



**SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO Y EL CASO DE SICALI
(UN PRIVADO RECAUDANDO IMPUESTOS)**

AUTOR

ANYI DANIELA ROCHA

DIRECTOR DEL PROYECTO

ESTEFANÍA SERRANO

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

CONTADURIA PUBLICA Y FINANZAS INTERNACIONALES

SANTIAGO DE CALI

Tabla de contenido

INTRODUCCION.....	6
1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	7
1.1 CONTEXTO.....	7
1.2 JUSTIFICACION.....	7
1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	8
2 OBJETIVOS.....	9
2.1 OBJETIVO GENERAL.....	9
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	9
3 MARCO TEORICO.....	10
3.1 MARCO CONCEPTUAL.....	10
3.1.1 IMPUESTOS.....	10
3.1.1.1 COMPONENTES DEL IMPUESTO.....	10
3.1.1.2 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.....	11
3.1.2 ENTIDADES RECAUDADORAS DE IMPUESTOS.....	12
3.1.2.1 SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL: DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).....	12
3.1.2.1.1 DIAN.....	12
3.1.2.1.2 Funciones a cargo de la DIAN.....	12
3.1.2.1.3 Impuestos administrados por la DIAN.....	15
3.1.2.2 SISTEMA TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL.....	16
3.1.2.2.1 Asamblea Departamental.....	16
3.1.2.2.2 Ordenanzas.....	16
3.1.2.2.3 Impuestos departamentales.....	16
3.1.2.3 SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL.....	17
3.1.2.3.1 Municipio.....	17
3.1.2.3.2 Organización y funcionamiento de los municipios.....	18
3.1.2.3.3 Departamento administrativo de hacienda municipal.....	18
3.1.2.3.4 Concejo municipal.....	18
3.1.2.3.5 Acuerdos municipales.....	18
3.1.2.3.6 Acuerdos de carácter tributario.....	19
3.1.2.3.7 Tributos municipales.....	19

3.2	ANTECEDENTES	20
3.2.1	UNA EMPRESA PRIVADA RECAUDANDO IMPUESTOS	20
3.2.2	Caso SiCali en el Municipio de Santiago de Cali	21
3.2.2.1	Historia de SiCali	21
3.2.2.2	Principales componentes y términos del contrato	22
3.2.2.3	Efectos del contrato	24
3.2.2.3.1	Destitución	24
3.2.2.3.2	Nulidad del contrato	25
3.2.2.3.2.1	Informe de auditoría – Contraloría General de Santiago de Cali	25
3.2.2.3.2.2	Sentencia	27
3.2.2.3.2.3	Cifras de recaudo	29
3.3	MARCO CONTEXTUAL	30
3.4	MARCO LEGAL	31
3.4.1	Respecto al sistema tributarios	31
3.4.2	Respecto al caso SiCali	31
4	METODOLOGIA	31
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	32
6	BIBLIOGRAFIA	33

Índice de gráficos

1	Grafica Cifras de recaudo por impuesto de Santiago de Cali	29
2	Grafica Variación porcentual del recaudo de impuestos en Santiago de Cali 2001-2015	30

RESUMEN

Los tributos son asumidos por los habitantes de un país desde diferentes aspectos; a su vez son inicialmente establecidos y posteriormente recaudados para finalmente financiar los gastos del estado invirtiendo los recursos en el desarrollo y bienestar de la población. La nación, los departamentos y los municipios gozan de independencia en el manejo de los bienes, regidos bajo las leyes emitidas por el congreso de la república.

El presente trabajo realiza un estudio descriptivo-analítico del caso de SiCali en el municipio de Santiago de Cali, partir de la información contenida en el contrato, complementando el caso con la investigación de los elementos indispensables para la completa comprensión de los sucesos ocurridos a raíz de la gestión realizada por la Unión Temporal Servicios de impuestos de Santiago de Cali SiCali.

Esta información, permite identificar las falencias en las administraciones territoriales, las irregularidades presentadas en el inicio y desarrollo del contrato entre el municipio de Santiago de Cali y SiCali, las acciones que perjudicaron a los recursos del municipio, y la intervención de los entes reguladores como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría.

Palabras claves: Impuestos, Administración, Contrato, Municipio.

ABSTRACT

The taxes are assumed by the inhabitants of a country from different aspects; In turn, they are established and subsequently collected to finally finance state expenses by investing resources in the development and welfare of the population. The nation, departments and municipalities enjoy independence in the management of goods, governed by the laws issued by the congress of the republic.

The present work carries out a descriptive-analytical study of the SiCali case in the municipality of Santiago de Cali, based on the information contained in the contract, complementing the case with the investigation of the essential elements for the complete understanding of the events that occurred as a result. of the management carried out by the Temporary Union Tax Services of Santiago de Cali SiCali.

This information allows to identify the flaws in the territorial administrations, the irregularities presented at the beginning and development of the contract between the municipality of Santiago de Cali and SiCali, the actions that harmed the resources of the municipality, and the intervention of the regulatory entities such as the Office of the Attorney General of the Nation and the Comptroller.

Keywords: Taxes, Administration, Contract, Municipality.

INTRODUCCION

Cada uno de los ciudadanos debe asumir una obligación monetaria por realizar diversos tipos de actividades, a esto lo conocemos como tributos, los cuales son establecidos por el Estado con el fin de brindar al gobierno la capacidad de soportar el gasto público, la distribución de la renta, generar una mayor efectividad de la economía y evitar la crisis generada por una carencia de rentas e incremento en la deuda del país. Los tributos en Colombia tienen diversas formas de ser clasificados, nos enfocaremos en la distribución de estos de acuerdo con su territorialidad, identificando los componentes de estos, así como las partes responsables del pago y su recaudo.

En esta investigación busca comprender la estructura y el funcionamiento del sistema tributario colombiano desde sus tres divisiones (Nacional, Departamental Y Municipal). El trabajo inicialmente estudia los componentes generales de los tributos, su clasificación, su origen y las partes responsables. Posteriormente se enfoca en conocer la configuración del sistema tributario municipal basándose en normas legislativas las cuales describen las gestiones, deberes y obligaciones a cargo de los municipios del país. Finalmente, el análisis se enfoca en el Municipio de Santiago de Cali y se relaciona la teoría con el caso de la Unión Temporal SiCali.

Al explicar y entender todos los componentes del sistema tributario abarcando desde la extensión nacional hasta el municipal, habrá mayor capacidad de entender el proceso que tuvo Santiago de Cali con la contratación de SiCali, a partir de lo anterior se conocerá en que consistió el desarrollo de este contrato, las falencias del cumplimiento y en la que nivel logro afectar a los ciudadanos caleños, también se resalta las partes involucradas y las consecuencias que debieron asumir.

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 CONTEXTO

El Estado colombiano debe cubrir periódicamente una serie de gastos distribuidos en todo el territorio con el fin de satisfacer las necesidades públicas. Bajo este argumento se imponen, se eliminan o se modifican los impuestos del país. La constitución política de Colombia en su artículo 338 le da el poder a el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales de imponer los tributos ya sean impuestos, tasas o contribuciones estos se establecen por medio de leyes, ordenanzas o acuerdos, respectivamente.

La gran importancia de los impuestos se debe contemplar desde los motivos y objetivos por los cuales han sido creados, hasta la administración y destino que finalmente tienen posterior a su recaudo. Es por esto por lo que conocer la administración y las actividades que se desarrollan con el monto pagado por los ciudadanos es un asunto que compete a todos los habitantes del territorio nacional, departamental y/o municipal ya que por medio de estos se financia los proyectos de desarrollo.

En el caso del convenio establecido en el 2005 entre la alcaldía de Santiago de Cali y la Unión Temporal SiCali, se evidencia como la responsabilidad y la administración de los recaudos de la ciudad fue entregada a un grupo de empresas privadas. Esta decisión de la alcaldía tuvo voces de oposición que fueron ignoradas, además de no haber tenido una evaluación minuciosa de las implicaciones y consecuencias que tendría llevar a cabo el proyecto.

1.2 JUSTIFICACION

Colombia posee un amplio sistema de tributación el cual cubre desde el gran número de contribuyentes hasta la cantidad de impuesto listados que deben asumirse. En el 2015 se encontraba en el 3 puesto entre los países de América latina donde más impuestos se pagan, para 2018 un estudio de la OCDE revela que Colombia descendió a la posición 11 con un

19.8% del PIB. Sin embargo, desde una perspectiva interna del país, las constantes reformas tributarias han ampliado el rango de contribución, incrementando el número de personas obligadas a pagar determinados impuestos o tasas más altas de los mismos.

Considerando que el objetivo de los impuestos es ser parte del presupuesto general de la nación que estos serán distribuidos en tres grandes grupos (funcionamiento, inversión para el país y deudas de la nación) con la intención de mejorar el bienestar de los colombianos, tener conocimiento básico sobre cómo se encuentra estructurado el sistema tributario de Colombia debería ser un asunto que compete a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.

El recaudo, la administración y distribución de estos recursos se ven reflejados en el desarrollo territorial y el bienestar de las comunidades. Sin embargo, es evidente que en la mayoría de los municipios del país no se percibe la inversión de estos numerosos ingresos. Factores como la corrupción, la mala gestión de proyectos o la negligencia de los gobernantes son algunos de los obstáculos que detienen el progreso y calidad de vida. Por esta razón nuestro interés en investigar el caso de SiCali, con el fin de conocer cuáles fueron los intereses de esta empresa, el incumplimiento del contrato, los vacíos de la ley, la omisión de la estructura tributaria y el impacto que esto tuvo para la comunidad caleña.

1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Por qué la Unión Temporal SiCali compuesta por un grupo de empresas privadas asumió la responsabilidad y administración del recaudo tributario de Santiago de Cali?

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Describir la historia de SiCali en términos de gestión, cifras y su relación con el recaudo de impuestos para Santiago de Cali, partiendo de una contextualización del sistema tributario colombiano y municipal.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Explicar el funcionamiento, componentes y conceptos del sistema tributario colombiano
- Describir las responsabilidades tributarias de Sí Cali
- Analizar de los datos tributarios de Cali en el periodo SiCali

CAPÍTULO I

3 MARCO TEORICO

El marco teórico es una recopilación de la información necesaria para soportar, apoyar e interpretar los resultados de la presente investigación. Este marco está estructurado en cuatro partes. Primero, el marco conceptual que abarca los términos de mayor relevancia y la contextualización de la estructura del sistema tributario; segundo, los antecedentes, en el cual se contemplan ideas, investigaciones, publicaciones e informes realizados al caso de SiCali; tercero, el marco contextual, donde se brindan datos relevantes sobre el contrato entre SiCali y la alcaldía de Santiago de Cali y las investigaciones e informes de auditoría realizados a la Unión temporal; y cuarto, el marco legal, normas y entidades que regulan el recaudo de impuestos en los tres tipos (Nacional, Departamental y municipal)

3.1 MARCO CONCEPTUAL

Este apartado pretende conceptualizar los términos de mayor relevancia para la comprensión de esta investigación, así como los elementos y/o componentes del desarrollo del caso SiCali.

3.1.1 IMPUESTOS

De acuerdo con la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) un impuesto es el tributo que establece la ley a favor del Sujeto Activo, y a cargo de los sujetos a quienes se les atribuya la realización del hecho imponible de la obligación tributaria.

3.1.1.1 COMPONENTES DEL IMPUESTO

- **Sujeto Activo:** Es el Estado como acreedor de la prestación pecuniaria que se deriva de la realización del hecho generador del tributo. (DIAN)
- **Sujeto Pasivo:** Es aquel a quien se le atribuye la realización del hecho impositivo de la obligación tributaria. (DIAN)
- **Hecho Generador:** Es el presupuesto establecido en la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. (DIAN)
- **Base Gravable:** Es el valor o unidad de medida sobre el cual se aplica la tarifa, con el fin de establecer la cuantía del tributo. (DIAN)

- **Tarifa:** Es la unidad de medida porcentaje que se aplica a la base gravable para determinar la cuantía del tributo. (DIAN)

3.1.1.2 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

- **Reconociendo el sujeto pasivo**
 - **Directos:** Son aquellos que recaen sobre la renta, ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, los cuales consultan la capacidad de pago de estas. Se denominan directos porque se aplican directamente a las personas que tienen el ingreso o patrimonio gravado.
 - **Indirectos:** Son impuestos que recaen sobre la producción, la venta de bienes, la prestación de servicios, las importaciones y el consumo. Estos impuestos no consultan la capacidad de pago del contribuyente.
- **Reconociendo la capacidad contributiva**
 - **Regresivos:** Es aquel en el que se captan un porcentaje menor en la medida en que el ingreso aumenta.
 - **Progresivo:** Es aquel cuya tasa de tributación o tarifa aumenta en la medida en que el ingreso aumenta, con lo cual el agente que más ingresos recibe debe pagar mayores impuestos porcentuales.
- **Reconociendo el periodo que cubren**
 - **Instantáneo:** El hecho imponible se realiza en un determinado momento del tiempo de manera ocasional
 - **Periódico:** El hecho imponible se prolonga de manera indefinida en el tiempo, en estos casos, el legislador fracciona su duración en el tiempo en diferentes periodos impositivos.
- **Reconociendo el sujeto activo o territorialidad**
 - **Nacionales:** Son los tributos emitidos por el poder ejecutivo y sometido a consideración del Congreso nacional para su aprobación, los cuales se hacen efectivos a partir de la sanción presidencial y su correspondiente publicación en el diario oficial. Aplica para todas las personas naturales o jurídicas residentes en el país.

- **Departamentales:** Están determinados por las ordenanzas expedidas por las asambleas departamentales. Estos impuestos surgen de la repartición de los tributos en donde las asambleas departamentales, quienes legalmente los recaudan, los utiliza para la ejecución de sus planes locales.
- **Municipales:** Estos impuestos deben estar previstos en acuerdos, aprobados y expedidos por el concejo municipal o distrital.

3.1.2 ENTIDADES RECAUDADORAS DE IMPUESTOS

Cada uno de los impuestos establecidos por el Estado y asumidos por los ciudadanos son administrados por tres entidades del gobierno, los cuales tienen la obligación de recaudar, fiscalizar, controlar, penalizar, liquidar, devolver y sancionar los tributos asignados. Cada entidad será tesorera de una serie impuestos determinados de acuerdo con el territorio a cargo (nación, departamento o municipio).

3.1.2.1 SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL: DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales)

3.1.2.1.1 DIAN

Mediante el decreto 2117 de 1992 se fusiona la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en la unidad administrativa especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. En artículo 2 del decreto 2117 de 1992 se define a la DIAN como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la cual es una Unidad Administrativa especial, constituida como entidad de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual cuenta con regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, régimen disciplinario, presupuesto y contratación administrativa.

3.1.2.1.2 Funciones a cargo de la DIAN

En el capítulo II artículo 3 del decreto 4048 DE 2008 se establecen las funciones generales, en las cuales se determina que le corresponde a la DIAN desempeñar activamente:

- La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y comercio exterior, así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior, en lo correspondiente a su recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y sanción;
- La dirección y administración de la gestión aduanera y disposición de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación;
- El reconocimiento y pago de las recompensas y participaciones en dinero o en especie por colaboración eficaz de terceros en el control al contrabando, evasión y corrupción;
- La dirección, la administración, el control y la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones a nivel nacional, en concordancia con las políticas trazadas en el programa macroeconómico y las políticas generales adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro del modelo de gestión institucional;
- EL controlar y vigilancia de las operaciones derivadas del régimen cambiario que no sean competencia de otra entidad;
- La vigilancia y el control de las actividades de las personas que ejerzan de manera profesional la compra y venta de divisas;
- Administración y supervisión del aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio por parte de este de las funciones de Policía Judicial;

- La celebración de convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, orientadas a establecer alianzas estratégicas para combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria;
- La Fijación de los precios a cobrar por la venta de bienes y servicios, así como de los servicios extraordinarios;
- La Interpretación y actuación como autoridad doctrinaria y estadística en materia de impuestos nacionales, aduanera, y de control cambiario por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.
- La participación y conceptualización en el estudio y elaboración de proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios, aduaneros o de control cambiario;
- La participación en los procesos de celebración de acuerdos internacionales en materia de control tributario, aduanero y cambiario y los relacionados con el comercio internacional en los mismos aspectos;
- La celebración de convenios remunerados o gratuitos para la divulgación, asistencia, fortalecimiento de la gestión, recaudación, control, fiscalización, discusión y cobro de contribuciones parafiscales, impuestos, tasas, contribuciones de competencia de otras entidades y de los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional.
- El desempeño de las funciones de Policía Judicial, de conformidad con las normas legales;
- El Diseño, desarrollo y evaluación del sistema de control interno de la Entidad, en los términos definidos por la ley;
- La administración y disposición de los recursos humanos, financieros, físicos y de conocimiento, así como de la prestación de los servicios generales en la Entidad;
- La recopilación, actualización y divulgación de las normas sobre regímenes tributarios del orden nacional, aduanero, de comercio exterior en los asuntos

de su competencia, y de control de cambios por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones;

- El desarrollo de las actuaciones administrativas necesarias para cumplir con las funciones de su competencia;
- El control, la vigilancia y administración de los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional de conformidad con lo señalado por las Leyes 643 de 2001 y 1393 de 2010 o las disposiciones que las modifiquen o sustituyan.
- Las demás que le asigne la ley.

3.1.2.1.3 Impuestos administrados por la DIAN

- **Impuesto al patrimonio:** Este impuesto se presenta por última vez para la vigencia del año gravable 2011. Sin embargo, la ley 1943 en el título III, capítulo I artículo 292-2 la introduce nuevamente en el 2018.
- **Impuesto de renta personas jurídicas:** Ley 1943, título V, capítulo V de la ley 1943
- **Impuesto de renta personas naturales no obligadas a llevar contabilidad:** Título II de la ley 1943
- **Impuesto nacional al consumo:** Ley 1943, título I, capítulo III
- **Impuesto sobre la renta para la equidad CREE:** El impuesto CREE se presentó por última vez para la vigencia del año gravable 2016.
- **Impuesto sobre las ventas IVA:** Ley 1943, título I, capítulo I
- **Retención en la fuente:** Libro II del Estatuto Tributario

3.1.2.2 SISTEMA TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

La renta departamental está compuesta por impuestos específicos, los cuales han sido inicialmente aprobados por el estado. La Asamblea Departamental tiene entre sus funciones, establecidas en el artículo 300 del capítulo 2 del título 11, “Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”. Adicionalmente es la Asamblea Departamental quien legalmente los recauda y los utilizan para la ejecución de sus planes locales.

3.1.2.2.1 Asamblea Departamental

En la Constitución Política de Colombia, artículo 299, capítulo II se decreta que “En cada departamento habrá una Corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno”.

3.1.2.2.2 Ordenanzas

Documentos o textos legales que contienen las normas referentes a la organización y desarrollo de la vida departamental cuando toca especialmente a los servicios públicos. (2016, 03). *Ordenanzas Municipales colombia.leyderecho.org Retrieved 11, 2019, de <https://colombia.leyderecho.org/ordenanzas-municipales/>*

3.1.2.2.3 Impuestos departamentales

- **Impuesto sobre vehículos automotores:** El Impuesto sobre vehículos automotores es un impuesto de carácter directo, que recae sobre la propiedad o posesión de los vehículos gravados y que se encuentran matriculados. Este impuesto sobre vehículos no permite hacer pagos parciales o acuerdos de pago.
- **Impuesto de registro:** El impuesto de registro es un gravamen creado por el Congreso de la Republica mediante la Ley 223 de 1995, que afecta todos los actos, documentos o contratos que deben registrarse ante la cámara de comercio y en las oficinas de instrumentos públicos. Es destinatario y beneficiario de este tributo el departamento, pero la cámara de comercio ejerce la función de liquidación y recaudo de este impuesto

- **Impuesto a la gasolina motor y al ACPM:** Este impuesto departamental se aplica por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento. La sobretasa se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador vende la gasolina motor extra o corriente o ACPM, al distribuidor minorista o al consumidor final.
- **Impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos:** A fin de disminuir el consumo de cigarrillos y alcohol se aplica una renta departamental a los productos gravados con el Impuesto al Consumo, entendiéndose por consumo la adquisición o compra del producto, independientemente de si se ingiere o no.
- **Impuesto al degüello de ganado:** Este impuesto consiste en el pago de una renta o tarifa por cada res sacrificada y destinada al consumo. Esta renta afectar a los empresarios dedicados a la industria del sacrificio de ganado y varía entre cada departamento.

3.1.2.3 SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL

Los tributos municipales son establecidos en favor de los Gobiernos locales, la recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los gobiernos locales. El Departamentos Administrativo de Hacienda Municipal tiene entre sus funciones “La administración de los tributos municipales, que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias”

3.1.2.3.1 Municipio

Los municipios son territorios donde se conocen los límites fijados, son habitados por un número de personas, han sido reconocidos como tales bajo los requerimientos del capítulo II de la ley 136 de 1999, y son una entidad administrativa; el territorio nacional colombiano cuenta con 1.122 municipios los cuales están agrupados en 32 departamentos de acuerdo con los registros del DANE.

3.1.2.3.2 Organización y funcionamiento de los municipios

En el artículo 287 del capítulo 1 de la Constitución política de Colombia se establece que la ley les concede a los municipios autonomía en la gestión de sus intereses, por lo que estos tendrán el derecho de gobernarse por autoridad propia, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Respecto a las funciones de los municipios, estas son determinadas en el artículo 3 de la ley 136 de 1994. Sin embargo, esta independencia debe mantenerse dentro de los límites establecidos en la constitución política y la ley.

3.1.2.3.3 Departamento administrativo de hacienda municipal

Este órgano tiene entre sus funciones La administración de los tributos municipales, que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

3.1.2.3.4 Concejo municipal

La constitución política de Colombia establece en su artículo 312 que “En cada Municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintinueve miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva”.

Del mismo modo la Constitución Política establece que corresponde a los concejos: “Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”

3.1.2.3.5 Acuerdos municipales

Para el cumplimiento de sus funciones, los municipios tienen como herramienta los acuerdos municipales. Los acuerdos municipales son actos jurídicos, que han sido presentados como proyectos de acuerdos bien sea por los concejales, los alcaldes, los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente, como lo establece el artículo 71 de la ley 136 de 1994. Sin embargo, en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la constitución política de Colombia se manifiesta que los acuerdos allí contemplados sólo podrán ser presentados por el alcalde, los cuales son: 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; 3. Celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones

de las que corresponden al Concejo; 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

3.1.2.3.6 Acuerdos de carácter tributario

En el inciso 1 del artículo 338 de la constitución política, dicta que los municipios tienen el poder de imponer contribuciones fiscales y parafiscales, y estas son creadas mediante los acuerdos municipales. El acuerdo debe contener directamente el sujeto activo, sujetos pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos. La tarifa de la tasa determinada y la contribución que se cobre a los contribuyentes puede ser fijada por las autoridades, pero el sistema y método empleado para definir el costo, el beneficio y la forma de hacer su reparto, debe ser fijado por el acuerdo. Finalmente, el acuerdo sólo podrá ser aplicado a partir del periodo que comienza después de iniciar la vigencia del respectivo acuerdo, esto, considerando que la base de la contribución regulada por dicho acuerdo sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado.

El inciso 2 del artículo 338 de la constitución determina que las tasas y contribuciones cobradas a los contribuyentes son resultado de: (i) la recuperación de los costos incurridos por la prestación de servicios, o (ii) la participación en los beneficios que les proporcionen, pero los acuerdos deben fijar el sistema y método para definir esos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto

3.1.2.3.7 Tributos municipales

- **Impuesto sobre el servicio de alumbrado público:** Literal D, artículo 1° ley 97 DE 1913. Este impuesto es el cobro del servicio prestado por la administración municipal, el cual consiste en la infraestructura eléctrica y luminaria instalada en las calles, parques y escenarios deportivos, que son de usados por la comunidad.
- **Impuesto predial unificado:** Ley 44 de 1990, Capítulo I. Este impuesto grava el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

- **Impuesto de Industria y Comercio:** El Artículo I, Decreto 3070 de 1983 decreta “Los contribuyentes que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios en más de un municipio, a través de sucursales o agendas, constituidas de acuerdo con lo definido en los artículos 263 y 264 del Código de Comercio o de establecimientos de comercio debidamente inscritos, deberán registrar su actividad en cada Municipio y llevar registros contables que permitan la determinación del volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en dichos municipios. Tales ingresos constituirán la base gravable.

3.2 ANTECEDENTES

En esta parte de la investigación se desarrollan las ideas sobre la administración y recaudo de impuesto, complementando la contextualización del sistema tributario y contribuyendo a la comprensión del caso de SiCali.

Se consultaron tesis y artículos relacionados con la tercerización de la gestión tributaria administrada por organismos del estado, adicionalmente se destacará la calidad de la labor ejercida en la ejecución de los contratos.

3.2.1 UNA EMPRESA PRIVADA RECAUDANDO IMPUESTOS

La dirección y administración de los impuestos municipales es una gestión que requiere un grado de eficiencia y garantía, puesto que en el desarrollo de esta labor se comprometen los cuantiosos recursos, el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo territorial de los municipios. Con diversos argumentos, tales como la modernización del servicio, la eficiencia e incremento en la suma recaudada o la incapacidad de prestar el servicio por medio de las entidades territoriales, se han presentado casos en los cuales los gobernantes de los municipios han decidido delegar esta labor a empresas privadas, firmando un contrato en el cual seden todos los deberes que competen a la administración municipal.

Algunos ejemplos donde una empresa privada o un grupo de empresas asumiera la administración tributaria del Municipio son:

- Servicio de impuestos de Cali SiCali en Santiago de Cali, Valle del Cauca
- Gestión tributaria integral – GTI S.A en Soledad, Atlántico

Con base a las consecuencias y/o calidad en la labor desarrollada por estas empresas, en el 2010 el Congreso de la república desarrolla una ley que directamente establece la prohibición de la tercerización en estas labores estatales. En el artículo I de la ley 1386 de 2010 se implanta:

“No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones, así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados”

Antes de esta ley no existía una regulación o prohibición en la ejecución de estos contratos, existía un vacío normativo en el que “tercerizar” esta labor era un concepto que se adoptaba en leyes relacionadas a la contratación por parte de entidades territoriales y por esto se permitió la ejecución de estos acuerdos como se evidencia en los casos de SiCali y GTI S.A.

3.2.2 Caso SiCali en el Municipio de Santiago de Cali

3.2.2.1 Historia de SiCali

SiCali fue una unión temporal creada en el 2005 en la ciudad de Cali. El contrato nace bajo la alcaldía de Apolinar Salcedo Caicedo con el apoyo de María del Rosario Peña Saavedra como directora del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. Para el cumplimiento de los términos la Unión Temporal SiCali estaba compuesta por las empresas INGENIEROS CONSULTORES INTERVENTORES CONSTRUCTORES LTDA de Sabanalarga, INGOS LTDA de Barranquilla, CKC NET LTDA de Barranquilla, LINKS S.A de Bogotá, SISTEMAS Y COMPUTADORES S.A - SYC de Bucaramanga; las cuales fueron contratadas para la modernización y optimización tributaria del municipio.

El contrato se firmó el día 11 de febrero del 2005 en el Municipio de Cali Valle del Cauca entre las partes; por un lado, la parte contratante integrada por Apolinar Salcedo Caicedo en la calidad de alcalde y María del Rosario Peña Saavedra en su calidad de directora departamento administrativo de hacienda municipal; por otra la parte contratada Uriel Casadiego Molina actuando en nombre y representación de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali - SiCali. El convenio entre la alcaldía de Cali y la unión temporal se firmó con el propósito de entregar la gestión tributaria del Municipio a la unión temporal. SiCali tenía como objeto asumir los procesos logísticos para recaudar los impuestos de Santiago de Cali, esto con el fin de incrementar significativamente los ingresos municipales. En el documento se estipula que la duración del convenio debía mantenerse por un periodo de 15 años, es decir, estaría vigente hasta el año 2020, pero las irregularidades en el desarrollo de los deberes y responsabilidades firmados llevaron a que siete años después el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca decretó la nulidad del documento firmado entre la Alcaldía de Santiago de Cali y la Unión Temporal de Servicios de Impuestos de Cali – SiCali

Desde el inicio del contrato había opiniones opuestas las cuales consideraban que la ejecución de este afectaría los ingresos del municipio. sin embargo, estas opiniones no se tomaron en cuenta y SiCali asumió el control tributario de la ciudad. En marzo del siguiente año, después

de una investigación realizada por la fiscalía en contra del alcalde, la Procuraduría formuló pliego de cargos contra el alcalde Apolinar Salcedo y su directora de Hacienda, María del Rosario Peña. Apolinar era responsable de haber firmado el contrato fuera de los plazos dados por el Consejo municipal, también era culpable de haber hecho un negocio en el cual no se había evaluado las condiciones del mercado y en el que se había encontrado la ausencia de los principios de selección objetiva, finalmente Apolinar era causante de comprometer los recursos de la ciudad más allá del periodo en el que esté aplicaría su gestión. por estos motivos el alcalde y su secretaria de hacienda fueron destituidos de su cargo.

3.2.2.2 Principales componentes y términos del contrato

- **Partes**

El acuerdo legal No DAHM-GAA-015-05 nombra a Apolinar Salcedo y María del Rosario Peña en representación del Municipio de Santiago de Cali como la parte CONTRATANTE y por otro lado nombra a Uriel Casadiego Molina en representación de la Unión Temporal SiCali como la parte CONTRATADA.

- **Objeto**

En la cláusula primera del mencionado contrato se pacta el objeto del contrato “Prestar el servicio para la modernización y optimización de la gestión tributaria a cargo de la administración municipal de Santiago de Cali según lo definido en los Términos de Referencia, que dio como resultado la celebración del presente contrato, de acuerdo con la oferta presentada por EL CONTRATISTA, la que se entiende incorporada al presente contrato con todo lo previsto por los Términos de Referencia y por este texto contractual”. Este elemento se desarrolla bajo aspiración de incrementar los ingresos del fisco municipal y la modernización de la dirección de hacienda generando eficiencia en las labores que se emplean en el recaudo y administración de los impuestos del municipio, en los siguientes 15 años a partir de la fecha firmada.

- **Costos y pagos**

En la página 3, Cláusulas cuarta y quinta se acuerdan las condiciones de pago a SiCali, además de las condiciones, tasas, tarifas y base de las cuales se compone el pago final mensual por parte del contratante al contratado, estos términos son adaptados al beneficio y consentimiento de las partes.

La contratación de los servicios de la unión temporal SiCali, requirieron un pago inicial para garantizar el desarrollo de las actividades en el 1er año, este pago fue de \$100.000.000; adicionalmente el Municipio pagaría a SiCali una mensualidad de 2.8% de lo efectivamente recaudado relacionado con los impuestos ordinarios, y un 4.9% cuando los recaudos son superiores al valor límite de la base de liquidación del recaudo ordinario este solo se liquidará sobre los recaudos extraordinarios de los tributos de industria y comercio y predial unificado.

- **Obligaciones y Responsabilidades**

En la cláusula sexta del contrato se estipula las obligaciones y responsabilidades a cumplir por parte del contratista durante el periodo de labor, mediante estos se regularán los actos en los servicios prestados por SiCali.

- Las partes acuerdan que el contratista tiene como responsabilidad:

“garantizar la calidad y la oportunidad en el procesamiento y entrega de la información relacionada con el recaudo, cobro persuasivo al apoyo al cobro por jurisdicción coactiva de la cartera, igualmente es de su responsabilidad la realización y ejecución de todas las actividades tendientes al cumplimiento del objeto de este contrato, la relación con los tributos mencionados, razón por la cual deberá asumir la gestión integral del proceso, bajo su exclusivo riesgo”.

- Las partes acuerdan que el contratista al asumir las obligaciones el contratista se compromete a:
 - Asumir bajo su cuenta y riesgo, todos y cada uno de los costos y gastos que en ese momento realizaba la administración en la dirección, control y cobro persuasivo y apoyo al cobro por jurisdicción coactiva de la cartera, de sus tributos a excepción de la planta de personal vinculada directamente a la Administración, Que preste sus servicios dentro de la gestión tributaria; igualmente el contratista suministrará los medios de transporte, el recurso humano, insumos requeridos y logística administrativa suficientes y necesarios para el desarrollo del objeto del contrato.
 - Asumir los costos de todos los suministros y servicios requeridos dentro de la operación y administración, y de todas aquellas actividades que comprende el desarrollo del objeto del contrato.
 - Garantizar la actualización tecnológica y el mantenimiento preventivo y correctivo de todos los elementos que componen la infraestructura de gestión tributaria, de tal forma que siempre
 - Asegurar la idoneidad y experiencia del recurso humano ofrecido en su propuesta, para la presentación de la totalidad del servicio
 - Suministrar los elementos técnicos ofrecidos de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidos en el término de referencia y su propuesta
 - Presentar informes mensuales de resultado de gestión, evaluación del desempeños y análisis y cumplimiento de las metas
 - Mantener la reserva de toda información tributaria y de los expedientes en apoyo al cobro por jurisdicción coactiva
 - Garantizar el buen manejo de la información
 - Coordinar con el departamento administrativo de hacienda municipal y la asesoría de informática y telemática las actividades a desarrollar en cumplimiento del objeto contractual

- Garantizar el cumplimiento en el pago de sus obligaciones al sistema de seguridad social integral
- El contratista se obliga a entregar los totales de control de las diferentes rentas objeto del contrato
- El contratista deberá entregar información de la base de datos al departamento administrativo de hacienda municipal cada vez que esta la requiera
- Con el fin de garantizar el buen cumplimiento de las actividades y labores relacionadas con el recaudo y la administración de los tributos municipales de Santiago de Cali, cediendo la responsabilidad en dichas funciones a la Unión Temporal SiCali sin desvincular la participación de la Hacienda Municipal de Santiago de Cali. La parte contratante asume las siguientes obligaciones consignadas en la cláusula séptima de dicho contrato:
 - Facilitar toda la información requerida por el contratista de manera oportuna, eficiente y veraz, para el normal inicio de la ejecución del contrato
 - Entregar las oficinas inmuebles e instalaciones objeto del contrato dentro de los primeros 8 días, contados desde el perfeccionamiento del contrato
 - Garantiza la apropiación presupuestal suficiente para atender las obligaciones generadas con la suscripción del contrato y las que se lleguen a generar en virtud de la ejecución de este.

- **Plazo de ejecución**

El contrato entre la Unión Temporal SiCali y la Alcaldía de Santiago de Cali, en la cláusula novena, establece por mutuo acuerdo que la ejecución de esta relación y el desarrollo de las actividades cedidas por la alcaldía a SiCali, tendrá vigencia por un periodo de 15 años a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

3.2.2.3 Efectos del contrato

En el contrato No DAHM-GAA-015-05 cada una de las partes se comprometió materialmente a ejecutar y cumplir con los términos establecidos. La parte contratada asumió los deberes que se consideraron necesarios para brindar el servicio de recaudo de impuestos del Municipio de manera eficiente y optima ya que el fin de esta relación era incrementar los recursos de la ciudad.

Este contrato firmado con la aprobación y conocimiento pleno de la posición que asumía cada uno de los integrantes, presento una serie de inconsistencias, tanto en la labor desarrollada por la UT SiCali como en las infracciones y evasiones que tuvo el exalcalde Apolinar Salcedo y la es directora del departamento administrativo de hacienda municipal María del Rosario Peña al firmar el contrato.

3.2.2.3.1 Destitución

En marzo de 2007 Apolinar Salcedo, exalcalde de Santiago de Cali, y María del Rosario Pena, exdirectora del departamento administrativo de hacienda municipal fueron destituidos e inhabilitados por 16 y 10 años para ejercer cargos públicos por la Procuraduría general de la nación.

La destitución resuelve tras encontrar una secuencia de conductas irregulares en la celebración del contrato con SiCali, los actos ilícitos determinados por la Procuraduría general de la nación fueron:

- El Consejo municipal había aprobado un periodo para la celebración del contrato el cual vencía el 4 de febrero del 2005; apolinar salcedo firmo el contrato el 11 de febrero. Es decir, de acuerdo con el fallo emitido por la Procuraduría general de la nación, el alcalde firmo el contrato sin autorización del Consejo municipal.
- En el contrato tendría vigencia hasta el 2020, un periodo de 15 años en el cual SiCali estaría a cargo de los recursos del Municipio de Santiago de Cali. El alcalde no podía comprometer los bienes tributarios futuros del municipio.
- Apolinar Salcedo no tuvo en cuenta la intervención del Consejo municipal, ni la planeación del negocio. Inicialmente se establecía que la relación sería una concesión total del servicio, pero en el contrato se establecía que era un contrato de prestación del servicio con una empresa privada.
- Antes de firmar el contrato se modificaron los pliegos de condiciones
- La forma de pago al contratista era irregular y carecía de claridad
- Finalmente, la Procuraduría general de la nación resalto que existía una inconsistencia en la proporción fijada para la póliza de cumplimiento, ya que se trataba de cien millones de pesos y SiCali administraría alrededor de trecientos mil millones de pesos.

Bajo estos argumentos, se determina la destitución de los funcionarios públicos Apolinar Salcedo y María del Rosario Peña.

3.2.2.3.2 Nulidad del contrato

SiCali inicia el cumplimiento del contrato, desarrollando las actividades que le competen frente a la administración de los impuestos de Santiago de Cali en el 2005.

3.2.2.3.2.1 Informe de auditoría – Contraloría General de Santiago de Cali

En noviembre del 2008 la Contraloría General de Santiago de Cali realiza un informe de auditoría gubernamental con enfoque integral a la determinación, ejecución y liquidación de los impuestos en Santiago de Cali para el periodo 2007, dicho informe revela en diferentes partes que SiCali estaba incumpliendo sus deberes y obligaciones adquiridas en la cláusula 6ta del contrato firmado el 11 de febrero del 2005.

La dirección técnica ante la administración central determina en las paginas 5 los hechos relevantes de la auditoria, encontrando que:

- Al solicitar información al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y a la Unión Temporal SiCali, se presentó dificultad en el suministro de la información a el organismo de control que realizaba la inspección.
- Se encontró una evidente falta de capacitación a los representantes de los centros educativos para la liquidación, presentación y pago de estampillas procultura

- La unión temporal SiCali sin ser competente había realizado una auditoria a la Subdirección de Catastro Municipal con el aval de la Dirección de Control Interno de Municipio de Santiago de Cali
- Finalmente, entre los hechos relevantes no fue posible realizar un pronunciamiento de fondo frente a las prescripciones de las obligaciones por conceptos del impuesto predial por la falta de claridad de la información suministrada.

En la segunda parte de la auditoría realizada se informa el alcance de la auditoria describiendo los puntos relevantes que fueron evaluados y la metodología aplicada por el auditor, las líneas de auditoria y la muestra.

En la página 6 del informe se expone que los impuestos inspeccionados fueron: *impuesto predial, impuesto de industria y comercio y su complementario Avisos y tableros, estampilla procultura*. En el mismo orden, se escogió una muestra representativa aleatoria del 15.83% correspondiendo a 54 facturas de un total de 341 del total del listado de peticiones, quejas y reclamos de la UT SiCali; se visitaron 15 contribuyentes inexactos que hacían parte del programa de fiscalización de la subdirección de Impuestos y Rentas y se eligieron 20 instituciones educativas.

La tercera parte del contrato revela los hallazgos de la auditoria, determinando que la gestión en el departamento administrativo de hacienda Municipal no cumplió con los principios de eficacia y equidad. La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento de acciones y metas que permita solucionar la deficiencias encontradas. Los elementos encontrados a destacar son:

- “Entre la UT SiCali y la Subdirección de Catastro Municipal, no existe una conexión en red de informática que le permita a estas dos áreas tener actualizadas sus bases de datos, existiendo solo una interfase que se realiza de manera manual”¹
- En el impuesto de Industria y Comercio y complementarios²: “los procedimientos de fiscalización no están normalizados”
- “No existe un programa para verificar la liquidación privada del impuesto, esta se realiza de forma manual”
- En el impuesto de estampilla procultura³: “El Municipio de Santiago de Cali, durante la vigencia 2007 no realizo gestión por parte del área fiscalizada”

Con base a estos y otros hallazgos contemplados en el informe se inicia una advertencia a la labor de SiCali, evidenciando que en su segundo año de actividad se encontraron irregularidades que comprometen los recursos del municipio.

¹ Página 9, Hallazgo administrativo N°3, INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA DETERMINACION, EJECUCION Y LIQUIDACION DE LOS IMPUESTOS DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2007- MODALIDAD ESPECIAL

² Página 11, Hallazgos administrativos N°5 y N°6, INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA DETERMINACION, EJECUCION Y LIQUIDACION DE LOS IMPUESTOS DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2007- MODALIDAD ESPECIAL

³ Página 12, Hallazgo administrativo N°7, INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA DETERMINACION, EJECUCION Y LIQUIDACION DE LOS IMPUESTOS DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2007- MODALIDAD ESPECIAL

3.2.2.3.2.2 Sentencia

Después de 7 años de actividad en el cual SiCali estuvo a cargo del recaudo de tributos del municipio, el 30 de octubre de 2012 el Consejo de Estado procede el fallo que determina la nulidad del contrato entre el Santiago de Cali y la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali SiCali, ordenando al alcalde del Municipio proceder en la liquidación del contrato, adicionalmente se exige a la administración de Santiago de Cali que en caso de probarse que la entidad estatal contratante se ha beneficiado con dicho contrato deberá reconocer y pagar al contratista UT SiCali las prestaciones ejecutadas pero únicamente hasta el onto del beneficio obtenido a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia.

Algunos de los argumentos por los cuales se determina la nulidad del contrato son⁴:

- Mediante el acuerdo 0130 del 28 de julio de 2004 el Consejo de Santiago de Cali concedió una autorización al ejecutivo municipal para implementar “IMPLEMENTAR ACCIONES QUE FAVOREZCAN: LA MODERNIZACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y RENTÍSTICA, EL FORTALECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN EN EL MANEJO DE LAS RENTAS DEL MUNICIPIO”⁵ dando un plazo de seis (6) meses para implementar las acciones, tales condiciones vencían el 4 de febrero de 2005, y el contrato se firmó el 11 de febrero de 2005.
- Con base en lo autorizado, el Municipio elaboró los pliegos de condiciones que regentarían el proceso de selección tendiente a escoger al contratista que ejecutaría las tareas para las cuales fue autorizado el alcalde; sin embargo, se desconoce quiénes confeccionaron tales pliegos, aunque lo que sí resulta claro es que fueron el resultado de la improvisación, pues durante el proceso administrativo se tuvieron que expedir varias adendas para tratar de remediar las falencias. La circunstancia anotada provocó que 59 empleados adscritos al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, mediante escrito del 2 de noviembre de 2004, manifestaran al Procurador General de la Nación algunas situaciones que, en sentir de los signatarios, eran irregulares.
- La propuesta presentada por la Unión Temporal SI CALI no cumplió con las exigencias establecidas en los pliegos de condiciones. Según las observaciones realizadas por uno de los miembros del comité evaluador, la oferta no satisfacía las “exigencias legales para la actualización catastral”
- Pese a todo lo anterior, el alcalde de Santiago de Cali, mediante Resolución A-0045 del 4 de febrero de 2005, adjudicó el contrato a la Unión Temporal SI CALI, y, en consecuencia, se celebró con ésta el contrato DAHM-GAA 015-05, del 11 de los mismos mes y año.
- Por otra parte, según la demanda, el contrato fue celebrado con un plazo de 15 años; sin embargo, no existió autorización del concejo municipal para que el jefe de la

⁴Todos los anexos han sido obtenidos de la Sentencia radicación 76001233100020050142101, parte 2 pagina 3 Expediente 36863

⁵Objeto del contrato No DAHM-001-04

entidad territorial pudiera comprometer vigencias futuras con el fin de cumplir los compromisos económicos derivados del citado contrato.

- Se vulneró el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, al exigir que las personas jurídicas participantes tuvieran por lo menos 5 años de constituidas y se vulneraron los principios de proporcionalidad y economía, porque el Municipio señaló como presupuesto oficial la suma de \$100'000.000.00, pese a que la inversión en tecnología fue estimada en \$10.000'000.000.00 y los recaudos tributarios de la ciudad superaban al año los \$300.000'000.000.00.
- Señaló la demandante que la administración actuó con abuso y desviación de poder. Se desconoció abiertamente el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, el cual fija el plazo y el momento para la publicación de los avisos. En este caso, las divulgaciones se realizaron antes de la apertura del proceso de selección y, de esta manera, se vulneró el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.
- El plazo pactado para la duración del contrato viola los preceptos de la Ley 819 de 2003, por cuanto se comprometieron vigencias futuras por un período superior al del alcalde actual. Además, se desconocieron las normas que fijan el procedimiento para obtener, del concejo municipal, la autorización para comprometer vigencias futuras.
- La Unión Temporal -SI CALI- maneja la base de datos de los contribuyentes de la entidad territorial y desde la administración del alcalde Apolinar Salcedo no ha querido hacer entrega de la información allí contenida.
- Con la celebración del contrato no han aumentado los ingresos para la administración municipal.

Con base a lo anterior el Consejo de Estado determina que el contrato se firmó con irregularidades legislativas, es decir que desde el inicio del plan ambas partes faltaron a los requerimientos normativos, como de evidencia en el despliegue de hechos. Por lo tanto, el contrato no se acató a las regulaciones que exige la norma. Adicionalmente una vez iniciadas las actividades de SiCali para las labores contratadas, la Unión temporal incumplió con los términos establecidos en el contrato.

Con base a los argumentos y peticiones de las partes el Consejo de Estado falla:

- La Unión Temporal SiCali deberá restituir al Municipio de Santiago de Cali, la totalidad de los bienes muebles e inmuebles que recibió de la entidad territorial.
- Los integrantes de la UT SiCali deberá entregar al Municipio de Santiago de Cali la totalidad de la información física y magnética junto con las copias magnéticas de seguridad que se hallen bajo su custodia y que guarden relación con el objeto del contrato declarado nulo
La base de datos debe estar actualizada hasta la fecha en que la UT SiCali ejecuto las obligaciones.

De este modo el Municipio de Santiago de Cali, recobra la dirección y administración en la gestión de sus recursos.

3.2.2.3.2.3 Cifras de recaudo

SiCali estuvo a cargo de la gestión del recaudo de impuestos durante 7 años, periodo donde se evidencia cualitativamente la ineficiente e inadecuada tarea que desarrollo. Con base en los datos obtenidos en el portal web de la Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación, Hacienda Municipal.

IGrafica Cifras de recaudo por impuesto de Santiago de Cali



Esta gráfica, representada en millones, refleja los recaudos obtenidos por Santiago de Cali. Cubriendo los periodos antes, durante y después del contrato con SiCali; desde el año 2000 hasta el año 2005 antes de la intervención de SiCali; desde el año 2005 hasta el año 2012 periodo en el cual laboro SiCali; y finalmente, desde el 2012 hasta el año 2015 periodo en el que el municipio de Santiago de Cali recupero el control del recaudo y administración de los recursos del municipio.

2Grafica Variación porcentual del recaudo de impuestos en Santiago de Cali 2001-2015



En esta grafica presentada en años y porcentajes, se refleja la variación porcentual en el recaudo de impuestos de Santiago de Cali desde el año 2001 hasta el 2015. En el recuadro se evidencia la decadencia en el recaudo de los impuestos, teniendo en cuenta que el objetivo de contratar a si Cali era la optimización de la gestión en el recaudo de impuestos para incrementar los recursos. En el primer año SiCali presento una mejoría en la actividad tributaria, sin embargo, en los años siguientes fue ineficiente en su labor.

3.3 MARCO CONTEXTUAL

La elaboración de este marco se requiere reconocer, en términos conceptuales, el territorio colombiano, sus divisiones territoriales y sistema administrativo. La estructura legislativa en la que se basó la investigación pertenece a la Republica de Colombia y la ordenación que tiene cada territorio por la constitución política de Colombia.

El Caso de SiCali, tiene lugar en Santiago de Cali, la capital del departamento del Valle Del Cauca es 4ta ciudad más grande e importante de Colombia. De acuerdo con todo el entorno en el cual se desarrolló el suceso, acudimos a todos la literatura e informes periodísticos que abordaron el hilo del caso SiCali y las acciones ejecutadas por los entes regulatorios de las administraciones territoriales.

SiCali fue abordada desde los órganos de control de la nación, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de Santiago de Cali.

3.4 MARCO LEGAL

El acápite anterior permite crear un contexto general del sistema tributario de Colombia. En este apartado se expone particularmente la normatividad y los entes reguladores del municipio de Santiago de Cali y el caso SiCali.

3.4.1 Respecto al sistema tributarios

- En el título 12, capítulo 1, artículo de 338 de la Constitución Política de Colombia es el que concede la facultad al congreso de la república, asambleas departamentales y concejos distritales y municipales de imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Por medio del anterior artículo inicia la cadena que compone el sistema tributario colombiano, ya que en este se determinan los responsables de aprobar las leyes tributarias.
- Uno de los organismos creados por la ley que cumple funciones administrativas para desarrollar es la DIAN. Esta entidad fue constituida por el decreto 2117 de 1992 fusionando a la dirección de aduanas con la dirección de impuestos, creado la dirección de impuestos y aduanas nacionales.
- El Departamento Administrativo de Hacienda Municipal es un organismo del estado el cual tiene entre sus funciones la administración de los recursos municipales.

3.4.2 Respecto al caso SiCali

- La ley 80 de 1993 tiene como objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.
- La ley 1386 de 2010 prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares.
- La Procuraduría general de la nación es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías.
- La Contraloría de Santiago de Cali ejerce control fiscal en forma posterior y selectiva a la Gestión de la Administración Municipal y particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

CAPITULO II

4 METODOLOGIA

El alcance de una investigación puede ser de tipo exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). El estudio que se realizó es de tipo descriptivo, en el cual se reunieron unos componentes conceptuales que construían el desarrollo lógico de los temas abordados en el documento.

Inicialmente, basado en el caso SiCali, se definió la necesidad de anexar a la investigación un preámbulo que abarcara todos los conceptos que se contemplaban en la comprensión del caso, esto con el fin de facilitar al lector la interpretación de los sucesos ocurridos con SiCali en el municipio de Santiago de Cali.

Los conceptos fueron consultados en la Constitución política de Colombia, Estatuto Tributario y portales Web de las entidades del estado, adicionalmente se acudió a medio de información como periódicos y entrevistas apoyando la construcción de la literatura en la cual se desarrollaría el marco conceptual.

Las cifras de recaudo encontradas permitieron evaluar la gestión de SiCali frente a las actividades que asumió en el contrato. Donde se evidencia la ineficiencia en su cumplimiento desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa

Finalmente, con la literatura, la materia del caso SiCali y la evidencia en cifras del recaudo se construyó documento partiendo de una contextualización y finalizando en la relación y evidencias de la inadecuada gestión de SiCali en el municipio de Santiago de Cali.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema tributario de Colombia es sometido a modificaciones constante en las reformas tributarias, donde más que fortalecer su estructura busca incrementar los recaudos asumidos por los colombianos. Sin embargo, existen vacíos en la norma que vulneran la seguridad de los recursos en cada municipio. Estos vacíos permiten que se realicen contratos donde se presentan actividades ilícitas, afectando el bienestar de los ciudadanos.

Se evidencio en el caso de SiCali que lo entres reguladores no estuvieron presentes de la vigilancia en el proceso del convenio por lo cual hubo un gran espacio donde obraron las partes que firmaron el contrato. Esta desatención llevo a que no se cumpliera los criterios requeridos y dictados por la norma, se firmó un cuantioso contrato donde se perdieron recursos del estado.

La cultura ciudadana, en este caso la cultura Caleña, no tiene una educación tributaria que le permita reconocer las irregularidades que se pueden presentar en la administración de los impuestos. El contribuyente solo se preocupa por el pago o no pago de los impuestos que tiene como deber asumirlos. Por lo anterior algunos casos de corrupción por parte de los funcionarios públicos no son reconocidos por los ciudadanos y en ocasiones pasan desapercibidos afectando el bienestar de la población.

6 BIBLIOGRAFIA

Constitución política de Colombia. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

Federación Colombiana de Municipios. (2008). Tributación Municipal Para la Equidad y el Desarrollo. Recuperado de <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Tributacion-Municipal-para-la-equidad-y-el-desarrollo.pdf>

El Mundo.com. (2007). Apolinar Destituido Por Mal Ejemplo. Recuperado de <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=52668>

Legis Ámbito Jurídico. (2015). Prohibición de delegar a terceros cobros de impuestos cobija otras obligaciones. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/tributario-y-contable/prohibicion-de-delegar-terceros-cobro-de-impuestos-cobija>

Posada, F. (2006). Procuraduría destituye a alcalde de Cali por irregularidades en contratación. Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/online/articulo/procuraduria-destituye-alcalde-cali-irregularidades-contratacion/82483-3>

Vernaza, E. (2013). Consejo de Estado confirmo la nulidad del contrato entre el municipio y SiCali. Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado de https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/100229/consejo_de_estado_confirmo_la_nulidad_del_contrato_entre_el_municipio_y_sicali/

El Tiempo. (2006). Procuraduría destituyo al alcalde de Cali (Valle) Apolinar Salcedo por un contrato irregular. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3354060>

Ávila, R. (2012). Cali retoma las finanzas. Portafolio. Recuperado de <https://www.portafolio.co/opinion/editorial/cali-retoma-finanzas-102074>

Congreso de Colombia. (1913)3 Ley 97 de 1913. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019426>

Presidencia de la Republica. (1992). Decreto 2117 de 1992. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1402307>

Congreso de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (2010). Ley 1386 de 2010. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39573>

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3701_documento.pdf

Concejo Santiago de Cali. (2011). SICALI CON MULTIPLES INCUMPLIMIENTOS SEGÚN REVELA INFORME DE INTERVENTORIA. Recuperado De [www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/sicali con multiples incumplimientos segun revela informe de interventoria](http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/sicali_con_multiples_incumplimientos_segun_revela_informe_de_interventoria)

Personería Municipal de Santiago de Cali. (2012). INFORME. Recuperado de http://respaldo.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/informe_final_SI_CALI_protegido.pdf

Alcaldía de Santiago de Cali- (2019)- Cali en Cifras. Hacienda Municipal. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/138164/cali-en-cifras/>

DIAN. (2019). Conceptos DIAN. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/fizcalizacioncontrol/herramientaconsulta/NIIF/ConceptosDian/Paginas/default.aspx>

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL. (2005). CONTRATO No DAHM-GAA-015-05 de febrero 11 celebrado entre el Municipio de Santiago de Cali- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y la Unión Temporal SI CALI.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (1989). DECRETO 624 DE 1989.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. (2018). Guía básica de tributos municipales. Instituto de estudios del Ministerio Publico

CONSEJO DE ESTADO. (2013). Sentencia-No 36863. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DIRECCION TECNICA ANTE LA ADMINISTRACION CENTRAL. (2008). INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA DETERMINACION, EJECUCION Y LOQUIDACION DE LOS IMPUESTOS DE SANTIAGO DE CALI-VIGENCIA 2007- MODALIDAD ESPECIAL. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.