



El emprendimiento es de todos Ministerio de Hacienda

Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina

100208221-001800

Bogotá, D.C. 19 JUL. 2019

DIAN No. Radicado 000S2019018659
 Fecha 2019-07-19 10:43:20 AM
 Remitente Sede NIVEL CENTRAL
 Depen SUB GES NORMATIVA DOCTRINA
 Destinatario FERNANDO BENAVIDES VILLOTA
 Folios 4 Anexos 0



PwC impuestos en línea

Revisó: 

Ref: Radicado 100039759 del 17/06/2019

Tema	Impuesto Sobre las Ventas - IVA
Descriptores	EXENCIÓN DE IMPUESTOS, TASAS O CONTRIBUCIONES.
Fuentes formales	Artículo 420 del Estatuto Tributario. Artículo 26 de la Ley 1682 de 2013.

Cordial saludo, doctor Benavides:

De conformidad con el artículo 20 del Decreto 4048 de 2008, es función de la Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina absolver de modo general las consultas escritas que se formulen sobre interpretación y aplicación de las normas tributarias de carácter nacional, aduaneras y cambiarias en lo de competencia de esta entidad.

Así mismo, el artículo 113 de la Ley 1943 de 2018 establece que los conceptos emitidos por la Dirección de Gestión Jurídica o la Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituyen interpretación oficial para los empleados públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; por lo tanto, tendrán carácter obligatorio para los mismos. Los contribuyentes solo podrán sustentar su actuación en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en la Ley.

En consecuencia, no corresponde a esta Subdirección conceptuar sobre normas que corresponden a la competencia de otros entes del Estado, ni resolver problemas específicos de asuntos particulares.

Consulta:

El tema objeto de la consulta se puede resumir de la siguiente manera

¿El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), debe facturar el Impuesto al Valor Agregado por los certificados catastrales, esto es en razón a que el artículo 26 de la Ley 1682 de 2013, establece la verificación del área y linderos, disponiendo y practicando una inspección técnica, en donde la entidad solicitante asumirá los costos de la atención a ese trámite, lo mismo que el artículo 27 de la Ley 14 de 1983?

Respuesta:

Para atender en debida forma las inquietudes que surgen de la pregunta formulada, previamente se hace necesario tener en cuenta los siguientes aspectos de orden jurídico.

1. Hechos sobre los cuales recae el impuesto.

De manera general, en el Impuesto sobre las Ventas, el hecho generador se configura por la venta o prestación de servicios, con excepción de los expresamente excluidos. Son hechos de sujeción al impuesto, según el artículo 420 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 173 de la Ley 1819 de 2016, los siguientes:

a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; [El artículo 1 de la Ley 1943 de 2018, modifica el numeral 12 del artículo 424 del Estatuto Tributario y preceptúa que la venta de inmuebles se encuentra excluida del impuesto].

b) La venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad industrial;

c) La prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos;

d) La importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente;

e) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet."

Así mismo, el legislador ha determinado en el Impuesto al Valor Agregado que, por motivos de política fiscal, aun cuando se estructure el hecho generador del impuesto, se enervan sus consecuencias, al declarar como exentos una determina clase de bienes y servicios, o que llevan tarifa cero; y excluidos para otra clase, lo cual significa para estos que no serán susceptibles de cobro. (Artículos 424 y 477 del Estatuto Tributario). Lo anterior, sin desconocer que se configuran tarifas diferenciales de la que de manera general se ha establecido en este impuesto. (Artículos 468 y 468-1 del Estatuto Tributario).

Ahora bien, la doctrina considera bajo el concepto de "no sujeción", los hechos que quedan al margen del impuesto por no encuadran plenamente el hecho generador. Respecto de las figuras de "exención" de la "no sujeción", Muñoz (2017), siguiendo Martín Queralt, Juan (2005), "Curso de Derecho Financiero Tributario", comenta que ambas figuras tienen de común la ausencia de la obligación tributaria, pero se diferencian en las causas que dan lugar a esas consecuencias, porque mientras en las exenciones y exclusiones los hechos son típicamente gravados que gracias a una norma quedan desgravados, o gravados con tarifa cero; pero, "en el caso de las no sujeciones, al contrario, se está ante hechos o actos que no recaen dentro del ámbito acotado por la definición normativa del hecho generador, de manera la obligación tributaria no se causa porque no se realiza plenamente el hecho generador". (Muñoz Martínez, Gabriel. "La prestación de servicios como el elemento objetivo del hecho imponible del IVA en Colombia". Análisis del hecho generador del IVA en el ordenamiento jurídico colombiano. Universidad Externada de Colombia. Bogotá D.C. 2017. Página 129).

Ahora bien, para el caso de tasas, peajes y contribuciones, según lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 1372 de 2010, incorporado en el artículo 1.3.1.13.5 del Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, 1625 de 2016, establece que están excluidas del impuesto.

Sin embargo, está claro que la exigencia de tributos, aun cuando no se encuentren expresamente excluidos, no recae dentro del ámbito generador el Impuesto al Valor Agregado, toda vez que no son considerados por el legislador dentro de los hechos sobre los cuales recae el IVA, lo que lleva a considerar que el pago de impuestos se encuentra por fuera del concepto de sujeción con este impuesto.

2. Principio de legalidad de los impuestos, tasa y contribuciones.

Dice la Corte Constitucional que, la imposición de los tributos implica que es el legislador el único que puede establecer los hechos gravables, y comparte con los demás órganos colegiados representativos la función de fijar directamente los sujetos activos y pasivos, determinar las bases gravables, y las tarifas de los impuestos; en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, a condición que aquellas hayan definido los criterios, el método y el sistema para su cálculo.

A este respecto, la legalidad del tributo se predica de las diferentes modalidades de ingresos tributarios, pero en niveles diferenciados en cuanto el grado de definición exigido según se trate de impuestos, tasas, contribuciones o tributos sui generis. Así, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera "clara e inequívoca" por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la prefiguración de sus aspectos básicos, en especial el hecho gravable, los cuales son concretizados por las asambleas y concejos.

(Corte Constitucional C-030 de 2019).

En ese orden, por lo anotado hasta ahora, las tasas al hacer parte del concepto amplio de tributos, y por cuanto los tributos en sentido amplio no son considerados dentro de los hechos sujetos al impuesto sobre las Ventas, es de concluir que las tasas tampoco están sometidas al Impuesto sobre las Ventas.

3. Concepto de tasas.

El consultante refiere a la sentencia de la Corte Constitucional C-545 de 1991 en donde se definió:

"Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación."

"La tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación, mientras que, en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo".

La misma Corte Constitucional en sentencia C-891 de 2012, considera:

"... las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado."

De otro lado, la Corte Constitucional en sentencia C-402 de 2010, ha establecido los siguientes aspectos que diferencian la tasa y de los precios públicos.

(i) Aun cuando la tasa y el precio público comparten el mismo supuesto de hecho, cual es que el Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido; en el caso de la tasa la obligación que se impone surge como "recuperación de los costos" que le representan al Estado, directa o indirectamente, garantizar el acceso permanente a una actividad, bien o servicio de interés público, tal y como lo reconoce expresamente el artículo 338 Superior, mientras que, en el caso del precio público la contraprestación que se causa no se origina a título de costo, sino como remuneración obvia por la utilización exclusiva de un bien de dominio público, como lo es, en este caso, el espectro electromagnético.

(ii) La tasa como recuperación de los costos del servicio, excluye el reconocimiento de una utilidad económica a favor del Estado, por lo que se entiende que el precio pagado por el contribuyente guarda relación directa con los costos en que incurre el Estado y con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido. Por el contrario, el precio público constituye un derecho de contenido económico cuyo titular es la Administración Pública, como contraprestación de la habilitación que ésta realiza para permitirle a un particular el

uso y la explotación de un bien de propiedad del Estado. Así las cosas, mientras que la tasa es equivalente al costo, el precio público es sinónimo de rentabilidad...”

En este orden, las tasas se explican porque están sometidas a su creación legal y de obligatorio cumplimiento, que se enmarca dentro de los principios tributarios constitucionales, mientras que el precio se origina en una relación contractual y voluntaria.

El Consejo Estado, Sección Cuarta, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Expediente 2010-000412-01(19449), en sentencia del 12 de noviembre de 2012, al referirse a lo que debe caracterizar la tasa en impuestos, dice:

“3.4.2. Las erogaciones impuestas a los contribuyentes por la prestación de un servicio público específico por parte del Estado y cuyo cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa, directa o indirectamente, prestar ese servicio – principio e equivalencia-.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-167 de 2014, señaló que las tasas se identifican por las siguientes características: i) la prestación económica necesariamente tiene un originarse en una imposición legal, ii) el cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado prestar la actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público, iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio, v) aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades e interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente revoca su prestación.”

4. La prestación del servicio por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

En la consulta se indica que la naturaleza de la gestión catastral es un “servicio público” según lo definido por el artículo 79 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

“Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral. La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.

La gestión catastral será prestada por: i) Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); ii) Por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados. En su rol de autoridad catastral, el IGAC mantendrá la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia.

Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los estándares de rigor y pertinencia de la gestión catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), convocará una instancia técnica asesora que asegure la idoneidad de la regulación técnica bajo su responsabilidad.

El IGAC, a solicitud de parte, y previo cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras, definidas en el respectivo marco regulatorio, habilitará como gestores catastrales para la prestación del servicio catastral a las entidades públicas nacionales o territoriales, incluyendo, entre otros, esquemas

asociativos de entidades territoriales.

Los gestores catastrales podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado, que mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) o la entidad que haga sus veces, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control al ejercicio de la gestión catastral que adelantan todos los sujetos encargados de la gestión catastral incluyendo los gestores y operadores catastrales, así como los usuarios de este servicio.

La custodia y gestión de la información catastral corresponde al Estado a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), quien promoverá su producción y difusión. La información generada por los gestores catastrales en ejercicio de sus funciones deberá ser registrada, en los términos y condiciones definidos por la autoridad reguladora, en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), el cual será el instrumento para la gestión de la información catastral y debe ser interoperable con otros sistemas de información de acuerdo con los criterios que para el efecto defina la autoridad reguladora. La información registrada en el sistema se considera oficial para todos los fines.

En todo caso, los gestores y operadores catastrales actuarán dando estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, o las normas que las modifiquen, complementen o adicionen.

Los departamentos podrán apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promoverán la coordinación entre gestores catastrales, asociaciones de municipios y municipios para la prestación del servicio público catastral en su jurisdicción.

Parágrafo 1°. Conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la presente Ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno. Respecto de los catastros descentralizados, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estos conservarán su calidad de autoridades catastrales por lo cual podrán promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral en concordancia con la regulación nacional en materia catastral sin perjuicio de las competencias legales de la SNR, del IGAC y de la ANT.

Parágrafo 2°. Los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones."

De otro lado, el artículo 26 de la Ley 1682 de 2013, "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias", señala:

"Artículo 26. Actualización de cabida y linderos. En caso que, en el proceso de adquisición o expropiación de inmuebles necesarios para la realización de proyectos de infraestructura de transporte, se requiera la actualización de cabida y/o linderos, la entidad pública, o quien haga sus veces, procederá a solicitar dicho trámite ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente comparará la información contenida en los títulos registrados con la que tiene incorporada en sus bases de datos, disponiendo y practicando una inspección técnica para determinar su cabida. Si la información de los títulos registrados coincide en un modo con la de sus bases de datos, procederá a expedir la certificación de cabida y/o linderos.

Si la información de catastro no coincide con la de los títulos registrados, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente convocará a los titulares de derechos e dominio y demás interesados, directamente o a través de un medio de comunicación idóneo, para buscar un acuerdo a partir de una propuesta que sobre cabida y/o linderos el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o quien haga sus veces realice.

Si se llega a un acuerdo, se expedirá la certificación de cabida y/o lindero; en caso contrario, se agotarán las instancias judiciales a que haya lugar por parte de los titulares de derecho de dominio. El término para tramitar y expedir la certificación de cabida y/o linderos es de dos (2) meses improrrogables contados a partir de la recepción de la solicitud, cuando la información de los títulos registrados coincida plenamente con la de catastro. Si no coincide y es necesaria convocar a los titulares de dominio y demás interesados, el término para agotar el trámite será de cuatro (4) meses, que se contabilizarán desde la recepción de la solicitud.

Una vez se expida la certificación de cabida y/o linderos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente dará traslado a la entidad u organismo encargado del registro de instrumentos públicos de la respectiva jurisdicción, dentro de los 5 días siguientes, con el fin de que proceda a hacer las anotaciones del caso. La anotación en el registro deberá realizarse dentro de los 10 días calendario a partir del recibo de la certificación.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) establecerá el procedimiento para desarrollar el trámite de cabida y/o linderos aquí señalado, en un término no mayor a tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1º. La Entidad solicitante, o quien haga sus veces, asumirá los costos que demande la atención del trámite que se refiere el presente artículo, de conformidad con las tarifas fijadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o autoridad catastral correspondiente.

Parágrafo 2º. El retardo injustificado en el presente trámite de actualización de cabida y linderos o su inscripción en el registro es causal e sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario"

Así mismo, el artículo 14 de la Ley 14 de 1983, prescribe:

Artículo 27º. Para protocolizar actos de transferencias, constitución limitación de dominio de inmuebles, el Notario, o quien haga sus veces, exigirá e insertará en el instrumento el certificado catastral y la paz y salvo municipal expedidos por la Oficina de Catastro o el Tesorero Municipal.

Cuando se trate de inmuebles procedentes de la segregación de uno de mayor extensión, el certificado catastral exigido podrá ser el inmueble del cual se segrega.

Cuando las escrituras de enajenación total de inmuebles se corran por valores inferiores a los avalúos catastrales vigentes, se en cuenta para todos los efectos fiscales y catastrales, el avalúo catastral vigente en la fecha de la respectiva escritura..."

En ese orden, siguiendo lo adoptado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en la

sentencia C-167 de 2014, en el texto del artículo 26 de la Ley 1682 de 2013, se identifican las siguientes características en el servicio del trámite de actualización de linderos y cabida que presta el IGAC:

- i) La prestación económica se origina en una imposición legal;
- ii) El cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado prestar el servicio público;
- iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido,
- iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva del servicio público.
- v) Su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente revoca su prestación.

Por todo lo anterior, es de concluir que, el servicio prestado en las condiciones anotadas por el artículo 26 de la Ley 1682 de 2013, corresponde a una tasa, la cual fue creada expresamente por el legislador en el parágrafo 1º, de este artículo, para la atención de los costos que demanda el trámite que ordena el legislador por parte del IGAC y requerido para adelantar los proyectos de infraestructura de transporte, para lo cual el organismo debe establecer una tarifa.

Del marco jurídico anterior se concluye que, la tasa fijada para retribuir los costos en el cumplimiento del mandato legal del artículo 26 de la Ley 1682 de 2013 a cargo del IGAC, no se está dentro de la sujeción de hechos previstos para la imposición del Impuesto sobre la Ventas.

En los anteriores términos se absuelve su consulta y finalmente le manifestamos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con el fin de facilitar a los contribuyentes, usuarios y público en general el acceso directo a sus pronunciamientos doctrinarios, ha publicado en su página de internet www.dian.gov.co, la base de conceptos en materia tributaria, aduanera y cambiaria expedidos desde el año 2001, a la cual se puede ingresar por el ícono de "Normatividad" –"técnica", dando click en el link "Doctrina Dirección de Gestión Jurídica".

Atentamente,



LORENZO CASTILLO BARVO

Subdirector de Gestión Normativa y Doctrina (E)

Dirección Gestión Jurídica

UAE. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Carrera 8 No. 6C-38 Piso 4. Edificio San Agustín.

Tel 6079999

Bogotá D.C.

Proyectó: Enrique Guerrero R.

Aprobó: Comité Normativa y Doctrina Julio 9 de 2019

