

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	xxi
---------------	-----

CAPÍTULO I

Elementos fundamentales de lo territorial

1. EL CONCEPTO DE ESTADO	1
2. LAS FORMAS DE ESTADO.....	3
3. EL ESTADO UNITARIO Y EL FEDERAL. BREVE REPASO AL CASO COLOMBIANO Y AL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	6
4. LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN	11
4.1. La descentralización y sus modalidades.....	13
4.2. La desconcentración y la delegación	15
5. ENTIDADES TERRITORIALES. ASPECTOS GENERALES.....	19
6. EL TIPO NORMATIVO QUE INCORPORA ALGUNAS DECISIONES SOBRE LO TERRITORIAL.....	22
7. LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.....	23

CAPÍTULO II

Relaciones intergubernamentales

1. EL ALCANCE GENERAL DE LAS FACULTADES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO....	29
2. LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	30
3. LA ASIGNACIÓN DE TAREAS ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO	31
3.1. Criterio de la eficiencia.....	31
3.2. Uniformidad de políticas	32
3.2.1. Mantener la estabilidad económica.....	33
3.2.2. Modificar la distribución de los recursos	33
3.2.3. Obtener eficiencia en la localización de los recursos de la sociedad	34
3.3. El gusto de los ciudadanos.....	34

4.	REGLAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE LO NACIONAL Y LO TERRITORIAL	34
4.1.	Criterio del asunto dominante.....	34
4.2.	El interés subyacente y la delimitación de competencias.....	35
4.3.	El criterio de la homogeneidad	36
4.4.	Criterio de unidad y cohesión económicas	36
5.	LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y SUBSIDIARIEDAD	37

CAPÍTULO III

Elementos de lo intergubernamental en la tributación territorial

1.	ALGUNOS MÉTODOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA	41
1.1.	La disminución de la base gravable o de impuestos nacionales por concepto de tributos territoriales pagados.....	42
1.1.1.	En Estados Unidos de América.....	42
1.1.2.	En Colombia	44
2.	ASIGNACIÓN DE TRIBUTOS ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO	46
2.1.	Características de los tributos subnacionales.....	46
2.2.	Criterios para la asignación de tributos entre los diferentes niveles de gobierno.....	46
2.2.1.	Eficiencia de la administración	47
2.2.2.	Los efectos económicos de los tributos	47
2.3.	Clasificación de los tributos subnacionales desde el punto de vista de su estructura de administración.....	48
2.3.1.	Impuestos independientes.....	48
2.3.2.	Impuestos suplementarios.....	48
2.3.3.	Impuestos coparticipados	49
2.3.3.1.	El sistema simple de tributación en Colombia	50
2.3.3.2.	La sobretasa a la gasolina motor extra y corriente.....	52
2.3.3.3.	Los recursos del fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina	52
2.3.3.4.	El impuesto sobre vehículos automotores	53
2.3.3.5.	El impuesto de registro que se causa en la jurisdicción de Bogotá	53
3.	LA TITULARIDAD DE LOS TRIBUTOS	54
3.1.	La asignación y prohibición constitucional sobre impuestos.....	54
3.1.1.	La Unión Europea	55

3.1.2.	Los Estados Unidos de América	56
3.1.3.	Canadá	57
3.1.4.	Los Estados Unidos Mexicanos	58
3.1.5.	Colombia	59
4.	CRITERIOS PARA ESTABLECER EL NIVEL DE GOBIERNO TITULAR DE UN IMPUESTO.....	61
4.1.	El criterio formal	61
4.2.	El criterio orgánico	62
4.3.	El criterio material.....	62
4.4.	El criterio de movilidad.....	63
4.5.	El criterio histórico.....	63
5.	LAS FUENTES ENDÓGENAS Y EXÓGENAS	65
6.	COMPETENCIA INTERJURISDICCIONAL POR LOS IMPUESTOS	66
6.1.	La competencia abierta	66
6.1.1.	En Estados federales: caso Estados Unidos de América	66
6.1.2.	En estados unitarios: caso de Colombia	70
6.1.2.1.	En la Constitución	71
6.1.2.2.	En la ley	71
6.1.2.3.	En tributos específicos	71
6.2.	La competencia técnica.....	73
7.	EQUILIBRIO FISCAL ENTRE TERRITORIOS.....	75

CAPÍTULO IV

La autonomía de las entidades territoriales

1.	LA UNIDAD NACIONAL Y EL ESTADO UNITARIO	77
2.	LA UNIFORMIDAD LEGISLATIVA	79
3.	ALGUNAS MANIFESTACIONES DE AUTONOMÍA TERRITORIAL	80
3.1.	En presupuesto y planeación	80
3.1.1.	Lo presupuestal.....	80
3.1.2.	La planeación	82
3.2.	En los servicios públicos.....	82
3.3.	En minas.....	84
3.4.	En el orden público	86
3.5.	En salud.....	88
3.6.	En el transporte	91

CAPÍTULO V

La autonomía tributaria territorial

1.	AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN LOS ESTADOS FEDERALES: LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	94
2.	AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN ESTADOS UNITARIOS: CASO DE COLOMBIA.....	97
3.	LAS LEYES CREADORAS DEL IMPUESTO TERRITORIAL	98
4.	LA LEY QUE ESTABLECE EN FORMA DIRECTA EL TRIBUTO SIN MEDIAR ACTO TERRITORIAL.....	98
4.1.	La sobretasa al consumo de gasolina para la construcción de sistema de transporte masivo	99
4.2.	Impuesto de espectáculos públicos con destino al deporte.....	101
5.	CREACIÓN DE UN TRIBUTO SIN LEY DE AUTORIZACIONES	102
6.	FACULTADES EXTRAORDINARIAS O DELEGACIÓN NORMATIVA EN EL EJECUTIVO TERRITORIAL PARA LA CREACIÓN DE TRIBUTOS O LA FIJACIÓN DE SUS ELEMENTOS	103
7.	LOS ACTOS NORMATIVOS DE LAS ASAMBLEAS Y CONCEJOS	104
8.	EL DESTINO DE LAS RENTAS.....	105
8.1.	Algunas precisiones previas sobre el destino de las rentas	106
8.2.	Criterios de definición del destino	107
8.2.1.	Criterio de mayor autonomía o devolutivo	107
8.2.2.	Criterio de menor autonomía o retentivo.....	107
8.3.	La destinación de la renta endógena en la ley.....	108
8.4.	La destinación de la renta endógena en estados de excepción.....	112
8.5.	La destinación de la renta exógena en la ley	114

CAPÍTULO VI

Algunos principios tributarios territoriales

1.	LOS ELEMENTOS DE LA EXACCIÓN FISCAL.....	115
1.1.	El sujeto activo	116
1.2.	El sujeto pasivo.....	116
1.3.	El hecho generador o hecho imponible	117
1.4.	La base gravable.....	119
1.5.	La tarifa	119
2.	EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	119
2.1.	El subprincipio de predeterminación.....	122

2.1.1.	La jurisprudencia de la Corte Constitucional en la aplicación del subprincipio de predeterminación	123
2.1.1.1.	Criterio de menor autonomía, o retentivo	123
2.1.1.2.	Criterio de mayor autonomía, o devolutivo	123
2.1.1.3.	El criterio flexible	127
2.1.1.4.	Un periodo de negación del Consejo de Estado al criterio flexible definido por la Corte Constitucional sobre el impuesto de teléfonos urbanos hasta el año 2009.....	128
2.1.1.5.	La consolidación del criterio flexible por parte de la Corte Constitucional	134
2.1.2.	La jurisprudencia del Consejo de Estado en la aplicación del subprincipio de predeterminación	136
2.1.3.	La posible convergencia entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado en el criterio flexible del subprincipio de predeterminación.....	144
2.2.	El subprincipio de identidad	144
2.2.1.	La jurisprudencia de la Corte Constitucional en la aplicación del subprincipio de identidad.....	145
2.3.	El subprincipio de certeza.....	146
2.3.1.	La jurisprudencia de la Corte Constitucional en la aplicación del subprincipio de certeza.....	148
2.3.2.	El principio de certeza sobre el monto del tributo a recaudar.....	151
2.3.2.1.	El monto límite fijado en forma directa en la ley.....	152
2.3.2.2.	El monto límite fijado en lo subnacional a partir de parámetros descritos en la ley: el caso del alumbrado público	153
3.	LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, EQUIDAD, PROGRESIVIDAD, EFICIENCIA E IRRETROACTIVIDAD	154
3.1.	El principio de igualdad	155
3.2.	El principio de equidad.....	158
3.3.	El principio de progresividad	159
3.4.	El principio de eficiencia.....	160
3.5.	El principio de irretroactividad.....	162
4.	PRINCIPIOS DE LA BUENA FE, CONFIANZA LEGÍTIMA, SEGURIDAD JURÍDICA, LAS MERAS EXPECTATIVAS Y LAS SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS.....	165
4.1.	La buena fe	165
4.2.	La seguridad jurídica	167
4.3.	La confianza legítima.....	169
4.4.	Las meras expectativas y las situaciones jurídicas consolidadas	170
5.	EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.....	172

CAPÍTULO VII

Esquemas de desgravación territorial

1.	LA DELIMITACIÓN DE ALGÚN ELEMENTO DEL TRIBUTO	175
2.	LAS PROHIBICIONES DE GRAVAR CIERTAS ACTIVIDADES.....	178
3.	LAS AMNISTÍAS Y LOS PERDONES TRIBUTARIOS.....	183
3.1.	Las amnistías en leyes de autorización, en las ordenanzas o los acuerdos, o en ambos	186
3.1.1.	La innecesaria ley de autorizaciones.....	186
3.1.2.	La razón de una ley de autorización para las conciliaciones.....	188
4.	LAS EXENCIONES.....	189
4.1.	Las exenciones tributarias territoriales en la ley.....	189
4.2.	Exenciones en los tratados internacionales.....	191
4.3.	Las exenciones en los estados de excepción	194
4.4.	Los límites temporales de las exenciones territoriales	197
4.5.	El impacto financiero de las exenciones y demás beneficios fiscales. La transparencia fiscal	198
5.	LOS VISTOS BUENOS PREVIOS DE AUTORIDADES NACIONALES.....	200
5.1.	En los beneficios fiscales	200
5.2.	En el endeudamiento territorial.....	201
6.	LA CARGA FISCAL.....	203
6.1.	La presión tributaria.....	204
6.2.	Presión fiscal equivalente	206
6.3.	La tasa efectiva de tributación	206
7.	EL DÍA DE LA LIBERTAD TRIBUTARIA (<i>TAX FREEDOM DAY</i>)	210
8.	EL DÍA DE VACACIONES TRIBUTARIAS (<i>TAX HOLIDAY</i>).....	211

CAPÍTULO VIII

La doble imposición interna y la territorialidad

1.	LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL	213
2.	LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNA.....	214
2.1.	En el impuesto de renta nacional.....	215
2.2.	En el ámbito subnacional.....	215
2.2.1.	En el impuesto de industria y comercio.....	216
2.2.1.1.	En la actividad industrial o fabril.....	216
2.2.2.	En las estampillas.....	220

3.	LA UTILIZACIÓN DEL MECANISMO DE RETENCIÓN EN LA FUENTE.....	223
4.	ALGUNAS SOLUCIONES EN LA LEY	224

CAPÍTULO IX

Los ingresos del Estado

1.	EL SISTEMA Y EL RÉGIMEN TRIBUTARIO.....	225
2.	LOS INGRESOS PÚBLICOS	231
2.1.	Desde la perspectiva del tipo de norma que lo contiene.....	234
2.2.	Desde la perspectiva de su contenido y alcance según diversas normas de la Constitución Política.....	236
2.2.1.	La presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados.....	236
2.2.2.	Los deberes de las personas y de los ciudadanos	237
2.2.3.	La tributación de las notarías	238
2.2.4.	Las facultades del Congreso de la República.....	239
2.2.5.	El origen o la iniciativa de leyes de exenciones y célula legislativa de inicio del trámite de leyes tributarias	240
2.2.6.	Los temas objeto de referendo	242
2.2.7.	Las inhabilidades para ser congresista	243
2.2.8.	Las prohibiciones a los congresistas	243
2.2.9.	La competencia del Presidente de la República.....	243
2.2.10.	El estado de emergencia económica, social y ecológica.....	243
2.2.11.	La posibilidad de conceder exenciones en los tributos territoriales.....	244
2.2.12.	Las funciones de las asambleas departamentales y concejos municipales	245
2.2.13.	La posibilidad de gravar la propiedad inmueble	246
2.2.14.	Los ingresos monopolísticos.....	246
2.2.15.	El principio de legalidad e irretroactividad	247
2.2.16.	La legalidad del ingreso en el presupuesto	248
2.2.17.	La ley de financiamiento	249
2.2.18.	La destinación específica de las rentas.....	250
2.2.19.	La protección de los recursos subnacionales	251
2.2.20.	Otros principios aplicables al sistema tributario.....	251
2.3.	Alcance de los conceptos según la doctrina, en el ámbito extranjero y en la jurisprudencia	252
2.3.1.	Los impuestos	254

2.3.2.	Las tasas y los precios públicos.....	255
2.3.2.1.	Las tasas y los precios públicos en España.....	256
2.3.2.2.	Las tasas y los precios públicos en los Estados Unidos	263
2.3.2.3.	Las tasas y precios públicos en Argentina	266
2.3.2.4.	Los precios públicos, las tarifas y las tasas en Colombia	267
2.3.2.4.1.	Los precios públicos	268
a)	La regulación del precio público en la Carta Política	268
b)	La regulación del precio público en la ley	270
c)	El concepto de precio público	273
d)	Los bienes públicos	274
e)	Los servicios públicos.....	276
f)	La gestión del servicio o bien público	277
g)	Los monopolios rentísticos	277
i.	El monopolio de licores.....	279
ii.	El monopolio de juegos de suerte y azar.....	280
h)	El criterio de la voluntariedad	281
i)	La obligatoriedad o liberalidad en el cobro de la contraprestación por parte de la entidad pública.....	281
j)	Las distintas formas de estructurar el precio público	282
k)	La posible revocatoria de la concesión.....	282
l)	La modificación del precio público ...	283
m)	La cuantificación del precio público..	284
n)	La destinación del precio público.....	286
o)	La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el precio público.....	287
i.	La Corte Constitucional.....	287
ii.	El Consejo de Estado.....	288
2.3.2.4.2.	Las tarifas	291
a)	La tarifa al usuario o consumidor.....	292
b)	La fuente normativa de la tarifa y los hechos que la generan	292

c)	La fijación tarifaria como función regulatoria	293
d)	El bien o servicio público prestado directamente por la entidad pública.....	294
e)	La tarifa en los servicios públicos domiciliarios y algunos criterios aplicables.....	295
i.	La eficiencia económica.....	296
ii.	La suficiencia financiera	296
f)	El recargo en servicios públicos domiciliarios para soportar la creación de subsidios	296
g)	La voluntaria o la obligatoria recepción del servicio por parte del usuario	297
h)	Otras tarifas que se aplican en Colombia	298
i.	En el sector de las telecomunicaciones	299
ii.	En el sector de puertos marítimos	299
iii.	En el caso de los aeropuertos	300
iv.	En la industria del transporte público de pasajeros	301
v.	Los peajes	302
vi.	En la función notarial y de registro de instrumentos públicos.....	303
vii.	La función registral de las cámaras de comercio. Comentario sobre el monto de la tarifa en época de pandemia	307
viii.	Breve apreciación final	309
2.3.2.4.3.	Las tasas.....	310
a)	La tasa en la Carta Política	311
b)	La tasa en la ley	312
c)	¿El cobro es tasa o es precio?	314
d)	¿El cobro es tasa o es tarifa?.....	316
e)	La prestación del servicio o provisión del bien que genera la tasa: su realización directa por el Estado ...	318

f)	La prestación del servicio o el ejercicio de la función administrativa por los particulares	320
g)	Las tasas administrativas y las tasas parafiscales: las denominadas estampillas	322
i.	Aspectos generales de las estampillas	322
ii.	Las estampillas como tasas.....	323
iii.	Las estampillas como parafiscales	324
iv.	Las estampillas como impuestos..	325
v.	Un par de anotaciones finales sobre las estampillas	327
h)	¿Es en todos los casos obligatoria la recuperación de los costos del Estado?	328
i)	El servicio que reciben los usuarios es de solicitud voluntaria o de recepción obligatoria: la voluntariedad en el pago de la tasa.....	331
j)	La recuperación del costo	334
k)	El costo que se recupera con la tasa: aspectos generales	335
l)	La destinación específica de la tasa y su conexión con el servicio o actividad prestada	337
m)	La fijación directa de la tarifa en la norma subnacional	339
n)	La tarifa establecida por las autoridades gubernamentales: el sistema y el método en la tasa	340
o)	El beneficio real o potencial en el servicio prestado al usuario	342
p)	Las denominadas sobretasas.....	344
2.3.2.4.4.	Las contribuciones	345
2.3.2.4.5.	Las contribuciones parafiscales.....	347
a)	El bloque de constitucionalidad en las contribuciones parafiscales.....	347
b)	La contribución parafiscal en la ley	348

c)	El sistema y el método.....	348
d)	Los principios de singularidad y destinación específica: el beneficio de un sector o subsector de la economía.....	349
	i. La tesis restrictiva.....	349
	ii. La tesis flexible.....	351
e)	La administración de los parafiscales .	354
f)	La asunción temporal de la administración por el Gobierno.....	354
g)	La representatividad del sector.....	356
h)	Organización democrática del gremio administrador.....	358
i)	El control fiscal sobre los recursos parafiscales	360
j)	El control administrativo de los parafiscales	361
	i. El ministerio del ramo	361
	ii. El gremio o asociación: la auditoría interna	363
k)	La excepcionalidad de las contribuciones parafiscales.....	365
l)	El manejo de la contribución parafiscal por fuera del presupuesto ..	366
m)	Los fondos públicos.....	368
n)	Las cesiones y compensaciones en los fondos de estabilización de precios	368
	i. Las compensaciones	369
	ii. Las cesiones: otro parafiscal	369
2.3.2.4.6.	Las contribuciones especiales.....	370
a)	Su legalidad y el hecho que las genera.....	370
b)	La solicitud de la actividad, obra o servicio al Estado	371
c)	El beneficio y destino específico.....	371
d)	La individualización del beneficio y la utilidad: el caso del tributo de alumbrado público	372
e)	Los cobros de algunas entidades de control	375

CAPÍTULO X

La administración de los tributos territoriales

1.	LOS PRINCIPIOS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA INVOLUCRADOS EN LA TERCERIZACIÓN.....	377
2.	LA FUNCIÓN TRIBUTARIA EN MANOS DE PARTICULARES	378
3.	UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN QUE ANTECEDE A LA TERCERIZACIÓN O EL <i>OUTSOURCING</i>	379
4.	¿MANEJAR EL TIMÓN O REMAR?.....	381
5.	LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS: LA TERCERIZACIÓN MÁS GENERALIZADA.....	382
5.1.	La recaudación a través del sistema financiero.....	382
5.2.	La recaudación a través de los agentes de retención y los recaudadores en la facturación de servicios públicos.....	383
5.2.1.	La recaudación a través de los agentes de retención	384
5.2.2.	La recaudación del tributo mediante cobro adicional en la factura de servicios públicos.....	384
6.	LAS DEMÁS ACTIVIDADES DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUTOS TERRITORIALES	388
7.	ALGUNAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN NIVELES DE GOBIERNO DISTINTOS AL PROPIETARIO DEL TRIBUTO	390
7.1.	La fiscalización y la discusión del impuesto al consumo de cervezas.....	390
7.2.	Las aprehensiones y decomisos	391
8.	LAS CONTRALORÍAS COMO AGENTES DE FISCALIZACIÓN	391
9.	LA TAREA DE ADMINISTRACIÓN ASIGNADA A LA FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS.....	393
10.	LA TAREA DE ADMINISTRACIÓN ASIGNADA A LA FEDERACIÓN DE DEPARTAMENTOS.....	394
11.	LA FACULTAD INTERPRETATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	395
11.1.	En impuestos nacionales.....	395
11.2.	En impuestos territoriales.....	398

CAPÍTULO XI

Aspectos procedimentales en la tributación territorial

1.	LAS NORMAS SUSTANCIALES Y PROCEDIMENTALES EN MATERIA TRIBUTARIA.....	401
2.	LA APLICACIÓN DE LA LEY PROCESAL EN EL TIEMPO EN GENERAL Y EN ALGUNAS MATERIAS.....	402

3.	DECLARACIONES TRIBUTARIAS Y FACTURACIÓN EN IMPUESTOS TERRITORIALES.....	405
3.1.	Algunas contribuciones que no requieren presentación de declaración tributaria.....	407
3.2.	La facturación, su fuerza de determinación oficial y su coactividad	407
3.3.	La notificación de la facturación de impuestos territoriales	409
3.3.1.	Difusión de acceso a las facturas	410
3.3.2.	Forma en que se notifica la factura	410
3.3.3.	Discusión de la factura.....	411
4.	LA LEY PROCEDIMENTAL TRIBUTARIA: SU APLICACIÓN EN EL TIEMPO	412
4.1.	Aplicación en el tiempo de la ley sobre descuentos tributarios y otros beneficios.....	412
4.2.	Aplicación en el tiempo de la ley que modifica la firmeza de las declaraciones tributarias	414
4.3.	Aplicación en el tiempo de la ley que modifica los términos de corrección de las declaraciones tributarias.....	417
5.	APLICACIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL SOBRE RÉGIMEN PROCEDIMENTAL Y SANCIONES EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	417
5.1.	Aplicación directa de las normas nacionales que regulan los procedimientos	418
5.2.	El posible ajuste en el monto de las sanciones y en los procedimientos	419
5.2.1.	Ajustes en materia sancionatoria	420
5.2.2.	Ajustes en los términos de aplicación de los procedimientos.....	421
6.	LAS PRESCRIPCIONES	423
6.1.	La competencia para decretar la prescripción y forma de exigirla	425
6.1.1.	Breve referencia a lo procesal	425
6.1.2.	En el procedimiento administrativo tributario	425
6.2.	El punto de inicio en el conteo del término de las prescripciones	426
6.3.	El pago de la obligación prescrita	428
6.4.	La regulación en lo territorial de algún aspecto de la prescripción	428
7.	LA DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN NORMATIVA PROCEDIMENTAL EN EL EJECUTIVO TERRITORIAL	429
7.1.	Delegaciones en general.....	429
7.2.	Autorizaciones y facultades extraordinarias para códigos y compilaciones	430
7.2.1.	En lo nacional.....	430
7.2.2.	En lo territorial	432
	BIBLIOGRAFÍA.....	433