

Alcance jurídico de la delegación administrativa, en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro de los actos que se inscriben en la Cámara de Comercio de Medellín.

Sandra Ramírez Gallego

Trabajo de grado presentado como requisito para obtener el título de Magister en Derecho

Medellín

Universidad de Medellín

Maestría en Derecho

2022

## Tabla de Contenido

|   |    |
|---|----|
| Tabla de Contenido .....  | 2  |
| 1. Introducción.....  | 4  |
| 1.1. Título.....  | 6  |
| 1.2. Planteamiento del problema .....   | 6  |
| 1.3. Pregunta de investigación.....   | 12 |
| 1.4. Objetivos.....   | 12 |
| 1.4.1. General .....  | 12 |
| 1.4.2. Específicos .....  | 13 |
| 1.6. Hipótesis.....   | 13 |
| 1.7. Metodología .....  | 14 |
| 1.7.1. Clase de investigación.....  | 14 |
| 1.7.2. Estructura de los capítulos.....   | 14 |
| Presentación.....   | 16 |
| Capítulo I .....  | 18 |
| 1.1. El impuesto de registro.....   | 18 |
| 1.2. Antecedentes del Impuesto de Registro.....   | 18 |
| Capítulo II.....  | 32 |
| 2.1. Legalidad administrativa en materia tributaria .....   | 32 |
| 2.2 Línea Jurisprudencial en torno al examen de legalidad a la función pública y administrativa en materia de delegación del Impuesto de Registro.....  | 35 |
| Capítulo III.....   | 54 |
| 3.1 ¿Cómo abordar la disyuntiva jurídica en comento? .....  | 54 |
| Ejercicio de funciones administrativas por particulares.....  | 57 |
| 3.2 Impuesto de registro en el Orden Departamental en Antioquia .....   | 62 |
| 3.3 Análisis de casos concretos: contratos celebrados entre la Gobernación de Antioquia y la Cámara de Comercio de Medellín, en materia de impuesto de registro .....   | 65 |
| 3.4. Cuestionamiento de la legalidad de los contratos en virtud de la descentralización por colaboración, con la Cámara de Comercio de Medellín, 2012-2015, sin cumplimiento del contenido de la Ley 1386 de 2010 ..... | 70 |
| Conclusiones e Impacto.....   | 72 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| Referencias bibliográficas ----- | 74 |
| Anexos -----                     | 78 |

## 1. Introducción

La presente investigación analiza el impuesto de registro en el Municipio de Medellín, específicamente cuando las funciones administrativas de liquidación y recaudo se delegan a particulares, como la Cámara de Comercio del citado municipio; la Ley 223 (1995), facultaba a las Cámaras de Comercio para la liquidación y recaudo del Impuesto de registro en armonía con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 489 (1998), que desarrolla el principio de colaboración armónica de funciones; a través del siguiente texto:

*Liquidación y Recaudo del Impuesto.* Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Cámaras de Comercio serán responsables de realizar la liquidación y recaudo del impuesto. Estas entidades estarán obligadas a presentar declaración ante la autoridad competente del departamento, dentro de los quince primeros días calendario de cada mes y a girar, dentro del mismo plazo, los dineros recaudados en el mes anterior por concepto del impuesto. Ley 223 (1995, Art. 233).

Pero la Ley 1386 (2010), prohibió la anterior posibilidad, cuando expresó:

*Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos.* 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.

Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito algún contrato en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelanten las acciones legales que correspondan para dar por terminados los contratos, prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los

mismos o en su ejecución se hubiese causado y en ningún caso podrá ser renovado. Ley 1386 (2010, Art.1).

La disposición a su vez, impuso a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República la obligación de oficio de revisar los contratos a que se hace alusión en el citado artículo. Significa lo anterior, que las entidades de control correspondientes, a la fecha de expedición de la Ley 1386 (2010), debieron, de oficio; revisar los contratos de esta naturaleza suscritos por las entidades territoriales. La prohibición contenida en la Ley 1386 (2010), fue declarada exequible por la Corte Constitucional Colombiana, (2011) Sentencia C-370 (M.P. Mendoza Martelo).

A pesar de la claridad de la prohibición, cuando se analizan algunos convenios al interior del Municipio de Medellín y de la Cámara de Comercio de esta ciudad se evidencia que subsiste el ejercicio de la liquidación de impuesto de registro por parte de esta última entidad, motivo por el cual se hace necesario el estudio de la normativa que consagra tal prohibición y sus alcances.

En virtud de lo expuesto, surge la problemática jurídica que se pretende descifrar y solucionar a través de la presente investigación y para el logro de ello, se propone como itinerario, la exposición de tres capítulos, que darán cuenta del objetivo propuesto: en el primer capítulo se abordará el aspecto jurídico del impuesto de registro en Colombia: de lo general a lo particular. En el segundo capítulo se analizará la legalidad administrativa en materia tributaria. El tercer capítulo informará, con base en el artículo 209 (Const., 1991) el alcance del ejercicio de funciones administrativas en cabeza de los particulares y hará un estudio sistemático, en torno a la solución

de la disyuntiva normativa insuperada durante los años 2012-2015, respecto al referido impuesto y en armonía con la Ley 1386 (2010, Art.1°).

Para la estructuración de la investigación se tiene en cuenta un diseño metodológico, apoyado en fuentes secundarias de la investigación, tales como los Contratos números: 2012CC14008 del 01 de febrero de 2012, 2012AS0024 del 08 de agosto de 2012, 2013AS140001 del 14 de enero de 2013, 2014SS140006 del 24 de enero de 2014, 460002509 del 06 de agosto de 14 y 4600002943 del 07 de enero de 2015; la Constitución Política, la legislación, la jurisprudencia, las publicaciones en sitios web; encontrando como principal limitación el escaso desarrollo jurisprudencias por parte de los tribunales de cierre respecto a la liquidación del impuesto de registro por parte de las Cámaras de Comercio. Por lo anterior, una mirada holística al problema jurídico en comento puede sugerir una solución en el corto plazo. Ahora, El Departamento de Antioquia- Secretaría de Hacienda, a partir del mes de enero de 2015, retoma para sí la función de liquidación y recaudo del impuesto de registro, como reivindicación con la Constitución.

### **1.1.Título**

Alcance jurídico de la delegación administrativa, en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro de los actos que se inscriben en la Cámara de Comercio de Medellín, durante el período 2010-2015. Una disyuntiva en comento.

### **1.2.Planteamiento del problema**

La actividad económica y financiera del Estado colombiano tiene su límite en la Constitución y en la ley. Precisamente, el criterio científico para cuantificar y cualificar la viabilidad y pertinencia de los ingresos fiscales se debe adecuar a los postulados intrínsecos del Estado social de derecho, como realización de la justicia social.

En Colombia, la teoría económica del mercado es explícita en la Constitución Política de 1991, por cuanto presume la institucionalidad de una economía mixta. Este tipo de economía, importada hacia los países occidentales, indica que, mientras la equidistancia entre las variables de oferta y demanda que determinan el desarrollo legal de un impuesto, es un asunto propio de la economía política; el principio de legalidad tributaria respecto al sistema y método de reparto en de los impuestos, detenta una génesis eminentemente legal.

Los artículos 150 numeral 10 y 338 Superiores, no regulan específicamente este sistema y método de reparto, pero transfiere a la ley la regulación inmediata de los impuestos; para este caso, el impuesto de registro. Este tributo se adecúa, tanto a las fluctuaciones macroeconómicas y del mercado, como al principio de potestad legislativa del constituyente secundario. (Const., 1991).

Sin embargo, respecto a la facultad reglamentaria de liquidación y recaudo de este impuesto, se sospechan contradicciones jurídicas insuperables a la fecha, pero que se proclamaron permisivas, vulnerando el principio de legalidad tributaria: el artículo 123 de la Constitución Política (Const. 1991) prescribe, que los particulares pueden, eventualmente, ejercer funciones públicas, previo requerimiento de ley. El artículo 233 de la Ley 223 (1995) consagra: que las

Cámaras de Comercio serán las responsables de realizar la liquidación y recaudo del impuesto; mientras que la Ley 788 (2002, Art.57) prescribe, que los departamentos podrán asumir la liquidación y el recaudo del impuesto a través de los sistemas mixtos en los que participen las Cámaras de Comercio. En el mismo sentido, La Ordenanza 62 (2014, Art. 191) hoy Ordenanza 41 (2020, Art.207), corrobora lo aducido por la 788 (2002). Lo que podría indicar una misma línea legal.

En contraposición con lo anterior, en materia administrativa, el cumplimiento de funciones públicas en cabeza de los particulares observa una disyuntiva desde la misma norma de delegación administrativa, como quiera que la función de liquidación y recaudo del impuesto de registro es inherente y propia del ente territorial departamental. El Decreto 1333 (1986, Art.12) - Código de Régimen Municipal- , y el Decreto 1222 (1986, art. 7 inciso B) – Código de Régimen Departamental -, referidos a la exclusividad en la responsabilidad administrativa de funciones inherentes a su naturaleza; en consonancia la Ley 489 (1998, Arts 5°, 9° y 11-3), y en atención a los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional Colombiana (2002) Sentencia C-372 (M.P. Jaime Córdoba) , son fundamento para evidenciar que la delegación en algunas ocasiones conmina la seguridad jurídica, cuando se delegan funciones estrictamente administrativas a terceros privados, que aunque autorizados por la ley, no se cumple con los requisitos intrínsecos y taxativos de los mecanismos de organización administrativa, a saber, con los que exige la delegación, para el objeto de la presente investigación.

Colateral a esta disyuntiva jurídica, la Ley 1386 (2010, Art. 1)

prohibió a las entidades territoriales la entrega a terceros de la liquidación de tributos, no advirtiendo la misma ley que su vigencia no surtiría el efecto deseado, como quiera que durante los años 2012 a enero de 2015 la Cámara de Comercio de Medellín continuó liquidando la erogación precitada, en virtud de contratos que quebrantan inexplicablemente la expectativa constitucional y legal. (Ley 1386, 2010; Art.1°).

El fundamento jurídico del derecho tributario colombiano se circunscribe, sin duda, al principio de legalidad tributaria. Tratándose del impuesto de registro, aunque la Constitución Política de Colombia (1991, arts. 358, 359 y 363) es la base normativa, su desarrollo legal y reglamentario data desde el período político de *La Regeneración*, con el segundo mandato de Rafael Núñez Moledo, mediante la incipiente Ley 39 (1890; Art. 4°) secundada y fortalecida por las Leyes 56 (1904, art. 1) y 52 (1920, Art. 1). La expedición con premura de estas últimas normas se explica por los estragos políticos y económicos de la Guerra de los Mil Días (1899) y la separación de Panamá (1903); acontecimientos que obligaron a la adecuación de innovadores procesos socio-económicos en el país, advirtiendo la entrada de procesos de industrialización y tecnificación de las fuerzas productivas.

Para ello, el gobierno dictatorial de Rafael Reyes Prieto, impulsó medidas macroeconómicas proteccionistas, amilanando los efectos de la crisis financiera y la caída de los precios del café, observados con recelo por la oposición política librecambista.

Estas medidas adoptadas por el Ejecutivo, respecto al derecho tributario, implantaron una política de monopolios fiscales de licores, tabaco, y degüello; que demarcarían el derrotero legal

para observar la viabilidad de otros tributos análogos. Tal es el caso del impuesto de registro y anotación, ley 56, (1904, Art.1º), que entendido su ámbito de aplicación material “nacional”; la Ley 8ª (1909), que auspició la Ley 4ª (1913) y ésta última, incorporada en el Decreto Ley 1222 (1986, art. 62 núm. 15), reconoció a las asambleas departamentales la atribución de reglar todo lo relativo a la organización, recaudo, manejo e inversión de las rentas del departamento.

De tal manera, que el impuesto de registro y anotación fue cedido a las entidades departamentales en los términos y condiciones legales de la Ley 44 (1990), soportada finalmente por la Ley 223 (1995), en virtud de la cual se dispone todo lo pertinente al hoy transformado impuesto de registro.

Así las cosas, este arraigo jurídico comulga con el poder impositivo del Estado en materia tributaria, cuando diseña un impuesto con base en sus características genéricas e intrínsecas: el principio de legalidad tributaria, la potestad reglamentaria del Estado y la prestación de carácter personal y pecuniario a favor del Estado y a cargo del contribuyente. Estas características, a la luz de la cláusula general del Estado social de derecho, coinciden con la naturaleza jurídica del impuesto de registro en Colombia, siempre y cuando, las entidades legalmente creadas para su administración ostenten y presuman la calidad de tal, sin menoscabo de las exigencias fiscales que puedan advertirse en cada caso particular que sea objeto de análisis jurídico y económico. Puesto que, la legalidad tributaria y la autonomía fiscal no son excluyentes, sino que más bien se complementan, sobre todo en situaciones fácticas y jurídicas inusuales.

En este orden de ideas, la liquidación del impuesto de registro por la Cámara de Comercio de Medellín, amparada en un contrato, se puede predicar irregular a la luz de la vigencia de la Ley 1386 (2010), que prohíbe que entidades particulares ejerzan dichas funciones. No se trata de desprestigiar la actividad contractual como tal, ni el modelo administrativo en Colombia, sino que, en presencia de contradicciones o disyuntivas normativas, deben prevalecer las actuaciones que estén en sintonía con la Constitución Política y con la ley vigente, de tal manera que, si la norma posterior deroga la norma anterior, esta última queda por fuera del ordenamiento jurídico, y sus efectos no subsisten en el tiempo, salvo excepción en contrario.

La Corte Constitucional Colombiana se ha ocupado de la cuestión de la derogación normativa, informando que se trata de un fenómeno jurídico que debe ser abordado con precaución, para salvaguardar la seguridad jurídica, la Sentencia C-159 (2004) expresa tal situación jurídica.

De igual manera, el Código Civil Colombiano, en su artículo 71 trae la definición general de derogatoria de una ley, mismo que ha sido objeto de variadas interpretaciones teleológicas que, para el caso, se abordará en lo consagrado por la Ley 153 (1887), por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 (1886) y la 57 (1887), la cual en su primera parte aborda el tema de las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes; Hans Kelsen (1941), en su obra *la Teoría pura del derecho*, hace un análisis sobre este fenómeno normativo, previo análisis de la seguridad jurídica en los ordenamientos jurídicos occidentales (p.19).

Y, en el mismo sentido, Miranda (2016) en el Manual de Hacienda Pública y Tributación, aborda el tema de la seguridad jurídica en materia tributaria, a la luz de la validez de la norma jurídica (p.49).

Con ello, los particulares, en ejercicio de funciones públicas, pueden colaborar armónicamente con las funciones del Estado social de derecho, siempre y cuando no se suscitan tales contradicciones o disyuntivas normativas.

Siendo así, la pregunta que se suscita en virtud de esta situación fáctica y jurídica y partiendo de la delegación administrativa y del principio de legalidad tributaria es

### **1.3.Pregunta de investigación**

A partir de la delegación administrativa y del principio de legalidad tributaria, ¿Cuál es el Alcance jurídico de la delegación administrativa, en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro de los actos que se inscriben en la Cámara de Comercio de Medellín, durante el período 2010-2015: una disyuntiva en comento?

### **1.4.Objetivos**

#### **1.4.1. General**

Determinar el alcance jurídico de la delegación administrativa a la Cámara de Comercio, en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro en el municipio de Medellín, como mecanismo de organización administrativa, durante el período 2010-2015.

### **1.4.2. Específicos**

- Identificar los antecedentes históricos, jurídicos, económicos y políticos del impuesto de registro en Colombia, de tal manera que se puedan comparar las normas de orden nacional y de orden territorial relacionadas, coligiendo algunas concordancias o disyuntivas entre unas y otras, aplicándolas al tópico de la referencia.
- Explicar el principio de legalidad administrativa en materia tributaria y la figura de delegación administrativa, a la luz de la Carta Política de 1991, la Ley 489 de 1998, y el producto jurisprudencial proferido por las jurisdicciones constitucional y contenciosa administrativa, como examen de legalidad a la función pública y administrativa.
- Confrontar los postulados teóricos del derecho tributario general con los postulados normativos de las Leyes 223 de 1995 y 788 de 2002, en armonía con la Ley 1386 de 2010 y previo análisis positivo del impuesto de registro.

### **1.6.Hipótesis**

El alcance jurídico de la delegación administrativa relacionada con el actuar de la Cámara de Comercio, en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro en el municipio de Medellín, durante el período 2010-2015, es difuso y ambiguo, dado que se fundamentó en el convenio o contrato suscrito entre La Secretaría de Hacienda- Dirección de Rentas Departamentales de Antioquia (hoy, subsecretaría de Tributos) y la Cámara de Comercio de

Medellín; no observando la prohibición plasmada en la Ley 1386 de 2010; habituándose así la eficiencia fiscal a tal exabrupto jurídico.

## **1.7. Metodología**

### **1.7.1. Clase de investigación.**

Se trata de una investigación de carácter descriptivo y analítico. Que pretende sintetizar y describir la normativa sobre el impuesto de registro, para llevarla a un análisis concreto de casos, a partir de la aplicación de los presupuestos de orden jurídico a los contratos realizados entre el ente territorial y la Cámara de Comercio, durante el período 2012-2015).

### **1.6.1. Estructura de los capítulos**

Se desarrollan tres capítulos y se llega a las conclusiones a partir de los métodos, inductivo-deductivo, histórico y de hermenéutica jurídica, a través de los cuales se desarrollan los objetivos específicos que son los que llevan al logro del objetivo general, para lo cual se diseña un primer capítulo que aborda los antecedentes del Impuesto de Registro hasta llegar a la aplicación actual, un segundo capítulo encaminado a determinar lo pertinente al principio de legalidad en materia administrativa, para terminar en un tercer capítulo que confronta la aplicación normativa con los contratos que se realizan en materia de registro, mismos que se enfatizan en el tópico de las conclusiones.

*Alcance jurídico de la delegación administrativa, en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro de los actos que se inscriben en la Cámara de Comercio de Medellín, durante el período 2012-2015: una disyuntiva en comento.*

**Resumen:** El ámbito de aplicación del impuesto de registro en Colombia es de especial connotación. Desde la Independencia de 1810 hasta la fecha, el uso y funcionalidad de tal concepto fiscal, es paulatina y progresiva, aún en momentos de depresión económica y política. La responsabilidad administrativa y social del delegatario para con el recaudo del impuesto, concomitante a la función estatal de delegación del delegante, son piezas que se articulan dentro de un mismo rompecabezas, en virtud de la legalidad que reviste tal transferencia tributaria.

Ahora bien, la legalidad no sólo debe predicarse del acto mismo de la delegación para cumplir la función de liquidación y recaudo de tal impuesto. Sino que, también implica el análisis y procedencia de la norma en la que se sustenta la delegación, tema irresoluto para la Administración.

**Palabras clave:** Impuesto de registro, Hacienda Pública, delegación, fiscal, legalidad tributaria, derogatoria tácita.

## Presentación

La presente investigación analiza y comprende la figura jurídica del impuesto de registro en Medellín, cuando las funciones administrativas de liquidación y recaudo se delegan a particulares, como la Cámara de Comercio de Medellín. La Ley 223 (1995), faculta a la Cámara de Comercio para ejercitar tales funciones administrativas, como salvaguarda de los fines e intereses estatales. En tanto, la Ley 489 (1998) determina y delimita los alcances de la delegación administrativa, como forma de control político y jurídico entre las ramas del Poder Público; consagrando la exclusividad de estas funciones administrativas en cabeza de los entes territoriales, conforme al Decreto Ley 1222 (1986) y demás normas concordantes. La delegación, así, no se desnaturaliza en razón al acto jurídico que la materializa, sino que, la ausencia de decisión en cuanto a la prevalencia de la norma que debe aplicarse y la procedencia de la contratación, podría genera seguridad jurídica confusa o ambigua.

Para descifrar y solucionar la disyuntiva jurídica, la presente investigación propone como itinerario la exposición de tres capítulos, consecucionalmente entre sí, y que darán cuenta del objetivo propuesto: En el primer capítulo, se abordarán los antecedentes históricos, jurídicos, económicos y políticos del impuesto de registro en Colombia, de tal manera que se puedan comparar las normas de orden nacional y de orden territorial relacionadas, coligiendo algunas concordancias o disyuntivas entre unas y otras, aplicándolas al tópico de la referencia. El Segundo capítulo dará cuenta del principio de legalidad administrativa en materia tributaria y la figura de delegación administrativa, a la luz de la Carta Política (1991), la Ley 489 (1998) y el producto jurisprudencial proferido por las jurisdicciones constitucional y contenciosa administrativa, como examen de legalidad a la función pública y administrativa y finalmente el

tercer capítulo será el que confronte los postulados teóricos del derecho tributario general con los postulados normativos de las Leyes 223 (1995) y 788 (2002), en armonía con la Ley 1386 (2010) y previo análisis positivo del impuesto de registro.

Por lo anterior, una mirada holística al problema jurídico en comento puede sugerir una solución en el corto plazo. Ahora, El Departamento de Antioquia, a partir del mes de enero de 2015 retoma para sí la función de liquidación y recaudo del impuesto de registro, como reivindicación con la ley vigente, no obstante, a posteriori, se retoma la contratación para la liquidación del tributo por la Cámara de Comercio de Medellín.

## **Capítulo I**

### **1.1.El impuesto de registro**

El impuesto de registro es un gravamen que se creó por parte del Congreso de la República en Colombia, a través de la Ley 223 (1995), con el cual se afectan los actos, documentos o contratos que deben registrarse ante la Cámara de Comercio y en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Existen multiplicidad de actos y contratos por los cuales los ciudadanos deben pagar por única vez, al momento de registrar actuaciones como sociedades, fusiones, etc, por una sola ocasión, que tal como se ha planteado, el legislador del año 1995, permitió que éste fuese liquidado por las Cámaras de Comercio, mediante delegación por parte del ente territorial, pero el legislador del 2010, prohibió que continuara tal delegación, por tanto, ella ha debido suspenderse desde el momento en que se inició la vigencia de la Ley 1386 (2010), no obstante, tal como se observará en unos contratos suscritos con posterioridad al último año citado, se continuó con esta delegación, deviniendo en una actuación plagada de ilegalidad.

### **1.2.Antecedentes del Impuesto de Registro**

La historia en general de los impuestos, y del impuesto de registro en Colombia, es análoga en sus atributos históricos, políticos y jurídicos, toda vez que, la guerra, la economía y la religión, han confluído, sincronizadamente, a partir de la aparición de la propiedad hasta, incluso, cuando se *occidentalizó* el conocimiento, luego de la conquista y la colonia. Es el primer esbozo de que

la norma positiva bajo la cual se ha estudiado el impuesto de registro, tiene un entorno muy amplio con actores y alcances distintos, pero dentro de una misma línea histórica, conservada hasta la contemporaneidad.

Conocido es, que lo cíclico de la Historia, y de las demás ciencias, puede ser discutible; como también es cierto, que la influencia de determinados grupos políticos y religiosos determinaron que lo cíclico dependía en gran medida de la exclusividad y de la ética, a partir de un racionalismo secular. Cada una de los tributos instituidos por el Estado con destino a las masas cautivó siempre a los sectores en ascenso; bien, porque se desvirtuaron las auténticas necesidades y anhelos del individuo con la readaptación de una moral utilitaria cosechada del feudo; o, bien, porque la cosmogonía de lo andrógono de los tributos cuando se idealizaban figuras antiguas en su nombre, correspondía a un fetiche clerical que no fue superado por la literatura ni la educación; o, bien, porque una furtiva división “racial” del trabajo arraigada a los procesos de conquista de territorios, a partir de la *modernidad*, condicionó la promesa esencial de la Ilustración.

Cualquiera de estas insinuaciones, denota que la expectativa de un “buen porvenir” humano, contrastaba con el espíritu levítico de la guerra, la razón de Estado. Sin embargo, no sobra advertir que el degeneramiento de la empresa bélica cualificó un despotismo tributario, como causa prima facie que descubrió la disolución de las poblaciones, las tribus, los imperios y los estados-nación. Se trata de una natural forma de adaptación a los cambios y a las formas cíclicas de la historia, de las cuales se predica lentitud.

Se investiga, a continuación, el porqué de su progresividad, desde un punto de vista sociológico:

El vector secular determinó unidireccionalmente la dogmática del Derecho y de la Justicia, desde tiempos remotos. La injerencia de la mística religiosa en la configuración de la sociedad política supuso su afiliación a unos dogmas ecuménicos de orden y de identidad, independientes de una discrecionalidad centrípetamente social.

Una actividad económica autóctona pudo auspiciar, desde adentro, la culturización de las normas jurídicas hacia los paradigmas sacros de *salvación* y *riqueza*, sobre todo las actividades económicas tendientes al intercambio, el comercio y la alquimia. Que, al ser *positivizados* a partir de la invención del Código Hammurabi, se inicia el rito inmolador del hombre paleolítico de buscar reminiscencia divina y natural en virtud de una ofrenda profanamente infundada. La prueba de la domesticación de la fe y de la economía augura lo sectario de las clases sociales y, consecuentemente, de las religiones.

La adscripción a una religión o a un método religioso presuponía una expectativa de moral comercial, sospechada desde la guerra, el pillaje y la propiedad. La sugestiva mitificación de un *dios* advirtió un empadronamiento de la población mediante el cual se preconizó la subjetividad de la fe, como evitando eventuales proselitismos de clase.

La reconfiguración de los roles laborales y económicos de selectos subgrupos culturales se patentó tal en virtud de la exclusividad de estímulos materiales y espirituales que se forjaron

desde la competencia, como si aquella primera burocracia de Pericles se procurara su vitalidad con la construcción de edificios y monumentos públicos que incitaran una obediencia fiscal.

Una incipiente formulación de la Hacienda se sufraga con la selectividad de grupos, cual cosificación de la población rural y analfabeta, como si se tratara de conmutar la justicia con la equidad, en contextos de cortesana guerra, en tal sentido, se dice en el texto Sociología de la Religión:

El ingreso en la congregación era interpretado como una garantía absoluta de las virtudes morales de un caballero, en especial de las requeridas para los negocios. El bautismo aseguraba al individuo los depósitos de toda la región y crédito irrestricto, sin ninguna competencia. Se transformaba en un "hombre hecho".

Otras observaciones ratificaron que este fenómeno, o por lo menos otros muy parecidos, tenían lugar en las más diversas regiones. Generalmente sólo los hombres que formaban parte de sectas metodistas, bautistas u otras, o de conciliábulo sectarios, alcanzaban éxito en los negocios.

El integrante de una secta que se trasladaba a otra zona, o el viajante de comercio, llevaban consigo el certificado de su congregación; esto no sólo favorecía su relación con los integrantes de la secta, sino que, fundamentalmente, le abría crédito en cualquier parte. Si por culpa ajena soportaba apremios económicos, la secta resolvía sus asuntos, daba garantías a los acreedores y le prestaba ayuda indiscriminada, frecuentemente según el precepto bíblico, *mutuum date nihil inde sperantes* (Lucas, VI, 35) (Weber, 1999, pág. 169).

Un primer acercamiento explica que la expansión de los territorios visionados frustró un botín poblacional inagotable para el pillaje burocrático. La tierra y los animales se expropiaron en función de un típico proceso de secularización legionario, y la división social del trabajo que se prolongó hasta la sociedad moderna momificó el imaginario medieval de que la *riqueza* sólo se obtenía mediante fuerza de trabajo como castigo y penitencia, y no desde la filantropía o la persuasión que ofrecía la Ilustración. De tal manera que la educación se convirtió en un mecanismo para acercar y reclutar adeptos a la homogeneización de la fe, aún marginada de evoluciones epistemológicas anheladas; y los credos de salud, larga vida y naturaleza se

reinventaron para conjurar abnegación hacia la fatalidad y la causalidad. La polarización de impartir educación implicó que la orientación religiosa fuera asumida por los de abolengo, mientras que el Derecho se apoyó en un método cuantitativo de corte patrimonial.

Así, las concesiones surtidas en materia de canje político, es un clásico medio de ascenso social. Las primeras formas de burocracia *empresarial* se institucionalizaron con la aparición de aquellas asociaciones estrictamente exclusivas. La promesa de la igualdad se determina frustrada cuando se sometió a tortura y vejámenes la dignidad humana para que denunciara la verdadera identidad de sus ingresos. Es así como la cuestión jurídica devela el carácter mercenario de la política del Estado y el Soberano es visto como una deidad funcional “que preserva los valores admitidos de la rutina diaria”. Nótese así una mutua enajenación entre la política y la religión, como quiera que sean capaces de suscitar sentimientos encontrados en la población civil: la guerra.

Es la guerra, a la devoción y la compasión, la determinante de la fuerza, el honor y la fraternidad. Empero, la comunidad política legitimó una forma de autoridad corporativa, como corresponsal de la religión, para invalidar su autoincriminación. (...) La exclusividad de impartir educación a ciertos grupos políticos se denotó en la toma de decisiones políticas de los soberanos y líderes sociales. Las concesiones surtidas en materia de proselitismo político permitieron el canje de la educación, en cabeza de la familia nobiliaria y burguesa-capitalista (Weber, 1999, pág. 102).

De lo anterior, lo impersonal de la norma jurídica devela la legitimidad de una autoridad personal, profusamente moral. El poder político se consumó apodíctico, por cuanto las

decisiones políticas de esos ciertos grupos políticos, encaprichados con la promulgación de una norma anti-celta, se innovarán para sí el ejercicio del derecho propio.

La jerarquización de la jurisdicción consistió en el establecimiento de “normas de asociación”, más no consensuadas, declarándolas infalibles dentro de su esfera nobiliaria, y abrogando dentro de sí el aspecto privado de lo público, como si una cualidad excepcional del Soberano – carisma - prometiera una devoción al espíritu burocrático secular. La marginación del Derecho se adecuó a la idea de orden y de progreso mesiánicos. Como si se tratara de la panacea a la irracionalidad, la revolución y el resentimiento, es esta la equivocada veneración al patriarcalismo, en cuyo eje se modula una primera autoridad filial.

Quiere decir, entonces, que las figuras argüidas de *estirpe* y el *hogar* se instituyeron como la primera forma de violencia sistemática del Derecho sobre la misma población civil, distribuyéndose para sí las relaciones de autoridad sigilosamente creadas por la moral eclesiástica. La rutina del linaje gobierna conforme a atributos heredados o adquiridos por la estirpe, absorbiendo todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas. Estimular las relaciones verticales del poder político ubica a el Soberano como la única fuente de conocimiento extraordinario y terrenal, incluso aún perpetuado en la modernidad del capitalismo, como si se tratara de un trueque feudal entre guerreros mercenarios y agiotistas cínicos. Muy pronto, el cenit de las relaciones de poder entre el monarca y sus vasallos (o prebendarios) se tornará abierto, pues la provisión de finanzas propias confirmó la constitución de agrupaciones eclesiásticas y políticas convergentes.

Por ello, el carácter expropiatorio del Soberano implicó la *feudalización* del poder político, en disonancia con las masas. Las antiquísimas prerrogativas de Estado se perpetuaron dentro de un aurífero tejido de normas de contenido estadual y patrimonial. Es una de las tantas formas serviles del poder político, en nuncio con una racionalidad económica inusitada.

La comunidad carismática primitiva vivía de donaciones, dádivas, y del botín de guerra y, de este modo, resultaba ajena al orden económico. Esta comunidad se convirtió en un estrato de asistentes del gobernante y pasó a depender de éste para su subsistencia, por medio del usufructo de tierras, retribuciones, ingresos en especies, sueldos y, por consiguiente, por medio de prebendas. El poder legítimo del personal se basaba en grados muy diversos de apropiación, enfeudación, otorgación y nombramiento (Weber, 1999, pág. 42).

Empero, esa inusitada racionalidad económica procuró el vástago de unas relaciones de producción desproporcionadas. La concesión de favores éticos prodigó la funcionalidad de un mercado y una moral, sustancialmente, endógenos. Y, con ello, la preservación de un Estado y una Iglesia, técnicamente jurídicos, encuadrados como una forma endémica de dominación. Así, las concesiones y los privilegios se naturalizaron jurisdiccionales, mientras que los estilos de vida y las formas de educación sociales se caracterizaron como receptivos y místicos, de tal manera que la burguesía ascendiente, hoy comerciantes, disciplinó una nueva relación de mercado, consecuente con un nuevo rol de dominación: el *status*. Este nuevo paradigma económico *occidentalizó* la convencionalidad del consumo y habituó las formas de educación a los estereotipos de la estratificación, ritualizando una filosofía utilitarista irresoluta pero práctica.

Efectivamente, la forma originaria de la *riqueza* se predicó del mito nauta entorno *al destino*, en cabeza del hombre paleolítico, resocializado a partir de la *modernidad*. La cosificación del ser y la fijación de precios monetarios a los favores éticos dentro de la comunidad política cumplen

una función patológica, pero germinal, característica de la economía capitalista. El soborno justificó unas relaciones interpersonales de turno, dispares, entre ricos y pobres; mientras que entre pobres se mantuvo el dogma de la *redención*, para inhibir cualquier tipo de vínculo con la cortesía sectaria.

La posesión del dinero proscribía esta redención, de tal manera que las necesidades culturales y los intereses inmediatos de las masas domesticaron su autoestima individual. Se consolidó así la idea de la rutina, en presencia de vejaciones unipersonales predeterminadas por lo abstracto, como si se tratara de objetivar una aprehensión lineal a los misterios de una economía racional, como queriendo despersonalizar su sentido de ganancia espiritual.

Podría ser entonces que la congregación de grupos religiosos y políticos intimara con la bondad micénica del dinero. La comunidad política se blindó centrífugamente, para protegerse de la invasión de otras comunidades políticas, integradas también por otras asociaciones internas pero conexas entre sí. Se nota así que el espíritu burocrático del Estado feudal y, cronológicamente, del Estado Moderno, congenió increíble con el pragmatismo gris de la política moral medieval. La prueba de tal empatía consiste en subjetivar la *racionalidad*, al punto de implementar medios justos para fines injustos, dentro de una estructura mental colectiva con comportamientos, instituciones y recursos primitivamente congruos y simulados por una ambigua política de fraternidad.

Más aún, si se mezcla la figura ecuménica de *dios* con la deidad funcional, particular de *Soberano*, deviene una habituada y sofisticada forma de guerra. Es ésta la forma darwiniana de selección natural, vista desde la instrumentalización del pensamiento moderno. El arraigo

umbilical de la *riqueza* a los círculos exclusivos de poder nunca frustró su excentricidad. Empero, si lo fue el hecho de que los constructos mentales de eficiencia y honestidad no gestaran adecuadamente; cuando la fidelidad y la lealtad se entendieron como un pacto de vasallaje, entre aquellas asociaciones de comensalismo político secular. Así, la mercantilización de las relaciones macroeconómicas, incorporadas a partir de la primera sociedad política hasta la postmodernidad, formuló un pseudo derecho basado en la justicia (política), más no en equidad.

La progresividad con que la concentración y la discriminación superaban la eficiencia y la honestidad es una consecuencia germinal de la anulación del “Ser” en función de lo simbólico y lo místico. Su pervivencia, aún en la *modernidad*, es registrable, cuando el abastecimiento de bienes es la dinámica para producir valores culturales, como creando un emolumento extraño de *felicidad*.

Esta *moderna* táctica para producir *felicidad* tiene que ver con el poder, la riqueza y el placer. A tales prescripciones se adscribe la cultura política y económica de la sociedad política vigente. Ahora, una dinastía hereditaria reorganizó la cuestión normativa de la riqueza y el fisco. Se trata de una forma de reencauche de opresión política y religiosa, de corte pedagógico, e intermediaria entre la ética y el rito.

El castigo y la recompensa se trasladaron, mutando en una norma jurídica, con siniestra solución de continuidad. Es así como el disfrute de los bienes tiene una prospectiva contemplativa y consecuente, de conformidad con lo regulado por la clase dominante; esa clase que exilió aquella moral social kantiana, y que se proveyó de una teoría metafísica del “Yo” para

impregnar a la clase proletaria de resentimiento hacia el *ethos*, consolidando aquella costumbre religiosa de la *predestinación*, en función constante de aquella economía racional.

Así, un culto dionisiaco a la contemplación de la norma jurídica evocó la reivindicación de la práctica proselitista de *a-culturizar* la índole de la clase proletaria. Los textos constitucionales se monopolizaron racionales, mientras que una nueva formación de funcionarios políticos se adscribió a los cánones de una burocracia esotérica. La traducción a los rasgos elementales de la norma sometida se predica monótona, en razón al origen de la voluntad.

Pero la redención sólo adquirió una significación específica cuando devino la expresión de una imagen del mundo" sistemática y racionalizada, y representó una actitud frente al mundo. Efectivamente, la significación y también la índole psicológica, supuesta y real, de la redención, fueron relativas a esa imagen del mundo y a esa actitud. El comportamiento del ser humano no se rige inmediatamente por ideas, sino por intereses materiales e ideales.

Todo este engranaje conceptual filtrado en la historia genérica de los impuestos, como producto de la orgía entre la economía, la religión y la guerra, es la prueba de la homogeneización selectiva de la índole social. La cronología de la historia ha seguido su curso y junto a él, la causa imperdible de la *redención*. Cada vez que se procuraron beneficios, prerrogativas y prebendas estas asociaciones exclusivas de intelectuales, se controla el estereotipo de lo fundamental y lo socialmente importante. Con ello, las instituciones economía-religión-guerra no secundaron el carácter cíclico de la Historia, sino que, mediante la modalidad primitiva de la propaganda y la sublimación del espíritu, se determinó que el interés y el carisma del Soberano sustituían las nuevas disciplinas del rito y la preferencia.

Hasta aquí, se ha documentado que la operatividad de los impuestos tiene un componente eminentemente dialéctico. Esta tríada – economía, religión, guerra – se erigió infranqueable, cuando lo dominante es el estereotipo, y lo subordinado es lo social. No se hace minucioso rastrear otras posibles causas o implosiones de la relatividad de lo fiscal, lo espiritual y lo ético durante todo este decurso histórico, hasta hoy.

Los intereses particulares de las asociaciones ya descritas, que tensionan con la lucha de los intereses sociales laicos; es la arista depravada de la racionalidad. Pues, no basta sólo con que se pretenda divinizar la *riqueza* en virtud de una “ética puritana de la vocación”, sino que, además, se debe encontrar posible sacar de la rutina los estilos de vida y las formas de comunicación, desde lo fáctico y lo técnico. Se trata así de un desafío ni siquiera comenzado, pero sí de trascendental advertencia aristotélica.

Ahora bien, la justificación a esta perspectiva sociológica de la dinámica impersonalizada de los impuestos, la complementa el hecho de su esencia política. Al contextualizar el caso colombiano en lo que tiene que ver con el impuesto de registro, se colige que persisten análogos elementos estructurales y sustantivos congeniados con la historia política de la Hacienda, a nivel mundial.

Complementando, entonces, esta primera etapa, se informará el aspecto jurídico del impuesto de registro en Colombia, en asocio con esos elementos estructurales y sustantivos, velados por la Historia, de la siguiente manera:

La Constitución Política de 1886 incorporó para sí el comportamiento del aparato estatal burocrático contra moderno. Lo pragmático del principio de legalidad tributaria despersonalizó el objetivo irrestricto de este Estado burocrático; más, apoyándose en los órdenes patriarcales de la guerra - ya supurada desde la Constitución de 1863, este principio rivalizó directamente con la ética religiosa ceñida en el Preámbulo que había sido asentada por la idea clerical del *fratricidio*. Tratándose del impuesto de registro, aunque los artículos 358, 359 363 de la Constitución Política de 1991 constituyen su nomoárquica principal, su desarrollo legal y reglamentario data desde el período político de *La Regeneración*, con el segundo mandato de Rafael Núñez Moledo, mediante la incipiente Ley 39 (1890); secundada y fortalecida por las Leyes 56 (1904) y 52(1920).

La violencia institucional que se impuso desde lo ético determinó la premura de estas últimas normas, materializada mediante los estragos políticos y económicos de la Guerra de los Mil Días (1899) y la separación de Panamá (1903); obligando la adecuación de rutinarios procesos socio-económicos en el país, marcados por la ingenuidad de la *redención*, y que advirtió la entrada de la industrialización y la tecnificación de las fuerzas productivas a la fe, como enlace entre la religión y la racionalidad económica: la preservación del Concordato.

Así, el gobierno dictatorial de Rafael Reyes Prieto, cuando impulsó medidas macroeconómicas proteccionistas, amilanando los efectos de la crisis financiera y la caída de los precios del café, observados con recelo por la oposición política librecambista; es la contemplación al éxtasis de un comportamiento místico de orden vertical. Se trata de una concesión de mita entre lo patriarcal y lo patrimonial, como evocando a Calígula, pretendiendo una autoridad carismática basada en la tradición y el hábito.

El predominio de las normas jurídicas con alto corte privado no niega una cualidad fetichista del Soberano, sino que es el nuevo botín de guerra, sobre todo en este tiempo, cuando la adquisición de la tierra, su usufructo, el salario, sugerían la insubsistencia, al punto de enajenar el status en favor de una política eclesial. Es este el punto de intersección entre la utilidad práctica burocrática y la familia y la ética ciudadana. Ahora, la estirpe, es sinónimo de una “promesa incumplida” de la Democracia.

En decir de Venecia en su texto sobre los Impuestos Departamentales y municipales:

La erección de la tríada se mantuvo. Las medidas ejecutivas adoptadas por el Soberano, respecto al derecho del *ius Gentium* – la tributación -, convocó una política de monopolios fiscales de licores, tabaco, y degüello; que demarcarían el derrotero legal para observar la viabilidad de otros tributos análogos. Tal es el caso del impuesto de registro y anotación que, entendido su ámbito de aplicación material “nacional”; la Ley 8ª de 1909, que auspició la Ley 4ª de 1913, y ésta última, incorporada en el artículo 62 numeral 15 del Decreto Ley 1222 de 1986, reconoció a las asambleas departamentales la atribución de reglar todo lo relativo a la organización, recaudo, manejo e inversión de las rentas del departamento. (2011, p.23).

De tal manera, que el impuesto de registro y anotación fue cedido a las entidades departamentales en los términos y condiciones legales de la Ley 44 (1990), soportada finalmente por la Ley 223 (1995), en virtud de la cual se dispone todo lo pertinente al hoy transformado impuesto de registro. Ahora bien, para concretar la aplicación actual del impuesto, debe quedar claro, que la reglamentación del impuesto de registro en el orden departamental, se materializó a partir de la vigencia de la Ordenanza N° 3E (26 de febrero, 1996) – *por medio de la cual se establece el impuesto de registro*- que en su artículo 2º, fija las tarifas del impuesto y, así mismo,

faculta al Departamento para celebrar los respectivos convenios a que hubiese lugar, con el fin de optimizar la administración y el recaudo del tributo.

## Capítulo II

### 2.1. Legalidad administrativa en materia tributaria

Los principios en materia tributaria son un pilar fundamental para el desarrollo de la actividad del Estado como sujeto activo por excelencia de los tributos y de los contribuyentes como sujetos pasivos de los mismos, como lo preceptúa el artículo 363 (Const. 1991), al expresar que: El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

El principio de legalidad tributaria encuentra su antecedente con la expedición de la *Petition of Right* en el año 1628 en Inglaterra, para luego ser ratificado con los *Bill of Rights* del año 1689. En Colombia, el principio de legalidad, aunque con diferentes alcances, ya figuraba en la Constitución Política de 1886 (art. 43), Acto Legislativo 3 (1910). La Carta Política de 1991 retomó su contenido, avanzó y materializó una preceptiva mucho más comprensiva, tal como puede apreciarse en términos del artículo 338 superior, en consonancia con el artículo 150-12 (Cons. 1991).

El constituyente del 91, reguló el poder tributario originario y derivado, toda vez que incluyó de una parte, el mandato según el cual, la ley debe fijar directamente los elementos de la obligación tributaria (poder tributario originario radicado en cabeza del órgano legislativo); y de

otra, la facultad excepcional de las autoridades para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones a través de las ordenanzas y los acuerdos (poder tributario derivado otorgado a las Asambleas y Concejos). Caracterizado por el respeto del principio democrático y de representación popular, la predeterminación del tributo, en tanto exige que exista una ley previa que fije con certeza los elementos de la obligación fiscal, que los ciudadanos tengan seguridad jurídica respecto de las obligaciones tributarias que deban asumir y, la existencia de una política fiscal, uniforme.

A su vez, el artículo 150 numeral 12 de la Carta Política (1991), de manera particular plasma inequívocamente, que las contribuciones fiscales y excepcionalmente las parafiscales solo pueden establecerse bajo las condiciones que la ley defina, haciendo alusión indirectamente al principio de legalidad y el artículo 338 (Const. 1991) estipula específicamente, que los elementos de los tributos deben establecerlos directamente la ley, las *ordenanzas y los acuerdos; y en caso de delegar la función en las autoridades administrativas, para definir la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, debe estar contempladas en la mismas normas*. En este orden, la observancia del principio de legalidad es fundamental en la actividad administrativa y tributaria, especialmente para las autoridades administrativas que se constituyen en sujetos activos de los tributos

La base constitucional del sistema tributario está en el principio de legalidad, que se circunscribe a lo señalado por el numeral 12 del artículo 150 Superior y el artículo 338 de la misma obra, que se contrae al aforismo “*nullum tributum sine lege* y/o no hay tributo sin representación”, del cual se desprende que los tributos solo pueden ser creados, modificados o extinguidos por medio de un acto del legislador, quien como ya se indicó, desarrolla el mandato constitucional. [Const]. Art. 230. (1991)

De lo expuesto, se tiene que el principio de legalidad administrativa en materia tributaria, tiene su base en la Constitución Política, que toma su forma de representación efectiva a través del concepto mismo de la ley, como desarrollo programático; dando lugar al principio de legalidad, que reconoce el deber de pagar prestaciones de contenido económico para el sostenimiento de las cargas públicas. (Restrepo, J.C., 2003, p.303), hoy bajo la premisa que los ciudadanos solo están obligados a pagar los tributos impregnados de legalidad, para el sostenimiento de las cargas públicas.

*El artículo 338 de la Constitución Política desarrolla el postulado de que no existe impuesto sin representación. Este precepto superior es así una expresión de los principios de representación popular y democrático representativo en el ámbito tributario, como quiera que establece una restricción expresa, en el sentido que, salvo los casos específicos de potestad impositiva del Gobierno en los estados de excepción, solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. De este modo, la norma constitucional, además de enunciar el principio de reserva legal en materia fiscal, objeto de posterior desarrollo, consagra el de legalidad tributaria que preside la creación de los gravámenes. En este sentido estipula que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. Solo excepcionalmente, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, este mismo artículo de la Carta autoriza que la competencia para fijarla sea atribuida a otras autoridades, siempre que en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo, se fije el sistema y el método para determinarla. Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión “pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado” (2010) Sentencia C-594 (M.P. Vargas, L).*

De tal suerte, que el principio de legalidad se traduce en el imperio de la ley en la creación, implementación y obligación al ciudadano de pagar un impuesto con sustento en el desarrollo programático realizado por el legislador al mandato constitucional, sin que pueda exigirse tributo o impuesto alguno sin apoyo en el principio de legalidad.

En materia de liquidación del impuesto de registro, inicialmente se sustentó en la facultad que establecía la ley 223 (1995), pero luego, esa facultad se mutó a una prohibición de manera clara contenida por la Ley 1386 (2010), por lo tanto, el principio de legalidad imperante en materia de liquidación del impuesto de registro está dado por la última normativa citada y es ella la que ha debido aplicarse desde el año 2010.

## **2.2 Línea Jurisprudencial en torno al examen de legalidad de la función pública y administrativa en materia de delegación del Impuesto de Registro.**

Se ha dejado claro, que los principios constitucionales fundamentan la totalidad de los impuestos y por tanto del impuesto de registro, dado que allí tiene su base, misma que es desarrollada por el legislador en cumplimiento de su mandato programático, razón por la cual, la Corte Constitucional colombiana, como máximo tribunal de cierre, se ha ocupado en diferentes ocasiones del estudio del principio de legalidad tributaria, en forma no del todo pacífica, tal como se expone a continuación.

La transición a una forma de República unitaria, descentralizada, democrática y con autonomía de sus entidades territoriales, es la gesta programática de soberanía administrativa y fiscal en Colombia, a partir del artículo 1° de la Carta Política de 1991. La participación directa de las autoridades y los entes territoriales en asuntos de casuística social se sustentó en el referido dogma constitucional. Dicha norma, permite la entrada en vigencia de nuevas, y otras renovadas instituciones jurídico-políticas, armonizadas en favor de la cláusula general del Estado Social de Derecho; como repetición del Estado Liberal clásico. Tales instituciones trajeron consigo recursos de naturaleza fiscal y tributaria, procuraron no marginarse respecto de los criterios axiológicos de coordinación y de unidad económica que se instalaban a partir de la Carta.

Para abordar este asunto, es indispensable aludir en primer lugar a la definición, según la cual se consideran tributos a “las prestaciones pecuniariamente valiables que el Estado o una comunidad supranacional exige con fundamento en el deber de contribuir, en ejercicio de su poder tributario y en virtud o por medio de una ley o de una decisión o acto jurídico comunitario, para cubrir sus gastos corrientes y de inversión y, en general, para obtener la realización de sus fines.” (mayo 6 de 2015), Sentencia C260 (M.P. Ortiz Delgado). Esta manifestación es confirmadora de una línea jurisprudencial, pacífica, que ha mantenido similar posición en su creación y desarrollo; de tal modo, que lo esbozado por el máximo tribunal de cierre, ya se había aludido, cuando se dijo que el principio de legalidad tributario, exigía un sustento legislativo que desarrollara la base constitucional para que se impusiera la carga de un tributo a un ciudadano, de cara al funcionamiento de las cargas del Estado.

La línea Jurisprudencial sobre el principio de legalidad tributario, ha sido uniforme y pacífico, en el sentido de admitir que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador: (i) la autorización del gravamen y (ii) la delimitación del hecho gravado, (2020) Reflexiones sobre el principio de legalidad (pág. 47).

Uno de esos recursos de naturaleza tributaria es el impuesto de registro, que tuvo un tangencial reconocimiento legal cuando Francisco de Paula Santander como presidente de la República en 1820, incorporó y estableció dentro del ordenamiento jurídico y fiscal el sistema tributario inglés, en virtud del cual se establecía la contribución directa, habida cuenta de que el impuesto de registro y anotación se instituyó, precariamente, para actos jurídicos de connotación eclesiástica, y otros exiguos.

No obstante, fue a partir de la excesiva y difusa carga tributaria legada de la Corona Española la instauración de un sistema tributario impositivo y ambiguo, caracterizado por su intolerancia y regresividad, en tanto inacabada una precoz capacidad productiva nacional, asociada al condominio de autoritarismos regionales. Así, la institucionalidad de un derecho burocratizado por el comercio reorganizó los territorios – locales - de manera homogénea pero indiscriminada, al punto de aumentar exponencialmente las importaciones para justificar crecimiento económico a partir del comercio, en sentido extenso.

Más, la insostenibilidad del déficit fiscal consecuencia de la guerra sectaria, pudo haberse constituido como una causa que avocó un replanteamiento económico y fiscal a la Constitución Política (1863), de la cual se presumía su anacronismo.

De tal manera, que sólo a partir de la Constitución (1886), no sólo se evitó cambiar las capitulaciones por erogaciones del fisco, sino que se propuso afianzar un principio rector con un nuevo ajuste y transformación histórica y teleológica, de tal manera que predeterminara una obligación fiscal ante un régimen de aduanas totalitario, pero con aire de redención política y ciudadana: Retomado de las Constituciones de Filadelfia (1774) y de Maryland (1776) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).

En este sentido, el artículo 338 preservó el principio de legalidad del tributo, señalando que, en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Ciertamente es también que el nuevo texto constitucional (el antiguo igualmente) tiene una redacción confusa, en lo relativo a la expresión "contribuciones fiscales y parafiscales", toda vez que la norma debió referirse al género tributo, que de suyo engloba los impuestos, las tasas y las contribuciones.

Empero, dentro de un análisis sistemático que incorpora los artículos 150, numerales 10 y 12; 313-4; y 300-4 de la Carta (Const. 1991), imperioso es entender que la configuración normativa en comento alude al género tributo, que sin duda se realiza a través de las especies: impuesto, tasa y contribución (Pizza, 2010).

Sin duda; el secreto del Estado Liberal clásico que se soporta sobre el aforismo de la Revolución, *nullum tributum sine lege*, cuya vida jurídica se remonta a la Carta Magna Inglesa de 1215 en virtud del cual sólo los organismos de elección popular están taxativamente autorizados por la ley para la creación de un tributo. La exclusión la constituyen los estados de excepción; por medio de los cuales la Carta faculta al Ejecutivo para decretar medidas excepcionales en caso de emergencia económica, social y ecológico. (Const. 1991).

Ilustra el carácter universal y legalista de los tributos y la seguridad jurídica inmediata que ostentan, la cual debe estar emparentada con un diseño coherente de la política fiscal del Estado. Así, toda obligación tributaria, conlleva una equiparación de las necesidades sociales e institucionales de los ciudadanos respecto del hecho generador, la base impositiva y la tarifa de tal, cuando la autoridad en los distintos niveles territoriales revierte sus atribuciones constitucionales a una unidad económica y financiera del mismo Estado.

En efecto, a partir de los artículos 150-12 y 338 de la Carta Política (1991), se patenta la panacea inglesa “*no taxation with representation*”, para significar que:

no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin renunciar a sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución (Constitucional, C-891, 2012).

Las cualidades estructurales e implícitas del tributo en Colombia se impregnan dentro de la nominalidad que corresponda en cada caso concreto, bien sea, porque la cláusula general de competencia desarrolle íntegramente la materia objeto de tal nominalidad; o, bien, porque las autoridades territoriales, autorizadas por el legislativo, lo reemplacen, y en virtud de tal atribución expidan actos administrativos (ordenanzas) que complementen la determinación política de esos elementos estructurales de la obligación tributaria. Esto es lo que se conoce jurídicamente como el principio de certeza, en virtud del cual “los órganos de representación popular están obligados a determinar, de manera clara y suficiente, los elementos estructurales del impuesto, a fin de garantizar tanto la seguridad jurídica a favor de las personas sujetas al deber fiscal, como la eficacia en el recaudo del tributo” (31 octubre de 2012) Sentencia C-891 (M.P. Pretelt).

Así, para la hermenéutica jurídica el principio de legalidad tributaria consiste en que tales elementos estructurales no son excluyentes; sino que en la determinación política se vislumbra una modulación voluntaria de ciertos aspectos técnicos o económicos, escenario, que en la operatividad de estos elementos, no predica la inconstitucionalidad del tributo, sino que permite que la potestad reglamentaria, a la luz del artículo 338 superior, se cualifique desde la cláusula general de competencia; esto es, que “... la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos” (2003) Sentencia C-690 (M.P. Montealegre Linett).

En los eventos claves en que la aplicación de la ley tributaria se evidencie porosa, la norma de inferior jerarquía no puede instituirse como fuente autónoma de obligaciones, so pena de usurpar la potestad reglamentaria establecida en la Constitución. Pues, la relación tributaria, inherente entre el ciudadano y el Estado colombiano, se funda en la ley, quedando proscrita, por vía constitucional y legal, cualquier injerencia del Ejecutivo para crear impuestos, ni siquiera a través de las facultades extraordinarias taxativas plasmadas en el artículo 150-10 superior.

La ley, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales se constituyen como los gestores y propulsores de los impuestos, incluyendo el impuesto de registro, dentro de un análisis costo-beneficio, en virtud del cual el cobro que se le haga al contribuyente se justifica respecto a los elementos esenciales del tributo, previa presunción de su validez. Es esta una primera reivindicación liberal del paradigma de la *representación*; es la antítesis a los pactos de asociación privados del vasallaje medieval; es la ilusión de seguridad soberana que garantiza el aforismo de la legalidad tributaria, en cuya semántica se destilan los postulados teóricos de la *modernidad*, así:

a) es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; b) materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una *lex previa y certa* debe señalar los elementos de la obligación fiscal; c) brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; d) responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso, de las asambleas o de los concejos; e) no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución (sentido amplio), aunque de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes; f) no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo; g) la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites establecidos, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (Constitucional, C-449, 2015).

Y, complementando:

En materia tributaria existe una reserva especial de ley prevista en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución. De conformidad con el primero, corresponde al Congreso, mediante una ley *“establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”*. Para ese efecto, se ha excluido la posibilidad de legislación delegada, por cuanto de acuerdo con el artículo 150-10 de la Carta, las facultades extraordinarias legislativas no pueden conferirse para crear impuestos. En el artículo 338 Superior, a su vez, se materializa el principio de predeterminación del tributo, *“según el cual una lex previa y cierta debe señalar los elementos esenciales de la obligación fiscal”*, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. La definición de tales elementos, ha dicho la Corte, está sujeta al rigor del principio de legalidad que exige que la misma se realice de manera clara e inequívoca (Constitucional, C-594, 2010).

Se trata de una confluencia de fuentes, para determinar su versatilidad o inmanencia, sin obviar sus diferencias políticas y económicas estructurales. Así, la legalidad tributaria no sólo reside en la creación escéptica de gravámenes por doquier. Otrora, el Derecho, derivado de la liberalidad del Estado, estaba contenido perentoriamente en la ley y en nombre de la autoridad y del poder, bajo un legalismo estatal insospechado por el constituyente primario, pero incorporado por aquella racionalidad económica.

El mercado y la propiedad habituaron una legislación temporal que, aunque válida y eficaz, emula aspectos teóricos de la realidad (liberal) de sectores sociales, por cuanto la innovadora descentralización fiscal se fundamente en una nueva norma de corte omnicompreensivo. Pues, al confrontar los artículos 150-12 y 338 superiores se colige que no existe refrenda legal que declare soberanía impositiva al Ejecutivo para decretar tributos, so pena de vulneración tácita del artículo 215 superior. (Const. 1991).

Por lo anterior, la aplicación de la norma de optimización “legalidad” lleva consigo el diseño y ejecutoria de un objetivo básico, consecuente con la cláusula general del Estado Social de

Derecho: la consolidación del principio de separación de poderes y funciones; esto es, el carácter de validez genérica del tributo no depende de una autonomía ejecutiva, como quiera que el límite de competencias establecido por la Constitución lo marca la cláusula general de competencia legislativa. (Alexy, R. 1993).

Los elementos intrínsecos bajo los cuales se fundamenta la tributación en Colombia, atendido desde el bloque de constitucionalidad, son legítimos y exigibles por el Derecho, mientras que la garantía de la representación política es una carga impositiva sustraída de la ley y de la reglamentación, respecto del Estado, al detectar y demostrar la inviabilidad jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo. Es loable así, que la determinación de los elementos esenciales de tributo sea directamente proporcional al sentido y alcance de la disposición que lo crea y regula. Una interpretación teleológica que se haga de tal disposición presume una retribución, más no basta que sea invulnerable.

Puede advertirse, que lo irresoluto del contenido normativo del tributo pueda inferirse como abstracto; pero, valga la máxima de la certeza tributaria para dilucidar, desde lo general, aquella exigencia metódica de quién lo debe hacer y por qué. Partir así del aspecto inductivo de la norma jurídica supone su reserva legal en materia fiscal, y descubre cómo las finanzas públicas, el gasto público y la deuda estatal se permitieron instalar una infraestructura burocrática y pública, al punto de delegar en la ley una institución de atención exclusiva de la política económica:

Por el principio de legalidad que rige las actuaciones del Estado, las decisiones políticas con respecto al endeudamiento, el gasto y la tributación se manifiestan por medio de una norma. Las leyes son el resultado de un acuerdo político.

Quienes discuten y aprueban las leyes ejercen un poder político que no es independiente de los intereses individuales y grupales de cada individuo que conforma el Estado. En consecuencia, para deducir qué intereses se mueven detrás de la norma tributaria, y por qué políticamente se toma la decisión de endosarle la carga a un grupo de la sociedad, necesariamente debe consultar los documentos oficiales sobre el proceso de formación de las leyes y los escritos de individuos que hicieron parte de la sociedad política.

Por esta razón y para entender el entorno político económico en que se desarrolló la corriente predominante de opinión sobre la imposición se utilizaron como fuentes libros periódicos y revistas donde expresaron su opinión la sociedad civil y, en particular algunos individuos de la sociedad política (Hernández, 2015).

Es así como no se puede escindir la potestad impositiva del Estado del principio de legalidad tributaria y fiscal. Los ajustes y transformaciones históricas precisan, que todo tributo también implica una excepción al derecho de propiedad, dentro de una encuadrada armonía con otros principios, de corte fundamental constitucional, como lo son los de proporcionalidad, equidad y progresividad.

La naturaleza jurídica de tales principios contrasta con la racionalidad económica protectora de la Hacienda Pública aplicada por los visigodos en el medioevo, traducida a la contemporaneidad hacia las extralimitaciones de un órgano administrativo, el Ejecutivo, para emitir decretos reglamentarios con fuerza de ley, con funciones de *legislar*, retroactiva y *ultractivamente*. Empero:

Sobre la predeterminación o certeza existe una doble caracterización: de un lado, el principio es rígido porque exige a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una entidad administrativa (CP., art.338); pero, de otra parte, los postulados de descentralización y autonomía lo hacen flexible, pues no solamente la ley, sino también las ordenanzas y los acuerdos son los encargados de fijar dichos elementos. Entonces, "la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido (Pizza, 2010).

Por lo anterior, la delegación administrativa a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, previa fijación de parámetros predeterminados (elementos estructurales de los tributos) por parte del Congreso, para que ejerzan facultades reglamentarias en el orden territorial, se fundamenta en el artículo 338 superior.

En ese orden, se resalta, que partir de la Ley 8ª (1990), se cedió el derecho a las entidades departamentales de ser el sujeto activo y beneficiario exclusivo del impuesto de registro, en la medida en que las asambleas lo adopten, y siempre que se observen los términos y condiciones legales bajo los cuales se estableció, obedeciendo a lo prescrito en los artículos 215, 294 y 317 superiores; es decir, que la potestad legislativa del Congreso de la República proscribiera el otorgamiento de facultades al representante legal de cada ente territorial para crear impuestos, como cláusula de forzoso cumplimiento, advertida por el 150-10. Por lo que la soberanía administrativa ya no es discrecional para establecer criterios y orientaciones en materia macroeconómica de derivado contenido fiscal, sino que se entiende inmersa dentro de la legalidad.

He aquí, entonces, el dilema del principio político de la *representación*. El componente económico del tributo y de la norma que lo regula, ostenta una relación de subordinación funcional; esto es, a partir del momento en que el derecho positivo se construye desde la *democracia* y no desde el *liberalismo político*, se catalizan ambas instituciones indistintamente, como equiparando mediante una alegoría los paradigmas de pluralismo (democracia) y pluralidad (liberalismo político).

De tal manera que, el *pluralismo* se constituye como el concepto fundador de la caracterización fiscal del tributo: la mayoría democrática sustituye la minoría individual liberal; la desigualdad de valor en el voto ciudadano; y, el carácter ambiguo del sufragio, instrumentaliza la libertad de participación como medio para preservarla. La estructura política bajo la cual se construye el tributo de registro en Colombia, colige el aspecto sustitutivo de la *representación*. Ya que: El sistema representativo democrático, a diferencia del liberal, rechaza que alguien decida, al margen de la voluntad política real de los ciudadanos, lo que considera mejor para la comunidad; por el contrario, busca que los representantes den continuidad en el proceso político a la decisión que los electores han seleccionado como más adecuada para la defensa de sus intereses.

Por este motivo, en cierta medida se podría decir, salvando todas las distancias, que la representación democrática se aproxima más a la estamental que a la liberal, pues, como aquella, pretende que en el órgano representativo estén presentes distintos sectores sociales, y, a semejanza de la estamental, se dirige a la expresión de una pluralidad de “representatividades”, articuladas ahora por las formaciones políticas; por último, y con los ineludibles matices ya

apuntados, se busca una aproximación real entre representantes y representados que no podía existir en la época liberal, en la que la entidad representada tenía un carácter abstracto (Presno, 2006).

Siendo así, del paradigma de los derechos fundamentales, puede deducir una unión auténtica de la *representación*:

La vertiente subjetiva del derecho fundamental, alusiva por tanto a su dimensión como libertad exigible frente a los poderes públicos, no implica transformaciones esenciales en la norma fundamental cuando se produce la incorporación a esta norma de la participación política a través de representantes como derecho fundamental de los ciudadanos, si bien su efectiva realización depende, para alcanzar un óptimo de plenitud, de una articulación del sistema electoral y representativo que permita lograr la máxima correspondencia posible, primero, entre la votación de los ciudadanos y la selección de los representantes y, después, entre la voluntad manifestada por el cuerpo o cuerpos electorales y las concretas decisiones adoptadas por las instituciones representativas (Presno, 2006, pág. 9).

Ahora bien, desde el universo del contrato social (la representatividad, término acuñado por Juan Jacobo Rousseau, en el Contrato Social (1762), se consensuó la determinación específica de un reparto de competencias entre la sociedad civil y el Estado, de tal manera que la exclusión recíproca no fuera la consecuencia inevitable de tal distinción; sino que, la representación política sugiriera articular unas competencias con otras, dentro de los límites de la libertad individual (liberalismo político).

El reconocimiento de los principios de la libertad e igualdad inicia desde la perspectiva liberal clásica, mientras que la Democracia, entendida desde lo moderno contribuye con los postulados liberales clásicos a través de sus instituciones primigenias (el voto, la propiedad, y la legalidad). Guardando sus límites conforme a tales preceptos, la Democracia se pregonó abierta, oblicua y permisiva dentro de sus formulaciones gnoseológicas, lo que pudo haber incidido en la

precocidad del derecho positivo moderno. Con tal, un ambivalente método de construcción del derecho positivo consistió en exfoliar y subsumir dogmas intrínsecamente liberales dentro de lo abstracto que resulta, la idea democrática; esto es, la intervención de la Democracia en asuntos políticos protege la libertad y las potestades reglamentarias de las corporaciones y los estamentos políticos, personalizados y cartografiados mediante ley positiva, por cuenta de una justicia política previa a moderna.

La segregación política, de impronta democrática, se efectivizó de tal manera que la participación política de los ciudadanos se manifestó con ocasión de la patente del voto, obviando que la transferencia de libertad que se le hace a los estamentos y corporaciones políticas es reversible y mutable, en tanto la expresión de una representatividad política general se objetive ufana y de circunscripción impersonal.

Lo anterior verifica que los controles políticos y jurisdiccionales que mocionan la actuación de los estamentos y corporaciones públicas son de naturaleza ius-liberal. El Acto Legislativo 01 (2007), por medio del cual se modificó el artículo 135 superior, en lo que tiene que ver con las facultades y potestades conferidas al Congreso de la República, es el fin y, a la vez, el medio por medio del cual se realizan los derechos fundamentales de los ciudadanos, en cuya potestad legal del Legislativo se materializa la finalidad de los principios de legalidad y certeza en materia tributaria y fiscal. Esta cláusula general de competencia en materia tributaria y fiscal precisa el ámbito de aplicación espacial de los impuestos, tratándose de aquellos fiscalizados y erogados, del orden nacional;

Roberto Pizza, en cita a la Corte constitucional (Sentencia C-227, 1990) alude, Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley (Pizza, 2010).

La circunscripción territorial dispuesta para el impuesto de registro entiende la optimización de la legalidad bajo el entendido de la inclusión política. Tal inclusión se explica a partir de la asimilación y síntesis de los elementos esenciales del tributo dentro de la norma jurídica especial, desde la *representación*. Más, la inseguridad jurídica que presuma abocarse cuando se indetermina o inadvierte cualquiera de estos elementos, no desnaturaliza su nominalidad, ni mucho menos pronostica el final de la representación.

Corresponde también a las entidades territoriales, en unión con el Legislativo, reivindicar el vínculo que une la norma con el ciudadano, por cuanto la dimensión subjetiva del derecho excluye transfuguismos políticos en contextos de eficacia objetiva de los principios constitucionales. La domesticación de la norma especial, desde lo local, no es más que una traslación jurídica de la colectividad política, en función de sus mecanismos de ascenso y defensa. Se trata así, de una auto-referencia política, que se gobierna desde lo nacional y se disecciona hacia lo territorial o local, para salvaguardar decisiones normativas.

No obsta así, que las corporaciones del orden territorial se doten de legitimidad legal para posicionar su producto reglamentario. Desde los artículos 300 (sobre las correspondencias de las asambleas departamentales) y 313 (sobre las correspondencias de los concejos municipales) superiores, se encuentra relevancia jurídica a la potestad subsidiaria de tales estamentos locales respecto a la potestad reglamentaria del Legislativo para personificar los fines del Estado colombiano. La calidad de ciudadano no selecciona distinciones desde una circunscripción electoral.

Sin embargo, cuando se atiendan consideraciones históricas y geográficas para comunicar la propuesta liberal de la *representación*, se descubre que lo local puede también convocar, absuelta la costumbre social, la participación integral del individuo dentro de la perspectiva de sociedad política que instruye la Carta Política del 1991.

Con ello, la autonomía de la legalidad tributaria se expresa desde la reflexión y el discernimiento, extendiéndose hacia lo local. Los artículos 4º, 95, 150, 157, 212, 213, 214, 215, 224, 237, 241, 317 y 338, superiores, se consolidan como la metáfora alcanzada por cuenta de la “razón de ser” de la Revolución Francesa de 1789, en materia tributaria.

Como principio constitucional tributario y, a la vez, como principio tributario constitucionalizado, la legalidad justifica los sacrificios patrimoniales del ciudadano en tanto cimente su base en el principio de certeza ya mencionado, por un lado; y, por el otro, la ausencia de discrecionalidad en el ente delegatario al aplicar el tributo; esto es, que mientras la Administración observe su función pública conforme al principio de legalidad tributaria; para las

Corporaciones y entes territoriales, la legalidad del impuesto de registro es transversal con el principio de reserva legal.

Siendo así, en Colombia y más precisamente en El Departamento de Antioquia, la seguridad jurídica indica, que este principio de reserva legal es de contenido formal: bien, porque haya una compilación normativa específica que formalice la regulación del impuesto de registro en todos sus aspectos técnicos y jurídicos; o bien, los elementos estructurales del impuesto de registro han sido cualificados por la norma general y la norma específica territorial, cuando se trata de eludir el cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Aun así, tratándose de elementos exclusivos de tal tributo, no se previene que tales elementos no pueden, ni deben ser precavidos por el decreto, la resolución u otra norma o acto jurídico de inferior jerarquía constitucional, sino que deben preverse exclusivamente sus efectos inmediatos y categóricos dentro de la ley, de tal manera inmersa dentro del artículo 287, cuando se refiere a que:

*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

*(...)*

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

Quiere decir lo anterior, que sólo el Poder Legislativo está legitimado para expedir normas de contenido económico respecto de la tributación en Colombia. Subsidiariamente, las entidades territoriales por ministerio de la norma general pueden subjetivar y *positivizar* los elementos del

impuesto de registro mediante normas optimizadoras del registro, de orden local o regional; en tanto no vulneren la norma general.

Ahora, en virtud de la reserva de ley el Poder Legislativo crea e incorpora al ordenamiento jurídico normas de alcance utilitarista-intervencionista; contrastando esto con la creación e incorporación por las entidades territoriales de normas de contenido alternativo y residual. Decantar esto, desde la filosofía política, se explica como cuando: Para entender la reglamentación impositiva dirigida al impuesto de registro, basta determinar su desarrollo normativo. La inflexión en las relaciones fiscales intergubernamentales presupone un “federalismo” fiscal emulado de la Europa de finales del siglo XIX, cuando no sostuvo los procesos de prestación de los servicios en cabeza del Estado, ni mucho la responsabilidad y la autonomía administrativa se entendieron como complementarias sino como disímiles entre sí.

Se trata de un marco político excluyente, aún dentro de las esferas burocráticas del derecho, pues la minimización del gasto público es inversamente proporcional a la necesidad política del funcionario de expedir normas pensadas y dirigidas a imitar la norma general, obviando la realidad local dentro de su ámbito jurisdiccional. En otras palabras, de conformidad con el artículo 338 superior, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos

La prueba de tal descentralización administrativa en Colombia se ubica en la racionalidad con que se piensa y aplica la producción industrial y el sector terciario de la economía, sobre todo en contextos sociales donde el mejoramiento de la calidad de vida se asocia indistintamente a la eficiencia del gasto público. Es así, entonces, como la legalidad en materia tributaria, puede

idearse a partir de la conjunción de los entes territoriales. En cierto sentido, la Honorable Corte Constitucional lo ha entendido y exfoliado en sus productos jurisprudenciales, al referir que la clave de la legalidad radica en la autonomía, así:

*“El artículo 287 de la Constitución señala que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, la cual se define como “la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley” y tiene fundamentalmente cuatro (4) manifestaciones:*

*“Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y assembleístas).*

*Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción.*

*Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos.*

*Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional” (Constitucional, C-891, 2012).*

En este sentido, en virtud del principio de autonomía fiscal, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, pudiendo administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, sin vulnerar el principio de legalidad.

## Capítulo III

### 3.1 ¿Cómo abordar la disyuntiva jurídica en comento?

En los capítulos anteriores, se ha sintetizado la evolución del tributo y la línea jurisprudencial del principio de legalidad, como la base de aquel, ello, para entender la forma cómo se fundamenta en el sistema universal y en Colombia, bajo unas características y premisas similares, que nos permiten llegar directamente a la problemática central de esta investigación, concerniente a dilucidar si la Cámara de Comercio de Medellín, está facultada o no en la actualidad para liquidar el impuesto de registro, dando lugar de esta forma a dilucidar la cuestión jurídica planteada, por lo cual en el presente capítulo, se plasman interrogantes a los cuales se responde, a través de diferentes conceptualizaciones y fundamentos normativos.

Para dilucidar la cuestión jurídica planteada, es determinante citar el alcance material del artículo 209 superior, dado que es la norma que contempla la finalidad y fundamento de la función administrativa en Colombia y de su lectura se vislumbra, que es lógico que la Constitución y la ley puedan restringir la atribución de determinadas funciones de corte administrativo a los terceros particulares, siempre y cuando no se quebranten, subsecuentemente, los principios axiológicos de celeridad y de eficacia.

En ese orden, a partir del artículo precitado, del artículo 6° de la Constitución Política, de la descentralización por colaboración en materia tributaria, respecto de las actividades del tercero particular que son ajenas a su natural finalidad, y de la figura de la delegación, se procura una respuesta a los siguientes interrogantes: por un lado, ¿Cuál es la condición jurídica del particular que ejerce la función pública, fundamentada en la teleología de los artículos 123 inciso 3° y 125 de la Constitución Política?; y, por el otro, ¿en qué casos específicos pueden los terceros particulares ejercer funciones públicas de naturaleza administrativa tributaria, desde lo estipulado en los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998?.

De los interrogantes planteados, se debe advertir preliminarmente, que el primero se absuelve a partir del análisis hermenéutico de la figura de la descentralización por colaboración figura jurídica que opera por ministerio de la ley, de conformidad con el artículo 210, inciso 2° de la Constitución Política.

La referida figura es de especial importancia en el ejercicio de las funciones administrativas, y es precisamente un desarrollo de los principios de este orden, los cuales propenden por la ejecución eficaz de las actividades impuestas a los órganos estatales.

Así mismo, cabe afirmar, que es de reserva legal el alcance y límite de la función administrativa ejercida por terceros particulares, función que debe ser delimitada y reconocida en virtud de las reglas de derecho público que regulan las actuaciones administrativas relacionadas con la administración de tributos. Para el caso concreto, el impuesto de registro. En este orden, se advierte, que las potestades del poder público tienen su fundamento en los fines del Estado, de tal manera que el ejercicio de las actividades diferentes a aquellas inherentes a la naturaleza de

las Cámaras de Comercio se somete a los postulados del derecho administrativo. En armonía con lo citado, basta analizar la literalidad del artículo 2° del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para indicar, que los particulares puedan expedir y proferir actos administrativos, de conformidad con lo expresamente autorizado, y fundamentados, además, en la descentralización por colaboración, en aplicación del artículo 111 de la Ley 489 (1998).

Luego, de tal descentralización se sintetiza y se propone que confluyan principios autónomos del derecho público en el derecho privado, y viceversa, como si se tratara de una interacción normativa práctica. Así:

La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no concierne de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, como lo expresa el artículo 2° de la Constitución Política Colombiana, que materializa la participación de los administrados, al establecer como uno de los fines Estatales el de: *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica”*.(20 de abril) Sentencia C-166 (M.P. Gil, J.).

Esta directriz, encuentra desarrollos concretos en algunas normas constitucionales. Para los efectos que en esta oportunidad interesa precisar, basta citar los artículos 123, 365, y principalmente, el artículo 210 de la Carta Política. De acuerdo con lo expresado en el primero, la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio; conforme al artículo 365 los particulares prestan

servicios públicos, y según el artículo 210 "*Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.* (Corte Constitucional, 1995). Sentencia C-166 (M.P. Gil, J.).

Este soporte jurisprudencial es la respuesta hermenéutica a la reserva legal consagrada en los artículos 110 y 111 de la Ley 489 (1998). No sin antes anotar, que si bien se pueden delegar funciones en los particulares, es el Presidente de la República, en el nivel central, el compelido por el numeral 20 del artículo 189 de la Constitución Política a vigilar de manera estricta y potestativa a quien funge con la función de liquidación y recaudo de los caudales públicos; y en el nivel departamental, la misma potestad le es atribuida al Gobernador por el numeral 21 del artículo 95 del Decreto Ley 1222 (1986) para el caso concreto, debe velar por el correcto recaudo e inversión del impuesto de registro.

En armonía con lo planteado es preciso anotar, que el ejercicio de las funciones administrativas por los particulares tiene unas condiciones taxativas consagradas en la Ley 489 de 1989:

### **Ejercicio de funciones administrativas por particulares**

**Artículo 110.-***Condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares.* Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario, bajo las siguientes condiciones:

La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio. (Ley 489, 1989).

Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que confiera la atribución de las funciones ejercerá directamente la vigilancia sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por el particular. Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, la entidad o autoridad que ha atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas puede dar por terminada la autorización.

La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenios, si fuere el caso.

Ahora, para profundizar en el primer interrogante que hace parte de la dualidad planteada al inicio de este capítulo, debe acudir a la exégesis de la Ley 489 de 1998, antecedente normativo en materia de delegación administrativa, figura que debe armonizarse, para el caso en estudio, con la Ley 223 de 1995 la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, que es la que autoriza a los particulares para ejercer las funciones públicas, de liquidación y recaudo, atendiendo a los hechos y condicionamientos estipulados en el artículo 233 de la última ley citada.

Las actuaciones del particular que ejerce la función pública de liquidación y recaudo del impuesto de registro se fundamentan en la normatividad de rango constitucional y legal y cobran fuerza a través de la descentralización por colaboración, y se circunscriben al contenido del acto administrativo de delegación por medio del cual se transfieren las funciones, y en el que se determinan las condiciones y lineamiento impartidos por la autoridad delegante, a la cual le antecede autorización legal para desprenderse de aquellas funciones que por su naturaleza son

de su competencia; y además, dichas actuaciones deben estar precedidas de la celebración de un convenio, para el caso concreto, entre El Departamento de Antioquia y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, para la liquidación y recaudo del impuesto de registro que tiene alcance constitucional y legal.

No obstante, el contrato (mecanismo utilizado) en El Departamento de Antioquia, funge como el acto jurídico bilateral, y a su vez, como el acto de delegación; y con ese acuerdo de voluntades se da aplicación formal al artículo 57 de la Ley 788 de 2002, el cual modificó el artículo 233 de la Ley 223 de 1995, , ratificando que, que la descentralización por colaboración no es de exclusiva maniobra del poder ejecutivo del nivel central, sino que las entidades territoriales (departamentos), tienen la potestad, de aplicar la referida figura organizativa del estado.

A su vez, si bien existe la posibilidad para los departamentos de transferir las funciones de liquidación y recaudo del impuesto de registro, bajo su control; también puede reasumirlas en su totalidad fundamentado en la Ley 223 de 1995, en concordancia con la Ordenanza 03E de 1996; o aplicar el sistema mixto, es decir, que algunas funciones relacionadas con el impuesto de registro las asume El Departamento de Antioquia, y otras la Cámara de Comercio; e incluso, podrían compartirlas con las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, previo acto administrativo de delegación y la celebración de un convenio, como lo estipula el artículo 110 de la ley 489 (1998).

Para el caso, la ley 223 de 1995, provee de legitimidad a los actores y las tareas conjuntas, y autoriza el cumplimiento de las funciones administrativas por entes privados desde una óptica macroeconómica de las finanzas públicas. Por su parte, el convenio vincula intrínsecamente a los

extremos contractuales, generando obligaciones y lineamientos que determinan el actuar de las partes; y el acto administrativo de delegación materializa y ratifica la condición de uno y otro, dejando claramente vislumbrado el papel predominante que juega el estado como titular de las funciones de liquidación y recaudo, y el control al cual se ven abocados los particulares durante el ejercicio de las mismas.

Si bien la condición jurídica del particular que ejerce funciones públicas se funda en la finalidad de los artículos 123 y 125 de la Constitución Política, y se denota a partir de la misma ley 223 de 1995; la utilidad jurídica y administrativa del respectivo convenio entre El Departamento de Antioquia y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, es fundamental para determinarla.

Desde la entrada en vigencia de la Ordenanza 3E de 1996, en concordancia con la Ley 223 de 1995, presume que el delegante (Departamento de Antioquia) ejerce y procura control directo sobre el delegatario (Cámara) respecto del cumplimiento estricto de las funciones que se ejercen en razón de la potestad atribuida, y en aras de realizar una función eficiente y eficaz de liquidación y recaudo del impuesto.

Por motivos de conveniencia pública o social, el Estado, desde una óptica macroeconómica contemporánea, en la ejecución de funciones administrativas- tributarias propias, que le competen de antaño, propende por su cumplimiento en términos de eficacia y celeridad. Es así, como:

El acto administrativo generado por entidades o personas privadas en el ejercicio de funciones públicas, supone una amplia base de legitimidad si se repara en su autor, así como probabilidades de una más fácil ejecución y, una búsqueda de mayor eficacia a partir de la participación de los propios administrados en la tareas de la administración; a esa eficacia contribuye, sin dubitación alguna, el régimen de derecho público que le es aplicable; disciplina jurídica que a su vez garantiza el respeto de los derechos de las personas involucradas en la decisión y de terceros afectados quienes podrán solicitar la revisión, modificación o revocatoria del acto en sede administrativa, y en todo caso, acudir ante la jurisdicción que conoce de las controversias suscitadas en relación con los actos administrativos. (Corte Constitucional, 1995). Sentencia C-166 (M.P. Gil, J.).

En la sentencia precitada se observa, que la condición jurídica del particular que ejerce funciones públicas tiene consonancia constitucional y legal: bien, porque el artículo 123 de la Constitución Política se refiere al ejercicio de funciones públicas en cabeza de los particulares, en materia de delegación; y bien, porque su desarrollo legal y reglamentario se desprende de este último artículo, con la entrada en vigencia de la ley 223 de 1995. Dicho en otras palabras:

La facultad reconocida a entidades privadas de producir actos administrativos, revela la inaplicabilidad del criterio subjetivo u orgánico para determinar la naturaleza del acto, la cual se deduce ante todo, del contenido de la función realizada en lo que se advierte la evidente primacía de un criterio material que define la índole administrativa del acto y, de contera, la aplicación de la normatividad propia del derecho administrativo en las etapas de formación, notificación, impugnación y control. (Corte Constitucional, 1995). Sentencia C-166 (M.P. Gil, J.).

Es entonces claro, que la naturaleza jurídica del particular no se transforma, ni su condición cambia por el ejercicio de funciones administrativas; no obstante, los actos que produce deben subordinarse estrictamente a la normatividad que rige la función pública, aquella que fundamenta la formación de los actos administrativos de naturaleza tributaria y la que soporta la etapa precontractual y la etapa contractual que se surte para la formación del acto jurídico que establecerá los parámetros del vínculo entre delegante y delegatario.

Tal es lo afirmado, que el artículo 233 de la ley 223 de 1995 no le da la calidad de servidores públicos a las Cámaras cuando actúan como liquidadores y recaudadores del impuesto de registro, no obstante, el contrato, por medio del cual se concreta la delegación administrativa en favor de las Cámaras asume la connotación jurídica de estatal, en virtud de la naturaleza jurídica de la entidad que lo suscribe, quien tiene el deber de generar el acto de delegación, tal como se prevé el artículo 110 de la Ley 489 de 1998 en armonía con el artículo 233 de la Ley 223 de 1995.

### **3.2 Impuesto de registro en el Orden Departamental en Antioquia**

Ahora bien, como se citó en precedencia, la reglamentación del impuesto de registro en el orden departamental, se materializó a partir de la vigencia de la Ordenanza N° 3E del 26 de febrero de 1996 – *por medio de la cual se establece el impuesto de registro*- que en su artículo 2°, faculta al Departamento para celebrar los convenios a que hubiese lugar, con el fin de optimizar la administración y el recaudo del tributo.

Con la Ordenanza, se posibilitaron las relaciones administrativas entre la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y el Departamento de Antioquia por intermedio de la Secretaría de Hacienda, las mismas que se regularon en algunas ocasiones a través de convenios y en otras de contratos de prestación de servicios, tipología contractual esta última, diferente al convenio, al cual alude la ordenanza citada y el artículo 110 de la Ley 489 de 1989, y suscritos a partir de la vigencia de la Ordenanza 3E. Pese a que la Ordenanza alude a convenios, que, si bien hacen parte de la modalidad de contratación directa, difieren en las condiciones para su celebración y el fundamento legal no es el mismo contemplado para el contrato de prestación de servicios. Mediante la cual se hizo un estudio minucioso al artículo 22 del Estatuto General de Contratación -Ley 80 de 1993-.

En virtud de los planteamientos precitados, es claro entonces, que la condición jurídica de la Cámara de Comercio de Medellín, no se transforma con el simple ejercicio de funciones públicas, pese a que los actos y actuaciones obtienen dicha calidad. Es decir, que a partir de la sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-166 de 1995, se da un alcance concreto a las funciones establecidas en el artículo 78 del Código de Comercio, al resolver tangencialmente la controversia en torno a la naturaleza corporativa y privada de las Cámaras de Comercio. Resultando claro, que pueden éstas estar investidas para ejercer la función de liquidación y recaudo del impuesto de registro, sin que necesariamente mute o altere su condición de sujeto privado. (Corte Constitucional, 1995). Sentencia C-166 (M.P. Gil, J.).

Ahora, respecto al segundo interrogante, debe precisarse, que la respuesta se encuentra en la Ley 223 de 1995 y en los artículos 11 y 12 del Decreto 650 de 1996, y más específicamente, en la adición normativa implementada por el artículo 57 de Ley 788 de 2002, que innova con el

establecimiento de los sistemas mixtos, es decir, con esta evolución se genera la posibilidad de la división de las funciones de liquidación y recaudo, en cuyo ejercicio participan las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de Comercio y/o las Tesorerías municipales.

En armonía con lo precitado, el artículo 191 de la Ordenanza 62 de 2014 (hoy artículo 207 de la Ordenanza 41 de 2020) determinó, que El Departamento de Antioquia podría delegar la liquidación y el recaudo del impuesto de registro a terceros mediante sistemas mixtos, lo que presume su adecuación típica al principio de legalidad tributaria.

La consecuencia lógica de la constitución de los sistemas mixtos en materia de recaudo y liquidación del impuesto de registro en la ciudad de Medellín deviene, entonces, del artículo 57 de la Ley 788 de 2002, el cual supone una alternancia funcional de corte administrativa en lo que tiene que ver con la función de liquidación y recaudo, esto es, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de Comercio y las Tesorerías municipales ejercerán competencia reglada sobre el asunto, con la proscripción legal de fungir como administradores y fiscalizadores del tributo.

Desde el mismo artículo 57 de la Ley 788 de 2002 se configura la estructura del sistema mixto, lo que conlleva a la activación de la contratación estatal, a través del régimen especial, consagrado en artículo 110 de la Ley 489 de 1998, como mecanismo que permite la materialización del acuerdo de voluntades, encaminado al establecimiento taxativo de obligaciones, límites y derechos al particular delegatario y al Departamento de Antioquia, como extremos contractuales.

Ahora, el convenio, tiene su origen en el artículo 110 de la ley 489 de 1998, y si bien podría considerarse de aquellos que hacen parte del régimen especial, debe fundamentarse en lo estipulado en la Ley 80 de 1993, en los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, concebidas en los artículo 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso, y someterse al régimen de inhabilidades e incompatibilidades instituidos legalmente para la contratación estatal. En este orden, en virtud de la aplicación de los sistemas mixtos, se celebran los contratos y convenios que fungen como actos de delegación, los cuales, en algunos casos precisan que la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia es quien tiene la competencia para ejercer la liquidación y recaudo del impuesto de registro en la jurisdicción de la ciudad de Medellín

### **3.3 Análisis de casos concretos: contratos celebrados entre la Gobernación de Antioquia y la Cámara de Comercio de Medellín, en materia de impuesto de registro**

Analizado el texto de los contratos Contrato 2012CC14008 de 2012, Contrato Nro. 2012AS0024 de 2012, Contrato Nro. 2013AS140001 de 2013, Contrato Nro. 2014SS140006 de 2014, Contrato Nro. 460002509 2014, Contrato Nro. 4600002943 de 2015, se lee en su texto, que por un concepto (de menor jerarquía que una ley) se le resta el carácter de derogatoria que incluyó la Ley 1386 (2010) y se continúa dándole vigencia a la norma que permite liquidar el impuesto de Registro a la Cámara de Comercio de Medellín, en el parecer de esta investigadora, dando una interpretación *in malam part*, porque cuando la ley es clara, no hay lugar a interpretación a través de conceptos como los cuales se incluyen en el texto de estos contrato, los cuales se presentan para su examen en el acápite de anexos a esta investigación.

En coherencia, además, con lo estipulado en el artículo 11 del Decreto Reglamentario 650 de 1996; y en otros casos, se expresa, que se trata de un apoyo a la liquidación del tributo, teniendo los unos y las otras connotaciones diferentes, desde el punto de vista contractual.

Con todo, estos sistemas de recaudo y liquidación del impuesto de registro dentro del Departamento de Antioquia emulan el alcance jurídico del artículo 57 de la Ley 788. Se trata, incluso, de una excepcionalidad positiva de interpretación a la cláusula general del Estado Social de Derecho, cuando el Estado les confiere el ejercicio de funciones públicas a los particulares.

La manifestación política del numeral 11 del artículo 189 superior, consiste en que la legitimidad es proporcional a la eficacia administrativa mientras se infiera la participación afianzada y progresiva de los administrados en las tareas originarias o propias de la Administración.

Es éste un principio y, a la vez, límite de los sistemas mixtos, como quiera que la descentralización por colaboración afirma su compromiso y exclusividad en los artículos 123, inciso tercer; 210 inciso segundo y 365 superiores, precisando así su régimen jurídico aplicable y, consecuentemente, la regulación de su ejercicio reglamentario.

Dentro del contexto local, la continuidad de tal descentralización en virtud de estos sistemas se ha prorrogado durante más de 18 años, con la entrada en vigencia de la ya referida Ley 788 (2002), y es precisamente en casos taxativos, como los contemplados en el artículo 57 de la precitada ley, que pueden los terceros particulares ejercer funciones públicas de naturaleza administrativa tributaria.

De acuerdo lo expuesto, y dada la taxatividad requerida para que pueda delegarse funciones públicas en particulares, se observa, que sólo son funciones legítimas en cabeza de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia las de liquidación y recaudo del citado impuesto, significando, que exclusivamente en esos casos puede la referida persona jurídica ejercer funciones públicas de naturaleza administrativa tributaria, en cumplimiento del principio de legalidad.

Ello, fortalecido, además, con lo preceptuado en el artículo 4° de la Ley 1437 de 2011, que plasma expresamente las formas para iniciar las actuaciones administrativas, incluyendo aquellas que son producto del “cumplimiento de una obligación o un deber legal”, posibilitando una vez más, y siempre atendiendo a la competencia reglada, el desarrollo de funciones de orden administrativo que impactan aspectos de nivel presupuestal y económicos de la administración departamental. Y, propiciando un desempeño temporal o mediático que conserve la operatividad efectiva de un servicio público especial.

La descentralización por colaboración, aplicada mediante el sistema mixto de liquidación y recaudo de tributos, converge con la teleología de la función pública, con los principios administrativos y con los desarrollos concretos de las normas constitucionales y legales.

Ahora bien, no basta con que el tercero particular ejerza la función administrativa de liquidación y recaudo del impuesto de registro de manera sui generis. La misma norma, en concordancia con lo estipulado en los artículos 571 y 572 del Estatuto Tributario Nacional

estableció unos límites y deberes tributarios, en lo que tiene que ver con la declaración periódica del recaudo, sin que por ello se desnaturalice la función de liquidación en comento.

La obligación constitucional y legal de liquidar y recaudar del tercero particular, se materializa con la declaración tributaria cuyo requisito formal es mínimamente la presentación en el formulario prediseñado por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y otros de índole material, que indican que la misma contenga como mínimo el número de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares registrados en la Cámara de Comercio, el tipo de acto, el valor individual de los mismos y el valor final a declarar; el mismo que formalmente debe transferirse en su totalidad, junto con los rendimientos financieros, a la entidad que tiene una triple connotación; sujeto activo del Impuesto de Registro, contratante y delegante de la función administrativa, es decir, Departamento de Antioquia.

Lo anterior, no es más que la aplicación formal y material de una serie de normas, como el artículo 233 de la Ley 223 de 1995 y los artículos 11 y 12 del Decreto Reglamentario 650 de 1996, que delimita la función ejercida por el particular, quien se constituye para el caso concreto, en el responsable de la liquidación y recaudo de aquellos actos que por su naturaleza comercial son registrables ante la cámara de comercio, y a su vez, en el garante de los dineros públicos recaudados, que una vez recaudados, deben transferirse e ingresar formalmente a hacer parte de los ingresos del Departamento de Antioquia, puesto que son producto de una de sus rentas.

La complejidad de la función de liquidación y recaudo comprende, también, que en desarrollo del contrato o convenio suscrito entre el ente territorial y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia se reconozcan al Departamento de Antioquia los rendimientos financieros generados en virtud del recaudo realizado por las Cámaras, cuyo dineros son administrados en sus cuentas hasta tanto no sean declarados y girados a la autoridad competente del departamento, que según la norma que lo regla, debe ser dentro de los quince primeros días calendario de cada mes; de no hacerse la devolución de los rendimientos, esto se tornaría en una violación flagrante al principio de sostenibilidad fiscal como se estipula en el artículo 33 Decreto 4730 de 2005:

*Rendimientos Financieros.* Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, incluidos los negocios fiduciarios, deben ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los rendimientos financieros generados con aportes destinados a la seguridad social.

Con fundamento en el artículo 33 del Decreto 4730 de 2005 se cuestiona que el delegatario, en razón de esa función de liquidación y recaudo del impuesto de registro durante el 2012 y 2015, no realizare la devolución de los rendimientos financieros obtenidos con ocasión de la administración de los dineros públicos producto del recaudo del impuesto de registro, máxime, cuando media un acuerdo de voluntades en virtud del cual, además, se genera un reconocimiento en dinero en favor de la Cámara de Comercio de Medellín. Ello en cumplimiento de lo mandado en el artículo 40 del Decreto 4730 de 2005:

*Convenios.* A partir de la vigencia del presente decreto, las entidades de carácter financiero, rendirán un informe trimestral al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento

Nacional de Planeación, sobre la ejecución de los proyectos adelantados con órganos que ejecutan recursos del Presupuesto General de la Nación.

Cuando en desarrollo de tales contratos o convenios se generen rendimientos financieros que correspondan al órgano contratante, la entidad de carácter financiero los consignará a más tardar el 28 de febrero de cada año en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, y/o en las tesorerías de los órganos del Presupuesto General de la Nación cuando correspondan a recursos propios.

#### **3.4. Cuestionamiento de la legalidad de los contratos en virtud de la descentralización por colaboración, con la Cámara de Comercio de Medellín, 2012-2015, sin cumplimiento del contenido de la Ley 1386 de 2010**

Una vez decantado el contenido los efectos jurídicos y prácticos de los tres primeros incisos del artículo 233 de la Ley 223 de 1995 y los artículos 11 y 12 del decreto Reglamentario 650 de 1996, en armonía con los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, en relación con la liquidación y recaudo del impuesto de registro por parte del tercero particular, denominado, Cámara de Comercio de Medellín; es ineludible revisar tal competencia en concordancia con la Ley 1386 de 2010, que contempla la prohibición para las entidades territoriales de delegar “en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados”. Lo cual hace necesario una revisión de cada uno de los contratos que se han realizado contraviniendo la norma y que se encuentra, por tanto, viciado de ilegalidad.

En ese sentido, podría afirmarse, que si bien es cierto, que la normatividad colombiana contempla la figura de la delegación administrativa, la norma de naturaleza tributaria consagra los sistemas mixtos y posibilita la transferencia de funciones que le son propias a las administraciones departamentales, también lo es; que la prohibición de la Ley 1386 de 2010 es taxativa y posterior a las normas que autorizan a las cámaras de comercio el ejercicio de las función de liquidación, y al ser contraria a las mismas y a las actuaciones que se derivan de ellas en aplicación del principio de legalidad, es necesaria la inaplicación de las mismas.

Se violenta el principio de legalidad, con la aplicación ultractiva de las previsiones de la Ley 223 ya derogada por la Ley 1386 (2010), por una indebida aplicación de la jerarquía normativa, pues se dá prelación a un concepto (12648) proferido por el Ministerio de Hacienda, que en el sentir, le resta el efecto derogatorio que el legislador imprimió en su desarrollo legal, y por ello establece una interpretación *in mallam part*, aplicada a su vez por la Gobernación de Antioquia y la Cámara de Comercio de Medellín, en contratos como los que se presentan en el acápite de anexos y que deben ser objeto de un debido control de legalidad.

## Conclusiones e Impacto

Una vez analizado sucintamente el tema de la descentralización por colaboración y de la delegación de la función de liquidación y recaudo del impuesto de registro respecto de unos actos jurídicos determinados a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, es menester concluir, que el ejercicio de la función delegada, cuyo fundamento específicamente son la Ley 223 de 1995, el Decreto Reglamentario 650 y la Ordenanza 29 de 2017 (hoy ordenanza 41 de 2020); normas a las que se les ha dado un alcance e interpretación errada, como resultado, entre otros, del cambio periódico de administraciones, lo cual ha conllevado a que hasta la fecha no se haya logrado inaplicar tal delegación para la liquidación del impuesto, de tal manera que se garantice irrestrictamente el principio de legalidad y se de aplicación plena a los principios que rigen la administración Pública.

Abordar el tema de delegación, en el caso concreto de las cámaras de comercio, trae consigo un sin número de inquietudes que logran dilucidarse en estos capítulos, en los cuales claramente se evidencia que si bien la norma de rango superior y las leyes posibilitan la delegación, también establece unas condiciones y límites para el delegante y el delegatario, entre ellas la obligación de suscribir un acto administrativo de delegación y la celebración de un convenio que permita establecer, de acuerdo a la naturaleza de la función delegada las obligaciones propias de las partes y delimitar los alcances de las funciones, lo cual no se evidencia a cabalidad en la actuación de la administración departamental, toda vez que el acto de delegación no se evidencia y el convenio al cual alude la norma se desdibuja cuando se celebran los contratos de prestación

de servicios, que si bien es una tipología contractual permitida por la ley 80 de 1993, no es la ordenada por la Ley 489 de 1998.

Finalmente, y expuesto todo lo anterior, resulta casi irrelevante si se tiene en cuenta la vigencia de la Ley 1386 de 2010 que prohíbe la liquidación de los impuestos por terceros, para el caso, del impuesto de registro; dejando sin sustento jurídico la función atribuida por la Ley 223 de 1995 a las cámaras de comercio, hecho relevante, toda vez que, en Colombia a la luz del artículo 6º de la Constitución Política de Colombia y “ Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

## Referencias bibliográficas

- Alexi, R. (1993) Teoría de los derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 620p.
- Asamblea departamental de Antioquia (2014), Ordenanza 62 (Artículo 191). Medellín: Editorial Departamento de Antioquia.
- Asamblea departamental de Antioquia (2020) Ordenanza 207 (Artículo 41). Medellín: Editorial Departamento de Antioquia.
- Asamblea departamental de Antioquia. (2017) Ordenanza 29. Medellín: Editorial departamento de Antioquia.
- Bobadilla Moreno, M, Chacón Prada J, Montenegro Acosta, F (56) Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario - Núm. 81
- Código civil colombiano, art. 71 Bogotá: Editorial Legis. Edición 45.
- Congreso de la República. (1886) Organización del Poder Judicial y del Ministerio Público. Ley 61. [www.suin.juriscol.gov.o](http://www.suin.juriscol.gov.o)
- Congreso de la República (1887) Adicional y Reforma los Códigos Nacionales. Ley 153 [www.función pública.gov.co](http://www.función pública.gov.co)
- Congreso de la República (1887) Ley 57 de 1887. [www.suin.juriscol.gov.co](http://www.suin.juriscol.gov.co)
- Congreso de la República (1980) Derechos de Registro. Ley 39- en: [www.suin.juriscol.gov.co](http://www.suin.juriscol.gov.co)
- Congreso de la República (1904) Sobre billetes del Estado. Ley 56. En: [suin.juriscol.gov.co](http://suin.juriscol.gov.co)
- Congreso de la República (1920) Impuesto de Registro. Ley 52. En: [suin.juriscol.gov.co](http://suin.juriscol.gov.co)
- Congreso de Colombia, (23 de diciembre de 1995) Artículo 233, Racionalización Tributaria (Ley 223 de 1995). Bogotá: Editorial Legis.
- Congreso de Colombia (29 de diciembre), Función Pública (Ley 489, 1998). Bogotá: Editorial Legis.
- Congreso de la República. (31 de marzo) Expedición de normas tributarias. Ley 788 (2002). Bogotá: Editorial Temis

Congreso de Colombia (21 de mayo de 2010), Artículo 1, Prohibición de Entregar a Terceros la Administración de Tributos (Ley 1386, 2010). Bogotá: Editorial Legis.

Congreso de la República. (18 de enero), Código Contencioso Administrativo. (Ley 1437 de 2011). Bogotá; Editorial Temis.

Consejo de Estado. Radicado 250002327000-2009-00069-02 (20162), sección cuarta. consejero ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Constitución Política (Const. 1991), Bogotá: Editorial Leyer

Consejo de Estado y la Corte Constitucional modificaron la línea jurisprudencial aproximadamente desde el año 2009, con las sentencias: Consejo de Estado. Sección Cuarta. Proceso 16544 (C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Julio 9 de 2009).

Corte Constitucional colombiana. (1995) Sentencia C-166 (M.P. Herrera Vergara, H.). Do. [www.Corteconstitucional.gov.co](http://www.Corteconstitucional.gov.co)

Corte Constitucional colombiana. (1998) Sentencia C-496 (M.P. Cifuentes Muñoz, E.) [do.www.corteconstitucional.gov.co](http://do.www.corteconstitucional.gov.co)

Corte Constitucional Colombiana. (2000) Sentencia C-727 (M.P. Naranjo Mesa, V.) do. [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Corte Constitucional (2003) Sentencia C-690-(M.P. ;Montealegre Linett, E.). [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co).

Corte Constitucional Colombiana (2004) Sentencia C-159 (M.P. Beltrán Sierra, A.) Derogatoria expresa de las leyes. [www.suin.juriscal.gov.co](http://www.suin.juriscal.gov.co)

Corte Constitucional colombiana (2010). Sentencia C-594. (M.P. Vargas Silva, L.E). [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Corte Constitucional colombiana. (2010) Sentencia C- 891(M.P. Prettel, J.). do. [www.cortecosntitucional.gov.co](http://www.cortecosntitucional.gov.co)

Corte Constitucional Colombiana, (11 de mayo de 2011). Sentencia C-370 (M.P. Mendoza Martelo). En: [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 891 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt

Chaljub: octubre 31 de 2012).

Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2009. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra:

enero 27 de 2009)

Corte Constitucional Colombiana (6 de mayo) Sentencia C.260 (2015) (M.P. Ortiz Delgado).

[www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Corte Constitucional Colombiana (2015) Sentencia C-449. (M.P. Palacio, J.).

[www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

García De Enterría, E. (1991). *Curso de derecho administrativo*. Santa fe de Bogotá: Editorial

Normal. Primera edición.

García de Enterría, E. (1991) . *La Lucha Contra las inmunidades del poder en el derecho*

*administrativo*. Revista de administración pública ISSN 0034-7639. Páginas 159-208.

Gobernación de Antioquia, Contratos números: 2012CC14008 del 01 de febrero de 2012,

2012AS0024 del 08 de agosto de 2012, 2013AS140001 del 14 de enero de 2013,

2014SS140006 del 24 de enero de 2014, 460002509 del 06 de agosto de 14 y 4600002943

del 07 de enero de 2015;

Kelsen, H. (1993) *Teoría Pura del Derecho*. México, D.C. Editorial Porrúa. Pág. 205.

Miranda, N.O. (2016) *Manual de Hacienda Pública*. Revista Institucional. Edición Virtual.

Universidad Simón Bolívar. Colegio de Contadores Públicos.

Musgrave, R.( 2000). *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. Bogotá: Quinta edición,

Naranjo Mesa, V (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Santa fe de Bogotá:

Editorial Temis, Novena Edición.

Plazas-Vega M. (2017). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*. Bogotá: Ed.

Temis. (2017).

Pizza (2019). La Reforma Tributaria de 2010. Ley de crecimiento económico. (2019). Bogotá:

Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República (25 de abril de 1986) Decreto Ley 1333, Artículo 12 (Decreto 1333 de 1986). Editorial Temis.

Presidencia de la República (18 de abril de 1986) Código de Régimen Departamental. (Decreto ley 1222 de 1986). Bogotá: Editorial Temis.

Presidencia de la República. (1996) Decreto, Bogotá: Editorial Temis.

Reflexiones sobre el principio de legalidad tributaria (2020) Enero - ISSN: 0122-0799 - Bogotá, Colombia - pp. 47 - 94

Restrepo, J. (2003). *Hacienda Pública*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Sexta edición.

Venecia, L.H. (2011) Los principales impuestos departamentales y municipales. Pg. 80. En.monografias.com.

Weber, M. (1999). Sociología de la Religión. [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com) p.120. [www.bing.com](http://www.bing.com)

## Anexos



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

Secretaría de Hacienda

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>CONVENIO</b>    | 2012-AS-14-0024   |
| <b>COOPERACIÓN</b> |   |
| <b>CONTRATANTE</b> | DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – SECRETARÍA DE HACIENDA  |
| <b>CONTRATISTA</b> | CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA   |
| <b>NIT</b>         | 890905080-3   |
| <b>OBJETO</b>      | Aunar esfuerzos en la Gestión Tributaria del impuesto de registro y estampa prodesarrollo |
| <b>PLAZO</b>       | A partir de la suscripción del Acta de Inicio sin exceder el 31 de diciembre de 2012      |
| <b>VALOR</b>       | \$ 114.596.772  |

Entre los suscritos a saber **MARIA EUGENIA ESCOBAR NAVARRO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 42.876.775, expedida en Envigado-Antioquia, actuando en nombre y representación legal del Departamento de Antioquia, en su calidad de Secretaria de Hacienda, nombrada mediante Decreto de Nombramiento Nro. 01 de 01 de enero de 2012 y Acta de Posesión del 02 de enero de 2012, delegada para contratar mediante los Decretos Departamentales Nros. 0007.0008.0009 del 02 de Enero de 2012, debidamente facultada por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, y quien en adelante y para los efectos de este Convenio se denominará **EL DEPARTAMENTO**; y por otra parte **LINA VELEZ DE NICHOLLS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 42.969.302 de Medellín, en su calidad de Representante Legal de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA** entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, con NIT 890905080-3, y quien para efectos de este convenio se denominará **LA CÁMARA**, previas las siguientes **CONSIDERACIONES**: 1. Que la Ley 223 de 1995 en su art 226, dispuso que uno de los hechos generadores del Impuesto Departamental de Registro está constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que de conformidad con las disposiciones legales deban registrarse ante las Cámaras de Comercio. 2. Que esta misma Ley en su artículo 233 hace referencia a la responsabilidad de las Cámaras de Comercio de liquidar y recaudar el impuesto y a su obligación de presentar declaración ante la autoridad competente del Departamento dentro de los quince primeros días calendario de cada mes. Posteriormente la Ley 788 de 2002 en su artículo 57, establece que los departamentos podrán asumir la liquidación y el recaudo del impuesto a través de sistemas mixtos en los que participen las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de comercio y/o las Tesorerías Municipales. 3. Que la Ordenanza No. 15 de 2010 en su artículo 156 estableció que el Departamento de Antioquia podrá asumir la liquidación y el recaudo del impuesto a través de sistemas mixtos, es decir que puede realizarlo con la participación de la Cámara de Comercio, previa celebración de un contrato. 4. Que el concepto No. 12648 / 2012-04-18 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que no es posible predicar una derogatoria por parte de la Ley 1386 de 2010 al artículo 233 de la Ley 223 de 1995, adicionado por el artículo 57 de la Ley 788 de 2002, toda vez que aquella no resulta contraria a ésta y corresponde a cada

**DIRECCIÓN DE RENTAS**

Calle 428 No.52-106 Piso 3, Oficina 315 - Tels: (4) 3802668  
 Centro Administrativo Dr. José María Córdoba (La Alpujarra)  
 Medellín - Colombia - Suramérica



GOBERNACIÓN DE ANTIQUIA

Secretaría de Hacienda

departamento, en uso de las facultades de administración y control, adoptar el mecanismo de liquidación y recaudo que estime más conveniente. Igualmente este concepto reafirma la idea de que con base en el artículo 15 del Decreto 650 de 1996 la devolución del impuesto debe ser tramitada y efectuada, ante y por la entidad encargada de la liquidación y recaudo.

**5.** Que la celebración de este convenio se complementa con los componentes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Antioquia la Más Educada, en las Líneas estratégicas 1 - "Antioquia Legal", constituyéndose en un instrumento idóneo, eficiente y eficaz para la realización de los propósitos misionales, lo que permite generar las condiciones necesarias y suficientes a nivel institucional y humano para responder a las crecientes demandas de la sociedad, para el caso concreto, el gremio mercantil.

**6.** Que la alternativa de celebrar convenio con la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia garantiza una mayor eficiencia y eficacia en el proceso y mejora la prestación del servicio a los contribuyentes, como objetivo permanente de la Administración Pública en desarrollo de los principios de celeridad y economía previstos en la Constitución Política y en la ley.

**7.** Que como consecuencia de la cooperación, la Cámara pone a disposición del Departamento los recursos tecnológicos, físicos y humanos necesarios para la liquidación y recaudo del impuesto de registro y estampilla prodesarrollo y el Departamento realizará un aporte económico para la consecución de los objetivos propuestos.

**8.** Que los estudios y documentos previos para el presente convenio fueron preparados y consolidados por el comité asesor y evaluador el 03 de julio de 2012, aprobadas las recomendaciones por el comité interno de contratación el 01 de agosto y presentado ante el Comité de Orientación y Seguimiento a la Contratación el 08 de agosto del mismo año.

**PRIMERA. OBJETO DEL CONVENIO:** Aunar esfuerzos en la Gestión Tributaria del impuesto de registro y estampilla prodesarrollo.

**SEGUNDA. DURACIÓN DEL CONVENIO.** El presente convenio tendrá un plazo contado a partir de la suscripción del acta de Inicio sin exceder el 31 de diciembre de 2012.

**TERCERA. APORTES. POR PARTE DEL DEPARTAMENTO:** El aporte del Departamento de Antioquia-Secretaría de Hacienda al presente convenio es la suma de CIENTO CATORCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$114.596.772), conforme proyección histórica de presupuesto de acuerdo a convenios celebrados anteriormente con la Cámara de Comercio. Se realizarán aportes mes vencido por valor de VEINTICUATRO MILLONES CIENTO SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$24.166.666), o proporcional, previa presentación del respectivo informe mensual que soporte el cumplimiento de las obligaciones y el paz y salvo con los Parafiscales, en la Tesorería del Departamento de Antioquia, ubicada en el primer piso del Centro Administrativo Departamental.

**POR PARTE DE LA CÁMARA:** El aporte de la Cámara de Comercio es en especie y consiste en Infraestructura física y tecnológica, talento humano, papelería, correo, y otros recursos logísticos para llevar a cabo cada una de las actividades.

**CUARTA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES: OBLIGACIONES DE LA CÁMARA DE COMERCIO:**

**1.** Liquidar y recaudar el impuesto de registro como agente recaudador por los actos, contratos o negocios jurídicos documentales que se les presenten por



**DIRECCIÓN DE RENTAS**  
 Calle 42B No.10-106 Piso 3, Oficina 315 - Tels: (4) 3836998  
 Centro Administrativo Depto José María Córdoba (La Alpujarra)  
 Medellín - Colombia - Suramérica



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

Secretaría de Hacienda

particulares y que por Ley deban registrarse ante las cámaras de comercio. 2. Liquidar y recaudar como agente recaudador los intereses moratorios cuando haya extemporaneidad en el registro de los documentos sujetos de registro. 3. Liquidar y recaudar como agente recaudador los dineros correspondientes a la estampilla prodesarrollo de Antioquia de que tratan las ordenanzas 17 de 1996, 2 y 11 de 1993 y 52 de 1995. 4. Realizar las devoluciones y el desembolso del Impuesto de Registro recaudado por actos, contratos o negocios jurídicos en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y de conformidad con las disposiciones legales no deben registrarse ante dicha entidad, o por el desistimiento voluntario de las partes cuando éste sea permitido por la ley y no se haya efectuado el registro. Igualmente, procederá la devolución cuando se presenten pagos en exceso o pagos de lo no debido. 5. Presentar declaración del impuesto de registro y de los intereses causados ante la Secretaría de Hacienda dentro de los quince (15) primeros días calendario de cada mes conforme al formulario prescrito por la DAF (Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio). 6. Girar al encargo fiduciario dentro de los quince primeros días calendario de cada mes el dinero recaudado en el mes inmediatamente anterior (recaudo menos devoluciones pagadas). 7. Generar en medio magnético los reportes e informes que el DEPARTAMENTO solicite sobre los actos registrados y los dineros recaudados. 8. Mantener adecuadamente archivados los documentos sometidos al impuesto, con los comprobantes en donde conste la liquidación realizada. 9. Facilitar los recursos técnicos y físicos que se requieran para la realización de la fiscalización. 10. Contar con un sistema de información que sea compatible con el del Departamento de Antioquia. **OBLIGACIONES POR PARTE DEL DEPARTAMENTO:** 1. Realizar el aporte acordado en la cláusula tercera. 2. Realizar la fiscalización correspondiente de acuerdo a la potestad tributaria. 3. Absolver las consultas que formule la cámara en todo lo relacionado con las normas que rigen para este impuesto y estampilla y las interpretaciones en aquellos casos que lo ameritan. 4. Establecer directrices y políticas sobre la liquidación del impuesto de registro y estampilla prodesarrollo de que trata la Ordenanza 11 de 1993. 5. Enviar oportunamente a la Cámara toda la documentación que se expida sobre el impuesto de registro, tales como leyes, decretos, ordenanzas, circulares y conceptos. 6. Indicar el formulario en el que se deberá presentar la liquidación privada mensual del impuesto de registro y sus intereses de conformidad con lo establecido por la DAF (Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda). **QUINTA. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.** LA CÁMARA, deja expresa constancia de que no se encuentra en ninguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad para contratar con entidades públicas previstas en la Constitución y la Ley. **SEXTA. GARANTÍAS:** Conforme al Artículo 5.1.8 del Decreto 734 de 2012, para este convenio no es obligatoria la exigencia de la garantía y atendiendo a la naturaleza y cuantía del mismo, el Comité Asesor y Evaluador considera que no es necesaria. **SÉPTIMA. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:** El aporte que realizará el Departamento se hará con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 3700007526 del 26 de julio de 2012 por valor de CIENTO CATORCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$114.586.772) con cargo al rubro



DIRECCIÓN DE RENTAS

Calle 4GB No.52-106 Piso 3, Oficina 315 - Tels: (4) 3835598  
Centro Administrativo Deptal José María Córdova (La Alpujarra)  
Medellín - Colombia - Suramérica



1.2.90/1114/0-1010 FONDOS COMUNES OTROS GASTOS GENERALES y Registro Presupuestal de Compromiso N° 4300029629 del 08 de agosto de 2012 por valor de \$114.596.772, expedidos ambos documentos por la Dirección de Presupuesto Departamental. **OCTAVA. TERMINACIÓN UNILATERAL:** El presente convenio se podrá dar por terminado cuando EL DEPARTAMENTO considere que la gestión de la Cámara en la ejecución de las actividades previstas en el convenio no justifique su continuación. Además el Convenio terminará por: a) Llegar a término el plazo previsto en el presente convenio. b) Ceder el presente convenio sin autorización escrita por EL DEPARTAMENTO c) Fuerza mayor o caso fortuito. d) La evasión por parte de la Cámara, durante la ejecución del convenio, del pago total o parcial de los aportes a los sistemas de salud, riesgos profesionales, parafiscales y pensiones. E) por mutuo acuerdo. **NOVENA. GASTOS E IMPUESTOS:** Todos los gastos que genere la legalización de este convenio correrán por cuenta de LA CÁMARA. **DECIMA. CLÁUSULAS EXCEPCIONALES. MODIFICACIONES, INTERPRETACIÓN Y TERMINACIÓN UNILATERAL.** EL DEPARTAMENTO cuando lo considere necesario y con base en las disposiciones legales vigentes, podrá aplicar las cláusulas excepcionales de modificación, interpretación o terminación unilateral del presente convenio. **DECIMA PRIMERA. LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO** El presente convenio será objeto de liquidación, la cual se llevará a cabo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento, conforme a lo previsto por la Ley 1150 de 2007. **DECIMA SEGUNDA. RÉGIMEN LEGAL.** El presente convenio se regirá por las normas consignadas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 488 de 1998, Decreto 734 de 2012, Artículo 355 de la Constitución Política, Decreto 777 de 1992 modificado por el Decreto 1403 de 1992, Ordenanza 15 de 2010, y todas las normas que regulan el Impuesto de Registro y la Estampilla Prodesarrollo. **DECIMA TERCERA. SOLUCIÓN A CONTROVERSIAS CONTRACTUALES:** Las diferencias que surjan entre las partes por la aplicación e interpretación de este convenio serán resueltas mediante mecanismos alternos de solución de conflictos, específicamente la conciliación prejudicial. **DECIMA CUARTA: CLÁUSULA DE APORTES DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL:** LA CÁMARA se encuentra al momento de suscripción del convenio al día con sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral y deberá continuar a paz y salvo con los mismos, para lo cual deberá aportar copia de los documentos que comprueben el cumplimiento legal de estas obligaciones cada que el Departamento lo solicite. **DECIMA QUINTA. INDEMNIDAD DE EL DEPARTAMENTO:** LA CÁMARA deberá mantener indemne al Departamento de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de sus actuaciones o las de sus subcontratistas o dependientes. **DECIMA SEXTA. CONFIDENCIALIDAD:** Salvo que EL DEPARTAMENTO autorice a LA CÁMARA previamente, en forma expresa y por escrito a divulgarla, LA CÁMARA estará obligada a guardar reserva sobre aquella información que maneje en desarrollo del objeto contractual. **DECIMA SÉPTIMA. SUPERVISIÓN:** El control de ejecución del presente convenio será efectuado por el Director de Rentas del Departamento de Antioquia. Para tal efecto, tendrá las siguientes atribuciones: 1) Verificar que LA CÁMARA cumpla con las obligaciones pactadas en el convenio. 2) Certificar



**DIRECCIÓN DE RENTAS**  
Calle 428 No 52-105 Piso 3, Oficina 316 - Tels: (4) 3839998  
Centro Administrativo Dptal José María Córdova (La Alpujarra)  
Medellín - Colombia - Suramérica

10/1



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

Secretaría de Hacienda

respecto al cumplimiento de la entidad. Dicha certificación se constituye en requisito previo para cada uno de los aportes a realizar. 3) Elaborar el proyecto de acta de liquidación. 4) verificar el pago de la seguridad social integral. **DÉCIMA OCTAVA. SUSPENSIÓN Y PRORROGA:** El plazo del presente convenio podrá suspenderse por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o adicionarse si las razones lo ameritan y en ambos casos de común acuerdo entre las partes. **DÉCIMA NOVENA. CESIÓN Y SUBCONTRATACIÓN:** LA CÁMARA no podrá ceder ni subcontratar el convenio a persona alguna natural o jurídica, sin autorización escrita de EL DEPARTAMENTO. El incumplimiento a esta cláusula dará lugar a la terminación unilateral del convenio por parte de EL DEPARTAMENTO, sin perjuicio de las sanciones previstas para estos casos. **VIGÉSIMA. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN:** El contrato se perfeccionará con la firma de las partes y comenzará a ejecutarse a partir de la fecha en que se suscriba el acta de inicio por las mismas. **VIGÉSIMA SEGUNDA. PUBLICACIÓN:** Conforme al artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, el presente contrato será publicado en el SECOP por parte de EL DEPARTAMENTO. **VIGÉSIMA TERCERA. DOMICILIO:** Para todos los efectos de este convenio, se fija como domicilio la ciudad de Medellín.

Para constancia se firma en Medellín a los **08** de **AGO** de **2012**

*Maria Eugenia Esobar*

**MARIA EUGENIA ESOBAR NAVARRO**  
Secretaría de Hacienda

*Lina Velez de Nicholls*

**LINA VELEZ DE NICHOLLS**  
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Elaboró: Lina María Peñón Monera  
Revisó: Oscar de Jesús Moreno Gómez  
Luis Fernando Girado Estrada  
Aprobó: Luisa Fernanda Salazar González



**DIRECCIÓN DE RENTAS**

Calle 42B No. 52-108 Piso 3, Oficina 315 - Tel: (4) 3836598  
Centro Administrativo Central José María Córdoba (La Alpujarra)  
Medellín - Colombia - Sucre

*[Handwritten mark]*



ANTIOQUIA  
LA MÁS  
EDUCADA



existir contratos con entidades privadas en ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes sectoriales de desarrollo. 8. Que en virtud del principio de colaboración y coordinación y conforme la naturaleza jurídica de las Cámaras como delegatarias legales de funciones públicas a través de las cuales se realizan las fines constitucionales de promoción de la prosperidad general del empresariado, se celebrará convenio de cooperación con el fin de que el Departamento y la Cámara ainen esfuerzos para la administración y recaudo del impuesto de registro y estampilla profesorado. 9. Que la alternativa de contratar con la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia garantiza una mejor eficiencia y eficacia en el proceso y mejora la prestación del servicio a los contribuyentes, como objetivo permanente de la Administración Pública en desarrollo de los principios de celeridad y economía previstos en la Constitución Política y en la ley. 10. Como consecuencia de la cooperación, la Cámara pone a disposición del Departamento los recursos tecnológicos, físicos y humanos necesarios para la administración y recaudo del impuesto de registro y estampilla profesorado por lo que se hace necesario compensarla. 11. Que los estudios y documentos previos para el presente convenio fueron preparados y consolidados por el comité asesor y evaluador el 24 de enero de 2012, aprobados las recomendaciones por el comité interno de contratación el mismo día y presentados ante el Comité de contratación y Seguimiento a la Contratación el 27 de enero del mismo año. PRIMERA. OBJETO DEL CONVENIO: Aunar esfuerzos en la Gestión Tributaria del impuesto de registro y estampilla profesorado. SEGUNDA. DURACIÓN DEL CONVENIO El presente convenio tendrá un plazo de seis meses contados a partir de la suscripción del Acta de fecho. TERCERA. VALOR Y COMPENSACIÓN A LA CÁMARA. El valor del presente convenio es la suma de CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$145.000.000) la realización compensaciones más variadas por valor de VENTICUATRO MILLONES CIENTO SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$24.166.666), previa presentación de la respectiva cuenta de cobro y el pago y salvo con los Parafiscales, en la Tesorería del Departamento de Antioquia, ubicado en el primer piso del Centro Administrativo Departamental. CUARTA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES: OBLIGACIONES DE LA CÁMARA DE COMERCIO: 1. Administrar y recaudar el impuesto de registro como agente recaudador por los actos, contratos o negocios jurídicos documentales que se les presenten por particulares y que por Ley deben registrarse ante las cámaras de comercio. 2. Administrar y recaudar como agente recaudador los intereses moratorios cuando haya extemporaneidad en el registro de los documentos sujetos de registro. 3. Administrar y recaudar como agente recaudador los dineros correspondientes a la estampilla profesorado de Antioquia de que trata la ordenanzas 17 de 1998, 2 y 11 de 1993 y 52 de 1995. 4. Sustanciar y emitir con los 3. pruebas correspondientes a la Dirección de Fianzas las solicitudes de devolución. 5. Presentar declaración del impuesto de registro y de los intereses recaudados ante la Secretaría de Hacienda dentro de los quince (15) primeros días calendario de cada mes conforme al formulario prescrito por la DMF (Dirección de Apoyo Fiscal del Municipio). 6.





ANTIOQUIA  
LA MÁS  
EDUCADA



Dar al encargo fiduciario dentro de los quince primeros días calendario de cada mes el dinero resultante. 7. Generar en medio magnético los reportes e informes que el DEPARTAMENTO solicite sobre los actos registrados y los dineros recaudados. 8. Mantener adecuadamente archivados los documentos emitidos e impuestos, con los comprobantes en donde conste la liquidación realizada. 9. Facilitar los recursos técnicos y físicos que se requieran para la realización de la fiscalización. 10. Contar con un sistema de información que sea compatible con el del departamento de Antioquia.

**OBLIGACIONES POR PARTE DEL DEPARTAMENTO:** 1. Compensar la suma acordada en la cláusula tercera. 2. Realizar la fiscalización correspondiente de acuerdo a la prioridad fiduciaria. 3. Atender las consultas con respecto a la cámara en todo lo relacionado con las normas que rigen para este impuesto y estancillo y las interpretaciones en aquellos casos que lo ameriten. 4. Establecer directrices y políticas sobre la liquidación del impuesto de registro y estancillo profesional de que trata la Ordenanza 11 de 1993. 5. Enviar oportunamente a la Cámara toda la documentación que se expide sobre el impuesto de registro, tales como leyes, decretos, ordenanzas, circulares y conceptos. 6. Indicar el formulario en el que se deberá presentar la liquidación privada mensual del impuesto de registro y sus intereses de conformidad con lo establecido por la DAF (Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda). 7. Enviar las resoluciones de devolución y realizar el desembolso.

**QUINTA. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EL CONTRATISTA,** sea expresa constancia de que no se encuentra en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad para contratar con entidades públicas (previstos en la Constitución y la Ley).

**SEXTA. GARANTÍAS:** Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión de este convenio, se otorga a la Cámara que presente garantía única. 1. **CUMPLIMIENTO:** En el amparo de cumplimiento según lo regulado por el Decreto 777 de 1992 y Decreto 1038 de 2008, por el 10% del valor del convenio, por la duración del mismo y cuatro meses más.

**SÉPTIMA. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:** La compensación que se reconocerá a la Cámara se hará con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 3700007110 del 24 de enero de 2012 por valor de CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$145.000.000) con cargo al rubro 1.2.99/1148-1010 FONDOS COMUNES OTROS GASTOS GENERALES y Registro Presupuestal de Compromiso N° 480000668 del 01 de febrero de 2012 por valor de \$145.000.000, expedidos ambos documentos por la Dirección de Presupuesto Departamental.

**OCTAVA. TERMINACIÓN UNILATERAL:** El presente convenio se podrá dar por terminado cuando EL DEPARTAMENTO considere que la gestión de la Cámara en la ejecución de las actividades previstas en el convenio no justifique su continuación. Además el Convenio terminará por: a) Llegar a término el plazo previsto en el presente convenio. b) Ceder el presente convenio sin autorización escrita por EL DEPARTAMENTO c) Fuerza mayor o caso fortuito. d) La evasión por parte de la Cámara, durante la ejecución del convenio, del pago total o parcial de los aportes a los sistemas de salud, riesgo profesional, parafiscales y pensiones. e) por mutuo acuerdo. **NOVENA. GASTOS E IMPUESTOS:** Todos los gastos que genere la liquidación de este convenio correrán por cuenta de LA CÁMARA. **DECIMA**



Secretaría de Hacienda  
Calle 45B # 100 Piso 1, Oficina 406 - Tel: 46 80979 Fax: 468448  
Calle 45B # 100 Piso 1, Oficina 406 - Tel: 46 80979 Fax: 468448  
Bogotá, Colombia - Colombia

*Handwritten signature*





ANTIOQUIA  
LA MÁS  
EDUCADA



persona alguna natural o jurídica, sin autorización escrita de EL DEPARTAMENTO. El incumplimiento a este cláusula dará lugar a la terminación unilateral del convenio por parte de EL DEPARTAMENTO, en perjuicio de las sanciones previstas para estos casos.

**VEGÉSIMA PRIMERA. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN.** El convenio se perfeccionará con la firma de las partes, para su ejecución se requiere el registro antequivalente, la publicación en la Gaceta Departamental a cargo de LA CÁMARA, la aprobación de la garantía por parte del servidor Público de la Secretaría de Hacienda designado para aprobación de pólizas y la suscripción del acta de inicio por las partes.

**VEGÉSIMA SEGUNDA. DOMICILIO.** Para todos los efectos de este convenio, se fija como domicilio la ciudad de Medellín.

Para constancia se firma en Medellín a los **01 FEB. 2012**

*Maria Eugenia*

MARIA EUGENIA ECOTIENAR NAJARRO  
Secretaria de Hacienda

*Una Velez*

UNA VELEZ DE NICHOLLS,  
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

David y Fabian Muñoz Orjeda  
Los Muñoz Family Office

*David y Fabian*



Secretaría de Hacienda  
Calle 125 # 11-13 Piso 1, Oficina 118. Tel: (57) 4250175 Fax: 4250174  
Correo: hrendon@caja.com.co | www.caja.com.co

*Una Velez*



GOBIERNO DE ANTIOQUIA

SECRETARÍA DE HACIENDA

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>CONVENIO</b>    | <b>2013.AS-14-0001</b>   |
| <b>COOPERACIÓN</b> |  |
| <b>ASOCIADO 1</b>  | <b>DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - SECRETARÍA DE HACIENDA</b>  |
| <b>ASOCIADO 2</b>  | <b>CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA</b>   |
| <b>NIT</b>         | <b>0000000-3</b>   |
| <b>OBJETO</b>      | <b>Aunar esfuerzos en la Gestión Tributaria del Impuesto de Registro y Estampillo Procesamiento</b>                                      |
| <b>PLAZO</b>       | <b>Ocho (8) meses y diecisiete (17) días contados a partir de la suscripción del acta de inicio en Bogotá el 21 de diciembre de 2013</b> |
| <b>VALOR</b>       | <b>\$ 454.828.230</b>  |

Entre las partes a saber **MARIA ROSA ESCOBAR NAVARRO**, mayor de edad, veintiseis (26) años de edad, identificada con cédula de ciudadanía N° 42.575.715 de Envigado-Antioquia, actuando en nombre y representación legal del Departamento de Antioquia, en su calidad de Secretaria de Hacienda, nombrada mediante Decreto No. 21 de 01 de enero de 2012 y Acto de Posesión del 02 de enero de 2012, delegada para contratar mediante la Ley 90 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012 y Decretos Departamentales No. 0007, 0008 y 0009 de 2012, y quien en adelante y para los efectos de este Convenio se denominará **EL DEPARTAMENTO**, y por otra parte **LINA MARIA VELEZ DE NICHOLLÉ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 42.969.302 de Medellín, en su calidad de Representante Legal de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA** entidad de derecho privado, en pleno de legalidad, con NIT 00000000-3, y quien para efectos de este convenio se denominará **LA CÁMARA**, precisa las siguientes **CONSIDERACIONES**: 1. Que la Ley 222 de 1985 en su art 220, dispone que uno de los hechos generadores del Impuesto Departamental de Registro está constituido por la inscripción de actos, contratos e negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios las particulares y que de conformidad con las disposiciones legales deben registrarse ante las Cámaras de Comercio; 2. Que esta misma Ley en su artículo 233 hace referencia a la responsabilidad de las Cámaras de Comercio de liquidar y recaudar el impuesto y a su obligación de presentar declaración ante la autoridad competente del Departamento dentro de los primeros diez días calendario de cada mes. Posteriormente la Ley 798 de 2002 en su artículo 57, establece que los departamentos podrán asumir la liquidación y el recaudo del impuesto a través de sistemas propios en los que participen las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de Comercio y/o las Tesorerías Municipales; 3. Que la Ordenanza No. 10 de 2010 en su artículo 188 establece que el Departamento de Antioquia podrá asumir la liquidación y el recaudo del impuesto a través de sistemas propios, es decir que puede realizarlo con la participación de la Cámara de Comercio previa celebración de un contrato; 4. Que el concepto No. 12848 / 2012 de 18 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que no es posible acreditar una derogatoria por parte de la Ley 1390 de 2010 al artículo 233 de la Ley 222 de 1985, derivado por el artículo 57 de la Ley 798 de 2002, tal vez sea que aquella no resulta contraria a ella y corresponde a cada departamento, en uso de las facultades de administración y control, adoptar el mecanismo de liquidación y recaudo que estime más conveniente, igualmente este concepto respalda la idea de que con base en el artículo 10 del Decreto 050 de 1992 la devolución del impuesto debe ser



**EMISIÓN DE VENTAS**

Calle 100 No. 10-10 Piso 2, Medellín, Antioquia  
 Calle 100 No. 10-10 Piso 2, Medellín, Antioquia  
 Medellín - Colombia, Colombia





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

entendidos y efectuados, ante y por la entidad encargada de la liquidación y recaudo. 5. Que la celebración de este convenio es congruente con los componentes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Antioqueño la Más Educada, en la Línea estratégica 1 - "Antioqueño Legal", constituyéndose en un instrumento técnico, eficiente y eficaz para la realización de los propósitos misionales, lo que permite generar las condiciones necesarias y suficientes a nivel institucional y humano para responder a las crecientes demandas de la sociedad, para el caso concreto, al servicio mercantil. 6. Que la alternativa de celebrar convenio con la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia garantiza una mayor eficiencia y eficacia en el proceso y mejor la prestación del servicio a los contribuyentes, como objetivo permanente de la Administración Pública en desarrollo de los principios de celeridad y economía previstos en la Constitución Política y en la Ley 7. Que como consecuencia de la cooperación, la Cámara pasa a disposición del Departamento los recursos tecnológicos, humanos y humanos necesarios para la liquidación y recaudo del impuesto del registro y edificación profesional y el Departamento realizará un aporte económico para la consecución de los objetivos propuestos. 7. Que los estudios y documentación previa para el presente convenio fueron preparados y concluidos por el comité asesor y evaluado el 10 de enero de 2013, aprobadas las recomendaciones por el comité interno de contratación el 16 de enero y presentado ante el Comité de Orientación y Seguimiento a la Contratación el 17 de enero del mismo año. PRIMERA. OBJETO DEL CONVENIO: Aunar esfuerzos en la Gestión Tributaria del Impuesto de Registro y Edificación Profesional. SEGUNDA. PLAZO: Once (11) meses y diecisiete (17) días contados a partir de la suscripción del acta de inicio en adelante el 31 de diciembre de 2013. TERCERA. VALOR DEL CONVENIO Y APORTES. El valor total del convenio a cuenta será de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL DOCIENTOS TRENTA PESOS (\$454.026.336), APORTES POR PARTE DEL DEPARTAMENTO: El aporte del Departamento de Antioquia-Recursos de Hacienda al presente convenio es la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$291.477.445), correspondiente a los costos operativos directos e indirectos en que incurre la Cámara, conforme proyección histórica de presupuesto de acuerdo a convenios celebrados anteriormente con la Cámara de Comercio. Se realizarán desembolsos más pronto por valor de VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS TRENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$25.239.667), a proporción, previa presentación del respectivo informe mensual que soporte el cumplimiento de los compromisos y el uso y ahorro con los Parafiscales, en la Tesorería del Departamento de Antioquia, ubicada en el primer piso del Centro Administrativo Departamental. POR PARTE DE LA CÁMARA: Los aportes en especie de la Cámara de Comercio para cumplir con el objeto del convenio son los siguientes: a) Edificios/locales vacantes: Se pondrá a disposición del convenio todas las tarjetas de las sedes de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia a saber: Sede Centro, Sede El Poblado, Sede Unicentro, Centro Regional Aburrá Norte ubicado en Bello (Ant), Centro Regional Norte ubicado en Yarumal (Ant), Centro Regional Occidente ubicado en Sanabá de Antioquia (Ant), Centro Regional Sureste ubicado en Ciudad Bolívar (Ant) y Centro Regional Bajo caudo ubicado en Carepa (Ant). b) Gestión Financiera: Para operar el convenio se debe incurrir en gestiones financieras, c) Gestión Jurídica Regalada: Al momento de analizar una inscripción en el registro empresarial de la



SECRETARÍA DE BENTON  
 Calle 400 No. 37-95 P.O. Box 95 - Tel. 41 20000  
 Centro Administrativo Departamental Medellín, Colombia  
 www.antioquia.gov.co





GOBIERNO DE ANTIOQUIA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Cámara de Comercio, la Dirección de Registro revisa que el pago del impuesto de registro sea correcto. En caso de presentarse incongruencias se devuelve el libro de actas para que el usuario lo corrija, y en caso de ser necesario, se cancela el menor valor dejado de pagar por el concepto de impuesto de registro. **3. Gestión de las Devoluciones.** En el proceso de recaudo del impuesto de registro se presentan devoluciones en cuantía significativa por conceptos como: (i) El documento que se presentó para inscripción, no fue inscrito por suerte no era registrable; (ii) El causante de la inscripción (iii) Por pagar por exceso o se liquidó un mayor valor y (iv) Porque se pagó lo no debido, por lo que es necesario con un proceso de gestión para las mismas. **4. ASPECTO DEL APOYO:** Igualmente el recaudo del impuesto de registro implica otras gestiones como son la constitución y rendición de informes contables de los dineros recaudados, el soporte técnico de la plataforma tecnológica y el software (Herramienta Tecnológica), asesoría jurídica del comercio (Gestión Jurídica), el Asesor legalista del comercio (Gestión legalista), la atención de quejas y reclamos relacionados con el servicio (Gestión de Quejas) y la capacitación del personal que trabaja dentro e indirectamente en el comercio de rentas (Gestión Humana). Estas acciones en especie se cuantifican en un valor de **CIENTO SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS. (\$163.148.195).**

**CUARTA. COMPROMISOS DE LOS ASOCIADOS DE LA CÁMARA DE COMERCIO:**

1. Liquidar y recaudar el impuesto de registro como agente recaudador por los actos, contratos o negocios jurídicos documentales que se los presentan por suscripción y que por Ley deben registrarse ante la cámara de comercio.
2. Liquidar y recaudar como agente recaudador los derechos sucesorios cuando haya teleoperando en el registro de los declarantes sujetos de registro.
3. Liquidar y recaudar como agente recaudador los derechos correspondientes a la estampilla prepagada de Antioquia de que están las ordenanzas 17 de 1985, 2 y 11 de 1986 y 52 de 1988.
4. Realizar las devoluciones y el devolutorio del impuesto de Registro recaudado por actos, contratos o negocios jurídicos en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y de conformidad con las disposiciones legales no deben registrarse ante dicha tribuna, a por el devolutorio voluntario de las partes cuando este sea permitido por la ley y no se haya efectuado el registro. Igualmente, procederá la devolución cuando se presenten pagos en exceso o pagos de lo no debido.
5. Realizar declaración del impuesto de registro y de los intereses causados ante la Secretaría de Hacienda dentro de los quince (15) primeros días calendario de cada mes conforme al formulario prescrito por la DAF (Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio).
6. Otorgar el embargo fiduciario dentro de los quince primeros días calendario de cada mes el dinero recaudado en el mes inmediatamente anterior (recaudo menor devoluciones pagadas).
7. Generar en modo magnético los reportes e informes que el DEPARTAMENTO solicita sobre los actos registrados y los dineros recaudados.
8. Mantener adecuadamente archivados los documentos sometidos al impuesto, con las excepciones en donde cómo lo liquidador realice.
9. Facilitar los recursos técnicos y financieros que se requieran para la realización de la fiscalización.
10. Contar con un sistema de información que sea compatible con el del Departamento de Antioquia.

**DEL DEPARTAMENTO:**

1. Realizar el apoyo acordado en la cláusula tercera.
2. Realizar la fiscalización correspondiente de acuerdo a la política tributaria.
3. Atender las consultas que formule la cámara en todo lo relacionado con las normas que rigen para este impuesto y estampilla y las interpretaciones en aquellos casos que lo amerite.
4. Ejecutar directrices y políticas sobre la liquidación del



DIRECCIÓN DE RENTAS  
 C.A. 408 No. 52 Calle Pío L. Ospina 116 - 05 00000  
 05000 - Medellín - Antioquia (Calle Juan María Córdoba y Páez)  
 Medellín - Colombia - Suramérica



GOBIERNO DE ANTIQUIA

impuesto de registro y estampo profesional de que trata la Ordenanza 11 de 1993. 8. Citar oportunamente a la Cámara toda la documentación que se envíe sobre el impuesto de registro, tales como leyes, decretos, ordenanzas, circulares y conceptos. 9. Indicar el formulario en el que se deberá presentar la liquidación privada mensual del impuesto de registro y sus intereses de conformidad con lo establecido por la DAF (Dirección de Aporte Fiscal del Ministerio de Hacienda).

**QUINTA. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. LA CÁMARA,** deja expresa constancia de que no se encuentra en ninguno de las causas de inhabilidad e incompatibilidad para celebrar con entidades públicas previstas en la Constitución y la Ley.

**SEXTA. GARANTÍAS:** Conforme al Artículo 5.18 del Decreto 704 de 2012, para este convenio no se otorgará la exigencia de la garantía y atendiendo a la naturaleza y cuantía del mismo, el Comité Asesor y Evaluador considera que no es necesaria.

**SÉPTIMA. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:** El aporte que realizará el Departamento se hará con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 3700021138 del 10 de enero de 2013 por valor de DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$201.477.445) con cargo al rubro 1.2.5.011148-1010 FONDOS COMUNES Otros Gestión Generales y Registro Presupuestal de Convenios N° 4500021138 del 11 de enero de 2013 por el mismo valor, expedidos ambos documentos por la Dirección de Presupuesto Departamental.

**OCTAVA. TERMINACIÓN UNILATERAL:** El presente convenio se podrá dar por terminado cuando EL DEPARTAMENTO considere que la gestión de la Cámara en la ejecución de las actividades previstas en el convenio no justifique su continuación. Además el Convenio terminará por: a) Llegar a término el plazo previsto en el presente convenio. b) Ceder el presente convenio sin autorización escrita por EL DEPARTAMENTO al Fianza mayor o caso fortuito. c) La extinción por parte de la Cámara, durante la ejecución del convenio, del pago total o parcial de los sueldos a los salarios de salud, riesgos profesionales, pensionales y pensiones. E) por mutuo acuerdo.

**NOVENA. GASTOS E IMPUESTOS:** Todos los gastos que genere la ejecución de este convenio correrán por cuenta de LA CÁMARA.

**DECIMA. CLÁUSULAS EXCEPCIONALES, MODIFICACIONES, INTERPRETACIÓN Y TERMINACIÓN UNILATERAL.** EL DEPARTAMENTO cuando lo considere necesario y con base en las disposiciones legales vigentes, podrá aplicar las cláusulas excepcionales de modificación, interpretación o terminación unilateral del presente convenio.

**DECIMA PRIMERA. LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO:** El presente convenio será objeto de liquidación, la cual se llevará a cabo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento, conforme a lo previsto por la Ley 1150 de 2007.

**DECIMA SEGUNDA. RÉGIMEN LEGAL.** El presente convenio se regirá por las normas consagradas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 480 de 1998, Decreto 704 de 2012, Artículo 309 de la Constitución Política, Ordenanza 15 de 2010, y todas las normas que regulan el impuesto de Registro y la Estampilla Profesional.

**DECIMA TERCERA. SOLUCIÓN A CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.** Los litigios que surjan entre las partes por la aplicación e interpretación de este convenio serán resueltos mediante negociación o medios de solución de conflictos, específicamente la conciliación, resolución.

**DECIMA CUARTA. CLÁUSULA DE APORTES DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL:** LA CÁMARA se encuentra al momento de suscripción del convenio al día con sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral y deberá continuar a por y sévil con las mismas, para lo cual deberá aportar copia de los documentos que comprueben el cumplimiento



SECRETARÍA DE GESTIÓN  
Calle 45 No. 52-58 Pto. 3 - Obispo 216 - Tel: (57) 410 2000  
Correo: secretaria@goa.gov.co | www.goa.gov.co | La Secretaría  
Bogotá - Colombia - Sucursal









GOBIERNO DE ANTIOQUIA

Secretaría de Hacienda

**NOVENA. SUPERVISIÓN** La Supervisión y Coordinación General de la ejecución del contrato, correspondiente al servidor público designado, mediante documento que hará parte integrante del presente contrato, quien deberá realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato. Así mismo, adelantará revisiones periódicas del servicio prestado, para que cumpla con las condiciones de calidad exigidas por EL CONTRATISTA. Estas revisiones periódicas tendrán por objeto, entre otros: 1. Vigilar y verificar el cumplimiento de las obligaciones de EL CONTRATISTA con el sistema de Seguridad Social Integral y con los Parafiscales en los términos de las Leyes 799 de 2002, 828 de 2002 y 1150 de 2007. 2. Verificar la correcta prestación del servicio. 3. Seguimiento del cumplimiento del contrato en todas sus partes. 4. Expedir los eventos para los pagos al contratista. El supervisor está facultado para revisar todos los documentos del contrato, cuando por razones técnicas, ambientales, económicas, jurídicas o de otro índole, el contratista solicite cambios o modificaciones. Así mismo está autorizado para adelantar al contratista la información, en el menor tiempo posible, de los desperfectos que pudieran presentarse, y determinar las medidas y procedimientos pertinentes para prevenir o solucionar rápida y eficazmente las diferencias que llegasen a surgir durante la ejecución del contrato. El contratista deberá atender las órdenes que le imparte por escrito el supervisor, no obstante, todo rollover de acuerdo con las normas, así deberá manifestarlo por escrito antes de proceder a ejecutarlas. En caso contrario, responderá solidariamente con el supervisor si del incumplimiento de dichas órdenes se derivan perjuicios para EL DEPARTAMENTO. **DÉCIMA. CLAUSULA DE INDEMNIDAD.** El contratista deberá mantener indemne a El Departamento de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros y que se deriven de sus actuaciones o las de sus dependientes. **DÉCIMA PRIMERA. CLAUSULA DE RESERVA Y CONFIDENCIALIDAD.** Toda información que entregue EL DEPARTAMENTO, en virtud del cumplimiento del contrato, no podrá ser usada para fines distintos a los contemplados en éste, solo con autorización escrita de EL DEPARTAMENTO. El CONTRATISTA podrá revelar dicha información. **DÉCIMA SEGUNDA. CAUSALES DE TERMINACIÓN.** El contrato se dará por terminado en cualquiera de los siguientes eventos: a. Por mutuo acuerdo de las partes, siempre que con ello no se cause perjuicio a la entidad. b. Por cumplimiento expreso del objeto contractual. c. Por fuerza mayor o caso fortuito que haga imposible continuar su ejecución. La terminación anticipada del contrato se hará constar en acts suscrita por las partes. En cualquiera de los eventos de terminación se procederá a liquidar el contrato y se realizará el pago del tiempo efectivamente servido. **DÉCIMA TERCERA. EXCLUSIÓN LABORAL.** Para efectos de este contrato, se declara que el personal que vincula el contratista para la ejecución del objeto contractual, no adquiere ningún vínculo laboral con El Departamento. **DÉCIMA CUARTA. SUSPENSIÓN Y PRORROGA.** El pago del presente contrato podrá suspenderse por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o situaciones a las razones lo amerite y se amita caso de común acuerdo entre las partes, dejando subsistente la vigencia de las garantías. **DÉCIMA QUINTA. INEXCUSABILIDAD E INCOMPATIBILIDADES.** El CONTRATISTA declara bajo la gravedad del juramento que no está prestando con la firma del presente contrato, que no incurra en ninguno de los eventos de inhabilidad e incompatibilidad prevista en la Constitución y en las Leyes. **DÉCIMA SEXTA. PROHIBICIÓN DE CESIÓN DE DERECHO Y SUBCONTRATACIÓN.** EL CONTRATISTA no podrá subcontratar ni ceder EL CONTRATO sin autorización escrita del DEPARTAMENTO. Para el logro o sobrevenga inhabilidad e incompatibilidad, éste deberá pedir EL CONTRATO previa autorización escrita de EL DEPARTAMENTO y a ello no será posible, renunciará a su ejecución. **DÉCIMA SEPTIMA. GASTOS E IMPUESTOS.** Todos los gastos e impuestos que se originen por objeto de este contrato, correrán por cuenta de EL CONTRATISTA. **DÉCIMA OCTAVA. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO.** El presente contrato será objeto de liquidación, la cual se realizará a cargo de uno de los cuatros (4) meses siguientes a su vencimiento. **DÉCIMA NOVENA. SOLUCIÓN A**



Secretaría de Hacienda  
Calle 45 # 136 Pda 1, Oficia 101, Tel: 50 500010  
Carrera Administrativa (Calle José María Córdoba) y 44 Pda 101  
Bogotá, Colombia, Sudamérica



GOBIERNO DE ANTIOQUIA

Secretaría de Hacienda

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.** Las partes acuerdan que en el evento de presentarse diferencias a raíz de la celebración, ejecución, desarrollo y terminación del presente contrato, procedente a realizar la conciliación previsional a través del arbitraje antes de iniciar cualquier acción judicial. **VEGESIMA. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN.** El presente contrato requiere para su perfeccionamiento la firma de las partes y para su ejecución la aprobación de la garantía por parte del servicio Público de la Secretaría de Hacienda asignado para aprobación de pólizas. **VEGESIMA PRIMERA. DOMICILIO.** Para todos los efectos de este contrato, se fija como domicilio la ciudad de Medellín. **VEGESIMA SEGUNDA. DOCUMENTOS CONTRACTUALES.** Se anexan los documentos relacionados a continuación que formarán parte integral del presente contrato: 1. Propuesta firmada por el representante legal. 2. Certificado de existencia y representación legal. 3. Certificado de paz y salvo por concepto de aportes a la seguridad social integral y parafiscales. 4. Paz y salvo de Comptroller y Procuraduría de la persona jurídica y de su representante legal. 5. Fotocopia del RUT. 6. Estatutos y Documentos para el Proceso. Anexar las partes que no protocolicen contendrán los términos y condiciones que permitan la puesta en marcha y la ejecución que se requieran durante la ejecución del presente contrato. Otros protocolos hacen parte integral del presente acuerdo de voluntades.

Fecha en Medellín a las 24 de mayo de 2016

*Maria Elvira Escobar Navarro*

**MARIA ELVIRA ESCOBAR NAVARRO**  
Secretaria de Hacienda  
Departamento de Antioquia

*Lina Maria Velez de Nicholls*

**LINA MARIA VELEZ DE NICHOLLS**  
Representante legal de la Cámara de Comercio de Medellín

Hecho y Aprobado en el Despacho de la Secretaria de Hacienda