



SALIDA Nro.: 181664 Fecha: 03-11-2018
FABIO ANTONIO RIOS URREA
COMPANIAS
MASORA@UNE.NET.CO
RIONEGRO_ANTIOQUIA (ANTIOQUIA)

Bogotá,

Radicado No. 397124 de 2018
Favor citar este número para cualquier
información

Señor
FABIO ANTONIO RIOS URREA
Director Ejecutivo
MASORA
masora@une.net.co

Asunto : su radicado No. 397124 de 2018

Respetado señor fabio:

En atención al escrito enviado al señor Procurador General de la Nación el 17 de julio de 2018, vía correo electrónico, con el fin de formular consulta sobre "(...) Aspectos relacionados a las asociaciones de municipios en función con su régimen y el alcance de los derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios, que contempla el artículo 149 de la ley 136 de 1994, y formulando sus inquietudes referente a la causacion de impuestos, tasas, contribuciones dentro de las actividades que ejecutan estas asociaciones." (...) 1. Dentro de la ejecución de convenios inter-administrativos con otras entidades publicas de cualquier orden deben las asociaciones de municipios pagar sobretasa a la seguridad, retención a título del impuesto de renta y complementarios, impuestos y tasas departamentales, impuestos y tasas municipales como industria y comercio, pro-tercera edad, pro-juventud, pro-cultura? 2. En los casos donde las asociaciones ejecuten una obra civil o consultoria y esta haya sido objeto de una adjudicación por licitación pública o por concurso deben las asociaciones de municipios pagar sobretasa a la seguridad, retención a título del impuesto de renta y complementarios, impuestos y tasas departamentales, impuestos y tasas municipales como industria y comercio, pro-tercera edad, pro-juventud, pro-cultura? 3. Puede un funcionario departamental o municipal deducir o descontar de los giros a las asociaciones por concepto de ejecución de convenios o contratos impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes? (...)", este Despacho procede a darle contestación.

Al respeto, me permito informarle que esta delegada carece de competencia para emitir conceptos, acorde a los dispuesto por el decreto Ley 262 de 2000, norma que

1



regula la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, los únicos despachos que tiene facultades consultivas, son la Oficina Jurídica y la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, en lo relacionado a preguntas sobre funciones constitucionales y legales del Ministerio Público, o en aspectos disciplinarios siempre que se trate de peticiones elevadas por personeros o funcionarios de despachos de control interno disciplinario.

No obstante lo anterior esta dependencia considera procedente hacer las siguientes consideraciones al cuestionario de las tres (3) preguntas de su escrito, con el fin de brindar orientación al respecto de las mismas, que pueda ser tomada en cuenta por quien corresponda, para el adecuado ejercicio de la función pública, a saber:

1. Dentro de la ejecución de convenios inter-administrativos con otras entidades públicas de cualquier orden deben las asociaciones de municipios pagar sobretasa a la seguridad, retención a título del impuesto de renta y complementarios, impuestos y tasas departamentales, impuestos y tasas municipales como industria y comercio, pro-tercera edad, pro-juventud, pro-cultura?

Respuesta:

1.1. La concepción de la asociación de municipios como figura de organización administrativa del nivel territorial:

Las Asociaciones de Municipios disponen para su desarrollo de un sólido referente normativo en la legislación nacional. En efecto, conforme al artículo 286 de la Constitución Política, las entidades territoriales disponen de un catálogo de derechos que conforman lo que la Corte Constitucional ha denominado el núcleo esencial de la autonomía territorial, el cual se halla constituido “por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses”

El Estado Colombiano ha sido reiterativo sobre su naturaleza, alcance, organización, obligaciones y finalidades, tal como se deduce del repaso de los artículos 3° de la ley 1 de 1975, 2 y 3 del decreto 1390 de 1976, 327 del decreto 1333 de 1986, 149 de la ley 136 de 1994, art. 9° de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial contempla -LOOT-. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público conformadas libremente (art. 11° de Ley 1454 del 2011), con personería jurídica y patrimonio



propio e independiente de los municipios que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios (art. 2º de ley 80 de 1993, art. 149ª de Ley 136 de 1994; art. 17 Ley 1454 del 2011). Las asociaciones de municipios se relacionan directamente con los municipios, departamentos y demás entidades públicas definidas en el artículo 2º de la ley 80 de 1993, mediante convenios y/o contratos interadministrativos (art. 7º de Decreto 855 de 1994; art. 3.4.2.1.1 Decreto 734 de 2012), por la modalidad de contratación directa (Art. 2.2.1.2.1.4.4 Decreto 1082 de 2015; Art. 76 Decreto 1510 de 2.013), para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios. (arts. 11 y 14 Ley 1454 del 2011) siempre que las obligaciones del mismo tengan relación directa con el objeto de la asociación de municipios (art. 92 Ley 1474 de 2.011; inciso primero literal c) numeral 4 del artículo 2º Ley 1150 de 2007; art. 3.4.2.1.1 Decreto 734 de 2012).

Igualmente, Las Asociaciones de Municipios son tratadas por la Ley 617 de 2000 como un instrumento que permite la racionalización de gastos administrativos. En efecto, esta ley regula el mecanismo de asociación contractual entre entidades territoriales, el Gobierno Nacional y entidades descentralizadas de cualquier orden, con el propósito de asegurar la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, “de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo”.

De otro lado la Ley 614 de 200028 incorpora la figura de los Comités de Integración Territorial -CIT como el escenario para el establecimiento de los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. Esta norma señala que la conformación de estos comités será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes. Lo anterior propone un escenario claramente identificado para la asociatividad territorial con un propósito claro para la armonización e integración concertada de las decisiones que se tomen en los POT, PBOT o EOT de los municipios asociados, que permita resolver asuntos que claramente trascienden las fronteras municipales, de paso abre un escenario muy importante para la participación de los departamentos y autoridades ambientales en el proceso, toda vez que forman parte del Comité que se conforme.



Estas disposiciones se complementan en lo relativo a la prestación de servicios financiados con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones, por lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, que prevé los convenios de asociación entre entidades territoriales como instrumento que permiten adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas, o la realización de actividades administrativas. Además prevé que la ejecución de los convenios deberá “garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos”.

Finalmente, la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial contempla -LOOT como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la asociatividad. De acuerdo con este principio, el ordenamiento territorial debe “propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”

Por lo anterior, el artículo 9 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial contempla -LOOT- establece que es posible conformar: Asociaciones de Entidades Territoriales: asociaciones de Municipios, asociaciones de Departamentos, asociaciones de Distritos, y asociaciones de Áreas Metropolitanas. Estas últimas, si bien no constituyen una entidad territorial, si conforman una categoría de persona jurídica derecho público, integrada por entidades territoriales, facultada para conformar asociaciones para los propósitos previstos en la LOOT.

El estatuto tributario en el artículo 23 sobre otras entidades no contribuyentes y no declarantes: No son contribuyentes del impuesto sobre la renta: (...) las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios (...).

Luego, sus principales características son las siguientes:

1.1.1 la asociación de municipios es una entidad administrativa dentro de la tipología de entidades públicas.

1.1.2 Su naturaleza es de derecho público.



1.1.3 No es contribuyentes del impuesto sobre la renta ni declarante.

1.1.4 Goza de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

En suma, de conformidad con lo expuesto:

1. Si una asociación de municipio ejecuta una actividad con otra entidad pública, por convenio interadministrativo, no estará sujeta a los impuestos, tasas y contribuciones siempre que los municipios no estén sujetos a las mismas. Por lo cual si un municipio no es contribuyente de algún impuesto, tasa o contribución en concordancia la asociación de municipios no será contribuyente de los mismos. En consecuencia si un municipio no es responsable o contribuyente de los impuestos de industria y comercio, la contribución Sobretasa pro seguridad ciudadana y las Sobretasa Pro-Tercera Edad y Pro-cultura, la asociación de municipio no será contribuyente ni responsable ibidem.

2. En los casos donde las asociaciones ejecuten una obra civil o consultoria y esta haya sido objeto de una adjudicación por licitación pública o por concurso deben las asociaciones de municipios pagar sobretasa a la seguridad, retención a título del impuesto de renta y complementarios, impuestos y tasas departamentales, impuestos y tasas municipales como industria y comercio, pro-tercera edad, pro-juventud, pro-cultura?

Respuesta:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la ley 136 de 1994, los derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios no están condicionados a tipo de relación bilateral o contractual que exista entre la asociación de municipio y la otra entidad pública. Igualmente e independiente de la forma y proceso de selección directa o licitación la relación resultante entre la asociación de municipios y la entidades pública, es de carácter interadministrativa dada la naturaleza de las partes intervinientes. En suma, de conformidad con lo expuesto:

1. Los contratos y convenios interadministrativos tiene el mismo tratamiento fiscal.

2. Los derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas a los municipios son de igual gozo para las asociaciones de municipios sin restricción ni limitación alguna.

5



3. Puede un funcionario departamental o municipal deducir o descontar de los giros a las asociaciones por concepto de ejecución de convenios o contratos impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes? (...)", este Despacho procede a darle contestación.

Respuesta:

De acuerdo con lo expuesto retener o deducir en favor de una entidad pública un impuesto o alguna contribución o sobretasa no autorizada por la ley, puede resultar en:

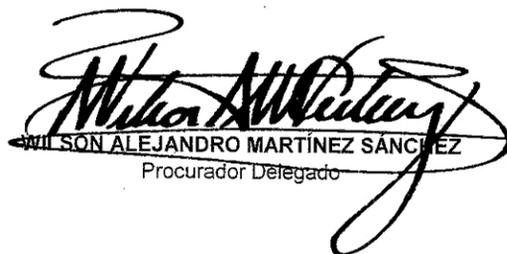
3.1 Enriquecimiento ilícito por parte de la entidad pública.

3.2 Presunta acción prevaricadora de quien ordene y realice la deducción o retención.

La Procuraduría General de la Nación, en su función preventiva y de control de la gestión pública, no coadministra resultados, ni co-gestiona con la administración para conducir sus decisiones, y no le permite hacer pronunciamientos conceptuales, ni avalar situaciones jurídicas administrativas, en respeto por su autonomía administrativa que la Constitución Política, la LEY, Estatutos y los reglamentos les otorga a las autoridades administrativas en este caso a MASORA, de la cual asume sus propias responsabilidades por sus actuaciones administrativas dentro de un orden jurídico.

Finalmente agradecemos su participación, recomendando, si lo considera, que de conocer posibles irregularidades presente su queja indicando las circunstancias de tiempo, modo, lugar y los hechos de infracción y posibles funcionarios responsables para que en los términos de la ley 734 del 2002, se adelanten las investigaciones correspondientes, al correo electrónico quejas@procuraduria.gov.co o en la Oficina de Correspondencia, ubicada en la carrera 5 No. 15-80 de esta ciudad.

Atentamente,


WILSON ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Procurador Delegado