019) indicó que se apropia para gastos la suma de **\$64.974.366.254**, puesto que se necesita para gastos de funcionamiento **\$19.617.684.589**, gastos de inversión por fuentes de financiación **\$40.614.298.717** y servicio a la deuda de **\$4.742.382.948**. Aquí se puede observar que los gastos de funcionamiento son del orden del **30.19%** del presupuesto total, por debajo de lo que Rodríguez (2022) había expresado en viva voz que son los gastos proyectados para el Gobierno Nacional Central en el 2023.

Figura 2

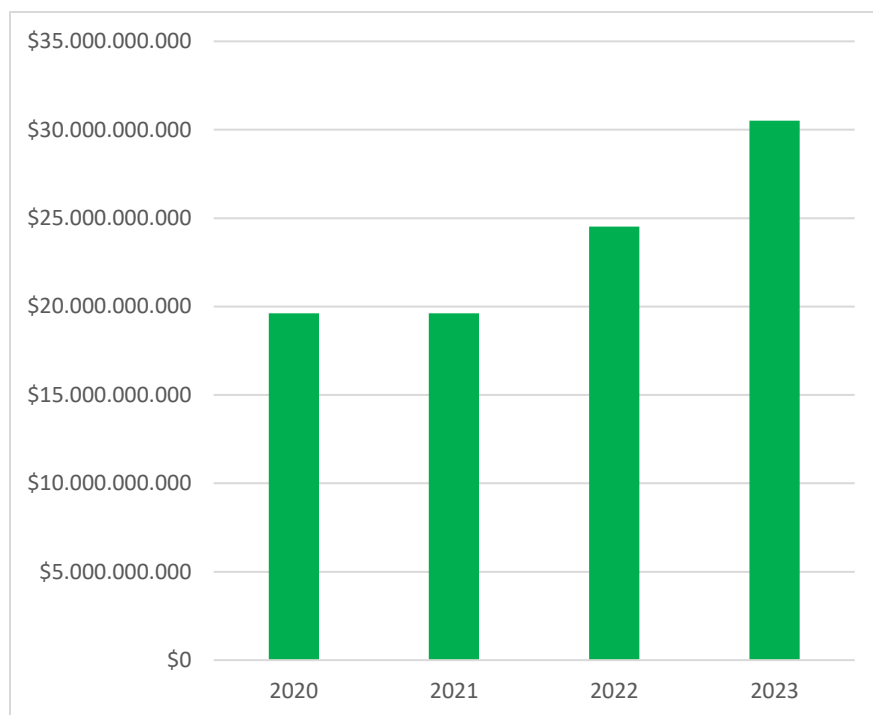
Ingresos corrientes en los presupuestos de Girardota. para las vigencias 2020 – 2023



Para la vigencia del año 2021, los ingresos y gastos en el municipio de Girardota (Concejo de Girardota, 2020), fueron iguales; sin embargo, se hace necesario indicar que al establecerse unos gastos de funcionamiento para ambas vigencias en **\$19.617.684.589**, lo que representa el **49.45%** de los ingresos corrientes, se cumple con lo ordenado en el artículo sexto, de la Ley 617 de 2000 (Congreso de la República, 2000), disposición que fija como límite de gastos de funcionamiento para un municipio de tercera categoría, como es el Municipio de Girardota, del 70% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Figura 3

Gastos de funcionamiento en el presupuesto de Girardota para los años 2020 – 2023

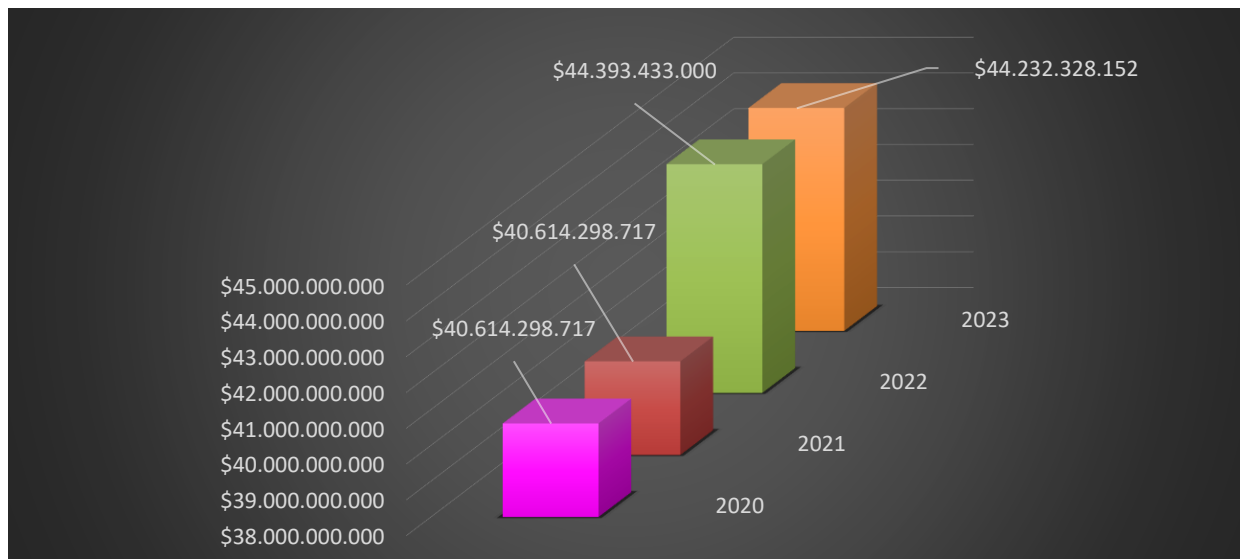


Mediante el Acuerdo Municipal 013 de 2021, el Concejo de Girardota (2021) proyectó que los ingresos y gastos para la vigencia fiscal del primero (1º) de enero al 31 de diciembre del año 2022, fuera de la \$73.059.659.199, lo que es un aumento con relación a las vigencias de los años 2020 y 2021 de **\$8.085.292.945**, es decir, el **12.44%**.

Para destacar, los gastos de funcionamiento para la vigencia 2022 se proyectaron en **\$24.526.171.334** y los ingresos corrientes en **\$47.659.718.598,65**, representando así el **51.46%** de ellos, con lo que se cumple lo estipulado en la Ley 617 de 2000 (Congreso de la República, 2000).

Figura 4

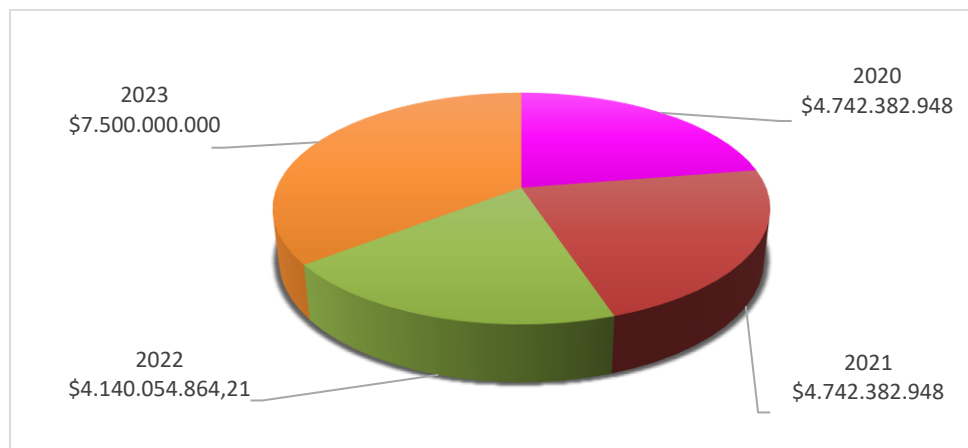
Gastos de inversión presupuestados en el Municipio de Girardota para las vigencias 2020 – 2023



Finalmente, el 28 de noviembre de 2022 el Concejo de Girardota (2022) fijó los valores de las rentas y recursos de capital y su correlativa apropiación para gastos, esto para la vigencia fiscal 2023, en la suma de **\$82.247.919.974**, de donde se extrae que los gastos de funcionamiento son de **\$30.515.591.822**, lo que representa un incremento de **\$5.989.420.488** con relación a la vigencia fiscal 2022, y que al ser comparados con los ingresos corrientes de libre destinación, tasados en **\$55.591.267.888**, arroja una proporción del **54.89%**, cumpliendo de igual forma, como en los años analizados, con la plurimencionada Ley 617 de 2000 (Congreso de la República, 2000).

Figura 5

Pago de la deuda según los presupuestos del Municipio de Girardota en los años 2020 – 2023



Al pasar el Gobierno central por valles y picos, ciclos expansivos o contractivos, se puede indicar que la política fiscal adoptada por el Municipio de Girardota llevó al ente territorial a cumplir la norma y mantener una correlación adecuada de los ingresos y los gastos. Solo en la vigencia 2021 se proyectó iguales ingresos y gastos que la vigencia anterior, situación que se entiende por la presencia de la pandemia de COVID-19, de resto, existió una evolución en sus métricas generales. Para destacar y finiquitar, la administración de la deuda tuvo un aumento significativo en el presupuesto para la vigencia 2023, lo que genera confianza y tranquilidad al respecto.

Ejecución del Presupuesto en el Municipio de Girardota

Como se puede observar el presupuesto como instrumento técnico de carácter legal y administrativo se convierte en un medio idóneo para que el Municipio de Girardota priorice las políticas económicas y sociales inmersas en el plan de desarrollo que por mandato legal está obligado a ejecutar. Parte de una etapa previa de previsión y planificación, en el sentido de que se dice por adelantado lo que se ha de hacerse, lo que equivale a proyectar un curso de actuaciones, como consecuencia de reconocer la necesidad del desarrollo anticipado de la gestión a efectuarse. (IDEA, 2014)

El presupuesto del Municipio de Girardota tuvo el siguiente comportamiento cuantitativo desde el año 2020 hasta julio de 2023:

Tabla 1

Ejecución del presupuesto en el Municipio de Girardota del 2020 a julio de 2023

| VIGENCIA | PRESUPUESTO APROPIADO | EJECUCIÓN INGRESOS | EJECUCIÓN GASTOS |
|-----------------|------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 2020 | \$ 99.262.611.469,73 | \$ 93.753.262.649,13 | \$ 82.738.183.605,51 |
| 2021 | \$ 152.537.488.482,10 | \$ 140.738.179.630,07 | \$ 127.263.550.890,16 |
| 2022 | \$ 158.322.283.719,43 | \$ 147.370.220.619,73 | \$ 151.224.638.474,15 |
| 2023 a JULIO | \$ 154.985.782.345,23 | \$ 109.132.241.540,02 | \$ 117.362.426.138,56 |

Nota: Información suministrada por el Municipio de Girardota en la fecha 16 de agosto de 2023.

El buen comportamiento de la ejecución del presupuesto en el Municipio de Girardota, es la materialización del compromiso del ente territorial en realizar un seguimiento permanente y ante la comunidad de la gestión de todas las dependencias que hace parte del presupuesto general municipal.

Análisis de los Ingresos Tributarios en Valores Constantes de los Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para las vigencias 2019 - 2022

Para Gobs Estrategias Públicas (2023) analizar el recaudo en términos constantes permite reconocer el efecto de la inflación en los ingresos municipales. Lo anterior es propicio para indicar que los ingresos tributarios en los municipios adscritos al Área Metropolitana del Valle de Aburrá mantienen una tendencia creciente, que en algunos casos y/o periodos es superior a la inflación, la cual, en diciembre de 2022 fue del 13.12%, siendo La Estrella, Sabaneta y Girardota los que mantienen el incremento más alto del **17%**, **10%** y **9%** respectivamente, cuya información completa es como sigue:

Tabla 2

Ingresos Tributarios expresados en millones de pesos de Colombia

| Municipio | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación 19-22 | Variación 20-22 | Variación 21-22 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| La Estrella | 54.330 | 56.533 | 64.413 | 75.210 | 38% | 33% | 17% |
| Sabaneta | 131.635 | 129.596 | 130.383 | 143.940 | 9% | 11% | 10% |
| Girardota | 46.518 | 42.701 | 48.683 | 53.297 | 15% | 25% | 9% |
| Copacabana | 39.733 | 39.302 | 38.572 | 41.531 | 5% | 6% | 8% |
| Barbosa | 24.864 | 25.128 | 22.261 | 23.806 | -4% | -5% | 7% |
| Itagüí | 267.707 | 265.188 | 287.261 | 307.052 | 15% | 16% | 7% |
| Envigado | 280.438 | 266.166 | 248.990 | 265.580 | -5% | 0% | 7% |
| Caldas | 30.638 | 29.243 | 28.543 | 30.162 | -2% | 3% | 6% |
| Medellín | 1.828.681 | 1.755.568 | 1.855.666 | 1.785.920 | -2% | 2% | -4% |
| Bello | 154.378 | 152.913 | 190.496 | 177.309 | 15% | 16% | -7% |

Nota: Datos obtenidos del análisis realizado por Gobs Estrategias Públicas en el primer semestre del año 2023.

Sistema Tributario del Municipio de Girardota

El sistema tributario de Girardota se encuentra compuesto principalmente por el Estatuto Tributario Nacional, el Estatuto Tributario del Municipio regulado por el Acuerdo Municipal 019 de 2018 y el Decreto Municipal Reglamentario 024 de 2019, cuyos principios y administración de los tributos es como sigue:

El fundamento y desarrollo del sistema tributario del Municipio de Girardota se basa en los principios de jerarquía de las normas, deber de contribuir, irretroactividad de la ley tributaria, equidad, eficiencia, progresividad, igualdad, competencia material, protección a las rentas, unidad de presupuesto, control jurisdiccional, respeto de los derechos fundamentales, la buena fe, responsabilidad del Estado, legalidad y representación.

En el Municipio de Girardota radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro de los impuestos municipales. (Concejo Municipal de Girardota, 2018, p. 2-3)

Los Principales Impuestos en el Estatuto Tributario Municipal de Girardota

Impuesto Predial Unificado

La primera acepción del Impuesto Predial Unificado se extrae del Acuerdo Municipal 019 de 2018, en donde se indica que es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo frente al respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el Municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea y a cualquier título que lo haya adquirido. (Concejo de Girardota, 2018, p. 7)

Al analizar el Impuesto Predial Unificado se hace necesario indicar que este tributo es progresivo en la medida en que propiedades de mayor valor en general tienden a pagar un mayor porcentaje de tributo. Sin embargo, la eficiencia de este impuesto depende de las dinámicas urbanas y de las relaciones entre los individuos que pueden modificar su incidencia: como el impuesto grava la tenencia de un bien, no busca directamente conocer la capacidad de pago del propietario, por lo que la contribución puede trasladarse por ejemplo del propietario a un arrendador y este a su

vez la puede esquivar subarrendando una parte del inmueble. (Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, 2018, p. 55)

Impuesto de Industria y Comercio

Se genera el Impuesto de Industria y Comercio en todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en el Municipio de Girardota, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos o a través del uso de tecnologías de información y comunicación, dentro de los términos y lineamientos señalados en el Acuerdo Municipal 019 de 2018 y la ley. (Concejo de Girardota, 2018)

En cuanto a la importancia del Impuesto de Industria y Comercio el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2018) indicó que el recaudo de este impuesto representa casi un 40% de los ingresos tributarios municipales, lo que implica un porcentaje de casi un 1% del PIB nacional. El ICA es, entonces, la mayor fuente de financiamiento que por concepto de impuestos tienen en la actualidad los municipios colombianos. (p. 54)

Los Principios Constitucionales del Sistema Tributario Nacional

La Equidad en el Ejercicio de los Derechos de los Contribuyentes

Según Bravo (2000) los filósofos que han estudiado la materia indican que la equidad consiste en dar a cada uno lo suyo. Aquí el derecho de que se trata, cualquiera que sea, para ser justo debe ser reconocido de acuerdo con una medida de igualdad, por ello la balanza es el emblema por excelencia de la justicia (p. 96).

Para definir el principio de equidad es menester recurrir a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2011, como se citó en Bolaños et al., 2022) en donde se afirma que:

El principio de equidad tributaria es la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia y por ello proscribe formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados tanto por desconocer el mandato de igual regulación legal cuando no

hay razones para un tratamiento desigual, como por desconocer el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual. La Corte también ha diferenciado entre la equidad vertical y la equidad horizontal y para la configuración teórica de esos conceptos ha recurrido al principio de progresividad. Así, en virtud de la equidad horizontal, las personas con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera mientras que, de acuerdo con la equidad vertical, las personas con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida (p. 71).

La diferencia entre los principios de equidad y progresividad es desarrollada por Arias et al. (2014) al expresar:

Una diferencia importante entre ellos consiste en que el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás. (p. 21)

Un ejemplo de lo que se acaba de mencionar es expuesto por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2018), en donde indicaron:

Así, por ejemplo, un impuesto a la riqueza del 10% a todos los contribuyentes sería equitativo, porque el 10% de un patrimonio grande sería más dinero que el 10% de un patrimonio pequeño. Pero este impuesto no sería progresivo, porque les cobra a las personas de bajos ingresos en la misma proporción que a las de altos ingresos. (p. 10)

La Eficiencia y la Legitimación para el Recaudo de los Tributos

La justificación de los tributos y su correspondencia con el principio de eficiencia se logra observar en Mora et al. (2016) cuando ilustran:

El hombre es un ser social. En su origen, formación, intereses, carencias y aspiraciones necesita relacionarse con los demás seres humanos; es en esta interrelación donde logra alcanzar

el pleno desarrollo personal. De la convivencia con los otros se precisa la existencia de una institución que haga posible la satisfacción de las necesidades básicas y fundamentales de los miembros de la colectividad; para ese efecto surge el Estado como ente regulador de las relaciones entre sus integrantes. El Estado asume una serie de obligaciones que implican un complejo entramado organizativo y administrativo para viabilizar el desarrollo de la sociedad, lo cual es sustentable siempre que haya la disponibilidad de recursos económicos que le permitan cumplir eficazmente la función pública; una fuente importante de los recursos proviene de la imposición que el Estado hace a sus gobernados de entregar parte de su riqueza, es decir de pagar lo que se conoce como tributo, contribución o impuesto. (p. 203)

El principio de eficiencia para Toro (2021) lo hace un componente medular de justicia tributaria puesto que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes puede conducir a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas solo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos.

El Principio de Progresividad Como Máximo Exponente de la Justicia

Para Romero et al. (2013) el desarrollo jurisprudencial del principio de progresividad lo hace efectivo en materia de impuestos directos, mediante el establecimiento de tarifas progresivas respecto de un mismo gravamen, según los niveles de renta o patrimonio del contribuyente. A diferencia de lo que ocurre en materia de impuestos indirectos, como el IVA, en donde la progresividad es más difusa, y parte de la presunción relativa a la mayor capacidad adquisitiva de aquellas personas que gastan en bienes o servicios más costosos y menos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas, los cuales son gravados con tarifas más altas.

Arias et al. (2014) concibe el principio de progresividad como:

Una manifestación de la equidad vertical, con el que se persigue que el sistema tributario sea justo, mediante la materialización de la exigencia al legislador de que tenga en cuenta cuando establece un tributo, la capacidad contributiva de las personas, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deben asumir obligaciones mayores. (p. 21)

5. Metodología

El enfoque entregado a la monografía es mixto, pues tiene aspectos cualitativos como el análisis del Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio consagrados para el Municipio de Girardota, y el estudio de los principios constitucionales del sistema tributario; de igual forma, se presentan talantes cuantitativos como cuando se ilustran los números hallados en la política fiscal desarrollada en este ente territorial; creando una aproximación holística que combina datos estadísticos con perspectivas contextualizadas.

Gómez et al. (2018) expresa que el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia desarrolla el concepto de autonomía de las entidades territoriales, para esto involucra necesariamente supuestos cualitativos y cuantitativos en su obra, que son aprehendidos para el desarrollo de esta investigación, a saber:

A partir de la descentralización en Colombia, los entes territoriales han adoptado medidas en materia tributaria que permiten fortalecer los ingresos locales desde el punto de vista impositivo. Algunas apuntaron a aumentar y actualizar las bases gravables, además de incrementar el monto y la eficiencia del recaudo. Dentro de las facultades otorgadas a los Municipios, la Constitución Política determina la autonomía de las entidades territoriales, y en el numeral tercero menciona la potestad que estos tienen en cuanto a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (p. 74)

El método empleado para elaborar la monografía tiene como estrategia la recolección de datos y evidencias, con el fin de detallar la simpatía del Estatuto Tributario de Girardota para con los principios constitucionales en que se funda el sistema tributario nacional.

La técnica utilizada es la descripción de los elementos involucrados en la investigación partiendo desde la historia y estructura fiscal del Municipio de Girardota, para continuar con la evolución de los principios en que se funda el sistema tributario nacional como la equidad, eficiencia y progresividad, y culminar en la representación de la benevolencia de la norma y las cuestiones objeto de cambio.

En una investigación similar, Restrepo et al. (2017) abordó el análisis de los Estatutos Tributarios del Departamento de Caldas, bajo el análisis cualitativo y cuantitativo, determinando lo que a continuación se extrae:

Durante los meses de abril y mayo del año 2015 se consultó la página web de los municipios del departamento de Caldas con el fin de obtener el estatuto tributario que regía en cada uno de ellos, y determinar si los tributos contenidos en los mismos gozaban del principio de reserva de ley, esto es, si estaban siendo cobrados porque una ley lo había autorizado; como algunos no lo tenían en la página, se les solicitó mediante derecho de petición, remitir copia de los acuerdos vigentes que fueron emitidos para decretar tributos en el municipio o, en su defecto, del estatuto de rentas del municipio. En respuesta al derecho de petición algunos municipios remitieron el estatuto de renta o los acuerdos municipales vigentes a la fecha, con lo que se logró obtener la información suficiente para desarrollar el trabajo de investigación propuesto. Se recopiló la información de los veintisiete municipios del departamento.

Una vez recibida la información, se procedió a la lectura y análisis de los acuerdos municipales para extraer de allí los tributos fijados, se realizó una matriz de análisis con el fin de clasificar los tributos y validar cada uno de ellos con la normatividad vigente para poder determinar si el tributo cobrado estaba respaldado por una ley expedida por el congreso de la república. Las normas que sirvieron de validación fueron la constitución nacional, las leyes existentes, las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y los conceptos del Departamento de Apoyo Fiscal “DAF”.

Previo a la revisión de los tributos, se estudió la Constitución Nacional de Colombia en lo relacionado con el principio de reserva de ley y la potestad tributaria, al igual que se revisó la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo relacionado con este tema. Una vez obtenidos los resultados, fueron comunicados en la ciudad de Manizales en la gran jornada tributaria que se lleva a cabo, cada año, en la Universidad de Manizales, donde asisten personas de todos los municipios de Caldas. (pp. 19-20)

6. Resultados

6.1. El Impuesto Predial y su Desarrollo Normativo en Girardota

El Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Girardota Antioquia se encuentra contemplado en el Acuerdo Municipal 019 de 2018 (Concejo de Girardota, 2018) en donde se hallan estipulados sus elementos constituidos como lo son los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas, ofreciendo a los contribuyentes la posibilidad de realizar el pago a través de la página web del Municipio de Girardota www.girardota.gov.co, utilizando la tarjeta débito o la tarjeta crédito de su elección, o acudiendo a las oficinas de las entidades financieras autorizadas por el municipio y exhibir la factura para su correspondiente pago, cuyo documento es entregado en la Tesorería del Municipio de Girardota, se envía al correo electrónico autorizado por el contribuyente o se entrega en la dirección física suministrada por el ciudadano que contemple una nomenclatura urbana; todo esto de acuerdo al calendario tributario emitido por el Municipio de Girardota en cada vigencia fiscal, el cual, para el año 2023 es el Decreto Municipal 092 del primero (1) de diciembre de 2022 (Municipio de Girardota, 2022).

El cobro del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Girardota (Antioquia) se efectúa de forma semestral y tiene un descuento por pronto pago del cinco por ciento (5%) para la vigencia actual pagando previamente todo el tributo en el primer semestre del año. Este tributo cuenta con la posibilidad de ser cancelado por cuotas mensuales mediante las facilidades de pago otorgadas a través del Decreto Municipal 15 del dos (2) de febrero de 2022 (Alcaldía de Girardota, 2022), lo que propende a la salud financiera de las familias y sociedades.

Al analizar el principio de equidad en el Impuesto Predial Unificado que se cobra en el Municipio de Girardota se visualiza que el pago del tributo y los beneficios fiscales se distribuyen entre todos los contribuyentes, sin distinción alguna por raza, sexo, ingresos, cantidad de bienes, religión, entre otros. El comportamiento de la ejecución de los ingresos y gastos en los presupuestos anuales del municipio de Girardota se evidencia un adecuado recaudado que permite realizar la inversión social en dicha jurisdicción. Al estudiar la aplicación del principio constitucional de la eficiencia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Girardota se acude al análisis efectuado por Gobs Estrategias Públicas (2023) en donde se observa una disminución en

términos reales en todos los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en el periodo 2021 – 2022, lo que los hace poco eficientes, cifras que en detalle son:

Tabla 3

Ingresos del Impuesto Predial Unificado indicados en millones de pesos de Colombia

| Municipio | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación 19-22 | Variación 20-22 | Variación 21-22 |
|--------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| La Estrella | 12.858 | 12.598 | 16.706 | 16.683 | 30% | 32% | 0% |
| Envigado | 127.789 | 114.515 | 107.561 | 106.130 | -17% | -7% | -1% |
| Girardota | 8.532 | 9.700 | 12.833 | 12.452 | 46% | 28% | -3% |
| Caldas | 9.395 | 11.402 | 10.687 | 10.114 | 8% | -11% | -5% |
| Sabaneta | 47.414 | 50.417 | 53.673 | 50.336 | 6% | 0% | -6% |
| Itagüí | 55.318 | 72.017 | 77.242 | 72.175 | 30% | 0% | -7% |
| Medellín | 752.501 | 763.174 | 778.234 | 716.405 | -5% | -6% | -8% |
| Bello | 52.850 | 57.515 | 60.866 | 55.875 | 6% | -3% | -8% |
| Copacabana | 10.885 | 11.002 | 10.522 | 9.289 | -15% | -16% | -12% |
| Barbosa | 6.054 | 6.467 | 6.365 | 5.618 | -7% | -13% | -12% |

Nota: Datos obtenidos del análisis realizado por Gobs Estrategias Públicas en el primer semestre del año 2023.

El pago del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Girardota (Antioquia) es eficiente, además, porque aunque se cause el primero (1) de enero de cada año, el cobro se hace en dos (2) cuotas, una que se paga en el mes de junio y la otra que se cancela en diciembre, lo que hace que el contribuyente obtenga más tiempo para el pago del tributo y que pueda hacerse merecedor del descuento por pronto pago al cancelar toda la vigencia fiscal territorial en la primera cuota, es decir, en el mes de junio.

En cuanto al principio de progresividad se expresa que la aplicación en el Impuesto Predial Unificado que se instituye en el Municipio de Girardota esta determinado porque se cobra según el avalúo catastral de cada propiedad, lo que indica que existe diferentes tarifas dependiendo del rango en que se halla el avaluo del inmueble, protegiendo con esto las personas de escasos recursos y las

sociedades que están empezando a desarrollar la prestación de servicios y su actividad comercial e industrial.

Según el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 (Colombia, Congreso de la República, 1990) la tarifa del Impuesto Predial Unificado será fijada por los respectivos Concejos Municipales y oscilará entre el uno (1) por mil y 16 por mil del avalúo, en donde debe establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, según los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, si es una vivienda popular, la verificación si es una pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria, si son terrenos urbanizables no urbanizados, y si son terrenos urbanizados no edificados; cuestión que es cumplida por el Municipio de Girardota (Antioquia), a través del Estatuto Tributario Municipal, pues establece una tarifa progresiva para el cobro del Impuesto Predial Unificado teniendo en cuenta la destinación habitacional, industrial-agroindustrial, agrícola-pecuario-acuícola-agroforestal, comercial y por destinaciones codificadas definidas en el mismo acto administrativo, así como por el rango del avalúo; en donde lo único para mejorar es que no se contempla una tarifa del Impuesto Predial Unificado para la zona rural que la diferencie de la zona urbana, situación que lo hace carente de equidad, puesto que en la zona rural se concentra la mayor población del municipio y que son personas con unas condiciones particulares merecedoras de una protección especial, que confluye en la omisión de medir a los iguales de forma idéntica y a los desiguales de manera desigual.

6.2. El Impuesto de Industria y Comercio en el Territorio del Municipio de Girardota

El artículo 363 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) expresa que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad; por su parte, el numeral noveno, del artículo 95, de la misma disposición constitucional, establece que es obligación de todos los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Se establece una estrecha relación del principio de equidad y el principio de igualdad que también tiene rango constitucional, en donde se fija de manera clara la capacidad contributiva como punto de partida para su materialización. Los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional han exhibido que el principio de equidad comporta un claro desarrollo del derecho fundamental de igualdad,

razón por la cual se proscribe toda formulación legal que consagren tratamientos tributarios diferentes que no tengan justificación. En este sentido el tributo debe ser aplicado a todos aquellos sujetos que tengan capacidad contributiva y que se hallen en las mismas circunstancias de hecho (Corte Constitucional, 2011). El principio de equidad aplicado al Estatuto Tributario del Municipio de Girardota, concretamente al Impuesto de Industria y Comercio, esta direccionado a que exista un equilibrio de las cargas que la administración tributaria impone a los contribuyentes que se encuentran en una capacidad económica similar, para que soporten una carga tributaria igual.

Desde la óptica del principio de la eficiencia, la mejor manera de entregar un resultado es a través de la medición de los ingresos en los últimos años y su comparación con los municipios que componen el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por esta razón, se acude al análisis realizado por el grupo interdisciplinario que acompañan a los gobiernos territoriales Gobs Estrategias Públicas (2023), en donde se destaca que el crecimiento de los ingresos por concepto del Impuesto de Industria y Comercio en Girardota indica una recuperación de la actividad económica por encima de la inflación de 2022 que fue de 13.12%, cuyos datos ponderados se presentan así:

Tabla 4

El Impuesto de Industria y Comercio en millones de pesos de Colombia

| Municipio | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación 19-22 | Variación 20-22 | Variación 21-22 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Copacabana | 11.635 | 12.265 | 13.829 | 17.291 | 49% | 41% | 25% |
| Barbosa | 10.425 | 10.188 | 8.998 | 11.050 | 6% | 8% | 23% |
| La Estrella | 29.885 | 32.782 | 35.751 | 43.499 | 46% | 33% | 22% |
| Caldas | 9.758 | 10.395 | 9.340 | 11.150 | 14% | 7% | 19% |
| Bello | 54.783 | 52.807 | 59.348 | 69.072 | 26% | 31% | 16% |
| Itagüí | 138.291 | 117.162 | 141.393 | 162.110 | 17% | 38% | 15% |
| Envigado | 74.247 | 76.209 | 71.930 | 81.264 | 9% | 7% | 13% |
| Girardota | 25.461 | 25.015 | 26.989 | 30.451 | 20% | 22% | 13% |
| Sabaneta | 49.716 | 51.161 | 51.124 | 57.178 | 15% | 12% | 12% |
| Medellín | 655.339 | 639.865 | 667.929 | 654.826 | 0% | 2% | -2% |

Nota: Datos obtenidos del análisis realizado por Gobs Estrategias Públicas en el primer semestre del año 2023.

El artículo 42 y siguientes del Estatuto Tributario Municipal de Girardota (Concejo Municipal, 2018) establece un sistema preferencial del Impuesto de Industria y Comercio dirigido a los pequeños contribuyentes, en el que se libera de la obligación de presentar la liquidación privada y en donde se liquida mensualmente el impuesto a cargo, establecido para las personas naturales que tengan solo un establecimiento de comercio y que el año anterior los ingresos brutos totales provenientes de la actividad industrial, comercial o por servicios sean iguales o inferiores a 3.500 UVT de ese año fiscal. Estos contribuyentes son de tres (3) clases a saber:

Contribuyente menor: Son las personas naturales que no ejercen su actividad en su domicilio y no efectúan las actividades ambulantes, motorizadas o estacionarias.

Contribuyente domiciliario: Realizan las actividades en inmuebles de destinación habitacional (Sala, comedor, habitación), por ventanilla o por puerta principal o adicional; siempre y cuando dicho establecimiento de comercio figure a nombre de alguno de los miembros familiares que habiten dicha propiedad y que sea administrado por ellos mismos, sin empleados a cargo.

Contribuyente de las actividades ambulantes, motorizadas, estacionarias y de la plaza de intercambio comercial: Representan las actividades ejecutadas por los venteros ambulantes, motorizados y estacionarios, supeditado al respectivo permiso expedido por la entidad competente. Se liquidará el impuesto por mes o fracción de mes del permiso otorgado. Esta Tarifa también será aplicable a los contribuyentes ubicados en la plaza de intercambio comercial del Municipio de Girardota (Plaza de Mercado).

La observación radica en que el principio de progresividad como pilar fundamental para establecer el sistema tributario municipal se ve inmerso en una cuestión que amerita una mejora en el futuro en el acápito tarifario, puesto que si bien la tarifa del contribuyente menor es de 1,10 Unidades de Valor Tributario (UVT), la tarifa para el contribuyente domiciliario y el contribuyente de las actividades ambulantes, motorizadas, estacionarias y de la plaza de intercambio comercial es igual, la cual, es de 0,55 Unidades de Valor Tributario (UVT), sin diferenciar las calidades de uno y otro contribuyente, haciendo el Impuesto de Industria y Comercio del régimen preferencial carente de progresividad en estos últimos sujetos pasivos.

7. Conclusiones

El Impuesto Predial Unificado sería más atractivo si el descuento pasa del cinco por ciento (5%) al diez por ciento (10%) de la vigencia actual únicamente, cuestión que conduce a que el contribuyente que se vio inmerso en dificultades económicas pueda pagar el tributo atrasado junto con el impuesto de la vigencia actual, pues no puede haber divisiones de periodos, con lo que la administración municipal adquiere los recursos que aumentan la liquidez, situación que permite que el ente territorial pueda seguir con el cumplimiento del plan de desarrollo respectivo y contribuya a la recuperación de la cartera. Los descuentos por pronto pago también se consideran establecidos para las personas que no se encuentran en mora, pues es una medida para provocar el cumplimiento voluntarios de las obligaciones. Se constituye en un beneficio económico para todos los contribuyentes que opten por pagar la totalidad del impuesto en determinadas fechas, caso en el cual, la obligación es exigible, pero no se encuentra en mora.

Las bondades de pagar el Impuesto de Industria Comercio deben ser objeto de difusión en los diferentes canales de comunicación con los que cuenta el Municipio de Girardota, como es el caso de la deducción del pago de este impuesto según el artículo 115 del Estatuto Tributario Nacional en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios, en donde los ingresos tienen nexo de causalidad con la actividad realizada, acontecimiento que atrae a la industria, el comercio o los prestadores de servicios a tributar en el Municipio de Girardota bajo el amparo de las reglas de territorialidad del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016.

El fundamento constitucional y legal para que los municipios puedan establecer beneficios tributarios a sus contribuyentes se desprende del artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que determina la autonomía de las entidades territoriales los que desde luego deberán adoptar dentro de los límites impuestos en la misma Constitución o la Ley. Es así como en desarrollo de la norma constitucional, el numeral séptimo del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 indica que a los Concejos Municipales le asiste la facultad de establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas de conformidad con la ley, cuyo objetivo es un mayor recaudo producto de que los contribuyentes se acojan a la medida en virtud del efecto

producido de pagar un menor valor de la deuda existente y conseguir ponerse al día con la administración.

Diferenciar las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Girardota para el contribuyente domiciliario y el contribuyente de las actividades ambulantes, motorizadas, estacionarias y de la plaza de intercambio comercial, con el fin de mantener incólume la aplicación del principio constitucional de progresividad y que este tributo sea cobrado según las particularidades económicas que representa esta dualidad de conceptos; pues ambos sectores resultan claramente desiguales, dado que no es lo mismo trabajar en la casa que en la calle, cuestión que aunque popular tiene mucho de fondo, porque si no se plasma la diferencia se vulnera también el principio de equidad, dado que no se está tratando a los iguales de la misma forma y a los desiguales de manera diferente.

El principio de eficiencia en el Municipio de Girardota debe basarse fundamentalmente en el hecho de que los contribuyente paguen los impuestos al menor costo social posible, en donde no basta que la Secretaría de Hacienda y Desarrollo de Girardota sea eficiente en el recaudo, si no, que se requiere que el municipio facilite los medios para el pago del Impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto Predial Unificado en la jurisdicción municipal y que capacite a los contribuyentes constantemente hasta que se convierta el pago de los tributos en una política de vida, orientada a las personas naturales y jurídicas que quieran adoptar una cultura ciudadana ejemplarizante para las próximas generaciones, tal y como hoy la tienen impregnada en su ser la mayoría de los obligados.

El Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Girardota está concebido para que sea una de las principales fuentes de asignación de recursos y que perdure en el tiempo; sin embargo, este tributo no ha sido aprovechado en todo su potencial recaudador, puesto que por la desactualización padecida en décadas se hace difícil aceptar que en el año 2019 se hubiera presentado una modificación de avalúos que trajeron como consecuencia un mayor impuesto para la comunidad. Es este el desafío que debe asumir actualmente el Municipio de Girardota y realizar un trabajo de concientización que legitime el cobro que sus funcionarios realizan cada día.

El Impuesto Predial Unificado es simple, transparente y fácil de recaudar y administrar, lo que hace casi imposible la evasión, pero su pago puede convertirse en resistido por la comunidad por el aumento de los avalúos luego de la ausencia de las actualizaciones catastrales en los periodos dispuestos en la norma. La realización de las actualizaciones catastrales cada cinco (5) años como lo ordena la Ley 14 de 1983 y el Decreto Reglamentario Presidencial 3496 de 1983 permitiría unos mayores ingresos para el Municipio de Girardota, en donde el impacto social es menor, logrando que los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad coexistan en el sistema tributario municipal y que estos pilares sirvan para la consecución de los recursos necesarios para el cumplimiento del plan de desarrollo de cada mandatario, todo esto en el marco de la legitimidad de su imposición, situación que se presenta porque el alza del avalúo catastral es constante y no sorpresiva y acumulada.

En el Impuesto de Industria y Comercio las tarifas, aunque fueron estipuladas en la Ley 14 de 1983, es cada ente territorial el que le asigna el valor a pagar por las actividades comerciales, industriales y de servicios, pues la norma solo coloca un rango, lo que hace que el Municipio de Girardota este constantemente supervisando que los milajes asignados estén ajustados a los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Para esto se recomienda analizar los sujetos pasivos de este tributo y llegar a cada uno de ellos para conocer su percepción del cobro que se le realiza, los canales de pago, las formas de pago, con lo que se busca que los impuestos obtengan la legitimidad anhelada y que se aumente el recaudo en esta jurisdicción.

La forma como se encuentra definido el Impuesto de Industria y Comercio hace que existan jurisdicciones que gravan los ingresos con base en la diferencia del Impuesto de Renta y el Impuesto de Industria y Comercio, lo cual, los lleva a una doble tributación, acontecimiento que no está en línea con los principios de equidad, eficiencia y progresividad; situación que se debe tener presente en el Municipio de Girardota, puesto que los contribuyentes pueden tener presencia en varios municipios del país y fuera de este. Para esto, en el proceso de fiscalización se debe procurar que a los contribuyentes se le reconozcan los ingresos pertenecientes a esta jurisdicción únicamente, según las reglas de territorialidad vigentes, todo debidamente documentado en las investigaciones respectivas y bajo la cobertura del derecho fundamental del debido proceso.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Girardota. (2019). *Decreto Municipal 024 del ocho (8) de marzo de 2019: Por medio del cual se reglamenta el acuerdo Nro. 019 de 2018 "Por medio del cual se expide el estatuto tributario del Municipio de Girardota" y se expide el régimen procedimental y sancionatorio en materia tributaria para el Municipio de Girardota y se dictan otras disposiciones.*
- Alcaldía Municipal de Girardota. (2022). *Decreto Municipal 015 del dos (2) de febrero de 2022: Por medio del cual se expide el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera para el Municipio de Girardota y se dictan otras disposiciones.*
- Alcaldía Municipal de Girardota. (2022). *Decreto Municipal 092 del primero (1) de diciembre de 2022: Por medio del cual se establece el calendario tributario para la vigencia 2023 y otras disposiciones de carácter tributario y procedimental.*
- Alcaldía Municipal de Girardota (2023, marzo 12). Presentación, Mi municipio en <https://www.girardota.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Presentacion.aspx>
- Alomia, M.; Orrego, D. (2020). Análisis al estatuto tributario del municipio de López De Micay Cauca. (Tesis para obtener el título de Magíster, Universidad de Manizales). <https://ridum.umanizales.edu.co/bitstream/handle/20.500.12746/5749/Tesis%20%20Mayery%20y%20Diana%20evaluado%20js.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arias, D.; Arias, M. (2014). El impuesto a la renta para la equidad (cree): un análisis desde los principios constitucionales del derecho tributario hasta el ideal impositivo de Stiglitz. *Revista Diálogos de Derecho y Política* # 15. (Medellín). 6 – 25.
- Bolaños, A; Chambo, D; Arroyave, K; Añasco, J. (2022). El principio de progresividad. *Derecho Tributario un análisis de los principios que soportan la materia en Colombia*. Popayán. Sello Editorial Uniautónoma del Cauca. Capítulo 8. Páginas 69 – 76.
- Bravo, J. (2000). *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*. Tercera Edición. Legis Editores S.A.
- Cajamarca, I. (2023, enero 5). La inflación cierra 2022 sobre 13,12%, la más alta del siglo y se come el aumento del mínimo, Editorial La República S.A.S. en

<https://www.larepublica.co/economia/la-inflacion-cierra-2022-sobre-13-12-la-mas-alta-en-30-anos-y-se-come-el-alza-salarial-3518783#:~:text=La%20inflaci%C3%B3n%20cierra%202022%20sobre,come%20el%20aumento%20del%20m%C3%ADnimo>

Colombia. Congreso de la República. (1983). *Ley 14 de 1983: Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (1990). *Ley 44 de 1990: Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (1994). *Ley 136 de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2000). *Ley 617 de 2000: Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. Diario Oficial.

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

Colombia. Congreso de la República. (2022). *Ley 2277 de 2022: Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.

Colombia. Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C - 913 de 2011: demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 254 (parcial) del Estatuto Tributario Nacional instaurada por María Fernanda Silva Forero. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. Corte Constitucional.

Colombia. Presidencia de la República. (1983). *Decreto 3496 de 1983: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.

- Colombia. Presidencia de la República. (1989). *Decreto-Ley 624 de 1989: Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Concejo de Girardota. (2018). Acuerdo 019 del 28 de diciembre de 2018. Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Girardota.
- Concejo la Girardota. (2019). Acuerdo 016 del 28 de noviembre de 2019. Por medio del cual se establece el presupuesto general del Municipio de Girardota para la vigencia fiscal 2020.
- Concejo la Girardota. (2020). Acuerdo 018 del 24 de noviembre de 2020. Por medio del cual se establece el presupuesto general del Municipio de Girardota para la vigencia fiscal 2021.
- Concejo la Girardota. (2021). Acuerdo 013 del 18 de noviembre de 2021. Por medio del cual se establece el presupuesto general del Municipio de Girardota para la vigencia fiscal 2022.
- Concejo la Girardota. (2022). Acuerdo 013 del 28 de noviembre de 2022. Por medio del cual se establece el presupuesto general del Municipio de Girardota para la vigencia fiscal 2023.
- Contreras, M. (2018). Nueva ruralidad sostenible e incluyente en Girardota Antioquia. Tesis de pregrado en Arquitectura. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.
- Gobs Estrategias Públicas. (2023). Dirección de Estudios Fiscales. En: <https://gobs.com.co/wp-content/uploads/2023/04/Comparativo-AMVA-21-22-SC.pdf>
- Gómez, J. A., Cardona, C. & Aguirre, P. I. (2018). Propuesta de reforma al estatuto tributario municipal de Santa Rosa de Cabal como impacto a la competitividad empresarial. *Lúmina*, (19): 72 - 99. DOI: 10.30554/lúmina.19.2547.2018.
- Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA- (2014). Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. Edición No. 17. Dinámica Litografía. Medellín.
- Mendoza H; Campo, J; Clavijo, P. (2022, Julio 23). Tributación y dinámica económica regional en Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*. Bogotá D.C., volumen 14, número 1. en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2248-60462022000100207
- Mora, M; Bernal, O. (2016). El Sistema Tributario colombiano, desarrollo y principios básicos. Nariño. *Revista UNIMAR*, 34(2), 201-219

- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2018). Guía ciudadana a la tributación y el gasto del Estado colombiano. Recuperado de <https://www.ofiscal.org/guias-ciudadanas>
- Pandemia de COVID-19. (3 de marzo de 2023). En Wikipedia.
https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Pandemia_de_COVID-19&oldid=149636950
- Protestas en Colombia de 2021. (26 de febrero de 2023). En Wikipedia.
https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Protestas_en_Colombia_de_2021&oldid=149536651
- Restrepo, J. J. & Gómez. L. F. (2017). Principio de reserva de ley en Colombia a partir del análisis de los tributos municipales. Caso municipios de Caldas. *Lúmina*, (18): 8 - 31.
- Rodríguez, J. (2022, diciembre 11). Así se repartirá el Presupuesto General de la Nación en el 2023, Razón Pública en <https://razonpublica.com/asi-se-repartira-presupuesto-general-la-nacion-2023/>
- Romero, C; Grass, Y; García, X. (2013). Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. *Derecho y Políticas Públicas*. Páginas 67 – 77.
- Sánchez, J. (2020, febrero 4). Política Fiscal, Economipedia en <https://economipedia.com/definiciones/politica-fiscal.html>
- Toro, J. (2021). El impacto fiscal a la luz de los principios constitucionales del sistema tributario colombiano y la necesidad de moderar los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta. Bogotá. *Revista Derecho Fiscal* N° 19, paginas 45 – 87. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3864546>