DIAGNÓSTICO NORMATIVO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA

ELABORADO POR:

DIEGO FERNANDO AGUADO MURIEL
JHON JAIR AGREDO MESA
JOSE ALEJANDRO CHAMORRO LOPEZ
BRAYAM SEFF GRAVINI ANGULO
RODRIGO DIAZ CHANTRE
DARIO ACOSTA PARRA

Municipio de Ipiales – Nariño

DFA CONSULTORES SAS

TABLA DE CONTENIDO

Contenido

1. INTRODUCCIÓN 4

2. MARCO NORMATIVO REVISADO 4

2.1 Estatuto Tributario y sus modificaciones 4

2.2 Normativa complementaria 5

2.3 Organización institucional 5

3. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE FUNCIONES 5

3.1 Hallazgos principales 9

4. DIAGNÓSTICO NORMATIVO DEL ESTATUTO TRIBUTARIO 10

4.1 Dispersión normativa severa 10

4.2 Inconsistencias internas 12

4.3. Vacíos normativos 12

4.4 Normatividad desactualizada 15

4.4.1. Observaciones específicas: 15

4.5 Incentivos y beneficios tributarios dispersos 19

4.6 Tarifa del Impuesto Predial e ICA 19

5. DIAGNÓSTICO DEL REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA (DECRETO 009 DE 2019 "Por medio del cual se aprueba el reglamento interno de recaudo de cartera para el municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones") 19

5.1. Hallazgos principales 19

5.1.1. MODERNIZACIÓN DEL PROCESO DE COBRO PERSUASIVO Y COACTIVO 19

5.1.2. SISTEMA DE PRIORIZACIÓN INTELIGENTE DE CARTERA 20

5.1.3 FORTALECER LA DEPURACIÓN DE CARTERA 21

5.1.4. REGLAS MÁS PRECISAS PARA LA PRESCRIPCIÓN 21

5.1.5. FORTALECER EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL 22

5.1.6. OPTIMIZACIÓN DEL COBRO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO 22

5.1.7. ACTUALIZACIÓN DE TÍTULOS EJECUTIVOS 22

5.1.8. MEJORAR ETAPAS DE INVESTIGACIÓN DE BIENES 22

5.1.9. MODERNIZAR LAS NOTIFICACIONES 23

5.1.10. ADICIONAR PROCESOS ESPECIALES 23

5.1.11. INDICADORES DE GESTIÓN Y OBLIGATORIEDAD DE INFORMES 23

5.1.11. INCORPORAR ESTÁNDARES DE GOBIERNO DIGITAL 23

6. DIAGNÓSTICO DEL CALENDARIO TRIBUTARIO (DECRETO 253 DE 2024) . 25

6.1. Recomendaciones: 25
7. PRINCIPALES RIESGOS JURÍDICOS IDENTIFICADOS..... 28
8.RECOMENDACIONES NORMATIVAS ESTRATÉGICAS}..... 29
8.1 Compilación oficial del Estatuto Tributario.....29
8.2 Modernización del Reglamento Interno de Cartera.....29
8.3 Actualización de normas de fiscalización.....29
8.4 Revisión y ajuste de beneficios e incentivos.....30
8.5 Incorporar nuevas figuras económicas.....30
9. CONCLUSIÓN GENERAL DEL DIAGNÓSTICO NORMATIVO..... 30

1. INTRODUCCIÓN

El presente diagnóstico normativo se formula a partir de la revisión integral de los actos administrativos que regulan la gestión tributaria del Municipio de Ipiales, con el fin de evaluar su coherencia jurídica, su armonización con la normativa nacional, su aplicabilidad operativa y su contribución al fortalecimiento fiscal territorial.

La revisión se desarrolló teniendo como insumo principal las entrevistas a los funcionarios del Municipio, así como los acuerdos, decretos y normas internas y externas referenciadas en él. El análisis identifica falencias, dispersión normativa, vacíos jurídicos, riesgos operativos y oportunidades para modernizar la administración tributaria.

2. MARCO NORMATIVO REVISADO

El diagnóstico se realizó sobre los siguientes instrumentos locales:

2.1 Estatuto Tributario y sus modificaciones

- Acuerdo 032 de 2018 “por medio del cual se aprueba el estatuto de rentas del municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones”
- Acuerdo 016 de 2019 “"por medio del cual se modifica el acuerdo 032 de 2018 estatuto de rentas del municipio de Ipiales en sus artículos 55; 56,110 114, 116, 144, 211, 214, 215, 216, 217, 218, 235, 245, 254, 259, 273, 323, 331,332 334, 481, 500, 505, 508, 512, 514, 515, 517, 521, 730, 786, 787, 788, 790,791,793 y 796 "
- Acuerdo 019 de 2020 “"por el cual se adopta el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - simple y se dictan otras disposiciones"

- Acuerdo 032 de 2021 “"por medio del cual se modifica parcialmente el acuerdo 032 dé 2018 por el cual se aprueba el estatuto de rentas del municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdo 045 de 2022 “por medio del cual se modifican los artículos 120, 147,292, 472 y 535 del acuerdo 032 de 2018 por el cual se aprueba el estatuto de rentas del municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones”

2.2 Normativa complementaria

- Decreto No 09 de enero de 2019 "por medio del cual se aprueba el reglamento interno de recaudo de cartera para el municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones"

- Decreto 253 de 2024 “por medio del cual se establece el calendario tributario para la vigencia fiscal 2025 en el municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones”

2.3 Organización institucional

- Decreto No 105 de junio 29 de 2018 “Por el cual se ajusta y se unifica el manual especifico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Municipio de Ipiales – Nariño”

3. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE FUNCIONES

De acuerdo al Decreto 105 de junio 29 de 2018 el análisis funcional evidencia que la gestión tributaria recae en:

a) Secretaría de Hacienda

b) Subsecretaría de Gestión Tributaria

c) Tesorería General

Destacándose en el propósito principal del cargo y en algunas funciones lo relacionado con la gestión tributaria en el marco de la política fiscal territorial que se orienta en el Municipio de Ipiales, así:

a) Secretaria de Hacienda:

Propósito principal: *Asesorar y formular políticas financieras, fiscales y económicas del municipio y adoptar los planes y gestiones necesarias para el recaudo de los ingresos y el pago de las obligaciones a cargo del municipio.*

Funciones con relación a la gestión tributaria:

22. Formular y ejecutar la política en materia tributaria, para reducir la morosidad en el pago de los impuestos municipales aumentando la cobertura del control tributario, de acuerdo con el Plan de Desarrollo del municipio y la normatividad legal vigente.

23. Determinar las medidas y estrategias necesarias para el oportuno recaudo de los impuestos, aportes, participaciones y demás ingresos municipales con el fin de procurar que el municipio cuente con los ingresos estimados para adelantar su gestión.

24. Adelantar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario de conformidad con el área de competencia.

28. Fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la gestión fiscal del municipio y de sus entidades descentralizadas.

34. Formular, orientar, coordinar y ejecutar las políticas tributarias, presupuestal, contable y de tesorería del municipio.

40. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que establezca la Subsecretaria de Atención

al Ciudadano, en materia de ventanilla única, gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias.

b) Subsecretaria de Gestión Tributaria:

Propósito principal: *Planear, dirigir, coordinar y supervisar los procesos de gestión tributaria de los impuestos, tasas y contribuciones municipales, procurando optimizar la generación de ingresos al fisco, conforme a la normativa vigente.*

Funciones con relación a la gestión tributaria:

1. Liderar, supervisar y coordinar los procesos de gestión tributaria de los impuestos, tasas y contribuciones municipales.
2. Coordinar, vigilar y evaluar los procesos de determinación, liquidación, discusión, cobro, devolución y servicio al contribuyente de los impuestos, tasas y contribuciones municipales.
3. Gestionar la fiscalización y control de los impuestos, atendiendo los principios de eficacia y economía.
4. Definir políticas para el mejoramiento del recaudo de impuestos y contribuciones municipales.
5. Formular e implementar políticas de control a la evasión y elusión de rentas municipales.
6. En asocio con las dependencias competentes, trazar políticas y estrategias encaminadas a lograr la sistematización e incorporación de herramientas tecnológicas en toda la gestión tributaria.

c) Tesorero General

Propósito general: *Desarrollar acciones de orientación, supervisión y administración efectiva de los recursos de la entidad, velando siempre por la adecuada utilización de estos en cumplimiento*

de las obligaciones adquiridas por el ente territorial en el marco de la racionalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, oportunidad y normatividad vigente. Coordinar y adelantar los procesos de cobro coactivo de los derechos patrimoniales del Municipio, que no se encuentren asignados a otros empleos.

Funciones con relación a la gestión tributaria:

1. Dirigir el recaudo de valores por concepto de impuestos, contribuciones, tasas, aportes, auxilios y cualquier otro ingreso al tesoro municipal dando cumplimiento a lo ordenado por la ley.

9. Custodiar mediante procedimientos efectivos, los títulos valores y demás documentos de patrimonio generando seguridad en las inversiones efectuadas por la administración.

11. Expedir paz y salvo a los contribuyentes que lo requieran y que estén sin ninguna obligación con el Tesorero Municipal.

12. Adelantar las acciones en conjunto con el equipo de trabajo de la dependencia para lograr el pago de las obligaciones a favor del ente territorial que tengan los contribuyentes morosos, permitiendo una efectiva recuperación de cartera, acorde a la normatividad y políticas vigentes.

13. Ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el recaudo de los impuestos, tasas, contribuciones y, en general, cualquier derecho de crédito que se adeude al ente territorial, siempre que no se encuentre asignado a otra dependencia.

14. Coordinar con la Oficina Asesora Jurídica los procesos y procedimientos del sistema de cobro coactivo.

15. Evaluar y controlar los procesos y gestiones referentes al cobro coactivo de los derechos económicos en favor del Municipio.

16. Surtir las etapas que prevé la ley en el marco del ejercicio de la función administrativa de cobro coactivo.

17. Apoyar las políticas de incentivos a los contribuyentes con el fin de incrementar el recaudo y premiar el cumplimiento en los pagos.

3.1 Hallazgos principales

Desde el secretario de Hacienda debe formularse y ejecutarse la política en materia tributaria del municipio con la finalidad de reducir la morosidad en el pago de los impuestos municipales aumentando la cobertura del control tributario, de acuerdo con el Plan de Desarrollo del municipio y la normatividad legal vigente.

Política que no se identifica en un documento que oriente el alcance, objetivos y metas para cada anualidad a través de la expedición de diferentes actuaciones en el marco de la ejecución de cada año gravable entre ellos el calendario tributario. Debiéndose adoptar un documento técnico que establezca las bases de la política fiscal territorial en el cual se oriente de manera general los indicadores financieros y presupuestales a alcanzar en cada vigencia fiscal al igual que las metas de recaudo, fiscalización y cobro que se debe ejecutar por parte de la subsecretaria de gestión tributaria.

En el diagnóstico financiero del plan de desarrollo “Ipiales, gobierno del pueblo” 2024-2027 se observa que, si bien al cierre de cada vigencia fiscal se han alcanzado porcentajes de recaudo entre el 95% y el 96% del presupuesto de rentas y gastos de los periodos 2020 a 2023, entre ingresos tributarios y no tributarios se destaca que los tributos de impuesto predial unificado e impuesto de industria y comercio tienen una participación baja dentro del total como se observa para el año 2023 que fue del 4,25% para Industria y Comercio y del 2,91% para el Impuesto Predial Unificado.

Lo anterior en términos de recaudo permitió que se alcanzaran los siguientes valores:

NOMBRE	SALDO FINAL 2020	SALDO FINAL 2021	SALDO FINAL 2022	SALDO FINAL 2023
SOBRETASA AMBIENTAL	1.207.998.761,00	1.303.290.301,00	1.391.979.120,00	1.510.245.031,00
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	6.849.335.985,00	7.394.311.866,00	7.891.085.092,00	8.564.758.701,00
SOBRETASA A LA GASOLINA	1.716.426.000,00	2.765.978.000,00	3.759.672.000,00	3.638.484.000,00
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	8.325.076.116,12	6.985.918.973,50	8.557.879.849,84	12.482.092.145,60

Tabla 1. Plan de Desarrollo. “Ipiales, gobernación del pueblo” 2024-2027

Cifras que, si bien se reconoce la gestión adelantada durante estas vigencias, también reflejan las oportunidades que se tienen para que el municipio mejore los ingresos corrientes de libre destinación mejorando los recaudos de estos dos importantes tributos.

Conforme la revisión a las funciones que soportan la gestión tributaria los cargos de secretaria de hacienda, subsecretaria de gestión tributaria y tesorería general se concluye que al ser Ipiales un municipio de categoría 4, su estructura orgánica debe contar con equipos de apoyo que impulsen los diferentes programas que se adelantan cada año dentro de los procesos de determinación, liquidación, fiscalización y cobro, debiéndose considerar una reestructuración al interior de la subsecretaria de gestión tributaria y de la tesorería general a fin de fortalecer su capacidad de gestión.

4. DIAGNÓSTICO NORMATIVO DEL ESTATUTO TRIBUTARIO

4.1 Dispersión normativa severa

Existen cinco acuerdos que modifican artículos puntuales del Estatuto de Rentas sin que se haya compilado una versión oficial consolidada.

- Acuerdo 032 de 2018 “por medio del cual se aprueba el estatuto de rentas del municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones”.
- Acuerdo 016 de 2019 “por medio del cual se modifica el acuerdo 032 de 2018 estatuto de rentas del municipio de Ipiales en sus artículos 55; 56,110 114, 116, 144, 211, 214,

215, 216, 217, 218, 235, 245, 254, 259, 273, 323, 331,332 334, 481, 500, 505, 508, 512, 514, 515, 517, 521, 730, 786, 787, 788, 790,791,793 y 796".

- Acuerdo 019 de 2020 “por el cual se adopta el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - simple y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdo 032 de 2021 “por medio del cual se modifica parcialmente el acuerdo 032 dé 2018 por el cual se aprueba el estatuto de rentas del municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdo 045 de 2022 “por medio del cual se modifican los artículos 120, 147,292, 472 y 535 del acuerdo 032 de 2018 por el cual se aprueba el estatuto de rentas del municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones”

El municipio de Ipiales cuenta con la expedición de un estatuto tributario que cumple con la normatividad vigente en materia tributaria en la parte sustantiva y procedimental incorporando todos los tributos que se encontraban a cargo de las entidades territoriales a la fecha de su expedición año 2018, sin embargo y dada la dinámica propia de la política fiscal se ha hecho necesario expedir otros acuerdos que modifican y actualizan dicho estatuto a fin de incorporar nuevos aspectos que van surgiendo a nivel nacional por la expedición de nuevas leyes en materia de impuestos, tasas y contribuciones.

Pese a que el desarrollo normativo es necesario a la fecha ha conllevado a tener un estatuto tributario extenso, dispendioso de consultar y aplicar por parte de los sujetos pasivos y ciudadanía en general al no constituir un conjunto armónico que oriente en un solo cuerpo normativo las obligaciones formales y sustanciales de los contribuyentes.

Al contar con cinco cuerpos normativos dispersos que modifican artículos específicos se genera riesgo en Inseguridad jurídica, interpretaciones contradictorias, dificultad para fiscalizar y cobrar,

errores en liquidaciones por coexistencia de normas antiguas y nuevas y riesgos de interpretación.

4.2 Inconsistencias internas

Ejemplos identificados en el documento base:

- Sujetos pasivos y responsables: Artículos modificados redefinen sujetos pasivos, pero otros apartes mantienen definiciones antiguas. Conflicto normativo

- Procedimientos de liquidación, declaración y pago: Se incluyen regulaciones para medios electrónicos, pero el Estatuto aún contiene normas de cumplimiento de obligaciones formales y sustanciales en formularios físicos.

4.3. Vacíos normativos

a) Problemas de dispersión normativa:

Las modificaciones de 2019, 2020, 2021 y 2022 generaron un estatuto fragmentado, pues no existe un texto consolidado oficialmente publicado. Esto causa:

- Dificultad para interpretación,
- errores en la liquidación,
- problemas en fiscalización,
- normas contradictorias vigentes simultáneamente.

Ejemplo 1: Inconsistencias entre artículos originales y modificados

- El Acuerdo 032 de 2021 modifica artículos sobre predial, sistema de pago por cuotas y tarifas.
- El Acuerdo 045 de 2022 modifica artículos del impuesto de industria y comercio y procedimiento tributario.

Ambos afectan capítulos distintos del estatuto y no existe un documento compilado.

Ejemplo 2: Sujeto pasivo (ICA y Predial)

El artículo 21 del Estatuto (modificado en 2021) redefine sujetos pasivos y responsables, incorporando figuras como:

- Consorcios, uniones temporales,
- Patrimonios autónomos,
- Contratos de cuentas en participación.

Sin embargo, otros artículos del Estatuto aún conservan definiciones básicas, generando conflicto normativo.

b) Procedimientos de declaración y pago

El Acuerdo 045 de 2022 actualiza los mecanismos electrónicos, firma digital y uso del portal tributario.

Pero se conservan:

- Referencias a formularios físicos,
- Ausencia de regulación detallada del uso del IFE (Instrumento de Firma Electrónica).

c) Fiscalización y facultades administrativas, cobro coactivo y gestión de cartera: Esto genera dualidad normativa, puesto que a a pesar del reglamento interno del recaudo de cartera no existe un capítulo técnico en el estatuto que regule:

- Estructura del proceso,
- Intereses,
- Etapas de embargo y secuestro,
- Reglas sobre prescripción.

d) Desarrollo del contenido del estatuto con capítulos dispersos en la parte sustantiva y

procedimental. Beneficios e incentivos tributarios dispersos y poco controlados

Ejemplo 3: Exoneración de víctimas del desplazamiento forzado – Art. 58 del acuerdo 032 de 2018 contiene:

- Requisitos,
- Pérdida del beneficio,
- Procedimientos sancionatorios,
- Validaciones con autoridad judicial.

Pero:

- no existe reglamentación interna completa,
- no se exige reporte anual sistemático,
- no existe cruzamiento automatizado de información.

e) Problemas en tarifas del impuesto predial, puesto que han sido modificadas parcialmente y alteradas sin una estructura homogénea.

Esto dificulta:

- la sistematización en el software tributario,
- el control del límite del 100 % del aumento anual,
- la armonización con avalúos catastrales.

f) Tasas y contribuciones con fallas técnicas

Ejemplo 4: Canon de arrendamiento de maquinaria verde y amarilla. Problemas detectados:

- no existe fórmula técnica de cálculo,
- tarifas basadas en UVT sin estudio de costos,
- valores no asociados a vida útil, depreciación ni mantenimiento.

g) Procedimiento tributario, Fiscalización e investigación tributaria

Las facultades no están plenamente armonizadas con:

- Ley 1819 de 2016
- Ley 2010 de 2019
- Ley 2155 de 2021
- Decreto 1625 de 2016

h) Cobro administrativo coactivo. El procedimiento actual carece de:

- Línea técnica de prescripción
- Parámetros claros de incobrabilidad
- Reglas para la gestión de bienes embargables

4.4 Normatividad desactualizada

4.4.1. Observaciones específicas:

1) Conforme las funciones, el estatuto tributario y el manual de cartera, el cobro persuasivo lo ejecuta la subsecretaria de gestión tributaria y el cobro administrativo coactivo la tesorería general sin embargo en el artículo 7 del acuerdo 032 de 2018 quedo de manera general en cabeza de la subsecretaria de gestión tributaria.

2) Con relación al sistema alternativo de pago vigente para el impuesto predial se recomienda su implementación dado que es una oportunidad para recaudar a plazos dentro de la vigencia corriente el impuesto a cargo, dando la posibilidad a quienes no pueden pagar la totalidad ni

siquiera con descuento pronto pago, una amplia socialización de esta alternativa evita en parte el inicio de procesos de cobro y de paso disminuye la cartera. (Ver Ac 32 de 2021 Art. 2).

3) Para fortalecer la gestión tributaria otra alternativa es optimizar el esquema de distribución de la facturación del Impuesto Predial Unificado, prevista en el artículo 52, literal b) del Acuerdo 032 de 2018. Para ello, es imprescindible adelantar previamente un proceso de actualización de la data maestra que permita identificar y completar la información faltante de los contribuyentes.

En este contexto se formulan dos recomendaciones estratégicas:

a. La actualización de datos no debe concebirse como un proceso secuencial que deba encontrarse completamente finalizado para iniciar la distribución de la facturación. Por el contrario, puede implementarse un modelo gradual y continuo de depuración y enriquecimiento de la información, articulado con la ejecución de las etapas de facturación, permitiendo avanzar sin retrasar el recaudo ni la gestión operativa.

b. La liquidación, impresión y distribución de la facturación no debe asumirse bajo el enfoque tradicional de entrega física de documentos. Se recomienda incorporar soluciones tecnológicas avanzadas y herramientas de inteligencia artificial que permitan desarrollar una facturación estratégica, orientada a mejorar la eficiencia operativa, aumentar la oportunidad en la entrega, personalizar los mensajes según perfil de contribuyentes, priorizar zonas o segmentos críticos, y optimizar los tiempos de respuesta y recaudo.

Este enfoque permitirá que el municipio transite hacia un modelo moderno de gestión tributaria, centrado en datos, automatización y toma de decisiones inteligentes.

4) Se propone revisar lo dispuesto en el artículo 53 parágrafo primero acuerdo 32 de 2018 teniendo en cuenta que el acto administrativo de carácter general es norma especial en materia

tributaria y dicha condición de no poder otorgar descuentos a los años anteriores prima sobre disposiciones expedidas y actualmente vigentes como el acuerdo 033 de 2025.

5) De la lectura al artículo 60, parágrafo primero, se recomienda retirar del ordenamiento jurídico dicha autorización por carecer de sustento jurídico, violando el principio de legalidad y evitando situaciones administrativas o disciplinarias en contra de los servidores públicos que adelanten acciones conforme lo establece dicho parágrafo.

6) En el artículo 4 del acuerdo 032 de 2021 la administración incorporó el límite el impuesto predial unificado como un límite transitorio al incremento anual de este tributo, sin embargo, debe tenerse en cuenta que el límite dispuesto en el artículo 3 de la ley 1995 de 2019 sigue vigente por disposición del articulo 49 de la ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo que dispuso:

PARÁGRAFO TERCERO. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación coordinarán la elaboración de una propuesta de ley que permita poner límites al crecimiento del Impuesto Predial Unificado derivado del reajuste del avalúo catastral, bajo los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales.* ***Hasta tanto se expida la nueva ley, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019.*** *(Negrillas propias).*

7) Con relación al impuesto de Industria y Comercio y dada la dinámica económica propia de este tributo se recomienda incluir en el articulo 91 numeral 3, un literal D) que incluya las actividades de economía digital o servicios en la nube, así: Las actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras realizadas a través de tecnologías de información y comunicación (TIC) están gravadas con el impuesto Industria y Comercio, distinguiendo que la obligación de tributar en las actividades de economía digital o servicios en la nube, surge en la jurisdicción donde se ejecute la prestación del servicio, es decir, en el lugar donde se entienda que

se realizan los actos propios de la consumación del servicio, como lo es, el uso de los servidores, contraseñas, usuarios y el acceso a las bases de datos de las que dispone el solicitante o cliente y que el valor de los ingresos cuya jurisdicción no pueda establecerse se distribuirá proporcionalmente en el total de municipios según su participación en los ingresos ya distribuidos.

8) Dada la importancia del proceso de fiscalización tributaria es imperativo tener en cuenta que los artículos 483 y 484 del acuerdo 32 de 2018 modificado por el artículo 38 del acuerdo 32 de 2021 en el que se dispone que las facultades de fiscalización e investigación recaen en la secretaria de hacienda o en quién esta delegue observándose que dicha delegación debe realizarse conforme los dispone el artículo 9 de la ley 489 de 1998 o en su defecto establecer dicha facultad directamente en la subsecretaria de gestión tributaria.

9) Se recomienda revisar lo dispuesto en el capítulo IX artículos 802 al 805 en relación con la condonación de deudas a favor de la administración municipal y el principio de legalidad tributaria.

10) Dentro de los elementos esenciales de los tributos encontramos la tarifa la cual debe responder a la realidad socioeconómica del territorio en el que se realizan los hechos generadores y a los principios de equidad y progresividad, razón por la cual se recomienda realizar un estudio económico a las tarifas de los impuestos de predial unificado e industria y comercio.

11) Como alternativa al recaudo realizado mediante el sistema de retención del Impuesto de Industria y Comercio existe la posibilidad de establecer el sistema sobre los pagos o abonos en cuenta realizados con tarjeta debito o crédito.

12) Con el avance de la tecnología se vuelve indispensable la modernización del manejo de la información exógena y endógena que la administración tributaria puede obtener con las facultades otorgadas en el estatuto tributario, en este sentido los cruces de información establecidos con

entidades como la DIAN, la oficina de planeación, la cámara de comercio, el IGAC, el departamento de Nariño, entre otras entidades mediante convenios escritos en los que se defina el alcance, la periodicidad, los mecanismos de cruce y demás datos es una gestión que debe adelantar la subsecretaria de gestión tributaria al igual que la sistematización de la información solicitada anualmente en medios magnéticos.

13) En la sobretasa bomberil adoptada en el capítulo III artículos 297 al 305 se ha establecido sobre dos hechos generadores uno sobre el impuesto de industria y comercio y el otro sobre el impuesto de predial unificado teniendo en cuenta la autorización dispuesta en la Ley 1575 de 2012 es importante revisar y dejar un solo hecho generador.

4.5 Incentivos y beneficios tributarios dispersos

Al no estar consolidados, impiden trazabilidad y pueden generar inequidades.

4.6 Tarifa del Impuesto Predial e ICA

Las tarifas modificadas en diferentes acuerdos no siguen estructura homogénea, lo que dificulta:

- Implementación en software tributario
- Control del límite de incremento predial
- Armonización con avalúos catastrales

5. DIAGNÓSTICO DEL REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA (DECRETO 009 DE 2019 "Por medio del cual se aprueba el reglamento interno de recaudo de cartera para el municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones")

5.1. Hallazgos principales

5.1.1. MODERNIZACIÓN DEL PROCESO DE COBRO PERSUASIVO Y COACTIVO

Incorporar mecanismos digitales obligatorios. Hoy el decreto no exige herramientas

tecnológicas, se recomienda introducir:

- Uso de mensajería automatizada (SMS, WhatsApp Business, correo masivo).
- Plataforma de cartera en línea donde el contribuyente consulte deudas en tiempo real.
- Botón de pago inmediato (PSE, tarjeta) para aumentar recaudo temprano.
- Notificaciones electrónicas certificadas (ley 527/1999 y Decreto 2364/2012).

Impacto: mejora la trazabilidad, reduce costos y aumenta efectividad del cobro persuasivo.

5.1.2. SISTEMA DE PRIORIZACIÓN INTELIGENTE DE CARTERA

El decreto clasifica cartera por cuantía y antigüedad, pero no define criterios de priorización.

Se recomienda incluir:

a) Priorización basada en probabilidad de recaudo

Integrar variables como:

- Tipo de contribuyente (persona natural, jurídica, tipo de empresa, gran contribuyente).
- Historial de cumplimiento.
- Existencia de bienes embargables.
- Sector económico y actividad (para Industria y comercio).
- Reincidencia en mora.

b) Matriz de riesgo

Para clasificar cartera en:

- Riesgo alto (embargable y con cuantía alta).
- Riesgo medio (potencial recaudo con acciones persuasivas).
- Riesgo bajo (cartera incobrable o con alto costo de recaudo).

5.1.3 FORTALECER LA DEPURACIÓN DE CARTERA

El Decreto menciona depuración, pero sin reglas técnicas, se recomienda:

- Parámetros claros para declarar incobrabilidad.
- Línea base de validación documental.
- Procedimientos de conciliación de saldos entre:
- Catastro – Predial
- Cámara de Comercio – Impuesto de industria y comercio
- Tránsito – multas
- Obligación anual de emitir certificado público de cartera depurada.

Impacto: disminuye cartera “incobrable”, facilita auditorías y sanea estados financieros.

5.1.4. REGLAS MÁS PRECISAS PARA LA PRESCRIPCIÓN

El decreto se limita a citar normas; faltan reglas operativas.

Mejoras recomendadas:

- Sistemas de alertas automáticamente antes del vencimiento.
- Regla de suspensión clara durante acuerdos de pago y discusiones tributarias.

Esto evitaría pérdida de cartera por fallas administrativas.

5.1.5. FORTALECER EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL

Incluir herramientas específicas:

- Automático embargo de bienes desde la fase coactiva sin esperar investigación prolongada.
- Publicación de listas de grandes morosos prediales (jurisprudencia lo permite).
- Convenios con:
    - Notarías,
    - Oficinas de registro (alertas de bienes gravados),
    - Empresas de servicios públicos (cruce de datos).

5.1.6. OPTIMIZACIÓN DEL COBRO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Reglas nuevas sugeridas:

- Creación de unidad específica para **cruce tributario** con DIAN, PILA y bancos.
- Sistema de **aforos automáticos** para omisos recurrentes.
- Clasificación de ICA por sector económico para personalizar cobros.

5.1.7. ACTUALIZACIÓN DE TÍTULOS EJECUTIVOS

El decreto menciona títulos ejecutivos, pero podría ampliarse:

- Identificación mediante inteligencia artificial de títulos ejecutivos con mandamiento de pago ejecutoriados y en firme claros, expresos y exigibles

5.1.8. MEJORAR ETAPAS DE INVESTIGACIÓN DE BIENES

Agregar:

- Acceso directo a bases de datos nacionales (RUES, RUNT, SNR, SIMIT, UGPP).
- Convenio con bancos para información y registro de medidas cautelares.
- Implementar georreferenciación de bienes inmuebles en cartera predial.

5.1.9. MODERNIZAR LAS NOTIFICACIONES

Aunque el decreto regula notificación, debe actualizarse a nuevas leyes.

- Notificación electrónica obligatoria.
- Portal ciudadano con buzón electrónico.

5.1.10. ADICIONAR PROCESOS ESPECIALES

Hoy el decreto no contempla estos procesos modernos:

Normalización tributaria local: Descuentos temporales para incentivar pago.

Conciliación y terminación por mutuo acuerdo: Permitido por Ley 1819 y leyes posteriores.

5.1.11. INDICADORES DE GESTIÓN Y OBLIGATORIEDAD DE INFORMES

El decreto no exige medición del desempeño, como, por ejemplo:

- Indicadores de recaudo (mensual, trimestral, anual).
- Indicador de recaudo persuasivo vs. coactivo.
- Tablero de control de cartera recuperada.
- Informe anual al Concejo Municipal.

5.1.11. INCORPORAR ESTÁNDARES DE GOBIERNO DIGITAL

Incluir:

- Trazabilidad de expedientes 100% digital.
- Firma electrónica para mandamientos de pago.
- Sistema anticorrupción:
    - Registro de actuaciones,
    - Cadena de custodia de documentos,
    - Auditoría interna automática.

Riesgos

- Falta de trazabilidad procesal.
- Caducidad o prescripción de cartera por falta de alertas.
- Procesos manuales con baja eficiencia.

CONCLUSIÓN GENERAL

La base del Decreto 009 de 2019 es sólida y cumple con normas nacionales. Sin embargo, puede modernizarse significativamente incorporando:

- ✔ Transformación digital
- ✔ Analítica tributaria
- ✔ Fortalecimiento del cobro predial e industria y comercio
- ✔ Depuración técnica
- ✔ Indicadores de gestión
- ✔ Nuevas herramientas legales y tecnológicas
- ✔ Reglas de priorización e inteligencia de cartera

Con estas mejoras, el Municipio de Ipiales podría aumentar su efectividad de recaudo en los próximos años.

6. DIAGNÓSTICO DEL CALENDARIO TRIBUTARIO (DECRETO 253 DE 2024)

De la revisión del Decreto 253 de 2024 *"por medio del cual se establece el calendario tributario para la vigencia fiscal 2025 en el municipio de Ipiales y se dictan otras disposiciones"*, se evidencia que la administración municipal continúa adoptando un calendario tributario basado únicamente en fechas generales de vencimiento y descuentos por pronto pago, aplicables de manera uniforme para todos los contribuyentes y para todos los impuestos municipales.

Si bien esta práctica se ajusta formalmente a lo dispuesto en el Estatuto de Rentas en cuanto a la facultad del alcalde para otorgar descuentos dentro de cada vigencia fiscal, el diseño actual del calendario tributario presenta limitaciones normativas y operativas. En particular, se observa que el decreto:

1. No desarrolla plenamente las herramientas previstas en el Estatuto Tributario Municipal, especialmente lo previsto en el artículo 492, que permite clasificar contribuyentes por categorías con fines de control y fiscalización.

2. No incorpora criterios diferenciadores por tipo de contribuyente, desaprovechando la posibilidad de establecer estrategias segmentadas según capacidad económica, volumen de ingresos, naturaleza jurídica, actividad económica, ubicación geográfica, entre otros factores.

3. No articula el calendario tributario con una visión de gestión inteligente del riesgo tributario, lo que debilita su impacto en fiscalización, recaudo y determinación de las obligaciones.

6.1.Recomendaciones:

a) Potencial normativo desaprovechado

El Estatuto de Rentas permite establecer fechas diferenciadas de cumplimiento siguiendo criterios objetivos. El artículo 492 autoriza, entre otros aspectos:

- Clasificar contribuyentes según ingresos expresados en UVT.
- Establecer obligaciones y calendarios diferenciados para grandes, medianos y pequeños contribuyentes.
- Diseñar cargas formales ajustadas al *perfil de riesgo* de cada segmento.

Sin embargo, el Decreto 253 de 2024 no incorpora estas herramientas, dejando intacto un calendario uniforme que:

- No incentiva el cumplimiento progresivo ni escalonado.
- No orienta recursos de fiscalización hacia los contribuyentes de mayor impacto fiscal.
- No permite una gestión tributaria basada en analítica de datos o modelos de riesgo**.**

b) Recomendación técnica: un calendario tributario estratégico y segmentado

Con fundamento en buenas prácticas nacionales e internacionales de administración tributaria, el municipio puede adoptar un calendario tributario inteligente, estructurado con base en la segmentación de contribuyentes. Este enfoque permitiría:

✓ Establecer rangos por UVT en ingresos

Clasificación sugerida:

- Grandes contribuyentes: ingresos superiores a cierto umbral en UVT.
- Medianos contribuyentes: ingresos en rangos medios.
- Pequeños contribuyentes: ingresos por debajo del umbral definido.

✓ Definir fechas diferenciadas de vencimiento

Por ejemplo:

- ✓ Grandes contribuyentes → fechas más tempranas y obligaciones formales adicionales.
- ✓ Medianos contribuyentes → fechas intermedias.
- ✓ Pequeños contribuyentes → fechas extendidas o incentivos progresivos.

c) Integrar criterios de fiscalización y riesgo

El calendario debe alinearse con:

- Plan anual de fiscalización.
- Modelos de riesgo basados en información económica, catastral, comercial y financiera.
- Procesos de liquidación oficial y cruces de información con DIAN, Cámara de Comercio, plataformas de recaudo, etc.

d) Aprovechar datos y tecnologías emergentes

Se recomienda que el calendario tributario sea un instrumento para activar:

- Alertas inteligentes de vencimiento.
- Modelos predictivos de incumplimiento.
- Segmentación automatizada de contribuyentes con apoyo en analítica e IA.

Consecuencias

- No fomenta el cumplimiento progresivo.
- No permite fiscalización inteligente por riesgo.
- No incentiva sectores estratégicos.

Oportunidad

Implementar un **calendario tributario inteligente**, basado en:

- Segmentación por UVT
- Capacidad económica
- Riesgo tributario
- Actividad económica

Conclusión

La estructura actual del calendario tributario del municipio de Ipiales cumple la formalidad legal, pero no explota las potencialidades normativas del Estatuto Tributario Municipal ni adopta un enfoque moderno de administración tributaria.

Un calendario segmentado por perfiles de contribuyentes, sustentado en el artículo 492 y complementado con criterios de riesgo, permitiría fortalecer significativamente:

- El recaudo efectivo,
- La fiscalización focalizada,
- La determinación adecuada de obligaciones,
- Y el cobro oportuno de las mismas.

7. PRINCIPALES RIESGOS JURÍDICOS IDENTIFICADOS

- Falta de un Estatuto Tributario compilado → riesgo de actos administrativos nulos por aplicación indebida de normas.
- Vacíos en fiscalización → imposibilidad de ejercer correctamente facultades tributarias.
- Debilidades en cobro coactivo → prescripción de cartera.

- Normas desactualizadas → contradicción con leyes nacionales vigentes.
- Software tributario en riesgo de error por falta de alineación normativa.
- Inseguridad jurídica para contribuyentes → aumenta litigiosidad.

8.RECOMENDACIONES NORMATIVAS ESTRATÉGICAS}

8.1 Compilación oficial del Estatuto Tributario

Solicitar facultades al Concejo Municipal para expedir un **Decreto Compilatorio** que:

- Renumere artículos
- Unifique el texto
- Integre todas las modificaciones
- Evite contradicciones internas

8.2 Modernización del Reglamento Interno de Cartera

Incorporar:

- Inteligencia artificial para análisis de riesgo
- Notificación digital certificada
- Priorización por probabilidad de recaudo
- Automatización de procesos persuasivos y de cobro administrativo coactivo

8.3 Actualización de normas de fiscalización

Adoptar estándares nacionales de: Ley 1819 de 2016, Ley 2010 de 2019, Ley 2155 de 2021, CPACA, Decreto 1625 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

8.4 Revisión y ajuste de beneficios e incentivos

Crear un capítulo de beneficios homogéneo, sistemático y parametrizable.

8.5 Incorporar nuevas figuras económicas

Como economía digital, servicios en la nube y plataformas tecnológicas, conforme a la recomendación técnica incluida en el documento base.

9. CONCLUSIÓN GENERAL DEL DIAGNÓSTICO NORMATIVO

El marco normativo tributario del Municipio de Ipiales presenta una estructura robusta en términos generales, pero se encuentra afectado por dispersión, vacíos jurídicos, desactualización y falta de consolidación, lo que obstaculiza la gestión tributaria, la fiscalización, el recaudo, el cobro coactivo y la seguridad jurídica.

La normativa vigente, al no compilarse ni estructurarse de manera integral, aumenta el riesgo jurídico y limita la capacidad operativa de la Administración Tributaria. Asimismo, el reglamento de cartera y el calendario tributario requieren transformaciones profundas que permitan incorporar enfoques modernos de segmentación, analítica y gestión digital, alineados con buenas prácticas nacionales e internacionales.

Una de las principales oportunidades de fortalecimiento de la gestión tributaria para las administraciones municipales, como el caso del municipio de Ipiales, consiste en la implementación de un Censo Tributario del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), apoyado en el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y herramientas de analítica de datos e inteligencia artificial.

Este proyecto tiene como punto de partida la base de datos actual de contribuyentes del ICA, la

cual debe ser depurada, actualizada y enriquecida mediante el cruce sistemático de información endógena y exógena, proveniente de fuentes como:

- Cámara de Comercio (matrícula y renovaciones mercantiles).
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN (RUT, actividades económicas, responsables).
- Dependencias internas del municipio (Planeación, Secretaría de Gobierno, Catastro, Salud, Turismo).
- Información en medios magnéticos.
- Notarías (constitución, disolución y reformas societarias).
- Otras fuentes públicas y privadas relevantes.

Con base en este ejercicio de integración y análisis de datos, la administración tributaria podrá identificar, perfilar y segmentar el universo real de contribuyentes, permitiendo la planeación de recorridos de verificación en campo, tanto en la zona urbana como rural, con el fin de:

- Detectar actividades industriales, comerciales y de servicios no registradas o subregistradas.
- Identificar contribuyentes omisos, inexactos o no declarantes del ICA.
- Verificar la correspondencia entre la actividad económica declarada y la actividad realmente ejercida.
- Actualizar información clave del contribuyente (ubicación, actividad, responsable, capacidad económica).

El Censo Tributario del ICA se constituye así en una herramienta estratégica de fiscalización preventiva y correctiva, que no solo fortalece el control al cumplimiento de las obligaciones

formales y sustanciales, sino que además contribuye al incremento sostenible del recaudo, a la equidad tributaria, a la ampliación de la base gravable y a la toma de decisiones basada en evidencia para la formulación de programas anuales de fiscalización y control.

El catastro municipal, concebido como el inventario integral de los bienes inmuebles del territorio, constituye un instrumento esencial para la planificación del ordenamiento territorial y la gestión fiscal de las entidades territoriales. A través del catastro es posible contar con valores por metro cuadrado actualizados, acordes con el comportamiento del mercado inmobiliario, los cuales sirven de base para la determinación de los avalúos catastrales que sustentan la base gravable del Impuesto Predial Unificado.

De la información disponible se evidencia que el municipio de Ipiales presenta un rezago significativo en la actualización de su información catastral, situación que, al igual que en numerosos municipios del país, se remonta aproximadamente al año 2006. Este atraso ha generado un inventario predial desactualizado y avalúos catastrales por debajo de la realidad económica, jurídica y fiscal del territorio, lo cual incide negativamente en la proyección y el recaudo efectivo del Impuesto Predial Unificado, alejando los ingresos municipales de su verdadero potencial.

La actualización catastral representa una inversión económica considerable, razón por la cual muchos municipios no cuentan con los recursos suficientes para adelantar este proceso de manera autónoma, salvo mediante la articulación institucional con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). En el corto plazo, la administración municipal de Ipiales no tiene prevista presupuestalmente dicha actualización; no obstante, resulta pertinente considerar que el Gobierno Nacional, mediante la Resolución No. 1912 de 2024, “por medio de la cual se adopta la metodología para la actualización masiva de valores catastrales rezagados en las zonas rurales y

se permite realizar el ajuste automático al que se refiere el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023", ordenó la actualización catastral de las zonas rurales en Colombia.

Este marco normativo constituye una oportunidad estratégica para el municipio de Ipiales, que deberá prepararse técnica, administrativa y operativamente para adelantar este ejercicio de manera coordinada con el IGAC, con el fin de establecer un plan de trabajo que permita la actualización de los valores económicos de los inmuebles rurales y, en consecuencia, el fortalecimiento del recaudo del Impuesto Predial Unificado en esta zona del territorio.

La recuperación de cartera en las entidades territoriales debe abordarse desde un enfoque estratégico, selectivo y basado en evidencia, que permita a la administración optimizar sus recursos institucionales y maximizar el impacto fiscal del proceso de cobro. Para ello, resulta indispensable la correcta aplicación y articulación de los instrumentos jurídicos, procedimentales y operativos previstos en el Reglamento Interno de Cartera y en el Estatuto Tributario, alineados con criterios de eficiencia administrativa y sostenibilidad fiscal.

En este sentido, la gestión de cartera debe partir de la identificación, segmentación y priorización de un universo específico de contribuyentes, definido con base en criterios técnicos tales como la materialidad de la deuda, el impacto fiscal esperado, la antigüedad de las obligaciones, el comportamiento histórico de pago y el costo administrativo asociado a la gestión de cobro. La focalización en los contribuyentes que concentran los mayores saldos y presentan una mayor probabilidad de recuperación permite obtener resultados significativos en recaudo, con una menor carga operativa para la Administración Municipal.

Con base en la información suministrada y el análisis realizado sobre la cartera vigente y las liquidaciones oficiales, se identifica que el municipio de Ipiales cuenta con una oportunidad

concreta para adelantar acciones de cobro sobre un universo estimado de 15.429 contribuyentes del Impuesto Predial Unificado (IPU) que representan una cartera de capital de $31.416.310.592. La gestión focalizada de este universo en 2.939 contribuyentes (19% del total), permitiría direccionar la gestión de recaudo sobre un capital de $25.133.252.533 que representa el 80% del total del capital adeudado.

Con respecto al ICA el panorama es similar. De un universo de 481 contribuyentes que representan $4.636.470.174 si se enfoca la gestión de cobro en 20 contribuyentes (4% del total) se estaría impactando una cartera de capital de $3.720.112.039 que representa el 80% de la cartera total.

La implementación de este esquema de priorización en la cartera de IPU permitirá a la Administración concentrar sus esfuerzos técnicos, jurídicos y operativos en la cartera de mayor relevancia fiscal, evitando la dispersión de recursos en 12.490 (81%) del total de contribuyentes que solo representan $6.283 mill (19,9%) del potencial total de recaudo, pero que demandan un esfuerzo administrativo desproporcionado. En ICA sucede aun con más fuerza, 461 contribuyentes (96%) del total representan solo el 20% del potencial del recaudo. En consecuencia, este enfoque fortalece la relación costo-beneficio de la gestión de cobro, mejora la eficiencia institucional y contribuye de manera directa al fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal del municipio.

La actualización y modernización normativa, acompañada de fortalecimiento tecnológico e institucional, permitirá a Ipiales avanzar hacia una **administración tributaria moderna, eficiente, transparente, interoperable y sostenida en datos e inteligencia artificial**.