

POTENCIAL DE RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE
GUADALAJARA DE BUGA EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS
AÑOS 2012 AL 2015

LUCY BIBIANA MUÑOZ VALENCIA
JOHN JAIRO VASQUEZ UNI



Universidad
del Valle

Vigilada Mineducación

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURIA PÚBLICA
GUADALAJARA DE BUGA
2021

POTENCIAL DE RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE
GUADALAJARA DE BUGA EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS
AÑOS 2012 AL 2015

LUCY BIBIANA MUÑOZ VALENCIA
JOHN JAIRO VASQUEZ UNI

Monografía para Optar al Título de Profesional
de Contador Público

Director:
GERARDO VALDÉS
Docente



Universidad
del Valle

Vigilada Mineducación

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURIA PÚBLICA
GUADALAJARA DE BUGA
2021

Nota de aceptación

Firma del presidente de jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Marzo de 2021

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Este trabajo lo quiero dedicar a mi familia, que es mi motor, a mi madre que así hoy ya no esté conmigo siempre hará parte de mí, a mis amados sobrinos por los que siempre voy a darlo todo, a mi hermana Jacqueline Muñoz porque siempre me brindó su apoyo incondicional para seguir adelante durante todo este recorrido a lo largo de mi carrera.

A nuestros compañeros y amigos, por estar ahí siempre unidos en los buenos y malos momentos.

Estamos conscientes de la limitación que tenemos para plasmar nuestro agradecimiento, ya que el trabajo completo no nos permitiría agradecer a todos los que de una u otra forma se han involucrado en este.

En primer lugar, agradecemos a Dios por el conocimiento que nos ha otorgado maravillosamente en cada paso de esta investigación.

Hacer extenso el agradecimiento a nuestras familias quienes de alguna forma fueron promotores e impulsores de esta etapa de nuestras vidas que hoy termina.

A nuestro director de trabajo, Gerardo Valdés, por su orientación, dedicación y acompañamiento durante todo este proceso.

Sin duda alguna agradecemos a todo el equipo de profesores que durante esta etapa hicieron parte de nuestro crecimiento personal y profesional.

BIBIANA

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Hay ciertos momentos en la vida de las personas cuando se toman decisiones sin saber cuáles serán acertadas o no, siempre hay dificultades en la vida que cada quien afronta de diferentes maneras, algunas se dan por vencidas otras siguen y salen adelante, también existen personas que te muestran caminos y de igual forma tú decides si los sigues o continuas con lo que ya conoces, yo elegí este camino que alguna vez alguien muy especial me mostró y me di cuenta de lo valiosas que a veces son ciertas personas en tu vida. Por eso hoy que termina esta etapa de mi vida doy gracias a Dios y dedico este trabajo a las personas que me dieron la vida y que hoy ya no están, pero que siempre los llevo en mi corazón, mis amados padres. A mis hermanos quienes siempre tuvieron una voz de apoyo en este proceso, y demás familiares, amigos y compañeros, también quiero dedicar este trabajo a quien siempre estuvo durante todo este proceso, alguien quien fue la artífice de este logro y que quiero darle mis más sinceros agradecimientos, María Del Rosario Daza; pero especialmente quiero dedicar este trabajo a mi Hijo Nicolás Vásquez Daza, como ejemplo de que todo lo que uno se propone en la vida lo logra con esfuerzo y dedicación. Adelante y Dios los bendiga.

JOHN JAIRO

Tabla de Contenido

LISTADO DE TABLAS	8
0. INTRODUCCIÓN	9
1. PROBLEMA	11
1.1 Antecedentes	11
1.2 Descripción del problema	17
1.3 Formulación de la pregunta problema	23
1.4 Delimitación	23
1.5 Sistematización	24
2. JUSTIFICACIÓN.....	25
3. OBJETIVOS	27
3.1 Objetivo general.....	27
3.2 Objetivos específicos	27
4. METODOLOGÍA	28
4.1 Enfoque de investigación	28
4.2 Método de investigación.....	28
4.3 Tipo de estudio.	29
4.4 Fuente de información	29
4.5 Tratamiento de la investigación	30
4.6 Técnica de investigación	30
5. MARCO DE REFERENCIA.....	31
5.1 Marco teórico.....	31
5.1.1 De la Teoría del Estado	31
Impuestos Nacionales.....	32
Impuestos Departamentales	33
Impuestos Municipales	34
El impuesto predial.....	35
5.1.2 De la teoría económica	43
5.1.3 De la hacienda pública.....	50
5.2 Marco conceptual	54
5.2.1 Impuesto predial y complementario.	54
5.3 Marco legal	62

6. ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN GUADALAJARA DE BUGA CON RELACIÓN A LA LEY 44 DE 1990.....	63
6.1 SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO	63
6.1.1 IGAC y sistema nacional de catastro.....	64
6.1.2 Antecedentes del IGAC	65
6.1.3 Ley 44 de 1990 y su aplicación a la actualización catastral en Buga periodo 2012. .	66
6.1.4 Gestiones sobre actualización catastral en Guadalajara de Buga.	70
6.1.5 Cumplimiento de la Norma actualización catastral.	71
6.2 IDENTIFICACIÓN DE PREDIOS PARA EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DEL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 2012 Y EL 2015	78
6.2.1 Pasos de la identificación de los predios.	78
6.2.2 Mecanismo implementado por la Secretaría de Hacienda.	78
6.3 Metodología aplicada para identificación de nuevos predios y su avalúo.	82
6.3.1 Metodología desarrollada	82
6.3.2 En la identificación del predio.	87
6.3.3 Determinación de valores unitarios.....	87
7. RECOMENDACIONES	88
8. CONCLUSIONES	89
9. BIBLIOGRAFÍA.....	91

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Evolución ingresos tributarios PIB.....	21
Tabla 2 Promedio ingresos de recaudo	21
Tabla 3 Ejecución presupuestal del contrato	71
Tabla 4 Eficiencia recaudo año 2012	72
Tabla 5 Grafico Grupo Predial 2012.....	72
Tabla 6 Comportamiento grupo Predial 2013.....	73
Tabla 7 Grafico Grupo Predial 2013	73
Tabla 8 Comportamiento grupo Predial 2013.....	74
Tabla 9 Grafico Grupo Predial 2014	74
Tabla 10 Comportamiento recaudo año 2015	75
Tabla 11 Grafico Grupo Predial 2015	75
Tabla 12 Grafico Grupo Predial 2011-2015	76
Tabla 13 Porcentaje de variación del recaudo	77
Tabla 14 Comuna 1	79
Tabla 15 Comuna 2	80
Tabla 16 Comuna 3	80
Tabla 17 Comuna 4	80
Tabla 18 Comuna 5	81
Tabla 19 Comuna 6	81
Tabla 20 Historial de Predios.....	82
Tabla 21 Predios urbanos	83
Tabla 22 Predios rurales	83
Tabla 23 Predial avaluado urbanos	84
Tabla 24 Análisis predial avaluado urbanos.....	84
Tabla 25 Predial avaluado rural.....	85

0. INTRODUCCIÓN

El sistema económico y el desarrollo social de un municipio dependen en gran parte de la capacidad que se tenga para hacer gestión de los recursos, así como la eficiencia para recaudar todos aquellos impuestos territoriales que la ley le confiere.

El impuesto predial es, por tanto, un método por el cual cada municipio ejerce control de las propiedades pero que constituye un ingreso principal para atender los planes de desarrollo político. El poder recaudar dichos impuestos prediales depende de la eficiencia administrativa y de control que haya en las dependencias de los municipios y la eficacia para cumplir lo que la ley conduce, esto implicaría tener una objetividad en cuanto a la equidad tributaria de los contribuyentes.

De acuerdo a lo anterior, el presente trabajo fue realizado con la intención de identificar el potencial de recaudo del impuesto predial del municipio de Guadalajara de Buga en el periodo comprendido entre los años 2012 al 2015, para ello se llevó a cabo una descripción de la problemática que esboza los índices de eficiencia y el cumplimiento de la norma por parte de la administración municipal, por lo que, a lo largo del presente trabajo, se podrá observar un diseño de unos objetivos específicos los cuales son apreciados en su orden.

Adicionalmente, se diseñó un marco referencial y teórico acorde a los objetivos abordados y la problemática planteadas, por otra parte, se consideró un diseño metodológico que cumplió con el desarrollo de la presente investigación.

En cuanto al cumplimiento por parte del municipio de Guadalajara de Buga, frente a la aplicación de la norma de avalúo catastral, se logra identificar además su eficiencia con respecto al componente financiero comprendido entre los años 2012 y el 2015. Se logró conocer los mecanismos implementados por parte de la Secretaría de Hacienda para la identificación de los predios antiguos, así como la metodología empleada para la identificación de los nuevos, acordes con el desarrollo urbanístico del municipio de Guadalajara de Buga, en el mismo periodo que motiva el presente estudio, logrando evidenciar algunas conclusiones que justifican, desde los hallazgos obtenidos en la investigación, el presente trabajo.

1. PROBLEMA

1.1 Antecedentes

En Colombia, a partir de la puesta en marcha de la descentralización, se buscaba que los ingresos por tributos locales contribuyeran para suplir las necesidades básicas de los ciudadanos dentro los entes territoriales y así no depender de las transferencias nacionales para su sostenimiento. Antes de la Constitución Política de 1991, los departamentos y municipios contribuían muy poco con los ingresos que generaba el país, a pesar de las leyes ya existentes donde se les daba autonomía para la obtención de sus propios recursos.

La Constitución colombiana denomina tributos a los esquemas de imposición establecidos en la Ley, que implica un pago obligatorio al Estado por parte de los ciudadanos que incurran en los presupuestos definidos en ésta. Los tributos como expresión genérica incluyen a los impuestos, las tasas y las contribuciones.

En este sentido, hay en Colombia estudios pertinentes con el tema del impuesto predial unificado que muestran, en algunos casos, las falencias e inconvenientes que se llegan a tener a la hora del recaudo y que son acordes al objetivo de esta investigación.

Dentro de los autores consultados se toma como referencia los trabajos más destacados que se tienen, como lo es el documento de los: Estudios Económicos del Banco de la República: El Impuesto Predial en Colombia: Factores Explicativos del Recaudo, de Iregui y Ramos:

“El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo, en Colombia este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha

centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales, su evolución puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo.”¹

En dicho trabajo se realiza un estudio empírico de los factores que pueden llegar a influir en el recaudo del impuesto predial como son los factores económicos, políticos, institucionales y de violencia². Bajo un diseño metodológico de análisis documental para abordar el objetivo y analizar el impacto y los factores que inciden en el recaudo del impuesto para un municipio. También muestra cómo los municipios se benefician de un crecimiento en el recaudo del impuesto cuando tienen sus catastros urbanos actualizados.

Por otro lado, se revisa el documento de trabajo sobre economía regional del Banco de la República: La Brecha Fiscal Territorial en Colombia, de Bonet y Ayala³

Dentro del objetivo del documento se encuentra medir las disparidades fiscales horizontales en Colombia entendidas éstas como las tasas impositivas más altas a ciudadanos con el mismo nivel de ingresos en dos municipios diferentes, teniendo en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal conjuntamente en municipios y departamentos, pero además con los resultados obtenidos, se tendrá una aproximación a la brecha fiscal territorial, entendida esta como la diferencia

¹IREGUI Ana M, MELO B Ligia, RAMOS F, Jorge. 2004. El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Bogotá D.C. 2004, p, 1. Consultado en 2017.

² *Ibíd.*, p, 4

³ BONET MORÓN, Jaime, AYALA GARCIA Jhorland. 2016. *La Brecha Fiscal Territorial en Colombia*. Bogotá D.C. : Banco de la república. Centro De Estudios Económicos Regionales (CEER)-Cartagena, 2016. Consultado en 2017.

entre las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio de ingresos propios en cada territorio.

En concordancia con lo anterior, el documento deja el siguiente interrogante: ¿están los municipios en capacidad de generar recursos propios para suplir sus propias necesidades?

El estudio realizado indica que los municipios tomados para la muestra solo recaudaron el 49.1% del total de su potencial, indicando así la ineficiencia de éstos para lograr generar los recursos propios que necesitan para suplir sus propias necesidades, sin verse abocados a depender de las transferencias nacionales. El trabajo se diseñó bajo un método descriptivo en el que se dio respuesta al objetivo abordado. De esta manera se puede generar e identificar, a partir de una muestra, cómo el potencial de recaudo permite sustentar los ingresos asociados con el entorno.

También se tiene del Banco de la Republica el documento *“El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”*⁴. En el documento se visualiza el objetivo de examinar el comportamiento de las tarifas efectivas y nominales del impuesto predial, explicar la brecha existente entre estas tarifas, y señalar los mecanismos a través de los cuales se podría alcanzar el potencial de recaudo, sobre la base de la legislación vigente, la metodología abordada para exponer las conclusiones del documento fueron de tipo análisis documental descriptivos sobre efectos económicos y tributarios.

Según la información que se tiene para el desarrollo del presente trabajo, se muestra que los niveles de ejecución del presupuesto para la ciudad de Buga, se

⁴ IREGUI B, Melo B, RAMOS F. “El impuesto predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá D.C. : Banco de la Republica, 2003. Consultado en 2017.

encuentra con un alto nivel de cumplimiento en el recaudo, sin embargo, los resultados que se muestran en este análisis, no es sinónimo de una alta eficiencia en el recaudo, ya que no se sabe, si está acorde al potencial del recaudo, el cual es el objeto de estudio del presente trabajo. Es importante tener en cuenta el antecedente del Banco de la Republica, ya que hizo un análisis exhaustivo de la forma como se recauda el impuesto predial en los municipios de Colombia y enmarca una ruta a seguir para demostrar cuál es el potencial del recaudo en el municipio de Guadalajara de Buga.

También se observa en este trabajo que, del total de las rentas tributarias para los años comprendidos entre 1990 – 2001, los impuestos de Industria y Comercio y Predial unificado aportaron en promedio el 75% de los ingresos municipales (32% Predial y 43% ICA).

En este sentido, este trabajo ilustra cómo los municipios siguen dependiendo de las transferencias del gobierno central, pues dentro del proceso de descentralización se buscaba que los entes territoriales generaran sus propios recursos, ya que se pensaba que tenían las herramientas para lograrlo; sin embargo, estos siguen dependiendo de dichas transferencias ya que gran parte de las decisiones a nivel fiscal siguen siendo establecidas por el gobierno central como lo muestra Iregui:

“...En efecto, los impuestos departamentales y municipales son establecidos por el Congreso, y los Concejos municipales sólo pueden modificar las tarifas de acuerdo con los rangos establecidos por la Ley. En materia de gasto, por un lado, la Constitución y la Ley definen las áreas en las cuales se deben asignar los recursos transferidos por la nación y por otro, las rentas propias, tienen en parte destinación específica.”⁵

⁵ Ibid., p. 2

Por otro lado, y continuando con la temática de la investigación, se toman trabajos realizados por estudiantes de Contaduría Pública de la Universidad del Valle al igual que investigaciones pertinentes al tema, procurando sean actuales, como insumos a analizar en la presente investigación. Éstos se tienen en cuenta por su relevancia con el desarrollo del tema de investigación, los cuales se relacionan a continuación:

El primero de ellos es el realizado por Rojas Sarria y Tascón Giraldo.⁶ En su estudio muestran cuales fueron las principales características de la estructura organizacional de la Secretaria de Hacienda y su incidencia en el recaudo y control de los impuestos de Industria y Comercio Y predial unificado en el periodo 2001-2009 de Guadalajara de Buga.

En este trabajo se muestra qué tipo de mecanismos y controles se habían estado utilizando por parte de esa misma secretaria para la gestión y control de los ingresos generados por dichos impuestos, para el mismo periodo.

También mostraron como metodología un análisis de caso de tipo deductivo, sobre cuáles habían sido los controles que se habían implementado por parte de las entidades de control frente a la actuación relacionada con la gestión del recaudo y fiscalización de los impuestos y el sistema del control interno por parte de la administración municipal de dicho municipio.

El objetivo la investigación fue el de analizar la gestión y el control que realizo la secretaria de hacienda municipal de la ciudad de Buga, desde la normatividad establecida por el estado en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial unificado en el periodo 2001-2009.

⁶ SARRIA ROJAS, Alexandra m. TASCÓN GIRALDO, Angela s. Análisis de la gestión y el control en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial de Guadalajara de Buga en el periodo 2001-2009. año, 2011. Universidad del Valle. Consultado en 2018

Otro trabajo que se tomó por su pertinencia con el tema de investigación fue realizado por: Cuarán Cuarán y Panesso Domínguez⁷.

En su trabajo muestran la incertidumbre que ha existido en los municipios con respecto al recaudo y control de los impuestos de ICA e Impuesto Predial Unificado, a pesar de que existen instituciones y medidas de control nacional para que estos entes territoriales, cumplan con su función constitucional de prestar los servicios que la comunidad necesita.

En el desarrollo del trabajo en mención muestra con qué mecanismos se gestionaron y controlaron los ingresos y recaudos generados por el Impuesto Predial e ICA, para el cumplimiento de la función constitucional y el diseño de la estructura organizacional del municipio y la Secretaria de Hacienda en el municipio de Tuluá, para el periodo 2001-2009.

Además, evidenciaron cuales fueron los recursos tecnológicos con los cuales contaba el municipio para el recaudo de dichos impuestos.

El objetivo de los autores en mencionado trabajo fue analizar la gestión y control que realizó la administración municipal de Tuluá, para el cumplimiento de su función constitucional durante el periodo 2001-2009, en el recaudo del impuesto predial unificado e industria y comercio, dando respuesta al planteamiento del diseño metodológico de tipo descriptivo de los hechos ocurridos en materia normativa del ICA a lo largo de un periodo de tiempo.

Continuando con la temática se tomó otro trabajo como antecedente por su relevancia con el tema y fue el realizado por: Núñez Pérez⁸.

El autor de este trabajo muestra, cuáles fueron los factores que incidieron en el cobro de los impuestos ICA y predial unificado, también como puede incidir el control

⁷ CAURAN C, Sandra Viviana. PANESO D, CONTROL Y GESTION. Trabajo de grado “en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial unificado en el municipio de Tuluá Valle durante el periodo 2001 – 2009. Universidad del Valle. Año 2011. Consultado 2018.

⁸ NUÑEZ P, Trabajo de grado análisis de la gestión y control en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial y unificado en el municipio de el cerrito valle – valle del cauca periodo 2001-2009 Universidad del Valle. Año 2017. Consultado 2018.

de gestión en el mejoramiento y control del recaudo de los recursos propios del municipio de El Cerrito valle.

Además, mostró las herramientas que pudieron ser útiles y los controles que empleó esa administración en la gestión para el mejoramiento del recaudo de dichos impuestos. El objetivo del autor fue analizar y describir la evolución de la gestión y el control ejercido por el municipio de El Cerrito, en el manejo del recaudo de los impuestos de Ica y predial en el periodo 2001-2009

Los anteriores antecedentes son relativamente importantes haberlos mencionado, ya que permitieron dar un lineamiento al tema de impuesto desde las acciones del sujeto activo como dueño del mismo, en este sentido, al hablar del impuesto predial como base de la eficiencia para la gestión de ingresos de los municipios, constituye un fundamento para que sean incorporados en los proyectos de inversión social entre otros.

1.2 Descripción del problema

Como consecuencia de la descentralización en Colombia, los entes territoriales adquirieron autonomía para gestionar sus propios recursos e intereses, sin embargo, dicha autonomía está limitada por lo establecido en la Ley 14 de 1983 y la Constitución Nacional.⁹

Tal como se establece en los principios rectores del ordenamiento territorial decretados en la Ley 1454 del 2011 en su artículo 3 literal 3, la definición de descentralización es:

“La distribución de competencias entre la nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se

⁹ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Artículo 287, Secretaria de senado de la organización territorial y disposiciones generales. Documento en [línea] http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html consultado en 2017

promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la nación los recursos necesarios para su cumplimiento.”¹⁰

Dentro de su dinámica, la descentralización busca que los entes territoriales cumplan con el principio de eficacia en todo lo que involucra la gestión administrativa, para, de esta manera, lograr los objetivos y metas establecidas en los planes de desarrollo departamentales y/o municipales; en cierta manera esto está relacionado con el principio de economía donde el mayor beneficio social sea obtenido con los menores recursos posibles.

En este sentido, una de las funciones que deben llevar a cabo los entes territoriales es la gestión tributaria, la cual tiene como objetivo la consecución de ingresos propios, originados en los tributos de los que el Municipio es titular, creados en la ley, lo que generalmente conocemos como recaudo tributario cuando los tributos son corrientes.

Por consiguiente, en su función administrativa los municipios deben velar por el recaudo de los impuestos que les corresponden, estando entre estos el Impuesto Predial unificado como uno de los más relevantes y representativos como se mencionó anteriormente.

Es importante resaltar las implicaciones que tienen los impuestos municipales, ya que se podría financiar en muchos casos las necesidades que una comunidad pueda tener, como es el caso por ejemplo de la salud, el deporte, la vivienda, etc. sin tener que depender de las transferencias nacionales y así gestionar sus propios recursos con el fin de buscar su auto sostenimiento.

De acuerdo a algunos estudios que se han realizado por parte de diferentes entidades como por ejemplo el Banco de la Republica, en los cuales, a pesar de la

¹⁰ LEY 14 del 6 de Julio de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”. Documento en [línea] <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267> consultado en 2017.

importancia de la administración del recaudo y uso de los recursos, hay municipios en Colombia donde el nivel del recaudo del impuesto objeto de esta investigación, no cumple con el potencial que ellos mismos tienen para generar recursos.

Según Bonet¹¹ para una muestra de 1.063 municipios resultantes de la eliminación de los datos atípicos de la investigación realizada en ese documento, el recaudo tributario de estos entes alcanzó los \$8,8 billones, mientras que su capacidad de recaudación era cercana a los \$21,6 billones. Por lo tanto, los entes territoriales recaudaron el 40,9% del total de su potencial. La ineficiencia del 59,1% representó cerca de \$12,8 billones menos en recaudo, con lo que estos municipios hubieran podido más que duplicar el gasto por habitante financiado con recursos propios que registraron en el 2014.

En este mismo sentido, de acuerdo por lo planteado por el bajo dinamismo en la tributación municipal, este puede ser el reflejo de un pobre esfuerzo fiscal, asociado a las mayores transferencias nacionales que se derivaron del fortalecimiento del proceso de descentralización.¹² En efecto, mientras en 1990 este tipo de transferencias representaba el 51.5% de los ingresos corrientes municipales, en el año 2001 este porcentaje alcanzó el 56.7%.

Vale la pena aclarar que no siempre una mayor transferencia por parte del gobierno nacional, es una causa para el bajo dinamismo en la consecución de recursos propios, por parte de las entidades territoriales, ya que pueden existir otras causas que impiden ese dinamismo, como lo es una mala ejecución de las herramientas que tienen estas entidades para obtener esos recursos.

Se destaca en este informe:

Que las mayores transferencias nacionales pudieron haber desestimulado la generación de rentas propias por parte de las autoridades locales, quienes legalmente tenían asegurado un porcentaje

¹¹ Bonet. Op. cit., p.18

¹² Iregui. Op. cit., p.6

de los recursos de la nación para atender sus necesidades de gasto. Sin embargo, cabría preguntarse si el bajo dinamismo en el recaudo municipal es en realidad el resultado de este fenómeno, o, es más bien el reflejo de un bajo potencial tributario local, o de factores como la corrupción, la violencia, o la ineficiencia administrativa local o una combinación de todos ellos¹³.

Por otra parte, un gran problema generalizado cuando el impuesto predial no se recauda de manera general pues afectaría las rentas tributarias ya sea de carácter departamental o municipal, reiterando que de los impuestos territoriales más importantes en Colombia son el predial y el de industria y comercio “que en un total de 11 años (1998-2009) aportaron en promedio el 75% del total de las rentas tributarias. Para un primer periodo comprendido entre 1990-2001, el recaudo total por impuestos locales había aumentado de 0.8% del PIB en 1990 a 1.6% del PIB en el año 2001, lo que mostraba un comportamiento positivo para este periodo. El aumento de los tributos municipales entonces contrastaba con la evolución de los impuestos departamentales, los cuales habían caído de 1.3% a 1.0% del PIB. Sin embargo, al momento de agregar los recaudos departamentales y municipales, se observó un aumento en la tributación regional de 2.1% del PIB en 1990 a 2.7% en el año 2001. Como se puede observar en la siguiente gráfica, los impuestos municipales provocaron un crecimiento positivo en este periodo e impulso la caída que se produjo en los impuestos departamentales.¹⁴

¹³ Ibid, p, 6

¹⁴ CRUZ G, Alexander. LOPEZ, Saira. POVEDA, Mónica. Análisis comparativo del impuesto predial e impacto en una industria de alimentos de Panamá comparando con el mismo impuesto en Colombia. Documento de investigación Universidad Libre de Colombia, Facultad ciencias administrativas y contables, Bogotá año 2011. Disponible en <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/10791/ANALISIS%20DEL%20IMPUESTO%20PREDIAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Tabla 1 Evolución ingresos tributarios PIB

Año Impuesto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impuesto predial	0,22	0,24	0,27	0,3	0,38	0,4	0,48	0,5	0,58	0,61	0,53
Impuesto de Industria y comercio	0,35	0,38	0,38	0,42	0,53	0,54	0,62	0,64	0,71	0,71	0,67

Fuente: Cruz & otros. Tomado de cita del documento “Análisis comparativo del impuesto predial e impacto en una industria de alimentos de Panamá comparando con el mismo impuesto en Colombia. Unilibre 2011.

Sin embargo, a pesar de los planteamientos por parte de los anteriores autores con la información que se tiene para esta investigación, y de acuerdo a información sobre los ingresos del Municipio de Guadalajara de Buga durante los años objeto de estudio, se identifican los siguientes resultados del impuesto de Predial Unificado.

Tabla 2 Promedio ingresos de recaudo

Predial unificado	2012	2013	2014	2015
Porcentaje de ejecución	90%	90%	102%	96%

Fuente: Alcaldía de Guadalajara de Buga

Por lo anterior y dadas las exposiciones con respecto de la capacidad fiscal y el recaudo a nivel nacional, donde el impuesto de Industria y Comercio y Predial unificado, aportaron en promedio el 75% de los ingresos municipales (43% ICA y 32% Predial) para un periodo comprendido entre los años 1990 – 2001, donde los ingresos por recaudos propios “alcanzo el 40,9% de su potencial de recaudación por impuestos municipales”¹⁵.

¹⁵ Bonet. Op. Cit., p. 18

No obstante, la administración podría pensar que un potencial de recaudo bajo, podría llegar a tener unos efectos negativos, cuando el proceso de identificación de predios no se haya actualizado o se haya realizado de manera distinta, pudiéndose afectar las rentas del municipio.

No se puede olvidar el vínculo que existe entre el impuesto predial y el catastro, este último tiene como objetivo la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica, de los inmuebles. Es importante recalcar la identificación de tipo fiscal, como lo afirma Camacho Montoya Álvaro¹⁶:

“El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales o quien haga sus veces y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tenga como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes”

(Según el artículo 6 de la Resolución 70 (4 de febrero de 2011) Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Pero ese potencial no es algo estático, es dinámico en razón a los cambios que se producen por el desarrollo urbanístico y por las obras de infraestructura que valorizan los predios, no solo de la parte urbana sino también del sector rural. Nuevas urbanizaciones que se quedan, para efectos catastrales, con el valor del loteo por muchos años, base para el cobro de impuestos, sin considerar las construcciones o mejoras ostensibles que se dan en los predios rurales, hacen que el verdadero potencial de recaudo se vea minimizado. Ejecuciones presupuestales que pueden sobrepasar el 100% de lo proyectado, no es sinónimo de eficiencia si no se ha considerado lo aquí mencionado, que previene sobre la sincronización que debe existir entre la autoridad catastral (IGAC), la Oficina de Catastro Municipal y su fuente de apoyo, Planeación Municipal y la Oficina de Instrumentos Públicos,

¹⁶ Camacho Montoya Álvaro, El Impuesto Predial, Bogotá, Año 2011

como actores de primera mano en la permanente actualización de las bases de datos sobre las que servirán de determinantes a la hora de elaborar el presupuesto municipal.

Aunado a lo anterior, la ausencia de rigor en la aplicación de las normas establecidas en la legislación colombiana, al no realizar las actualizaciones catastrales propuestas y que tienen una periodicidad definida, derivando con ello glosas en las visitas hechas por los entes de control.

Con base a lo anterior surge la siguiente pregunta de investigación.

1.3 Formulación de la pregunta problema

¿Cuál fue el potencial de recaudo del impuesto predial del municipio de Guadalajara de Buga en el periodo comprendido entre los años 2012-2015?

1.4 Delimitación

Esta investigación estará enfocada en la Alcaldía Municipal, Secretaria de Hacienda Pública de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca, Colombia; para el periodo comprendido entre el 2012 al 2015.

1.5 Sistematización

De acuerdo al estudio que se plantea, surgen los siguientes interrogantes, de tal manera que se pueda evidenciar el objetivo de la investigación.

¿Cuál ha sido el cumplimiento que se le ha dado a la norma sobre la actualización catastral en el municipio de Guadalajara de Buga determinada en la Ley 44 de 1990?

¿Qué tipos de mecanismos se implementaron por parte de la Secretaria de Hacienda para la identificación de los predios que deben pagar el impuesto Predial Unificado en el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015?

¿Cuál fue la metodología empleada para la identificación de los nuevos predios, acordes con el desarrollo urbanístico del municipio de Guadalajara de Buga, en el periodo comprendido entre los años 2012-2015?

2. JUSTIFICACIÓN

Desde el punto de vista profesional resulta importante que el Contador Público profundice y se cuestione acerca del sector público y algunos de sus procesos, de este modo podrán visualizar con mayor conocimiento y criterio la realidad social, económica, abordando temas tan importantes como los del campo tributario.

Como ciudadano, es importante pensar en cómo diseñar estrategias de sensibilización sobre la importancia del pago del tributo. En los informes que se revisaron del Banco de la Republica se evidencia el bajo ingreso por parte de los impuestos locales, es en este sentido que radica el interés por conocer y entender los factores que componen el proceso de recaudo tributario y así contribuir con la administración local en la búsqueda de parámetros con los cuales se pueda ejecutar acciones de mejora y fortalecimiento asociados al tema de estudio.

La importancia de llevar a cabo esta investigación desde lo personal, tiene como propósito adquirir nuevos conocimientos y así mismo afianzar los desarrollados a lo largo del proceso formativo, así como lograr entender la dinámica de la administración pública y la importancia de ésta para el desarrollo de los entes territoriales.

En este sentido, la Universidad del Valle, desde su actuar misional e institucional tiene el compromiso con la comunidad, de formar profesionales con vocación de servicio social. De aquí el interés por el estudio del potencial de recaudo del impuesto Predial y Complementario en el municipio de Guadalajara de Buga y otros temas que se relacionan directamente como la actualización catastral entre otros.

Es así que como estudiantes de una entidad que forma personas que están en la capacidad de asumir compromisos indelegables con el desarrollo de la región, la conservación y el respeto del medio ambiente y la construcción de una sociedad más justa y democrática, con este trabajo se dejara un aporte con el cual se espera a futuro se pueda tomar decisiones a través de los resultados obtenidos en esta investigación.

Desde una justificación práctica, esta investigación busca aportar, a través de identificar un mayor potencial de recaudo, con el fin de lograr mayores ingresos para el Municipio, y así en alianza con el Gobierno Nacional, mediante proyectos de cofinanciación, pueda diseñar planes de desarrollo municipales que le permita una mayor inversión social como contribución al desarrollo integral de la sociedad, satisfaciendo necesidades de los ciudadanos, donde se pueda generar el bienestar que ellos necesitan para mejorar su calidad de vida.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Determinar el potencial de recaudo del impuesto predial y complementario del municipio de Guadalajara de Buga periodo comprendido entre los años 2012-2015.

3.2 Objetivos específicos

Examinar el cumplimiento que se le ha dado a la norma sobre la actualización catastral en el municipio de Guadalajara de Buga determinada en la Ley 44 de 1990 para el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015.

Conocer los mecanismos implementados por parte de la Secretaria de Hacienda para la identificación de los predios que deben pagar el impuesto Predial Unificado para el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015.

Identificar la metodología empleada para la identificación de los nuevos predios acordes con el desarrollo urbanístico del municipio de Guadalajara de Buga en el periodo comprendido entre los años 2012-2015.

4. METODOLOGÍA

4.1 Enfoque de investigación

Para el desarrollo de esta investigación el enfoque tenido en cuenta fue la investigación mixta, basado en una recolección de información para análisis documental, que se basa en un proceso sistemático, disciplinado y controlado pero que se abordó con la construcción de aporte bibliográfico, en conjunto con revisión de presupuestos y cifras, las cuales se manejan en el ámbito cuantitativo.

4.2 Método de investigación.

Con el fin explicar aspectos relacionados con los análisis que se detraen de un proceso metodológico y que para abordar un problema, los impuestos son la vinculación de hechos económicos universales y normativos, hacia un fenómeno particular estos pueden incidir positiva o negativamente, dejar de recaudar puede generar impactos negativos como la incidencia en la inversión social, esta aseveración nace de la deducción y dada a lo largo de la historia y de las fuentes documentales consultadas, de acuerdo con Iragueri “partiendo del hecho de que en un gran número de municipios del país los recaudos de predial son inferiores a su potencial, en este estudio se evalúa a nivel empírico la incidencia de diversos factores económicos, institucionales y de violencia sobre el comportamiento del recaudo del impuesto, con el objeto de aportar nuevos elementos a la discusión sobre la tributación local en Colombia”¹⁷.

Como lo menciona Mendez¹⁸ el conocimiento deductivo permite que las verdades particulares contenidas en las verdades universales se vuelvan explícitas. Es decir,

¹⁷ Opcit, IREGUI, p, 4

¹⁸ MÉNDEZ ÁLVAREZ, Carlos Eduardo. METODOLOGÍA: diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales. 4ª. Edición, Bogotá: Limusa, 2006.

esto interpreta que desde situaciones generales se llegan a identificar explicaciones particulares incluidas explícitamente en la situación general, En esta investigación se utilizará dicho método ya que se parte de la elaboración de un diagnóstico para conocer la situación y la evolución del ingreso por el impuesto predial para poder determinar si dichos ingresos están acordes con el potencial de recaudo del municipio de Buga y finalmente llegar a unas conclusiones y recomendaciones.

4.3 Tipo de estudio.

El tipo de estudio que se aplica para el desarrollo de esta investigación es descriptivo, con base en el estudio de caso para la ciudad de Guadalajara de Buga “en el caso de la economía, la administración y ciencias contables, es posible llevar a cabo un conocimiento de mayor profundidad que el exploratorio, este lo define el estudio de carácter descriptivo”¹⁹ presentándose en las diferentes variables que se derivan del impuesto Predial Unificado, tales como, la política fiscal, la evolución legislativa, el recaudo y cumplimiento de los fines de la secretaría de Hacienda frente a este impuesto. Mediante este método se busca realizar un análisis, evaluar y determinar potencial de recaudo del impuesto predial y complementario del municipio de Guadalajara de Buga para el periodo comprendido entre los años 2012-2015.

4.4 Fuente de información

Información primaria: Para obtener este tipo de información fue necesario realizar entrevistas a funcionarios de la Secretaria de Hacienda de Guadalajara de Buga, así mismos informes elaborados por dicha entidad.

Información secundaria: Se usó fuentes de páginas de internet y documentos confiables, libros que relacionen cada capítulo a desarrollar.

¹⁹ Ibid, p,387

4.5 Tratamiento de la investigación

Se procedió a recopilar toda la información haciendo una estructuración de archivos, es decir, por orden secuencial y lógico que permitió diferenciar cuales tienen relevancia con cada objetivo.

4.6 Técnica de investigación

Para llevar a cabo la investigación se procedió a realizar visita a la Secretaría de Hacienda del municipio de Guadalajara de Buga. Previo a ello se envió documento oficio firmado por la Coordinación del Programa de la Universidad – Sede Buga, obteniendo respuesta de aprobación; sin embargo, al abordar la indagación hubo limitación del personal y solo dieron información de tipo verbal, mas no se desarrolló con un instrumento definido pues quien respondía las preguntas consideraron que los funcionarios no estaban o algunos ya no trabajaban. La Secretaría de Hacienda suministró los datos financieros resumidos sobre recaudo; información como avalúos catastrales, fichas de predios y otros elementos que enriquecieran la investigación, no fueron aportados por la entidad.

5. MARCO DE REFERENCIA

5.1 Marco teórico

Para el desarrollo de la presente investigación se tomaron referentes teóricos en los cuales se pueda soportar y analizar los resultados, de todo lo que involucra al impuesto predial unificado y sus complementarios. Para lograrlo es pertinente incorporar visiones desde la perspectiva del Estado, la economía, los principios de la hacienda pública y el tributo como variables que deben ser tenidas en cuenta a la hora de determinar los ingresos del Municipio como entidad territorial.

5.1.1 De la Teoría del Estado

Teniendo en cuenta que a nivel Nacional se requiere unos ingresos monetarios para el sostenimiento de algunos sectores en la economía del país, el Estado ha implementado el cobro de unos impuestos que son de tipo Nacionales, Departamentales y municipales, los cuales tienen unas especificaciones de acuerdo a las necesidades de cada ente, por lo tanto, en este trabajo se describe cuáles son los que se tienen en Colombia:

Empecemos por decir, que en Colombia se tienen dos tipos de impuestos, Directos e Indirectos²⁰:

Los Impuestos Directos: son los gravámenes establecidos por ley que recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, los cuales consultan la capacidad de pago de éstas. Se denominan directos porque se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen el ingreso o el patrimonio gravado.

²⁰ <https://encolombia.com/economia/economiacolombiana/impuestoencolombia/>

Los Impuestos Indirectos: Son gravámenes que recaen sobre la producción, la venta de bienes, la prestación de servicios, las importaciones y el consumo. Estos impuestos en Colombia no consultan la capacidad de pago del contribuyente.

Impuestos Nacionales

Son los tributos emitidos por el poder ejecutivo y sometido a consideración del congreso nacional para su aprobación, los cuales se hacen efectivos a partir de la sanción presidencial y su correspondiente publicación en el diario oficial. Son impuestos del orden nacional los siguientes:

1. impuestos al valor agregado (IVA):
2. impuestos de Renta
3. impuesto de Timbre Nacional
4. Contribuciones Especiales

- El IVA es el impuesto en Colombia que se establece sobre toda la venta de bienes y servicios del territorio Nacional. Se genera por: las ventas de mercancía que no hayan sido excluidas, Los servicios prestados en el territorio y la mercancía importada.

- El Impuesto de Renta: la base gravable para las personas naturales son sus ingresos ajustados por deducciones y exenciones. Las tarifas del impuesto aumentan con el ingreso del contribuyente como un mecanismo de equidad. En empresas, la tarifa tiende a ser plana, es decir, es independiente de su tamaño o rentabilidad.

- El Impuesto de Timbre Nacional es el impuesto generado en la protocolización de todo contrato o instrumento público incluido los títulos valores que se otorguen o

acepten en el país suscritos entre particulares con el estado o entre particulares liquidado a la tarifa única del 1.5%

Son contribuyentes las personas naturales o jurídicas, sus asimiladas, y las entidades públicas no exceptuadas expresamente que intervengan como otorgantes, giradores, aceptantes, emisores, o suscriptores en los documentos

- Las contribuciones especiales son los gravámenes que establece el gobierno nacional con el fin de cubrir necesidades específicas en el presupuesto de la nación.
 - a. Impuesto para preservar la seguridad democrática
 - b. Gravamen a los movimientos financieros

Gravamen a los movimientos financieros:

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto indirecto del orden nacional que se aplica a las transacciones financieras realizadas por los usuarios del sistema. El hecho generador del GMF lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheque de gerencia.²¹

Impuestos Departamentales

1. Impuestos al consumo de cerveza, licores y cigarrillos y tabaco
2. Impuesto al registro
3. Sobretasa a la gasolina
4. Impuesto a los vehículos

²¹ https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Paginas/gravamen_movimientos_financieros.aspx

Impuestos Municipales

1. Impuesto de Industria y Comercio: grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realiza en los municipios en forma ocasional o permanente, con establecimientos o sin ellos.

2. Impuesto Predial unificado: Se grava a la propiedad o posesión de los inmuebles ubicados en los municipios y que debe ser declarado y pagado por los propietarios y poseedores de los predios. Por predio se entienden: locales, parqueaderos, lotes, apartamentos, casa, etc. Este impuesto en Colombia se causa el 1 de enero de cada año hasta el 31 de diciembre del respectivo año.

3. Impuesto sobre vehículos automotores: Recae sobre los vehículos matriculados en cada municipio y su pago o periodo es anual, del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

4. Sobretasa a la gasolina

5. Impuesto de delineación urbana: Para expedir licencias de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y terrenos del Distrito Capital.

6. Impuesto de azar y espectáculos: El hecho generador de este impuesto está constituido por la realización de uno de los siguientes eventos: espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifa, concursos y similares y venta por el sistema de clubes.

Por otro lado, en lo concerniente a esta investigación, se empieza a hablar del impuesto pertinente para su desarrollo, como lo es el Impuestos Predial Unificado.

El impuesto predial

Según data algunas consideraciones históricas y de antecedentes del impuesto predial, se logra hacer alusión a algunos componentes de la importancia que el impuesto predial ha tenido desde sus inicios, como, por ejemplo, el papel que desempeñaban los recaudadores de impuesto y la destinación de mismos.

El impuesto predial ha sido considerado como una fuente de financiación, sin embargo, el recaudo de este tributo tenía como finalidad la guerra, de acuerdo con Tobón y Muñoz quienes citan a Carlson y Dodge para lo cual coinciden que:

“Los registros más antiguos sobre impuestos prediales datan de 6.000 años a. de C., y fueron encontrados en lo que hoy es Irak, en la ciudad-estado de Lagash. Estos primeros impuestos se concentraban en la propiedad y en el valor de la producción obtenida de ella. Históricamente, los impuestos prediales han desempeñado un papel fundamental para las sociedades. En Egipto, donde la cultura alrededor de los impuestos se inició cerca del año 5000 a. de C., los recolectores de impuestos se convirtieron en personas extremadamente valiosas, debido a que de ellos dependían en gran medida los recursos económicos de los reyes”

“En las épocas siguientes, Alejandro Magno (356-323 a. de C.) convirtió los impuestos sobre la tierra en una de las principales estrategias para incrementar su popularidad en zonas de guerra, disminuyéndolos e invirtiendo estos recursos en proyectos de interés público. Es de destacar que esta política le permitió consolidar sus posiciones en nuevos territorios y evitar intentos de revolución por parte de sus gobernados (Dodge, 1996). Posteriormente, en el Imperio romano existían políticas fiscales relacionadas con el impuesto predial enfocadas en beneficios generales; sin embargo, emperadores como Tiberio César comenzaron, por una parte, a concentrar una gran porción de dichos impuestos para sus propios tesoros, y seguidamente, a elevar las tarifas de

*forma que el Imperio pudiera contar con suficientes recursos para su financiación, situación que continuó de esta forma hasta llevar al imperio a la quiebra*²²

Después de analizar la función del Estado en sus primeras etapas históricas para la distribución o destinación de este impuesto, en Colombia, este impuesto no es algo nuevo, el Estado ha conferido la potestad a los municipios para el recaudo del mismo, en este sentido se hace referencia en que se fundamenta su creación:

“En Colombia el impuesto predial nació en 1887, por medio de la Ley 48; esta, autorizaba a los gobiernos departamentales para la creación y recaudo del impuesto, destinando una porción a los municipios. Posteriormente, en 1908, la Ley 20 estableció como renta propia del departamento el recaudo del impuesto. Tras algunas modificaciones en la primera parte del siglo XX que se referían fundamentalmente a los topes en las tarifas del impuesto, en 1951 el Decreto Legislativo 2185 le asignó al impuesto carácter municipal, situación que tomó fuerza con la Constitución Política de 1991, la cual, en el artículo 317, reitera la autonomía de las autoridades locales para disponer del impuesto. La reglamentación actual del impuesto predial está determinada por medio de la Ley 44 de 1990 y algunas leyes subsiguientes que realizan modificaciones parciales.”²³

De la anterior connotación, en Colombia se dimensiona el criterio de tributo para generalizar el impuesto predial, y este debe ser evaluado en cada vigencia fiscal presupuestaria tomando como referencia a Mauricio Plazas dicho tributo obedece como a *“ una prestación tributaria, en dinero o en especie, con destino al Estado o a una comunidad supranacional, como titular del poder de imperio, de naturaleza definitiva, obligatoria y coercitiva y sin contrapartida directa a favor del contribuyente, establecida por autoridad de la ley, o de una norma supranacional,*

²² TOBON ZAPATA, Santiago. MUÑOZ MORA, Juan C. Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia. Revista Ecos de economía Año 2017 Medellín Colombia, p, 178

²³ *Ibíd.*, p, 179

*para el cumplimiento de los fines de Estado, o de la comunidad supranacional, y originada en virtud de la ocurrencia de un hecho generador de la obligación”.*²⁴

Gregorio Sánchez²⁵, aseveraba, que en cumplimiento para los fines del Estado como organización de las normas entre ellas las ocurrencias supranacionales suelen ser originadas desde la postura de noción de derecho, esta aseveración se pone a colación por cuanto que el derecho de contribuir recae como un derecho por parte del Estado y obligación para el contribuyente, lo que permita un crecimiento económico.

Mientras que Diep (1997)²⁶, decía:

“Dado que, se vivía en sociedad merced a un consentimiento tácito calificable como contrato social, de que la paz y el orden podían permitir una armonización universal etc., es decir, que la riqueza de las naciones, el contrato social y el espíritu de las leyes, dichos así como títulos de obras que ya se conocen, sólo podrían manifestarse a plenitud, cuando todo aquello que implicara o hubiese implicado en el pasado una imagen de arbitrariedad, de explotación, de abuso o de injusticia pudiese tamizarse bajo el cobijo de la ley. Y así nació la idea de enmascarar la arbitrariedad del viejo tributo con la del impuesto.

El concepto de estado contribuyó también a ello. La necesidad de tener un aparato gubernativo y de sostenerlo, necesariamente implicó el comenzar de hablar de gasto público, no podía entenderse

²⁴ MAURICIO A. PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II Derecho Tributario, Segunda edición, Bogotá, 2005. Consultado en febrero de 2019

²⁵ SANCHEZ, L. Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 13ª ed. Tomo IV. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2003.

²⁶ DIEP, Daniel. La Evolución del Tributo. 1997. Universidad Abierta documento en [línea] <http://universidadabierta.edu.mx/Biblio/D/Diep%20Daniel-Evolution.htm>. Consultado en febrero de 2019

la existencia de dicho aparato gubernativo si no contara con los recursos para sostenerse y prestar los servicios públicos. Es por ello que llegaron en el momento justo las tres tesis que cambiaron las ideas sobre el tributo e hicieron tolerable su permanencia bajo la máscara del impuesto.

- *El Contrato Social de Rousseau era la respuesta adecuada para perdonar el infame pasado que padecieron nuestros ancestros, a cambio de gozar ahora de un estado de derecho en el que se consintiera el impuesto a cambio de un poco más de libertad.*
- *No podía concebirse la riqueza colectiva sino se armonizará la arbitrariedad del tributo con las nuevas demandas de mayor prioridad. Adam Smith, con su riqueza de las naciones permitió que la infamia se aceptara a cambio de un poco más de progreso.*
- *Era necesario que la norma jurídica fijase el impuesto para que se legitimara como necesaria su existencia y se pudieran aducir razones de Estado para seguir efectuando su cobro”.*

Colombia es un Estado social de derecho, en donde sus entidades territoriales tienen una autonomía que se fundamenta en las leyes actuales y en la prevalencia del interés general. En este sentido, el tributo o impuesto se constituye y se legitima en la base del sostenimiento del estado.

En las teorías de Rousseau²⁷ los hombres se dan cuenta que para lograr su subsistencia y proteger su vida, su propiedad y su libertad deben elegir un soberano²⁸, este podría sustituirse en el caso de que no cumpliera con los designios por los cuales había sido nombrado, pues se consideraba que la voluntad del pueblo

²⁷ ROUSSEAU. Jean Jackes. El Contrato Social. Editorial Longseller. 1762, p, 1 documento en [línea] http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_16_d.html consultado en 2017.

²⁸ En el lenguaje que trata el autor es el gobernante.

era Ley y así se podría impedir la violación de los derechos fundamentales, como lo expresa

Según el autor, en la necesidad de evolucionar a un estado superior de supervivencia saliendo de su estado primitivo, el hombre necesitaba crear un modelo que le permitiera perdurar, es por esto que se ve obligado a unir fuerzas y formar un cuerpo que le libere, pero al mismo tiempo que pueda solventar las necesidades de la comunidad, de ahí que:

“Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; recibiendo también a cada miembro como parte indivisible del todo.”²⁹

Pues cada quien debía buscar el bien común a través de lo que conoce, para ponerlo a disposición de la comunidad y así lograr su subsistencia, siendo una parte fundamental del modelo que se desarrollaría para ser una comunidad unida a través de todos sus miembros.

También en su libro “El Contrato Social”, dice que la voluntad general del Estado debió ser dirigida a su objetivo principal que era el del bien común, pues ya que el pueblo elige a sus gobernantes, estos deben seguir los lineamientos por los cuales fueron elegidos, prima el bien general de la comunidad sobre los intereses propios de quien los dirige.

Según Rousseau

“Si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, la conformidad de estos mismos intereses le ha hecho posible. Lo que hay de común entre estos diferentes intereses es lo que forma el vínculo social; y si no hubiese algún punto en el que todos

²⁹ Ibíd., p, 1

*los intereses estuviesen conformes, ninguna sociedad podría existir: luego la sociedad debe ser gobernada únicamente conforme a este interés común.*³⁰

También plantea (Rousseau, 1927), que el hombre requiere volver a la naturaleza (razón), porque la civilización en lugar de mejorarlo, lo corrompe ya que éste en estado de la naturaleza es bueno y libre. Además, considera que el pueblo no puede dividirse en poderes ya que la soberanía radica toda en él y menos ser representado por un parlamento electo, porque deja de ser libre y vuelve a ser esclavo. Para este pensador, la libertad la proporciona un gobierno basado en la soberanía popular y en los principios democráticos.

En este sentido, Montesquieu quien expone que un gobierno democrático, son los ciudadanos quienes eligen a sus gobernantes siendo ellos quienes deben gobernar según la voluntad del pueblo, es por esto que en su obra del espíritu de las leyes considera que:

*“El pueblo, en la democracia, es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos es el súbdito. No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno. Porque, en efecto, es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos y de qué manera debe gobernar.”*³¹

Según el autor, es el pueblo quien debe elegir su asamblea y es muy importante que él mismo elija el número de sus integrantes, también es el mismo pueblo quien

³⁰ *Ibíd.*, p, 31

³¹ MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes. Biblioteca virtual antorcha., libro II, Cp 2. marzo 2006 documento en [línea]. http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/2.html consultado en 2017

elige a sus ministros o magistrados para delegar en ellos las funciones que no pueda realizar los ciudadanos, así mismo el pueblo debe ser guiado por un senado o un concejo que también ellos mismos eligen.

Es el pueblo quien conoce a las personas quienes serían sus gobernantes, pues es gente que se destaca ante los demás, como lo son por ejemplo militares, o personas que tiene grandes ideas.

“Sabido es que, en Roma, aunque los plebeyos eran elegibles para las funciones públicas y el pueblo tenía derecho de elegirlos, rara vez los elegía. Y aunque en Atenas, por la ley de Arístides, los magistrados salían de todas las clases, no sucedió jamás, al decir de Jenofonte, que el pueblo bajo pretendiera las magistraturas.”³²

Así como la mayor parte de los ciudadanos tienen suficiencia para elegir y no la tienen para ser elegidos, así mismo el pueblo posee bastante capacidad para hacerse dar cuenta de la gestión de los otros y no para ser gerente.

En este sentido, cualquier ciudadano podría ser electo para ocupar uno de los cargos nombrados anteriormente, pues todos están la capacidad de ejercerlos por el bien común que rige a un gobierno democrata y así mismo están en todo el derecho para conocer de la gestión de sus gobernantes.

En este sentido se puede decir que, aunque todos los Estados tienen en general un mismo objeto, que es conservarse, cada uno tiene en particular su objeto propio.³³ Por lo tanto, en la búsqueda de esa conservación es necesario obtener unos recursos que son propiamente generados por lo que el pueblo tributa, de esa

³² *Ibíd.*, Montesquieu p, 1

manera se contribuye con el sostenimiento de ese objeto mencionado anteriormente.

En el caso colombiano el objetivo del Estado es:

“...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”³⁴

Por lo anterior y en consecuencia con las posiciones de Rousseau y Montesquieu, en las diversas formas que ha tenido el Estado para la ejecución de su poder, con la predominación de las monarquías donde el poder se centraba en una sola persona, más adelante fueron vislumbrándose nuevas ideas con respecto al desarrollo y las funciones del estado.

Por otro lado, los Romanos cobraban los tributos de sus ciudadanos según el orden de sus riquezas y distribuían la carga tributaria en concordancia de lo que ellos poseían, los más ricos tributaban más, a así sucesivamente, el gobernante se imponía a los ciudadanos equitativamente según lo que tributaba, según expone Montesquieu:

“Mientras pagaron tributos, los ciudadanos vieron que se les imponían con equidad. Se observaban las reglas de Servio Tulio, que había distribuido los ciudadanos en seis clases por orden de sus riquezas, y fijándole a cada uno su parte del impuesto en proporción a la parte

³⁴ Óp. Cit Constitución Política de Colombia artículo 2

*que el gobierno tenía. De aquí la satisfacción de todos, unos soportaban lo grande del tribuno porque los engrandecía; otros se consolaban de su pequeñez porque pagaban poco.”*³⁵

Continuando esta temática, las teorías expuestas por parte de estos autores dejan ver que el objetivo de este modelo de estado tiene la obligación y la facultad para solventar las necesidades de sus ciudadanos, y son estos mismos quienes están en la obligación de pagar los tributos que en ultimas servirán para contribuir con el desarrollo de ese Estado, convirtiéndose así en el soporte fundamental para que la sociedad continúe su evolución hacia un futuro equitativo.

5.1.2 De la teoría económica

Para abordar esta perspectiva se empezara hablando de lo que ha sido la evolución económica, que a través del tiempo se ha manifestado en las diferentes sociedades que se han ido forjando a través de la historia, según Ortega “cuando se colonizo a América y la india por parte de los Españoles e ingleses respectivamente, estos encontraron que en esas civilizaciones se evidenciaba una organización social que giraba en torno a satisfacer las necesidades de los indígenas, estas eran grandes unidades familiares, y el fin era suplir sus necesidades inmediatas como lo son las de alimentación y vestuario”³⁶

Por esa razón, la producción giraba en torno a la preparación del terreno para la siembra, la cosecha y algo de pastoreo. Así como lo afirma Ortega:³⁷

“Dentro de la sociedad indígena, la organización social estaba claramente establecida para la búsqueda de la subsistencia. Los

³⁵ Opc., Montesquieu.

³⁶ ORTEGA CÁRDENAS, Alfonso. Economía Colombiana. Bogotá, 5ta Edición. ECOE Ediciones, 2016.

³⁷ Ibíd., Ortega.

miembros se encontraban distribuidos en clanes, en donde la jefatura se adquiría por herencia materna, los jefes coordinaban la actividad social y económica de la comunidad para satisfacer las necesidades del grupo. Ellos organizaban la producción y distribuían los bienes y servicios entre sus miembros en forma equitativa. El jefe presidía la división del territorio del clan, tanto para la vivienda como para el cultivo; este último, a su vez, se distribuía en zonas comunes en las que se entregaba el producto al jefe para que lo distribuyera entre todas las familias y en las zonas específicas asignadas para su provecho. Los lotes grandes eran para las familias numerosas, los pequeños para las más reducidas, las zonas montañosas de difícil cultivo servían para la cría de animales y de rebaños, que en determinada época del año se sacrificaban y la carne y subproductos se repartían entre las familias de la comunidad.”³⁸

Más adelante con la aparición del feudalismo se vio más un avance ya que la sociedad era más grande y los señores feudales a través de su dominio daban protección militar y brindaban a las clases inferiores una estabilidad para solventar sus necesidades a través de los feudos que estas clases sociales administraban para su sostenimiento y la de su señor, Ortega:

“Este tipo de organización social llegó a consolidarse y adquirió cierta estabilidad económica través de la relación de dominación y protección³⁹.”

Por otro lado, y con la ruptura de esta etapa en la sociedad por diferentes motivos que fueron surgiendo como consecuencia de la desintegración social de la época y la necesidad de avanzar hacia una sociedad más desarrollada, surge un cambio y

³⁹ *Ibíd.*, Ortega.

comienza una etapa en la cual el la cual le relación de dominio y protección ya no era lo adecuado para el desarrollo, entonces Surge la sociedad de mercado con nuevas características, Ortega expone que:

“Surge entonces, como consecuencia de lo anterior, la sociedad de mercado con novedosas características:

- *La competencia comercial.*
- *El uso de la moneda.*
- *La división y la especialización del trabajo.*
- *La búsqueda y el manejo de las ganancias.*
- *El establecimiento de un valor para las transacciones.”*

El autor afirma que, en una economía de mercado, la producción se realiza para el intercambio. Las decisiones de cómo y qué producir ya no dependen de una sola autoridad, sino que es el mercado el que da a conocer los signos de abundancia o escasez de recursos o productos y revela con mayor claridad los signos o señales de aquello que la gente quiere adquirir y de lo que, efectivamente, puede obtener con sus recursos disponibles.

Por lo anterior, se puede afirmar que, en este modelo económico, es la gente la que brinda a los productores las herramientas para que ellos puedan producir lo que las personas realmente necesitan y no lo que ellos quieran ofrecer, pues si así fuera esta sociedad estaría sometida a lo que las grandes multinacionales impusieran.

Por otro lado, y para entrar en materia con el desarrollo de esta investigación, se toma como referencia al artículo 95 de nuestra Constitución Política Que dice:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.”⁴⁰

⁴⁰ Óp. cit, CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Art 95

Cuando se habla de las responsabilidades que están consagradas en la Constitución Nacional, se entiende también que hace alusión a los tributos que el pueblo debe pagar para así ayudar a solventar los gastos del estado, pues sin estos la nación no podría llevar a cabo su fin que es el de: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”⁴¹

Sin embargo, se encuentra que:

“los entes territoriales, departamentos, bien sea en forma directa o a través de sus municipalidades, entrarán a satisfacer las necesidades fundamentales de su colectividad, es decir, vivienda, agua potable, educación, salud, medio ambiente, ello mediante la mejor aplicación de los impuestos para suministrar a las clases menos favorecidas los servicios básicos, aún en ausencia del pago de la prestación de dichos servicios”.⁴²

En este sentido la Constitución misma consagra dentro de los derechos y deberes en su artículo 95 Literal 9.

“Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

Así mismo, en la Constitución Colombiana se encuentran consagrados los principios del derecho tributario, los cuales están consignados en las llamadas Máximas de Adam Smith, estos principios serian la respuesta para lograr una salida a los gobiernos con respecto del gasto público.

⁴¹ Óp. Cit, CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA, Art 2

⁴² Ibid.

Para Adam Smith existían dos fuentes con las cuales se podría obtener ingresos para el sostenimiento del gobierno y éstas eran: los ingresos derivados de la propiedad o de otros intereses poseídos por el estado, o de los impuestos.

En la actualidad todavía se sigue los parámetros de los cánones de Smith cuando de impuestos se habla, pues todavía parece sensato tenerlos en cuenta, como lo muestra en su obra⁴³

“Aquí procuraremos dar la mejor razón que se pueda;

- *En primer lugar, de aquellos impuestos o tributos que se intenta recaigan sobre lo que dejamos ya explicado con el nombre especial de Renta:*
- *En segundo lugar, de los que se intenta recaigan sobre las Ganancias:*
- *En tercero de aquellos en que el pensamiento es que vengan últimamente a recaer sobre los Salarios:*
- *Y en cuarto de los tributos que se presume recaigan sobre ellos tres fondos, o fuentes de rentas privadas, indiferentemente”⁴⁴*

En el libro quinto del Magnum opus de Adam Smith (1776), Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, el autor analiza los gastos del soberano o de la república y sus fuentes de financiación. Smith (1776) señala la

⁴³ SMITH, Adam. la investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. Tomo 1, 1794. Documento en [línea] https://books.google.com.co/books?id=DYcm2m1SAmlC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false consultado en 2018

⁴⁴ Ibid., Smith, Adams Parte 2

relevancia que tiene el establecimiento de tributos locales y provinciales, argumentando que para hacer frente a los gastos de esta naturaleza no sería justo que la sociedad en general realizara la contribución, cuando solo una porción de ella se beneficiara de las inversiones derivadas de dichos recursos. En los años posteriores, Ricardo (1817) destaca el papel de los impuestos como la parte del producto de la tierra o de la mano de obra de un territorio, puestos a disposición del Gobierno. En el siglo XX Keynes (1936) hace énfasis en la política fiscal y detalla los principales factores objetivos que influyen en el consumo. Al respecto, estudia la forma como los impuestos sobre el ingreso, las ganancias de capital, las herencias y otros similares, afectan el consumo en forma equivalente a como lo hace la tasa de interés. Bajo la influencia de las ideas keynesianas⁵ se inició un proceso de transformación de los Gobiernos y de la forma de administrar el Estado, migrando de mecanismos centralizados a descentralizados, y así los gobiernos subnacionales comenzaron a ganar importancia en el plano fiscal y tributario (Rodden, 2004). Por consecuencia, los impuestos pasaron de tener como única función la financiación al Gobierno, a convertirse en un instrumento de redistribución⁴⁵

Vale la pena mencionar que para este autor el tributo que todo ciudadano debe pagar, debe ser cierto y determinado y de ningún modo arbitrario, pues todo debe ser claro y definido tanto como quien tributa como para terceros, pues de no ser así este estaría a disposición de la autoridad competente. Así lo afirma Smith:

“El Tributo que cada individuo está Obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y de modo ninguno arbitrario. El tiempo de su paga, el modo del pagamento, la cantidad que ha de pagarte, todo debe orar claro, llano, e inteligible para el contribuyente, y para cualquiera otra persona.”⁴⁶

⁴⁵ Opcit, Tobón, p,180

⁴⁶ Ibíd., Smith, Adams.

Para Bahl Martinez y traducido por Tobón & Muñoz:

“En Colombia, uno de los mecanismos más utilizados para promover la autonomía de los gobiernos locales, desde un aspecto presupuestal, ha sido el recaudo del impuesto predial. Además de incrementar los ingresos municipales, este impuesto tiene muchas ventajas; primero, la elasticidad de los ingresos en respuesta a los cambios en la base gravable (el valor de los predios); segundo, la posibilidad de establecerlo de manera progresiva, en la medida en que, para los predios que tengan un mayor valor, sus propietarios contribuyan en mayor proporción; tercero, bajo ciertas circunstancias, es un impuesto que se ajusta a la realidad de los servicios públicos de que dispone cada predio”⁴⁷

“No obstante, se han identificado algunas desventajas que presenta el impuesto predial, entre las que se destacan, el alto costo que representa contar con los mecanismos necesarios para determinar en forma precisa el valor de los predios y las dificultades políticas que enfrentan los gobernantes cuando se proponen incrementar la base gravable o las tarifas del impuesto”

Para el caso actual en este país son muchas las empresas y personas quienes en muchas ocasiones buscan la forma de evadir los impuestos que le corresponde declarar, violando así las leyes y logrando evitar los diferentes sistemas que tiene estado para verificar las posesiones y riquezas que cada ciudadano tiene.

Si bien es cierto Smith en su obra siempre habla de renta o tributo bien sea para los gastos del soberano, o el gasto público, siempre hay que tener presente que un gobierno se sostiene es por lo que el pueblo tributa y una vez más demuestra la importancia y la necesidad y de pagarlos, para que el estado pueda cumplir con su objeto social.

⁴⁷ Opcit, Tobón & Muñoz P, 182

5.1.3 De la hacienda pública

Para hablar sobre hacienda pública, se toma el concepto del Banco de la República el cual dice que:

“el estudio que lleva a cabo la disciplina de la hacienda pública busca lograr tres objetivos fundamentales: la redistribución para dar un mayor bienestar a la población por medio de una distribución más equitativa de los recursos, la estabilidad y, por último, el desarrollo de la economía, objetivos que, si se cumplen, permiten el buen desempeño presente y futuro del país.”⁴⁸

Por lo anterior, se puede afirmar que una buena administración de los recursos públicos llevara a un buen desempeño de las obras que se tengan que realizar por parte de las entidades gubernamentales, y así brindar una mejor calidad de vida con los servicios que demanda la comunidad para poder tener una vida digna.

La hacienda cumple una función en el recaudo por ejemplo Restrepo ⁴⁹ es: “El estudio de la forma en que se logran los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos y gastos públicos, dirección de la administración de la deuda y las transacciones correspondientes, siendo uno de sus fines la redistribución de la riqueza”.

Según Herrera⁵⁰ , para que los municipios cumplan con una función administrativa eficiente y para que puedan llevar a cabo sus funciones, cometidos, deberes y obligaciones que le han sido fijadas, por la carta Magna, así como las leyes, se

⁴⁸ BANCO DE REPUBLICA. Subgerencia Cultural del Banco de la República. Hacienda pública. Año 2015, documento en [línea]: http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/hacienda_publica Consultado en 2018.

⁴⁹ RESTREPO SALAZAR. Juan Camilo. La Hacienda Pública. 1996.

⁵⁰ HERRERA, Wilson. Aspectos particulares sobre organización y funcionamiento municipal. En revista de derecho, Universidad del Norte, 2002

requiere de una organización estructural básica que responda racionalmente no sólo a sus aspiraciones y necesidades sino a sus recursos y posibilidades reales.

Es así, que en el artículo 209 de la Constitución establece, primeramente, que la función administrativa se hace mediante la descentralización, después, en el artículo 318 constitucional, inciso primero, se determina que los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de zonas rurales y, finalmente, el artículo 69 de la Ley 489 de 1998 determina que las entidades descentralizadas en el orden Distrital y Municipal se crean o autorizan por acuerdos. De esta misma manera los tributos deben ser determinados bajo el criterio de Ley orgánica conforme a un plan de desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, menciona el artículo 342 de la Carta en concordancia con la expedición de la Ley 152 de 1994 como Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que, según su propio texto, se aplica tanto a la Nación como a los entes territoriales y a los organismos públicos de todo orden. Al aplicar los lineamientos generales de la citada Ley, al caso de la Administración Municipal se puede afirmar los siguientes criterios y reglas:

1. Que las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación dentro del marco de competencias que les ha impuesto la Constitución y la ley, por lo que deberán tener en cuenta lo importante que es mantener la coherencia en las políticas y estrategias generales trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Que las autoridades en materia de Planeación Municipal lo son básicamente, el alcalde, el Consejo de Gobierno Municipal y la secretaría de departamento administrativo u oficina de Planeación, según el caso, y las instancias en esa misma materia lo son, primeramente, los concejos distritales o municipales y entidades territoriales indígenas que tengan ese carácter, y en segundo lugar, los consejos territoriales de planeación municipal.

Las dos premisas anteriores, cuyo fin es la de plantear que el estado como función de control territorial y parte de la función orgánica debe garantizar el verdadero ciclo de los recursos y la forma como se van a obtener, es por eso que desde el concepto de tributo

Se entiende por tributo o impuesto aquellas erogaciones económicas que el Estado, a través de los entes públicos legitimados para el efecto, impone obligatoriamente a los particulares, sin que se les asegure una contraprestación concreta por ellas y sólo para atender las cargas u obligaciones constitucionales y legales del ente público.

Como puede verse, el impuesto es una de las formas de ingreso para las entidades estatales que tienen la capacidad jurídica de aplicarlos, tales como la Nación y las entidades territoriales. Esta forma de ingreso suele confundirse, en ocasiones, con otras modalidades de ingreso que tienen características diferentes, como las llamadas contribuciones parafiscales o que esencialmente, no tienen carácter tributario, como las tasas, las multas y los recursos contractuales.

Mientras el impuesto se entiende, a la erogación que se impone de manera directa, definitiva y sin contrapartida para atender las inversiones y gastos estatales, las tasas son erogaciones no definitivas que implican contraprestación con una equivalencia parcial, como los pagos por los servicios que van destinados a su propio sostenimiento; las multas son sanciones económicas, y las contribuciones parafiscales son obligaciones económicas que se imponen legalmente a un sector para destinarlas a su propio beneficio, como las cuotas a los Seguros Sociales.

Se entiende por potestad impositiva de los municipios la Corte Constitucional en el análisis de la misma y, concretamente la del impuesto predial. Expresa: “es una imposición de carácter general pues opera sobre todas las clases de propiedad raíz acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es justo y equitativo pues quien posea más predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento más favorable a la vivienda popular y la pequeña propiedad

rural que sólo paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor” C-467 de 1993⁵¹,

Las entidades territoriales pueden establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que, como puede apreciarse, es una norma que no sólo insiste en la expresión establecer y nunca crear, sino que, al leer su propio contexto, podemos observar que esa posibilidad la otorga como uno de los derechos que la misma norma le entrega como expresión del goce de la autonomía para la gestión de sus intereses que le declara inicialmente sujeta a que se ejerza dentro de los límites de la Constitución y las leyes.

De conformidad con el marco normativo el Impuesto Predial o Catastral es la erogación o imposición económica que se exige teniendo en cuenta el avalúo que en cada caso tienen los diferentes bienes inmuebles integrados en el censo de propiedad inmueble del municipio denominado Catastro, y ha sido regulado por la leyes 14 de 1983, 50 de 1984, 55 de 1985 y 75 de 1986 y el decreto reglamentario 3496 de 1983, normas que fueron codificadas más tarde por el decreto 1333 de 1986 hasta cuando la Ley 44 de 1990 decidió unificarlo con el impuesto de parques y arborización, el de estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral, lo llamó “Impuesto Predial Unificado” y reguló todo lo relativo a su base gravable, la tarifa del impuesto, los límites y los ajustes anuales de la base, así como todo lo referente al catastro municipal y a su avalúo.

Mientras que una Contribución de Valorización. tiene su fundamento constitucional actual en el segundo inciso del artículo 82 superior, el cual considera que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común, y se define, o lo establece el inciso 2 el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 al establecerla, como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local.

⁵¹ COLOMBIA. Sentencia C-467 de 1993. M. p. Carlos Gaviria Díaz

5.2 Marco conceptual

El presente marco conceptual constituye los referentes temáticos que centran la investigación abordada en cada capítulo, por consiguiente, se mencionan los siguientes conceptos relacionados con el componente teórico antes mencionado.

5.2.1 Impuesto predial y complementario.

El impuesto predial es un gravamen que hace parte de los tributos el cual recae sobre los bienes raíces y se generan por la existencia de un predio, de tipo rural o urbano. Cada municipio es encargado de su recaudo y los ingresos que recibe el estado como sujeto activo lo destinaran de acuerdo con la política fiscal, un buen recaudo depende de los bienes que tengas su valorización de conformidad con las normas establecidas.

Para el desarrollo de la presente investigación se tomó como referente la Ley 79 de 1913, mediante la cual se creó el Impuesto predial como un tributo que podía ser recaudado en la ciudad de Santa fe de Bogotá, y que dio inicio al que podría ser uno de los ingresos más representativos a nivel municipal. Este tributo es el que grava la propiedad inmueble con base al avalúo catastral.

Otro referente a tener en cuenta es la creación de la ley 84 de 1915, solo dos años más tarde con lo que se dio atribuciones para que se creara por parte de los concejos municipales a nivel nacional el recaudo por ese mismo impuesto.

Por otra parte, la Ley 14 del año 1983 estructuró formalmente el impuesto predial, junto con normas de orden catastral que permitieron su aplicación y administración. “En la actualidad este tributo constituye la segunda entrada por ingresos

municipales, siendo el impuesto de industria y comercio el primero en generar recursos propios para los entes territoriales”⁵².

5.2.1 Base Gravable

Como lo ha explicado la jurisprudencia en el concepto 155-03, la base gravable se define “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”⁵³.

5.2.2 Catastro

El uso de este término está fuertemente influenciado por la decisión de Napoleón de establecer un catastro fiscal en Francia a principios del siglo XIX. A partir de este momento, esta palabra ha venido teniendo sistemáticamente un significado asociado a la clasificación y valoración del territorio, bajo el control de un gobierno central. Las Naciones Unidas (1985) adoptó la siguiente definición: “El Catastro es un inventario público de datos de la propiedad ordenados metódicamente de un país o distrito basado en el levantamiento de sus límites: tales propiedades están sistemáticamente identificados con identificadores únicos. Los linderos de la propiedad y el identificador de la parcela están normalmente mostrados en mapas a escala grande”⁵⁴.

El Congreso colombiano con la expedición de la Ley 14 de 1983, definió el catastro, como un inventario de carácter multifinalitario, con lo cual se pretende dar a las autoridades locales los instrumentos adecuados para la planificación municipal. En

⁵² ESTUPIÑAN VELASCO, Ricardo y OTALORA CRISTANCHO, Claudia. Gestión tributaria para municipios. Medellín : Gruemproneg S.A.S, 2015.

⁵³CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Concepto C-155-03, documento en [línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-155-03.htm> consultado en 2018

⁵⁴ STEUDLER, D. RAJABIFARD, A. and WILLIAMSON, I. (2004). Evaluation of Land Administration Systems. Land Use Policy. 21 año 2004. 371- 380.

el Decreto reglamentario de la Ley 14 complementando la anterior definición establece: “el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”.

Administrativamente, el catastro colombiano tiene la particularidad de ser desconcentrado y descentralizado desde el punto de vista de la administración pública. Desconcentrado porque existe una entidad de carácter nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cuya oficina principal está en la capital de la República con oficinas territoriales a lo largo de las regiones del país y es descentralizado porque hay un departamento que administra el catastro independientemente del IGAC, como Antioquia y las tres ciudades con mayor número de habitantes: Bogotá, Cali y Medellín.

5.2.3 Contribuyente

La palabra contribuyente viene del vocablo contribuir, término que a la vez viene del latino “contribuere”. En la constitución política, de 1991 se encontró que en el artículo 95, numeral nueve, establece que es deber de todo ciudadano contribuir con los gastos y las inversiones del estado.

Es allí donde se origina el término contribuyente, puesto que es deber constitucional y social que todo ciudadano deba aportar, contribuir al sostenimiento del estado. Entonces, si todo ciudadano tiene la obligación de contribuir, quienes lo hagan efectivamente son en consecuencia contribuyentes de determinados impuestos.

El deber de contribuir también se encuentra consagrado como concepto en El Estatuto Tributario en su artículo 2, donde el contribuyente es todo aquel sujeto (entendida toda persona natural o jurídica) respecto de quienes se realiza el hecho generador del tributo.

Con relación al impuesto predial, el concepto de contribuyente “El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido),

mientras que el contribuyente del impuesto de patrimonio es determinado, porque aquel que figure inscrito como titular de derechos reales sobre el inmueble, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, debe incluir el valor del bien en su patrimonio fiscal.”⁵⁵

5.2.4 Impuesto Predial Unificado

Es un tributo de carácter municipal, autorizado para cobrar por los municipios de acuerdo a los predios existentes dentro su jurisdicción, su base gravable es el avalúo catastral, asignado por las autoridades catastrales. La tarifa es fijada por el Concejo Municipal para cada vigencia fiscal.⁵⁶

De conformidad con Iregui y otros

“El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales, su evolución puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo.”⁵⁷

⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-304/12, documento en [línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-304-12.htm> consultado en 2018

⁵⁶ CUELLAR, Diana. QUETE Sandra. Impuesto predial y catastro en Colombia. XIII Seminario sobre “Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria” Santa Cruz de la sierra, 2010 p, 9 Consultado en 2018

⁵⁷ Opc. Tic IREGUI, Ana y Otros, p, 1

5.2.5 Plusvalía (Concepto tributario)

La plusvalía no es un impuesto, ni una contribución, es una participación sobre el mayor valor del suelo. Más que un instrumento de recaudo, es un mecanismo de distribución de la riqueza que busca además evitar la especulación del suelo. Es el incremento en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo, trabajo o inversión del propietario, sino de acciones externas, tales como decisiones o actuaciones del ordenamiento territorial, inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general⁵⁸.

5.2.6 Predio

“Es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad, aunque esté atravesado por corrientes de agua pública.

* Se incluyen en esta definición los baldíos, los ejidos, los vacantes, los resguardos indígenas, las reservas naturales, las tierras de las comunidades negras, la propiedad horizontal, los condominios (unidades inmobiliarias cerradas), las multipropiedades, las parcelaciones, los parques cementerios, los bienes de uso público y todos aquellos otros que se encuentren individualizados con una matrícula inmobiliaria, así como las mejoras por edificaciones en terreno ajeno”.⁵⁹

De acuerdo con el DANE:

“El Predio: es el inmueble perteneciente a una persona natural o jurídica, o a una comunidad, situado en un mismo municipio y separado por otro predio público o privado. Influyen en su avalúo el aspecto físico, jurídico y económico. Así: Área de terreno. Corresponde a la cantidad de terreno con

⁵⁸ LUNA SÁNCHEZ, David. Plusvalía, consideraciones generales. Bogotá. 2006

⁵⁹ CATASTRO BOGOTA. Unidad Administrativa especial de catastro. Ficha Técnica catastral. Documento en [línea] <https://www.catastrobogota.gov.co/es/node/364> consultado en 2018

que cuenta el predio visitado, medido en metros cuadrados (m²). El área total del predio puede estar desagregada en varias zonas geoeconómicas.

Valor del metro cuadrado de terreno. Corresponde al valor comercial del metro cuadrado de terreno del predio investigado, medido en pesos colombianos. Este valor solo debe ser calculado para las diferentes zonas geoeconómicas con que cuenta el terreno del predio investigado.

Área de la construcción. Corresponde a la cantidad de construcción habitacional con que cuenta el predio investigado, medida en metros cuadrados (m²). El área total construida del predio puede estar representada en más de una construcción con destino económico-habitacional.

Valor del metro cuadrado construido. Corresponde al valor comercial del metro cuadrado construido del predio investigado, medido en pesos colombianos. Este valor solo debe ser calculado de manera independiente, para cada una de las construcciones con destino económico-habitacional, con que cuenta el predio.”⁶⁰

5.2.7 Presupuesto

Según Burbano (1995)⁶¹. El presupuesto es la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado. También dice que el presupuesto es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un periodo, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos. En el caso de los presupuestos municipales, está

⁶⁰ DANE. Metodología índice de valoración predial. Documento en Línea [<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/IVP.pdf>] p, 17 consultado en 2018.

⁶¹ BURBANO RUÍZ, Jorge. Presupuesto, Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos. Editorial Mc Graw – Hill, Segunda Edición. Colombia 2001.

constituido por los ingresos de los impuestos, como por los gastos que se estiman realizar, en el período de un año, estimado por programas.

5.2.8 Tributo

Según la Real Academia Española (RAE)⁶², “es el impuesto, obligación de carácter económico que se establece con instituciones de distinto tipo. O es la carga que establece el uso o disfrute de un bien”. Para Romero y otros quien han hecho un recuento jurisprudencial de Colombia frente al concepto de tributo, por parte de la diferentes sentencias, consideran que en relación con el concepto del tributo, la jurisprudencia colombiana determina: el tributo “Desde el inicio de la Constitución Política de 1991, el concepto de “tributo” tema tan ambiguo ha sido tratado en sus ponencias por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, desde el punto de vista jurisprudencia”⁶³ continúan manifestando que “En ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (c.p. art. 15, inciso 4°), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios”⁶⁴

En concordancia con el análisis conceptual del tributo generado por los autores, es concordante con la siguiente apreciación “desde el ángulo constitucional, aquel ingreso público coactivo, establecido por ley, que se entrega a un ente público, de forma directa o indirecta, destinado a sufragar el gasto público y cuyo fundamento se halla en los principios de igualdad y solidaridad”⁶⁵

⁶² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE)

⁶³ ROMERO MOLINA, César. BERNAL S, Laura. SOTO C, Eleazar. El concepto de tributo en la jurisprudencia de la corte constitucional de Colombia. Revista DIXI vol 14 No 15 año 2012, p, 125

⁶⁴ Ibíd., ROMERO y otros p, 130

⁶⁵ Ibíd., p, 130

5.2.9 Contabilidad pública.

Hace parte la contabilidad de las entidades públicas o estatales, cuyo fin es llevar control y registro de los hechos económicos y sociales, de acuerdo con Cano y Pulgarin, consideran que:

*“La contabilidad pública constituye el subsistema de información contable encargado de la medición de los diferentes hechos financieros, económicos y sociales que realizan las entidades pertenecientes al sector público, de tal manera que, al ser comunicada a través de los estados contables, mejore ostensiblemente el manejo, control y gestión de los recursos estatales por parte de quienes tienen esta competencia. Hoy, por la importancia que reviste la contabilidad pública en Colombia, como base para un adecuado sistema de control, resulta importante rescatar su historia, la cual, como se registra en este escrito, no es ajena a la historia de la contabilidad financiera, toda vez que existen algunos rasgos gerenciales que comparten estas ramas especializadas de disciplina contable. Este documento describe la evolución de esta materia a partir del mismo descubrimiento de América, teniendo claridad de que las diferentes instituciones creadas entre 1492 y 1819, con el objetivo de vigilar y controlar los recursos, eran propias de la Corona Española y no de una "República Independiente" como si lo es la Colombia de hoy”.*⁶⁶

⁶⁶ CANO, Jairo. PULGARIN, Hernán. Revista contaduría universidad de Antioquia No 37, año 2000, p, 88

5.3 Marco legal

Para la elaboración del proyecto y en cumplimiento de la metodología diseñada en análisis documental, se presentan las leyes, decretos, acuerdos y demás normas en términos de referencia del eje temático así:

- **CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA**, Asamblea nacional constituyente, 1991.
- **LEY 14 DE 1983**, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y dictan otras disposiciones.”
- **LEY 87 DE 1993**, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.”
- **LEY 1454 DE 2011**, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”
- **LEY 75 DE 1986**, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.”
- **LEY 44 DE 1990**, “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.”
- **DECRETO 943 DE 2014**, “Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)”

6. ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN GUADALAJARA DE BUGA CON RELACIÓN A LA LEY 44 DE 1990.

En el capítulo que se abordará a continuación, se podrán observar 3 aspectos; el primero de ellos un acercamiento sobre el sistema nacional de recaudo, como segunda instancia mencionar la entidad encargada de dar lineamientos para la aplicación catastral como sistema Nacional; tercero un análisis de la aplicación de la Ley 44 de 1990 desde la función que deben hacer los municipios para actualizar el catastro, para ello se identificará cómo ha realizado el municipio de Guadalajara de Buga dicha actualización para los periodos 2012 y 2015.

6.1 SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO

Se puede entender al sistema nacional de catastro como aquel instrumento necesario, para poder “producir, analizar y divulgar información obtenida de los procesos catastrales para apoyar la administración y el mercado eficiente de la tierra, la protección jurídica de la propiedad y facilitar el intercambio de información con las diferentes entidades del Estado”⁶⁷

Adicionalmente, cuenta con unas características⁶⁸ las cuales son:

- Disponibilidad de trámites, productos y servicios vía WEB a nivel nacional.
- Gestión histórica de la información catastral.
- Arquitectura orientada a servicios.
- Gestión de procesos.
- Implementación de una plataforma tecnológica robusta
- Incorporación de dispositivos móviles en los procesos catastrales

⁶⁷ IGAC. Instituto colombiano Agustín Codazzi. Reunión Anual Comité permanente sobre el catastro en Iberoamérica CPCI y II Asamblea General, Bogotá D.C 2011 pptx, p, 4 Documento en [línea] http://www.catastrolatino.org/documentos/bogota2011/presentaciones/IGAC_Sistem_Nacional_Catastral.pdf

⁶⁸ Ibíd., p,5

- Catastro georreferenciado.
- Conservación dinámica en su componente jurídico
- Consolidación de información catastral a nivel nacional

El sistema nacional de catastro, afianzará algunos componentes que integran: procesos, datos geográficos, datos del negocio.

Con respecto a los procesos el sistema nacional de catastro revisa lo concerniente al núcleo predial el cual cuenta con formación, actualización y conservación a través de subprocesos como por ejemplo radicar trámites, asignar citas, ejecutar tramites, y validar. Con relación a los avalúos están (comerciales, índices de valoración, viviendas de interés social).

6.1.1 IGAC y sistema nacional de catastro

Con el fin de comprender sobre la entidad encargada de dar lineamientos para la eficiencia de la información, análisis y divulgación se procede a entender qué es el IGAC

“El IGAC, en su calidad de autoridad catastral para el país, determina las labores catastrales mediante la expedición de normas técnicas, y ejerce vigilancia para su cumplimiento. Cuenta con una Sede Central, 22 Direcciones Territoriales y 48 Unidades Operativas de Catastro, las cuales cubren la totalidad del territorio nacional con excepción de los Catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali”⁶⁹.

El IGAC tiene dentro de sus funciones misionales la formación, actualización y conservación del Catastro del país. La administración de la información catastral se realiza a través de bases de datos que permiten registrar los movimientos que van presentando los bienes inmuebles en sus aspectos físico, jurídico y económico⁷⁰.

⁶⁹ IGAC. Gestión Catastral “Proyectos especiales de catastro” el catastro, herramienta para el ordenamiento territorial, Estadísticas Catastrales p, 15. Documento en [línea] <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/3c7947004c993eeca7ffaf64a8e89bec/revista+completa+50.pdf?MOD=AJPERES>

⁷⁰ *Ibíd.*, 45

Por otra parte, los procesos de formación y de actualización catastral y la información de los predios se consigna en un documento denominado ficha predial, y posteriormente luego se digita en las bases de datos alfanumérica y gráfica. Sin embargo, en desarrollo de un proceso de modernización integral, el Instituto ha querido reemplazar de manera gradual la ficha predial análoga por un sistema digital, con el empleo de dispositivos móviles.

6.1.2 Antecedentes del IGAC

El catastro en Colombia tuvo como inicio en el Congreso Admirable de la época del año 1821, cuyos fines fiscales, se dispuso que los jueces políticos constituyeran el Gran Libro o Catastro General del Cantón.

A partir de 1958 todas las oficinas departamentales de catastro quedaron como dependencia del IGAC. Mediante la Ley 14 de 1983 se determinó como responsabilidad del IGAC la formación, actualización y conservación catastral en el territorio nacional, excepto en el departamento y ciudades antes citadas, pero en todo caso, bajo sus normas técnicas, control y supervisión.⁷¹

El Sistema Nacional de Catastro está regulado por la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de ese mismo año y la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, donde se creó un marco jurídico que reglamenta los procesos catastrales. Sin embargo, debido a los adelantos tecnológicos y de la justa necesidad de modernizar algunos conceptos se expide la Resolución 070-IGAC/2011, la Resolución 1008-IGAC/2012 y la Resolución 1055-IGAC/2012.⁷²

El catastro actúa como un censo o un inventario que debe mantenerse actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a particulares, con

⁷¹ *Ibíd.*, 63

⁷² DNP. Departamento Nacional de Planeación. "Evaluación de procesos y resultados al sistema nacional de Catastro, p. 1 año 2012-2013. Documento en [línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha%20Autocontenida%20Catastro%20AUTOAJUSTADA.pdf>

el objetivo de poder tener una identificación física, jurídica, fiscal así como económica; a esta misma información catastral la constituye en un conjunto de datos de información del territorio basados en el predio es decir localización, extensión, uso, valor y propietario, y otros atributos que se consideren necesarios para tomar decisiones adecuadas sobre el territorio. Existen tres procesos catastrales (Formación, Actualización y Conservación)

La formación está determinada en aquellas operaciones destinadas a obtener cualquier información sobre los terrenos y edificaciones sobre aspectos físicos, jurídicos y fiscales también económicos de cada predio. Conforme lo establece Resolución IGAC No. 70 de 2011, Artículo 76.

Con respecto al segundo proceso catastral, indica el conjunto de operaciones en las que tiene como fin destinar los datos de formación, así mismo la eliminación de elementos económicos las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o productividad, obra pública o condiciones locales del mercado inmobiliario. Conforme lo establece Artículo 97 de la anterior resolución.

Por último, el proceso de conservación consiste en mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, así como mantener al día la base de datos entre notariado, registro y catastro, además deberán servir de elementos para poder liquidar el impuesto predial unificado y otros gravámenes. Conforme lo establece el Artículo 105 de la anterior resolución

6.1.3 Ley 44 de 1990 y su aplicación a la actualización catastral en Buga periodo 2012.

Respecto al avalúo catastral que enmarca la presente ley; la Ley 44 de 1990 y, decreto 1333 de 1986, art.17, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, y se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi recordó que la actualización catastral actual está basada en la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), que en su artículo 24 señala que:

“Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de 5 años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídica del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario... El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades”. La norma, en uno de sus párrafos señala que “El avaló catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al 60% de su valor comercial”.

Ahora bien, con relación a la normatividad, en el municipio de Guadalajara de Buga, un informe de auditoría de contraloría departamental del Valle del Cauca, en donde manifiesta para el año 2012, el municipio no había hecho una actualización catastral, incumpliendo lo que ordena la Ley 44 de 1990 y en concordancia con la Ley 1450 del Plan Nacional de desarrollo. manifestándose como un hallazgo administrativo, aclaran que la evaluación que se llevó a cabo en Buga se practicó de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría con enfoque integral prescritos por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

Dichos hallazgos consideran lo siguiente: *“La entidad no ha realizado la debida actualización catastral desde el año 2006, por tanto, se tipifica como una falta grave ya que están incumpliendo lo estipulado en la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), en su artículo 24 señala:*

“Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de 5 años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídica del catastro

originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.”⁷³

“La totalidad de los predios del municipio, no se encuentran debidamente depurados, dificultando identificar los verdaderos contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, así mismo se evidencia falencias por cuanto la renta potencial es incierta; el no contar con una base de datos real, no permite ejercer las funciones de cobro, proceso persuasivo, coactivo y demás funciones de control. Esta situación va en contra de las funciones primordiales de todos los servidores públicos como es la eficiencia, eficacia y transparencia en su actuar”

“No se evidencian actos administrativos, mediante los cuales se establezcan las exclusiones ó exenciones de los predios cuantificados, correspondientes a los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil: los parques naturales o públicos de propiedad de entidades estatales y municipales, donde se establezca la depuración del valor de los mismos”

Respecto a los hallazgos antes mencionados la entidad contestó:

“La Administración Municipal adelanta trámites y gestiones con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con el fin de dar cumplimiento a la obligación legal de realizar la actualización catastral. Es por eso que en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 - “Buga para vivir mejor” aprobado mediante Acuerdo 013 de Junio del 2012, se incluyó en el Sector: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, el Programa: GESTION FISCAL, proyecto: CATASTRO DE PREDIOS EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

⁷³ CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Informe Final Auditoria especial de rentas departamentales y municipales CDVC-SOSCD-No-08 p, 15 documento en [línea] www.contraloriavalledelcauca.gov.co/descargar.php?id=4473

Ibíd., p, 15

DE BUGA, con el que se pretende hacer la actualización de la formación catastral de predios para la zona urbana y rural en los términos establecidos en la Ley 14 de 1983, con base en el cual se creó el Plan Plurianual de Inversiones para dar cumplimiento a esa obligación. Paralelamente la Administración Municipal recibió con fecha febrero 28 de 2012 – oficio 4762012EE740-01 la propuesta técnico económica Actualización catastral. Se recibió el 16 de marzo del 2012. Oficio 4762012EE1071. Referencia: Oficio OSP-420- 031-2012. En el cual se realiza entrega de la Resolución 070 de 2011, por el cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral, como también instrucción sobre la numeración predial vigente. El 6 de agosto del 2012. Oficio 4762012EE3964-01. Oficio el cual hace referencia al envió de hojas de vida para el curso de capacitación del Convenio IGAC-SENA en la Ciudad de Guadalajara de Buga. Mediante Oficio No. 4762012EE5618-01 del 10 de octubre de 2012. El IGAC informa que el Municipio ha cumplido cinco años desde la última actualización catastral realizada en el Municipio en el año 2006. Por lo anterior y como es de su conocimiento, debemos procurar acatar el mandato legal prescrito en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Ley 1450 de 2011 en su artículo 24 (Plan Nacional de Desarrollo) de mantener los catastros actualizados en periodos máximos de cinco años. Por tal motivo el IGAC informa que el Municipio será actualizado en el año 2013 y por tanto es necesario que la Administración Municipal disponga una partida presupuestal en el presupuesto de la vigencia 2013.

El Municipio desde el inicio del periodo administrativo 2012 – 2015, ha adelantado todas las gestiones administrativas, financieras y presupuestales para la firma del Convenio con el IGAC, con el objeto de realizar la actualización catastral. No obstante, fue dicha entidad la que programó a Buga para la vigencia 2013, dado que las actualizaciones adelantadas en Municipios en la vigencia 2012, las acordaron en el 2011. Actualmente se tiene rubro presupuestal asignado, borrador de convenio, formación del

*personal y demás labores de aprestamiento institucional para asegurar que en la presente vigencia se cumpla con la obligación en referencia”.*⁷⁴

Ahora bien, con relación a los predios que no han sido totalmente identificados o depurados, el Municipio aclara que:

*“La totalidad de los predios que se encuentran en la base de datos del Impuesto Predial Unificado se encuentran actualizados de acuerdo con la información que suministra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los cuales contienen la información física, jurídica y económica de los predios en jurisdicción de Buga. Física ya que identifica los linderos del terreno y las edificaciones con sus respectivas medidas, jurídica ya que tiene el nombre del propietario o poseedor, y económica ya que establece el avalúo catastral de cada predio”*⁷⁵.

6.1.4 Gestiones sobre actualización catastral en Guadalajara de Buga.

De conformidad con lo anteriormente evidenciado en donde los hallazgos enmarcan un claro incumplimiento, el municipio inmediatamente hace las gestiones y se firma el contrato No. 326 de 2013, IGAC No. 4361 No. SPM-039-2013 proceso de Actualización Catastral en Guadalajara de Buga, el cual no se adelantaba en la ciudad desde el año 2006, en la resolución Numero 6022-000-050-2013 de 2013 “por la cual se ordena iniciar los trabajos de actualización de la formación catastral Jurídico Fiscal del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca”

RESUELVE: Artículo 1°. Ordenar la iniciación de los trabajos de Actualización de la Formación Catastral Jurídico Fiscal, de las zonas urbana y rural del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca, conforme a las disposiciones legales vigentes, establecidas por la Ley 14 de 1983 y su Decreto reglamentario número 3496 de 1983, así como en la Resolución número 70 de 2011,

⁷⁴ Ibíd., pp 41-52

⁷⁵ Ibíd., p 53

modificada por la Resolución número 1055 de 2012, ambas proferidas por la Dirección General del IGAC, a partir de la fecha de la presente resolución.

Con relación a la información de apoyo financiero para llevar a cabo el proyecto económico en Buga, se expidieron los siguientes elementos los cuales son referenciados en el acta de liquidación del contrato de fecha 14 agosto de 2013:

Tabla 3 Ejecución presupuestal del contrato

Valor	Referencia	Soporte
\$100.000.000	Aporte CVC	CDP (certificado disponibilidad presupuestal) 839 de marzo 2013.
\$500.000.000	Aportes Municipio de Guadalajara de Buga	CDP (certificado disponibilidad presupuestal) 2013-01-0019 de enero de 2013.

Fuente: elaboración propia

Respecto la ejecución del contrato su porcentaje fue realizado en un 100%

6.1.5 Cumplimiento de la Norma actualización catastral.

De conformidad con la Ley 44 de 1990, el municipio de Guadalajara de Buga, hasta antes del año 2012, no había realizado la actualización de los avalúos catastrales y dichos datos se confirman de acuerdo a lo expuesto en el informe de auditoría CDVC-SOSCD-No-08 que ya se mencionó anteriormente. Este cumplimiento de norma también obedece a que el municipio de Guadalajara de Buga tenía proyectado realizar todas las gestiones normativas pero que dependían del plan de desarrollo y el POT establecido desde el año 2000 hasta el año 2012.

Así mismo con el acuerdo 068 de 2000, por el cual se adopta el POT de Buga, se establece el plan a seguir y oficializar predios.

De acuerdo a lo anterior, después de dar marcha al proyecto, se logra tomar como referencia las cifras sobre el impacto que tuvo en el municipio de Guadalajara de Buga con la aplicación del proyecto con el IGAC.

Cantidad de predios: 38.000

Porcentaje de incremento entre el 2013 y 2014 con relación al avalúo de los predios fue: del 80%

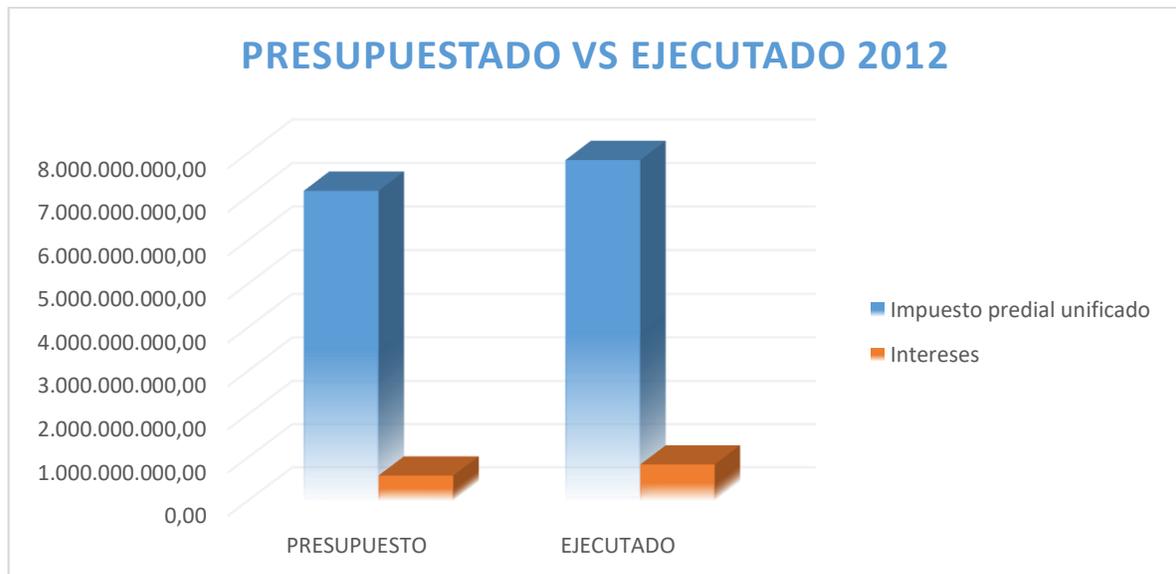
Los siguientes son los valores de eficiencia del recaudo:

Tabla 4 Eficiencia recaudo año 2012

RENTAS	PRESUPUESTO 2012	EJECUTADO 2012	% DE EJECUCION
Impuesto predial unificado	7.139.000.000,00	7.845.340.015,80	109,9%
Intereses	587.000.000,00	844.083.504,70	143,8%
TOTAL GRUPO PREDIAL	7.726.000.000,00	8.689.423.520,50	112,5%

Fuente: Secretaria de Hacienda Guadalajara de Buga

Tabla 5 Grafico Grupo Predial 2012



Fuente: realización propia

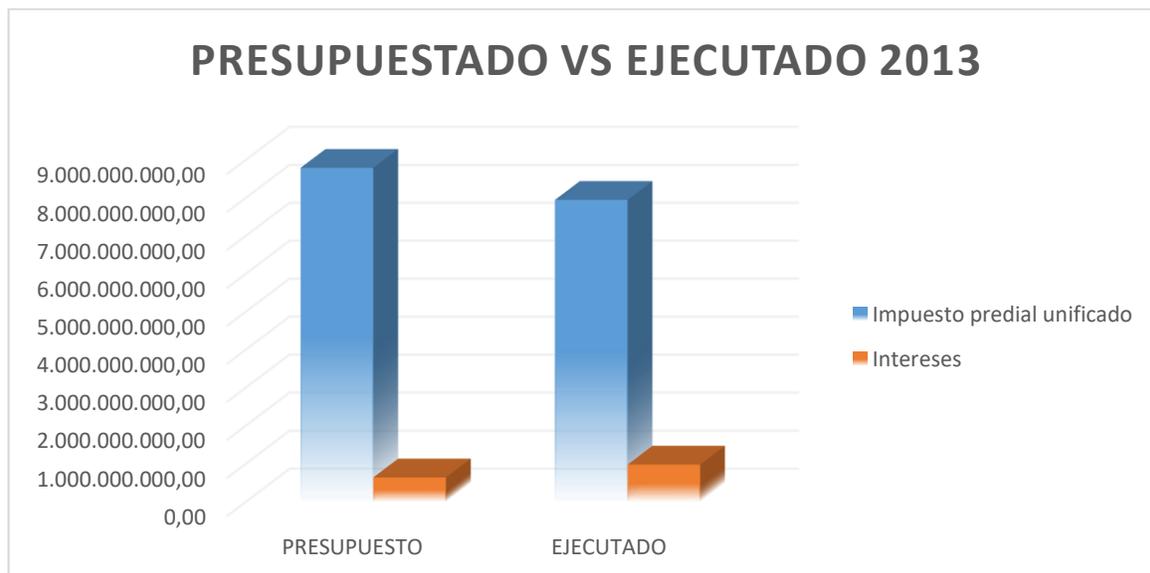
Cuando se da inicio en el año 2012, el municipio tenía proyectado recaudar por concepto de impuesto predial una suma contemplada en el presupuesto, al finalizar el año, el recaudo real fue positivo superando las expectativas la cual se pueden evidenciar en la tabla 4 y el grafico 5.

Tabla 6 Comportamiento grupo Predial 2013

RENTAS	PRESUPUESTO 2013	EJECUTADO 2013	% DE EJECUCION
Impuesto predial unificado	8.784.539.500,00	7.940.006.195,27	90,4%
Intereses	634.840.500,00	972.157.912,32	153,1%
TOTAL GRUPO PREDIAL	9.419.380.000,00	8.912.164.107,59	94,6%

Fuente: Secretaría de Hacienda Guadalajara de Buga

Tabla 7 Grafico Grupo Predial 2013



Fuente: realización propia

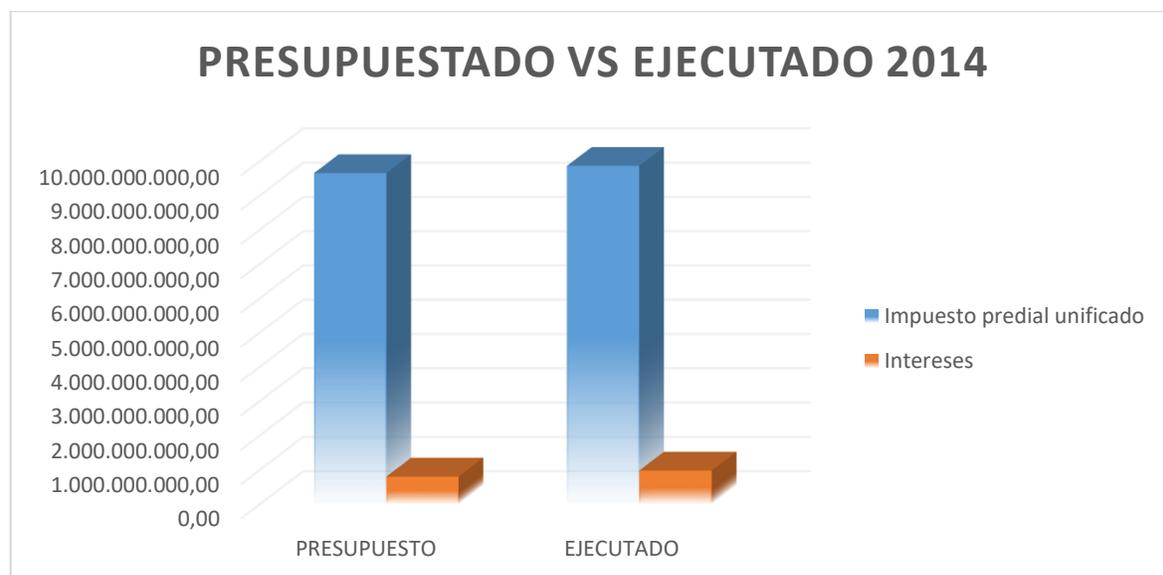
Posteriormente para el presupuesto del impuesto predial en el año 2013, el municipio decidió aumentar un poco más el recaudo con relación al acumulado del año 2012, sin embargo, el incremento proyectado de 8.784 millones de peso no fue lo suficientemente eficiente, puesto que la meta no fue superada en la expectativas, parte de esa situación se debe a que en principio el municipio para el año 2013, tuvo un mayor número de reclamos por el incremento acelerado de tarifas de un año a otro, por lo que el municipio consideró informar que obedecía a unas disposiciones gubernamentales dicho incremento.

Tabla 8 Comportamiento grupo Predial 2013

RENTAS	PRESUPUESTO 2014	EJECUTADO 2014	% DE EJECUCION
Impuesto predial unificado	9.653.690.889,45	9.863.638.345,04	102,2%
Intereses	800.976.145,00	976.354.436,86	121,9%
TOTAL GRUPO PREDIAL	10.454.667.034,45	10.839.992.781,90	103,7%

Fuente: Secretaría de Hacienda Guadalajara de Buga

Tabla 9 Grafico Grupo Predial 2014



Fuente: realización propia

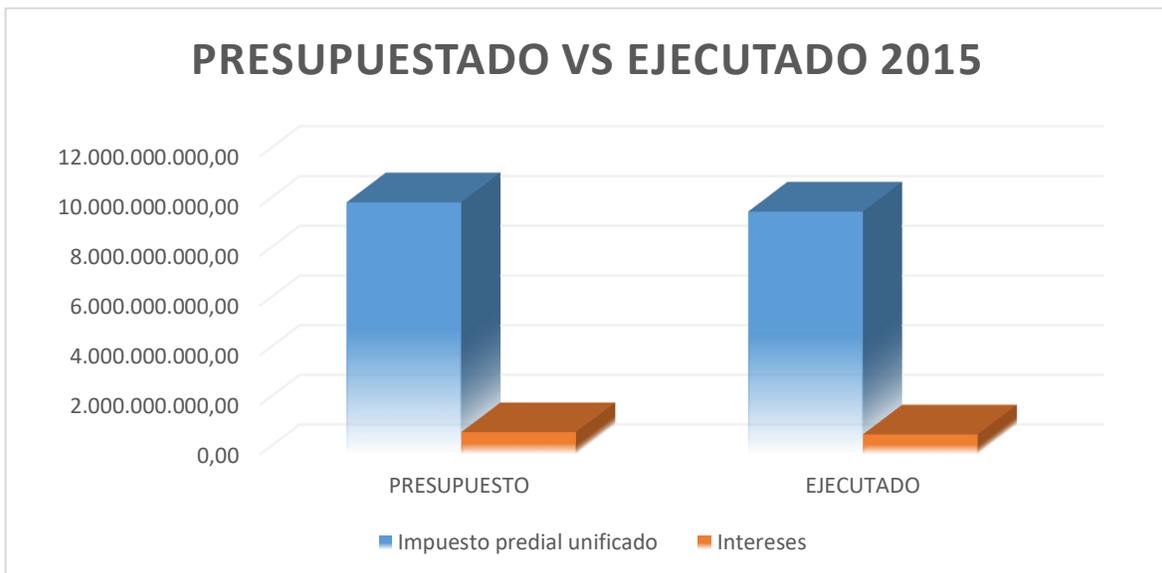
De acuerdo a la tabla anterior por tratarse de unos ingresos muy importantes para el municipio y que fueron afectados en la eficiencia del recaudo durante el año 2013, el municipio decide proyectar lo que efectivamente no recaudó más la vigencia para el año 2014; este recaudo fue positivo puesto que al final el año 2014, las vigencias anteriores que se habían dejado de recaudar superaron la meta estipulada.

Tabla 10 Comportamiento recaudo año 2015

RENTAS	PRESUPUESTO 2015	EJECUTADO 2015	% DE EJECUCION
Impuesto predial unificado	10.136.375.433,45	9.766.657.943,16	96,4%
Intereses	885.015.190,80	792.738.223,34	89,6%
TOTAL GRUPO PREDIAL	11.021.390.624,25	10.559.396.166,50	95,8%

Fuente: Secretaría de Hacienda Guadalajara de Buga

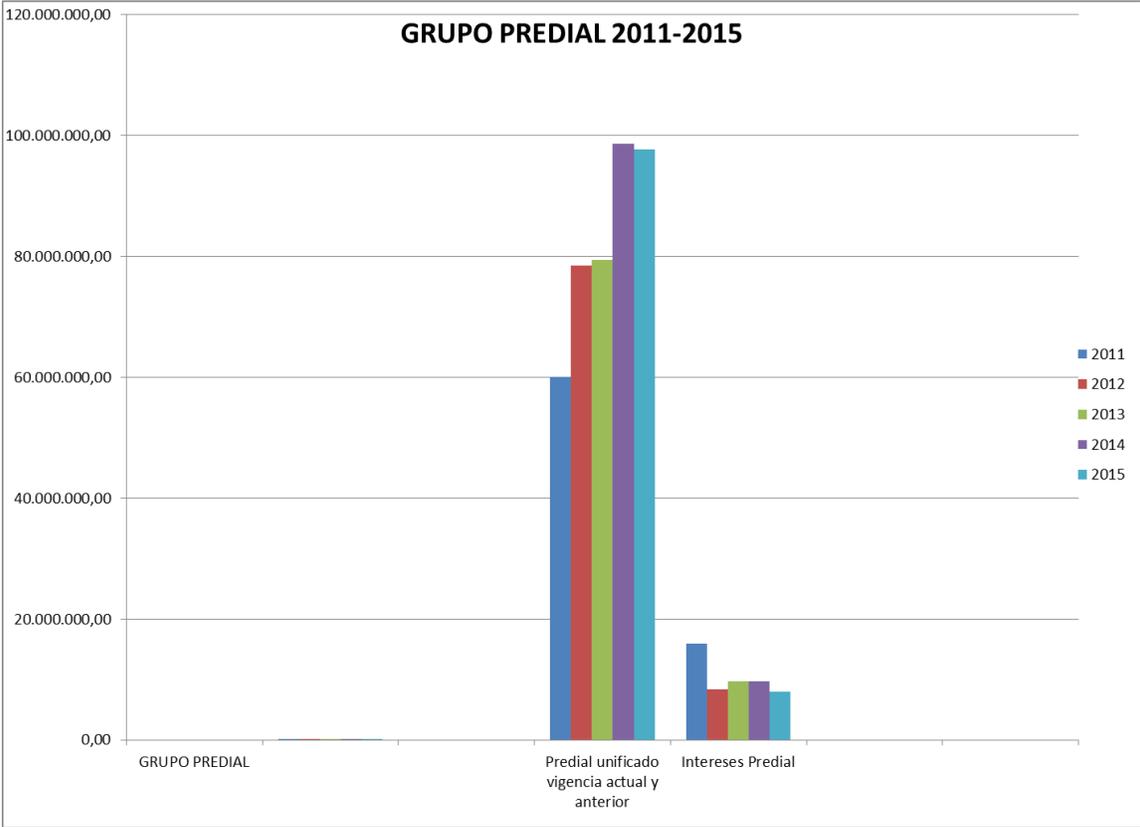
Tabla 11 Grafico Grupo Predial 2015



Fuente: realización propia

Con relación a la eficiencia del recaudo del año 2015, el municipio después de hacer un proceso de valorización de los predios determinó que el potencial de recaudo incluyendo intereses de mora superarían los 11 mil millones de pesos, sin embargo, no fue eficiente, pues tan solo se logró recaudar 10.559 millones y no superó las expectativas proyectadas. De esta manera logro una eficiencia del 95%.

Tabla 12 Grafico Grupo Predial 2011-2015



Fuente: Secretaría de Hacienda Guadalajara de Buga

Como se puede evidenciar en la gráfica, se observa un aumento significativo en los ingresos por impuesto predial para el año 2014, si se tiene en cuenta que la última actualización catastral se realizó en el año 2013 y que sus efectos se verían reflejados en el siguiente período, este es el testimonio en cifras que confirma la efectiva gestión que se realizó por parte de la Secretaria de Hacienda utilizando la ya mencionada actualización catastral como mecanismo para la gestión de los

futuros ingresos que recaudaría el municipio por el rubro de Impuesto predial, sin embargo, si se observa bien la gráfica, se puede analizar que para el siguiente período (año 2015), hubo una leve disminución en los ingresos, vale la pena acotar que las tarifas fijadas por acuerdo municipal para ese periodo, fueron inferiores a las tarifas del año anterior, se podría decir que esa sería una de las razones principales por la cual hubo esa leve disminución en los ingresos para ese año, sin dejar de lado que quizá la maniobra por parte de la secretaria sería un incentivo y así los contribuyentes cumplirían con sus obligaciones tributarias.

Tabla 13 Porcentaje de variación del recaudo

RENTAS	VARIACION COMPARATIVO EJECUTADO 2012 VS 2013	VARIACION COMPARATIVO EJECUTADO 2013 VS 2014	VARIACION COMPARATIVO EJECUTADO 2014 VS 2015
Impuesto predial unificado	1,21%	24%	-1%
Intereses	15,17%	0%	-19%

Fuente: Secretaría de Hacienda Guadalajara de Buga

Los anteriores cuadros muestran que el municipio en cumplimiento de la norma, aplicó el marco de la regulación del POT con relación al objetivo de valoración de los predios, se considera que tuvo un impacto positivo frente al recaudo, especialmente en el año 2013-2014 representando un 24% evidenciando con esto la importancia que tuvo la actualización catastral ejecutada en el año 2013, mientras que para el año 2014-2015 su eficiencia disminuye por factores que tuvieron que ver quizás por falta de una mejor gestión a la hora de planear los objetivos con los cuales se llevaría a cabo un mejor recaudo y también en lo que se refiere a descuentos aplicados a mora de periodos anteriores, según lo manifestó el encargado del área de hacienda del municipio.

6.2 IDENTIFICACIÓN DE PREDIOS PARA EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DEL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 2012 Y EL 2015

En el presente capítulo, se evidencia la metodología que aplicó el municipio de Guadalajara de Buga, para identificar dicha metodología fue necesario indagar directamente a las personas que hacen parte del proceso en el área de impuestos, por lo cual se halló que el municipio solo suministró información descriptiva del proceso, mas no aportó a esta investigación un esquema de planificación del mismo, de los resultados del proyecto paso a paso.

6.2.1 Pasos de la identificación de los predios.

El municipio a través de hacienda, manifestó que tenía una base de datos en donde se incluía información de los propietarios, dicha base de datos fue solicitada por el IGAC, entidad encargada de ejecutar el proyecto de actualización catastral, esta base de datos incrementó en un porcentaje adicional entre el 2012 al 2015, su evidencia fue por las viviendas que se construyeron en el sector sur de la ciudad, así como predios rurales y núcleos los cuales quedaron, en un promedio del 5.4 % sobre la base que tenían.

Con relación a la revisión del proyecto se manifestó que no se planificó ni se diseñó un sistema presupuestario de qué cantidad de dinero se iba recaudar en impuestos, pues, no se tenía con certeza cuantos predios nuevos iban a encontrar o alimentar la nueva base de datos.

6.2.2 Mecanismo implementado por la Secretaría de Hacienda.

Lo primero que indicaron es que tenían claro que los reportes de reconocimiento de los ingresos corrientes del municipio, no eran lo suficientemente ajustados a la realidad, por lo que se apoyaron en los hallazgos encontrados por la contraloría donde manifestaba que el municipio aún no había hecho el cumplimiento de la norma de actualización catastral, sin embargo, por esa disposición tomaron como referencia lo siguiente:

Predios actuales, nombre e identificación de propietarios, identificación de predios, deudas vigentes y de periodos anteriores, estratificación, tipo de predios urbanos o rurales, valor del impuesto en vigencia.

Seguidamente tomaron como referencia dicho reporte y se presentó al IGAC, el cual ejecutó la nueva actualización, que fue entregada a través de la firma de un contrato.

Tuvieron en cuenta que parte de la no realización de los ingresos fiscales en el recaudo obedeció también a que existían predios que están excluidos y exentos del pago de impuesto predial, por lo tanto, la Secretaría de hacienda es quien identifica dichos predios.

El mecanismo de control de las bases de datos está concentrado a través de comunas, por lo cual, en hacienda pueden correlacionar las bases de datos, y así generar la facturación para proyectar los impuestos. Según las cifras presentadas por la secretaria de hacienda, las comunas de Guadalajara de Buga hasta la fecha del año 2015 estaban conformadas así:

Tabla 14 Comuna 1

MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA		
DIVISION POR COMUNAS, CODIGOS DE BARRIOS Y URBANIZACIONES		
ESTRATOS PREDOMINANTES		
COMUNA 1		
CODIGO	BARRIO Y URBANIZACION	ESTRATOS
101	BARRIO EL MOLINO	2
102	BARRIO LA REVOLUCION	2
103	BARRIO SANTIAGO VERGARA CRESPO	2
104	BARRIO ALTO BONITO	1
105	BARRIO LA ESPERANZA	3
106	URBANIZACION SAN VICENTE	2
107	URBANIZACION CLUB DE LEONES	2
108	URBANIZACION ALTOS GUADALAJARA 1	4
109	URBANIZACION ALTOS GUADALAJARA 2	3
110	URBANIZACION LOS ALMENDROS	3
111	URBANIZACION ALTAMIRA	2
112	URBANIZACION PRADOS DE ORIENTE I II	3

Fuente: Alcaldía de Buga.

De acuerdo a la tabla anterior, el municipio para poder realizar la identificación de los predios utilizó la sectorización a través de comunas, por lo cual la comuna 1 está

compuesta por el sector oriental de Guadalajara de Buga, los estratos que predominan en dicha comuna están representados especialmente por los niveles 2 y 3 del nivel socioeconómico.

Tabla 15 Comuna 2

COMUNA 2		
CODIGO	BARRIO Y URBANIZACION	ESTRATOS
201	BARRIO SAN ANTONIO	2 3
202	BARRIO SANTA BARBARA	2 3
203	BARRIO FUENMAYOR	2
204	URBANIZACION BELLO HORIZONTE	2
205	URBANIZACION COOVIPOF	1
206	BARRIO LAS PALMAS	1
207	URBANIZACION LAS PALMAS	1

Fuente: Alcaldía de Buga.

Tabla 16 Comuna 3

COMUNA 3		
CODIGO	BARRIO Y URBANIZACION	ESTRATOS
301	BARRIO EL DIVINO NIÑO	2
302	BARRIO SUCRE	2
303	BARRIO PALOBLANCO	2
304	BARRIO LA CONCORDIA	2
305	URBANIZACION LA CONCORDIA	2
306	URBANIZACION VALLE REAL	2
307	ALBORES DE SANJUANITO	2

Fuente: Alcaldía de Buga.

Tabla 17 Comuna 4

COMUNA 4		
CODIGO	BARRIO Y URBANIZACION	ESTRATOS
401	BARRIO RICAUTE	2 3
402	BARRIO JOSE MARIA CABAL	2 3 4
403	BARRIO LA MERCED	2 3
404	BARRIO LOS ANGELES	3
405	BARRIO AURES	3
406	URBANIZACION PRADOS DE LA JULIA	4
407	URBANIZACION PRADOS DEL SUR	4
408	URBANIZACION PORTALES DEL RIO	4
409	URBANIZACION SANTA RITA	3
410	URBANIZACION PARQUE DE SANTA RITA	3
	TORRES DE ALICANTES	3

Fuente: Alcaldía de Buga.

Tabla 18 Comuna 5

COMUNA 5		
CODIGO	BARRIO Y URBANIZACION	ESTRATOS
501	BARRIO LA AVENTURA	3
502	BARRIO POPULAR	2 3
503	BARRIO MARIA LUISA DE LA ESPADA	2 3
504	BARRIO JORGE ELIECER GAITAN	1
505	BARRIO EL JARDIN	2
506	BARRIO LA HONDA	1
507	BARRIO SAN MARINO	2
508	URBANIZACION CARACOLI	2
509	URBANIZACION LOS ROSALES	1
510	URBANIZACION BALBOA	1
511	URBANIZACION EL EDEN	1
512	URBANIZACION CIUDEDELA COMFENALCO	3
513	URBANIZACION BRISAS DEL NORTE	3
514	PADRES REDONTERISTAS	1
515	BALBOA FASE II	1
516	BALCONES DEL NORTE	2
517	SAN JOSE OBRERO	1
518	URBANIZACION ANA MARIA	2
519	LOS GIRASOLES	1
520	URBANIZACION UNINORTE	1
521	URBANIZACION ENTRE VALLE	2

Fuente: Alcaldía de Buga.

Tabla 19 Comuna 6

COMUNA 6		
CODIGO	BARRIO Y URBANIZACION	ESTRATOS
601	BARRIO EL CARMELO	4
602	BARRIO STAMBUL	4
603	BARRIO EL ALBERGUE	3 4 5 6

Fuente: Alcaldía de Buga

La secretaria de hacienda además aceptó los procesos de interventoría donde se vinculaban factores de reconocimiento sobre los predios actuales, a medida que el IGAC iba presentando fases del proyecto por comunas, la secretaria fue almacenando la nueva base de datos, con ello los valores de incremento de un año a otro fueron evidenciados en las facturas del impuesto predial de los contribuyentes. El reconocimiento de dichos bienes generó un incremento del 5.4%, como ya se mencionó anteriormente, y puede evidenciarse la siguiente tabla.

Tabla 20 Historial de Predios

AÑOS	2006	2012	2013	2014	2015	%	VARIACION PORCENTUAL
URBANO	25947	29331	29854	30733	31643	82.9	3.0
RURALES	4051	4675	4690	6357	6510	17.1	2.4
TOTALES	31258	35595	35968	37090	38153	100	5.4

Fuente: Alcaldía Guadalajara de Buga.

6.3 Metodología aplicada para identificación de nuevos predios y su avalúo.

En el presente capítulo, se evidencia cual fue el proceso metodológico aplicado por el municipio frente a los nuevos predios y su correlación del incremento del 5.4% de variación porcentual.

6.3.1 Metodología desarrollada

Es importante recordar que, si bien es cierto el municipio de Guadalajara de Buga, realizó un mecanismo de identificación y llevo a cabo la valorización de los predios, el IGAC fue quien ejecutó el proyecto, no obstante, se requirió que aportaran un informe más amplio y detallado “informe de resultados” para lo cual se tuvo limitación para el respectivo proceso de análisis, pues consideran que en Buga, solo reposa informes de ejecución los cuales son anexos privados y de caso contrario se deben adquirir haciendo un pago al IGAC, cifras que no se consideran en la presente investigación.

No obstante, se logra tener otros datos que son importantes y relevantes para el proyecto lo que permitió dar alcance al mismo, considerando que:

El IGAC recibió las bases de datos de identificación de predios por parte de hacienda, estos los correlacionó con planeación por lo que definió dicha institución lo siguiente:

Tabla 21 Predios urbanos

 PREDIOS URBANOS		
AÑOS	PREDIO	VARIACION
2012	29.331	0,0
2013	29.854	1,8
2014	30.733	2,9
2015	31.643	3,0

Fuente: IGAC

Tabla 22 Predios rurales

 PREDIOS ZONA RURAL		
AÑOS	PREDIO	VARIACION
2012	4.675	0,3
2013	4.690	35,5
2014	6.357	2,4
2015	6.510	

Fuente: IGAC

Como se puede observar durante los años 2012-2015, el municipio tuvo un incremento del 5.4% de nuevos predios. Adicionalmente manifiestan que hasta el año 2015, los avalúos según las zonas quedaron así:

Tabla 23 Predial avaluado urbanos

Predios Urbanos		
Estrato	Cantidad	Suma de Avalúos
1	5.286	186.711.832.000
2	13.576	779.332.721.000
3	6.686	636.464.562.000
4	3.794	585.985.386.000
5	1.832	227.175.407.000
6	86	24.031.563.000
Subtotal	31.260	2.439.701.471.000

Fuente: Secretaría Hacienda de Guadalajara de Buga

El total de predios avaluados hasta el año 2015, quedó incorporado dentro del nuevo presupuesto más de dos mil millones de pesos, cifras que hacen parte de la identificación de los predios urbanos.

Tabla 24 Análisis predial avaluado urbanos

PREDIOS URBANOS					
Estrato	Cantidad	% participación cantidad	Suma avalúos	% Participación avalúos	Avalúo promedio
1	5,286	16.91%	186,711,832,000	7.65%	35,321,951
2	13,576	43.43%	779,332,721,000	31.94%	57,405,180
3	6,686	21.39%	636,464,562,000	26.09%	95,193,623
4	3,794	12.14%	585,985,386,000	24.02%	154,450,550
5	1,832	5.86%	227,175,407,000	9.31%	124,004,043
6	86	0.28%	24,031,563,000	0.99%	279,436,779
Total	31,260	100.00%	2,439,701,471,000	100.00%	

Fuente: realización propia

Como se puede observar, el cuadro anterior muestra que es en los estratos 2, 3 y 4 donde se concentra el mayor volumen de predios con casi el 80% de participación dentro del total de los avalúos, siendo el estrato 2 donde se encuentra el mayor

número de predios. Dentro de la sumatoria de los avalúos ocurre el mismo fenómeno que en la cantidad de los predios, siendo los estratos 2, 3 y 4 donde se concentra la mayor cantidad de los avalúos con más de dos mil millones de pesos y con más del 80% de participación dentro de todos los avalúos de la ciudad.

Por otro lado, el avalúo promedio por predio evidencia que en los estratos del 1 al 6 existe un crecimiento respectivamente uno con respecto del anterior, es decir los predios del estrato 2, tienen un avalúo promedio superior a los del estrato 1 y así sucesivamente con los demás, sin embargo en el estrato 5 con respecto del 4, ya que el avalúo promedio del primero es inferior que el del estrato 4 y no se encontró cual fue la razón para lograr deducir que fue lo que paso con dichos valores.

Tabla 25 Predial avaluado rural

Predios Rurales		
Estrato	Cantidad	Suma de Avalúos
0	2.397	127.566.207.700
1	1.176	25.570.670.000
2	1.679	49.306.264.500
3	521	85.511.558.500
4	412	65.448.329.000
5	124	33.755.938.000
6	30	36.483.987.000
Subtotal	6.339	423.642.954.700

Fuente: Secretaría Hacienda de Guadalajara de Buga

Respecto a los predios rurales se incrementó en más de cuatrocientos veintitrés millones. Los anteriores predios avaluados representaron para los ingresos del municipio en más del 25%

Adicionalmente se solicitó ampliaran la metodología aplicada por el IGAC como entidad para valorizar dichos predios, y exponen que sustancialmente los avalúos catastrales están reglamentados principalmente por la Ley 14 de 1983 su Decreto Reglamentario 3496, del mismo año y la Resolución 70 de 2011, emanada de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En consideración con la Ley 14 de 1983 define que el avalúo catastral se determina por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas y establece, que las labores catastrales están sujetas en todo el territorio a las normas técnicas establecidas por el IGAC, mientras que La Resolución 70 de 2011, por la cual se reglamenta y se unifican disposiciones para la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional, describe en forma general los parámetros que se deben tener en cuenta para la valoración catastral y otras disposiciones. Por consiguiente, se caracteriza lo siguiente:

- En el avalúo catastral no se tiene en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial, así como tampoco ningún valor histórico, ni tampoco la apreciación afectiva o histórica, "good will", u otros valores intangibles.
- Se fijan etapas para determinar el valor de los predios: aspectos tales como la identificación predial, la determinación de las zonas homogéneas geoeconómicas, y la liquidación de avalúos.
- El avalúo de los terrenos, se toma como referencia el espacio geográfico de la región teniendo en cuenta zonas homogéneas, a partir de puntos de investigación económica dentro de las zonas homogéneas físicas (ZHF), está el valor del mercado inmobiliario para los terrenos ubicados en ellas.
- Se entiende por puntos de investigación económica, aquellos seleccionados dentro del área urbana o rural del municipio para establecer valores unitarios del terreno, mediante el análisis de la información directa e indirecta de precios en el mercado inmobiliario.
- El valor unitario de los diferentes tipos de construcciones, se hace con investigaciones económicas respecto a información directa e indirecta de precios en el mercado inmobiliario para cada uno de ellos.
- Las construcciones se tipifican, agrupándolas en tipos como, residenciales, industriales, comerciales, etc., teniendo en cuenta características arquitectónicas, socioeconómicas, de uso y de servicios públicos y que se

deben determinar para cada uno de ellas su valor unitario por metro cuadrado.

6.3.2 En la identificación del predio.

En esta etapa el IGAC, consideró que lo aplicado fue recopilar toda la información física y jurídica de los predios posible, con relación a la base de datos suministrada por hacienda y planeación, se coteja la información y se procedió a determinar las áreas de terreno; de las distintas construcciones, calificándolas en la ficha predial, se obtiene la edad de la construcción; y se determina el destino económico del predio en su conjunto, precisando el derecho de propiedad o posesión.

6.3.3 Determinación de valores unitarios.

Se obtuvieron valores unitarios por cada tipo de construcción existente en el municipio de Buga, En la construcción son elementos del avalúo, las cosas que contribuyen a formar los bienes de manera que no puedan separarse sin que aquel se destruya, deteriore o altere, se consideran por supuesto:

- Los materiales de construcción del bien y su calidad (método de observación)
- Las condiciones urbanísticas y arquitectónicas. (zonas históricas, rural y no expansión)
- El uso de la construcción y/o edificación. (destino del bien, comercial uso industrial etc.)
- La edad o vetustez. (tiempo de vigencia)
- La ubicación según clasificación catastral.

7. RECOMENDACIONES

Se recomienda al municipio de Guadalajara de Buga realizar la actualización catastral, dentro de los periodos establecidos en la ley 14 de 1983, esto en pro de no afectar el recaudo del impuesto predial, ya que al no estar actualizado afecta directamente los ingresos que se obtienen por este impuesto.

Es importante que el municipio de Guadalajara de Buga diseñe campañas de sensibilización con la comunidad frente a la importancia del pago del impuesto predial, esto con el fin de que el recaudo se realice oportunamente y el municipio no deba acudir a exoneraciones para lograr percibir estos ingresos.

Resulta importante que la universidad fortalezca o incorpore en el programa de Contaduría Pública materias relacionadas con políticas públicas y contabilidad pública.

8. CONCLUSIONES

Después de haber realizado el trabajo en el que se abordaron unos objetivos los cuales darían respuesta al planteamiento de la pregunta general, se logra concluir lo siguiente:

Se encontró que el municipio de Guadalajara de Buga, no había realizado ningún tipo de identificación de predios desde hacía más de 6 años atrás, lo que conllevó a que se generará dicho trabajo, fue en un hallazgo por parte de la contraloría donde se manifestaba el no cumplimiento de las normas que a su vez pretendiera dar orientación a la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Se logra identificar que el recaudo del municipio fue eficiente para los respectivos años 2012 al 2013, mientras que de 2014 al 2015 su impacto disminuyó con relación al año inmediatamente anterior, las causas de esa disminución obedecieron en su momento, porque la valorización se incrementó y los contribuyentes se alcanzaron en los pagos, por lo que los intereses de deuda fueron condonados.

Se encontró adicionalmente una serie de falencias aún con la información de las bases de datos de la alcaldía ya que no existe un sistema de información único, cada dependencia maneja informes externos los cuales son consolidados, es así que no había claridad inicialmente en los datos suministrados, para abordar los objetivos propuestos.

Se concluye además, que con la aplicación del trabajo para la identificación de los predios en Guadalajara de Buga, se lograron incluir como avalúos de predios nuevos tanto de las zonas rurales como urbanas un 5,4%

Se logra percibir que algunas personas del municipio, aún creen que la valoración de predios es inconclusa, pues falta seguir desarrollándose otras fases, ya que se

observa un impacto de crecimiento en las comunas actuales, especialmente en la zona sur de la ciudad. Pues el desarrollo de infraestructura ya es evidente, y muchos predios siguen referenciados como lotes. Lo que impacta negativamente en el recaudo del tributo.

Los métodos abordados para la identificación de los predios, se llevaron a cabo conforme al marco normativo y las técnicas de valoración utilizada por el IGAC, estos métodos son definidos en la Ley 14 de 1983 su Decreto Reglamentario 3496, del mismo año y la Resolución 70 de 2011 del IGAC.

En este sentido, también se evidencia que no existe una propuesta para una próxima actualización catastral reciente, a pesar que ya pasaron cinco años después de la última realizada y en la secretaria de hacienda aún no saben cuándo se llevara a cabo la próxima.

Queda claro y evidenciado según las cifras presentadas para el periodo 2014-2015, que la actualización catastral si es un buen mecanismo para incrementar los ingresos del ente territorial, la ley recomienda realizarla cada cinco años, no obstante, esto requiere una inversión por parte del municipio, pero son más los beneficio que se pueden obtener con dicha actualización ya que los presupuestos por estos rubros se podrían incrementar en periodos no muy largos de tiempo. Es decir, con una buena gestión, año tras año podrían incrementar sus ingresos.

Desde una perspectiva en las limitantes al trabajo, se evidenció una serie de dificultades de tipo operativo, pues hubo algunas ocasiones en las cuales la búsqueda de la información fue un tanto complejo, ya que los diferentes actores en varias ocasiones no tenían la disponibilidad para atender los requerimientos y suministrar la información. Sumado a todo esto la situación que se vive a causa de la pandemia, lo cual limita la atención al público en muchas entidades.

9. BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE REPUBLICA. Subgerencia Cultural del Banco de la República. Hacienda pública. Año 2015, documento en [línea]: http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/hacienda_publica Consultado en 2018.

BONET MORÓN, Jaime, AYALA GARCIA Jhorland. 2016. *La Brecha Fiscal Territorial en Colombia*. Bogotá D.C. : Banco de la república. Centro De Estudios Económicos Regionales (CEER)-Cartagena, 2016. Consultado en 2017.

BURBANO RUÍZ, Jorge. Presupuesto, Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos. Editorial Mc Graw – Hill, Segunda Edición. Colombia 2001.

CATASTRO BOGOTA. Unidad Administrativa especial de catastro. Ficha Técnica catastral. Documento en [línea] <https://www.catastrobogota.gov.co/es/node/364> consultado en 2018

CAURAN C, Sandra Viviana. PANESO D, CONTROL Y GESTION. Trabajo de grado “en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial unificado en el municipio de Tuluá Valle durante el periodo 2001 – 2009.Universidad del Valle. Año 2011. Consultado 2018.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Artículo 287, Secretaria de senado de la organización territorial y disposiciones generales. Documento en [línea] http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html consultado en 2017

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Concepto C-155-03, documento en [línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-155-03.htm> consultado en 2018

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-304/12, documento en [línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-304-12.htm> consultado en 2018

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Informe Final Auditoria especial de rentas departamentales y municipales CDVC-SOSCD-No-08 p, 15 documentos en [línea] www.contraloriavalledelcauca.gov.co/descargar.php?id=4473

CUELLAR, Diana. QUETE Sandra. Impuesto predial y catastro en Colombia. XIII Seminario sobre “Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria” Santa Cruz de la sierra, 2010 p, 9 Consultado en 2018

DANE. Metodología índice de valoración predial. Documento en Línea [<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/IVP.pdf>] p, 17 consultado en 2018.

Decreto 1921 1921 del 12 de septiembre de 2012. Artículo 3. Disponible en [línea]: <http://www.minvivienda.gov.co> consultado en 2017

DIEP, Daniel. La Evolución del Tributo. 1997. Universidad Abierta documento en [línea] <http://universidadabierta.edu.mx/Biblio/D/Diep%20Daniel-Evolution.htm>. Consultado en febrero de 2019

DNP. Departamento Nacional de Planeación. “Evaluación de procesos y resultados al sistema nacional de Catastro, p, 1 año 2012-2013.

Documento en [línea]

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha%20Autocontenida%20Catastro%20AUTOAJUSTADA.pdf>

ESTUPIÑAN VELASCO, Ricardo y OTALORA CRISTANCHO, Claudia. Gestión tributaria para municipios. Medellín : Gruemproneg S.A.S, 2015.

HERRERA, Wilson. Aspectos particulares sobre organización y funcionamiento municipal. En revista de derecho, Universidad del Norte, 2002

IGAC. Instituto colombiano Agustín Codazzi. Reunión Anual Comité permanente sobre el catastro en Iberoamérica CPCI y II Asamblea General, Bogotá D.C 2011 pptx, p, 4 Documento en [línea] http://www.catastrolatino.org/documentos/bogota2011/presentaciones/IGAC_Sistema_Nacional_Catastral.pdf

IGAC. Gestión Catastral “Proyectos especiales de catastro” el catastro, herramienta para el ordenamiento territorial, Estadísticas Catastrales p, 15. Documento en [línea] <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/3c7947004c993eeca7ffaf64a8e89bec/revista+completa+50.pdf?MOD=AJPERES>

IREGUI Ana, MELO B Ligia, RAMOS F, Jorge. 2004. El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Bogotá D.C. 2004, p, 1. Consultado en 2017.

IREGUI Ana, Melo B, RAMOS F. “El impuesto predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá D.C. : Banco de la Republica, 2003. Consultado en 2017.

LEY 14 del 6 de Julio de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”. Documento en [línea]

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>
consultado en 2017.

LUNA SÁNCHEZ, David. Plusvalía, consideraciones generales. Bogotá. 2006

MAURICIO A. PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II Derecho Tributario, Segunda edición, Bogotá, 2005. Consultado en febrero de 2019

MÉNDEZ ÁLVAREZ, Carlos Eduardo. METODOLOGÍA: diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales. 4ª. Edición, Bogotá: Limusa, 2006.

MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes. Biblioteca virtual antorcha., libro II, Cp 2. marzo 2006 documento en [línea].
http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/2.html consultado en 2017

NUÑEZ P, Trabajo de grado análisis de la gestión y control en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial y unificado en el municipio de el cerrito valle – valle del cauca periodo 2001-2009 Universidad del Valle. Año 2017. Consultado 2018.

ORTEGA CÁRDENAS, Alfonso. Economía Colombiana. Bogotá, 5ta Edición. ECOE Ediciones, 2016

ROUSSEAU. Jean Jackes. El Contrato Social. Editorial Longseller. 1762, p, 1 documento en [línea]
http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_16_d.html consultado en 2017.

RESTREPO SALAZAR. Juan Camilo. La Hacienda Pública. 1996.

ROMERO MOLINA, César. BERNAL S, Laura. SOTO C, Eleazar. El concepto de tributo en la jurisprudencia de la corte constitucional de Colombia. Revista DIXI vol 14 No 15 año 2012, p, 125

SANCHEZ, L. Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 13ª ed. Tomo IV. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2003.

SARRIA ROJAS, Alexandra m. TASCÓN GIRALDO, Angela s. Análisis de la gestión y el control en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial de Guadalajara de Buga en el periodo 2001-2009. año, 2011. Universidad del Valle. Consultado en 2018

Sentencia C-467 de 1993. M. p. Carlos Gaviria Díaz

SMITH, Adam. la investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. Tomo 1, 1794. Documento en [línea] https://books.google.com.co/books?id=DYcm2m1SAmlC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false consultado en 2018

STEUDLER, D. RAJABIFARD, A. and WILLIAMSON, I. (2004). Evaluation of Land Administration Systems. Land Use Policy. 21 año 2004. 371- 380

TOBÓN ZAPATA, Santiago. MUÑOZ MORA, Juan C. Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia. Revista Ecos de economía Año 2017 Medellín Colombia, p, 178

ZAMBRANO EDINSON, Plan de ordenamiento Territorial POT. Documento en [línea] <ftp://ftp.ani.gov.co/Iniciativas%20Privadas/IP%20Via%20Puerto%20-%20Buga%20-%20Buenaventura/E/EII/EII2/EII28/EII282/POT/3%20DOCUMENTOS/RESUMEN/8%20CRECIMIENTO%20HISTORICO.pdf> p, 50

<https://encolombia.com/economia/economiacolombiana/impuestoencolombia/>

Tomado del CONCEPTO 0005 DE 2002 DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (11 de Septiembre)

https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Paginas/gravamen_movimientos_financieros.aspx

https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Paginas/gravamen_movimientos_financieros.aspx