

# **IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA RECAUDACIÓN E INVERSIÓN DEL IMPUUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO PIJIÑO DEL CARMEN, MAGDALENA, EN LOS AÑOS 2013 Y 2014**

*Álvaro Manuel Vides Urbina<sup>1</sup>*

*Heriberto Arias Abuabara<sup>2</sup>*

## **RESUMEN**

El presente trabajo incluye un breve recorrido por la historia del impuesto predial en Colombia. Comienza en el siglo XX y llega hasta nuestros días, evidenciando la manera como se ha estructurado a lo largo del tiempo. Posteriormente se procede a realizar el estudio del marco constitucional y legal que regula el comportamiento del tributo, así como el análisis de la autonomía con que cuentan las entidades territoriales para disponer del derecho regulatorio y el cobro del mismo.

En la línea que continúa este trabajo, se aborda el tema de los mecanismos legales que tienen las entidades territoriales para vincular el impuesto predial al ordenamiento jurídico local e incluirlo en los presupuestos municipales como un medio para sostener los gastos de funcionamiento y la inversión social. Esta autonomía les permite a los municipios organizar y direccionar los recursos públicos de acuerdo con las necesidades presentes en su comunidad. Lo cual quiere decir que, aunque son de libre inversión, los recursos captados por medio de este impuesto deben destinarse a crear mejores condiciones de vida para todos.

Finalmente, se ofrece información sobre los sectores sociales entre los cuales la administración municipal de Pijiño del Carmen procedió a distribuir los recursos del impuesto en los años 2013 y 2014, reafirmando la importancia de que las entidades territoriales cuenten con mecanismos constitucionales y legales que les otorguen autonomía para programar sus presupuestos de acuerdo con las problemáticas locales.

## **PALABRAS CLAVE**

Autonomía, Impuesto, Presupuesto, Inversión y Desarrollo social.

<sup>1</sup> Administrador Público (ESAP). Estudiante de la Especialización de Gerencia Tributaria de la Universidad Libre, Sede Cartagena. Artículo presentado para optar por el título de especialista.

<sup>2</sup> Contador Público. Estudiante de la Especialización de Gerencia Tributaria de la Universidad Libre, Sede Cartagena. Artículo presentado para optar por el título de especialista.

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA**

En Colombia, el primer antecedente de la actividad catastral se remonta a la Ley 01 del 30 de septiembre de 1821, o Ley de contribución directa, expedida por el Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta. Más adelante, en 1866, la República Federal de Estados Unidos de Colombia expidió la Ley 70 del 4 de julio, que dio origen a los decretos reglamentarios del 10 y el 23 de agosto de ese año, con los que se formaba el catastro de tierras baldías. Posteriormente, la expedición de la Ley 48 de 1887, o Código Fiscal Nacional del Consejo Nacional Legislativo, permitió, en su artículo 4, numeral 1°, que “los departamentos gravaran con un impuesto anual a los bienes inmuebles o raíces hasta un cuatro por mil y dos por mil que se apropiara a los distritos municipales”. En la misma línea, la Ley 149 de 1887, o Régimen Político y Municipal, en el numeral 32 del artículo 129, incluyó, dentro de las atribuciones de las asambleas departamentales, el establecimiento y reglamentación del impuesto sobre los inmuebles.

Años después, la Ley 20 de 1908, en su artículo 17, por el cual se reformaba la Ley 149 de 1887, determinó que el impuesto sobre la propiedad raíz formaría parte de las rentas municipales y se cobraría de acuerdo con la reglamentación que establecieran los departamentos. Seguidamente, el Decreto 1226 de 1908, en su artículo 21, se refirió a la imposibilidad de gravar con impuestos municipales los bienes de la nación. Dos años más tarde, el Decreto 1227 de 1910, en su artículo 14, determinó que estaban exceptuadas del pago del impuesto predial “las propiedades públicas, cualquiera sea la denominación o entidad que la administre”.

En la misma línea, derogando la Ley 149 de 1887, se expidió la Ley 4 de 1913, o Régimen Político y Municipal, que reiteraba la potestad de las asambleas para reglamentar el impuesto sobre propiedad raíz. En el artículo 79 determinaba “reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz que deben cobrar los departamentos o los municipios, según las ordenanzas, sin exceder la tasa fijado por la ley y sin destinar el producto a gasto que no sean propiamente municipales o de instrucción pública primaria (...). Por su parte, la Ley 34 de 1920 fijó las tarifas del impuesto predial, reafirmando la discrecionalidad de los departamentos y municipios para gravar la propiedad raíz y estableciendo que para su cobro se tendría como base los catastros debidamente formados según la reglamentación de las asambleas departamentales.

En la década de 1930, por solicitud de los gobiernos de la época, hizo presencia en Colombia la misión Kemmerer, la cual realizó una serie de recomendaciones tendientes a modernizar y racionalizar la tributación nacional. Dichas recomendaciones fueron acogidas mediante la Ley 78 de 1935, que determinó la nacionalización del catastro. En 1935, el gobierno nacional expidió el Decreto 1440, por medio del cual se creaba el Instituto Geográfico Militar y Catastral (IGCM). Posteriormente, con la expedición del Decreto 290 de 1957, se estableció el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Para el año de 1941, con la expedición de la Ley 128, se creó una sobretasa del diez por ciento sobre el impuesto predial. A mitad del siglo pasado, en plena vigencia del estado de excepción, se expidió el Decreto Legislativo 2473 de 1948, por el cual se creaba la policía rural y se establecía un impuesto adicional del dos por mil sobre toda la propiedad raíz. Años más tarde, los Decretos 2185 y 4133 de 1951 lo consolidaron como renta municipal. Según el mismo análisis, la Ley 29 de 1963, en su artículo

2, estableció “las exenciones del impuesto predial”, derogando las disposiciones de carácter nacional que decretaban exoneraciones o exenciones del impuesto predial y complementarios para las personas privadas. Los concejos municipales y el del Distrito Especial de Bogotá, quedaban autorizados para conservar, por medio de acuerdos, las exenciones hasta entonces decretadas en favor de las entidades de beneficencia o asistencia pública.

De manera más reciente, la Ley 14 de 1983 reguló, entre otros asuntos, la actualización de los catastrós para el cobro del impuesto predial y la forma en que los propietarios y poseedores pueden solicitar la revisión de los respectivos avalúos. Con esta norma se buscaba elevar el nivel de recaudo a nivel territorial mediante la simplificación y racionalización de los sistemas impositivos de los municipios. Igualmente, la Ley 55 de 1985, en su artículo 61, se refirió a la posibilidad de gravar con el impuesto predial los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Esta misma disposición será reproducida en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, en el que además se recogen disposiciones relativas a la tarifa del impuesto predial, la formación de los catastrós, la determinación de los avalúos, en consonancia con la Ley 75 de 1986.

Por último, la Ley 44 de 1990 agrupó los cobros que se hacían a la propiedad inmueble en el impuesto predial unificado (artículo 1), tales como: el impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; el impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989, y la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989. Así mismo establece que es un tributo de carácter municipal (artículo 2); señala que la base gravable será el avalúo catastral o el autoavalúo (artículo 3); fija las tarifas para su liquidación (artículo 4); hace algunas previsiones sobre la formación de los catastrós (artículos 5, 6 y 8), y determina la destinación del impuesto (artículo 7).

Como se observa en el análisis histórico de la normativa que ha suscitado el impuesto predial, desde sus inicios el estado colombiano se ha preocupado por ordenar el territorio nacional y fortalecer las finanzas territoriales, otorgando facultades constitucionales y legales para garantizar que las regiones sean autónomas en el manejo de los asuntos públicos. Ante la importancia de este impuesto en la tributación colombiana, se hace indispensable conocer su naturaleza, su estructura, su base gravable, su periodo de causación, y cualquier otra información que permita obtener una visión más amplia sobre su incidencia en las finanzas nacionales y locales.

### **1.1. ¿EN QUÉ CONSISTE EL IMPUESTO PREDIAL?**

El Decreto 088 del 23 de enero de 1984, define el impuesto predial como el tributo que recae sobre los propietarios o poseedores de un predio. Todo predio da lugar a que se genere el impuesto predial. Ahora bien, en el libro de preguntas, respuesta y minutas sobre el catastro y el impuesto predial unificado, se indica que “es un gravamen real constituido a favor de los municipios, que recae sobre las propiedades raíces, urbanas o rurales, ubicadas en las respectivas jurisdicciones municipales”.

La Honorable Corte Constitucional ha sentado su posición frente al concepto del Impuesto Predial mediante la Sentencia C-467 de 1993, al considerar que 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 a la pequeña propiedad rural que solo paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor.

La ley 1430 del 2010, determina el carácter real del impuesto predial unificado. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quién sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.

Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de domicilio sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial.

Para el caso del autoavalúo, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad a la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recae en cabeza del propietario y/o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.

## **1.2. ¿CÓMO ESTÁ ESTRUCTURADO EL IMPUESTO PREDIAL?**

### **1.2.1. Base gravable del impuesto predial**

La base gravable del impuesto predial unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

### **1.2.2. Sujeto pasivo del impuesto predial**

Es el propietario o poseedor del predio. Persona en quien recae la obligación correlativa, en ella se incluye al poseedor de las mejoras.

### **1.2.3. Sujeto activo del impuesto predial**

Es el municipio en cuya jurisdicción se encuentra situado el bien inmueble. Lo anterior se desprende del artículo 2 de la Ley 44 de 1990.

### **1.2.4. Tarifa del impuesto predial**

La tarifa del impuesto predial fue modificada por la Ley 1450 del 2011, al establecer que debe ser fijada por los respectivos concejos municipales y oscilar entre el cinco por mil y el dieciséis por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva.

### **1.2.5. Cuando se causa el impuesto predial**

El impuesto predial unificado se causa el primero de enero del correspondiente año gravable.

Definido el concepto de impuesto predial y su estructura tributaria, conviene señalar los elementos físicos, jurídicos, fiscales y económicos que, según la Resolución 2555 de 1988, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, deben ser tenidos en cuenta por las entidades territoriales. Según el citado documento, por ejemplo, el impuesto no depende de que el predio se encuentre inscrito o no en el catastro, pues el derecho físico para el cobro del impuesto no proviene de la inscripción sino de la existencia del inmueble.

Así las cosas, si la obligación tributaria no depende de la inscripción en catastro, nace entonces la existencia jurídica del bien inmueble; es decir, que no puede darse el derecho o vínculo de propiedad si no se dan los elementos extremos de esta relación: por una parte, un bien físico o real que determine la esencia de los derechos reales (entre los cuales se encuentra el derecho de propiedad inmobiliaria), y, por la otra, un propietario o titular de estos derechos. Tampoco se puede dar el elemento económico si no es posible obtener la utilidad, el uso, la renta, el beneficio ponderable en dinero.

Este análisis conduce a inferir que para que el municipio pueda hacer efectivo el cobro del impuesto predial no solamente debe existir los predios como título o documentos inscrito en la Oficina de Instrumentos Públicos, sino como bienes o cosas reales susceptibles de aprehensión y beneficio económico del propietario o poseedor del bien, el cual se encuentra en la jurisdicción del municipio y puede ser sujeto pasivo del impuesto. Estos elementos constituyen los factores necesarios para la existencia de la obligación tributaria exigible por la entidad territorial a través de los medios jurídicos de que dispone para hacer efectivo el cobro.

### **1.2.6. ¿Cómo se vincula el impuesto predial al ordenamiento jurídico municipal en Colombia?**

La Constitución Política de Colombia adoptada en 1991, mediante el artículo 287, le otorga a las entidades territoriales la autonomía administrativa, política y fiscal para administrar sus recursos. Esta autonomía, entendida como la facultad que tiene una persona “para disponer y decidir sobre los asuntos que le conciernen, por sí misma, sin estar sujeta a la voluntad o autorización de otro”, adquiere una connotación especial en el caso de las entidades territoriales; no sólo porque se refiere a su “capacidad de gestión para el manejo de los asuntos de interés local”, sino por cuanto la misma norma establece límites sujetos a la Constitución y a posteriores regulaciones de la ley (Sentencia T-425 de junio 24 de 1992, Corte Constitucional).

Según la Constitución Política, el Congreso de la República es la corporación encargada de crear los tributos a nivel nacional. En el numeral 4 del artículo 313 de la misma norma, se señala que a las entidades territoriales les corresponde votar, organizar y reglamentar a nivel local aquellos gravámenes que han sido creados; mientras que los artículos 338, 345 y 346, otorgan a los concejales la potestad para establecer los ingresos y gastos en que deben o pueden incurrir los municipios. En este sentido, la Ley 44 de 1990 crea el impuesto predial como renta de origen municipal, susceptible de usarse para financiar los programas y proyectos plasmados en los planes de desarrollo local (Ley 152 de 1994) o para apalancar los gastos de funcionamiento.

Lo anterior permite afirmar que la incorporación de los impuestos al ordenamiento jurídico en el ámbito municipal está legitimado por la Constitución Política y la ley. En este sentido, el impuesto predial requiere, para su aplicación en el ámbito local, que el concejo municipal lo adopte mediante un acuerdo que garantice el principio de legalidad, dado que debe emanar del Estado y estar regido por la ley, nunca por la voluntad de los individuos.

En el caso de Pijiño del Carmen, municipio ubicado en el departamento del Magdalena, el Estatuto Tributario actual es el resultado de los acuerdos municipales No. 018 de 2012 y 01 del 25 de enero de 2014. En estos documentos se determinan el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravado, la base gravable y la tarifa del impuesto predial. Este impuesto grava la riqueza inmobiliaria, es decir, los predios que poseen los contribuyentes. En el caso de Pijiño del Carmen, el número de predios susceptibles de ser sujeto pasivo del impuesto asciende a 3400.

Como puede apreciarse, se trata de un impuesto directo que grava el patrimonio inmobiliario y no la renta. Esto se debe a que la obligación del pago no nace de las rentas producidas por el inmueble, sino de la existencia de una relación de propiedad o posesión con el mismo, de manera que habrá lugar al pago del impuesto independientemente de que el inmueble produzca o no renta (Fernando Sainz Bujanda). Estas reflexiones cobran especial importancia en el análisis del impuesto predial, sobre todo al ponerlo en el contexto planteado por el artículo 317 de la norma constitucional: al estatuir que solo los municipios podrán gravar las propiedades inmuebles, se fortalece la concepción descentralista señalada en la carta política (Sentencia C-275 del 20 de junio de 1996).

En este sentido, cabe recordar que el aspecto material del tributo puede asumirse desde dos perspectivas: ya sea a partir de la existencia material del bien o a partir del derecho de propiedad sobre un predio, es decir, la posesión del mismo. En cuanto se refiere al municipio de Pijiño del Carmen, el concejo municipal, basado en la discrecionalidad que le otorga la Constitución, ha optado por establecer la existencia material del bien inmueble como criterio para estructurar el impuesto predial. De acuerdo con esto, se elaboró también un listado propio y taxativo de exclusiones y exenciones del impuesto.

Este impuesto, por ser una renta exclusiva de los municipios, juega un papel importante en la financiación de la inversión y los gastos de funcionamiento de la entidad territorial; apalanza el presupuesto local y coadyuva en el financiamiento de los sectores sociales de mayor importancia para el desarrollo de una sociedad. Para tal efecto, por conducto del artículo 353 de la carta política, las entidades territoriales cuentan igualmente con la autonomía para programar, elaborar y ejecutar los presupuestos municipales. Así mismo, en consonancia con el artículo 352, el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución, faculta a los concejos para expedir normas en relación con el manejo presupuestal de los municipios. Esto se materializa tomando como medida el Decreto 111 de 1996 o Estatuto Presupuestal de Colombia.

De acuerdo con lo antes dicho, el presupuesto municipal tiene tres funciones básicas: a) Proyectar los ingresos y rentas a percibir durante la vigencia fiscal y autorizar los respectivos gastos e inversiones; b) Cumplir con una porción, atendiendo criterios de prioridad, de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, y c) Alcanzar objetivos financieros, que no es otra cosa que adecuar el comportamiento real de los ingresos a las proyecciones contenidas en el Plan de Desarrollo.

Para cumplir con estas funciones, la ley ha creado un instrumento de planificación conocido como Sistema Presupuestal, que se puede definir como un conjunto de elementos coordinados que buscan, a través del presupuesto público, alcanzar las metas financieras de las entidades públicas.

#### **1.2.7. ¿Cuál ha sido la importancia del impuesto predial dentro del presupuesto del municipio de Pijiño del Carmen, Magdalena, en la vigencia 2013 y 2014?**

El municipio de Pijiño del Carmen cuenta con 3.400 predios registrados en la base de datos de la secretaría de hacienda municipal, que constituyen la línea de base con que cuenta el ente territorial para proyectar una política pública de recaudo del impuesto predial unificado. La tarifa plasmada en el estatuto tributario adoptado por el municipio, oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario, estratos 1, 2 y 3, y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas establecidas por el respectivo Concejo Municipal, a partir del 2012, entre el 1 por mil y el 16 por mil. El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012, de la siguiente manera: para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Todo ello, sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados podrán ser, de acuerdo con lo estatuido por la Ley 09 de 1989, superiores al límite señalado en el párrafo anterior, sin que excedan el 33 por mil.

Con el establecimiento de las premisas para fijar las tarifas del impuesto predial, el municipio de Pijiño del Carmen proyectó recaudar, en los años 2013 y 2014, recursos que permitieran impulsar la inversión social y soportar los gastos de funcionamiento. Lo anterior se describe en el siguiente cuadro:

	<b>Recaudo de impuesto predial</b>	<b>Proyecciones</b>	<b>Ingresos total</b>
<b>Año 2013</b>	134.412.259	175.560.000	228.020.345
<b>Año 2014</b>	156.114.783	167.200.000	313.308.122

**FUENTE:** Secretaría de Hacienda Municipal, Pijiño del Carmen, Magdalena.

En el cuadro precedente se evidencia la política pública de recaudo del impuesto predial unificado en el municipio en las vigencias 2013 y 2014. Se observa además su participación en los ingresos totales de los recursos propios, destinados a financiar programas y proyectos sociales y apalancar los gastos de funcionamiento.

De la información ofrecida se desprende que el recaudo del impuesto predial unificado en el año 2013 fue de \$134.412.259, representando un 76.5% con respecto a los \$175.560.000 proyectados a recaudar y un 58.9% en relación con los \$ 228.020.345 de los ingresos propios, de libre destinación, obtenidos por el municipio durante el ejercicio fiscal. Esto último reafirma la importancia del impuesto predial para las finanzas del municipio.

El mismo análisis revela la gestión realizada por la entidad territorial en materia tributaria. Los \$156.114.78 obtenidos en 2014 por concepto de recaudo del impuesto predial unificado, equivale al 93.3% de lo inicialmente proyectado para este rubro (\$167.200.000). Así mismo, lo recaudado por impuesto predial representa el 49.8% con respecto al total de los ingresos propios recaudados por el municipio, por valor de \$313.308.122.

Según las cifras anteriores, observamos que, durante los años 2013 y 2014, la gestión tributaria del municipio de Pijiño del Carmen le permitió recaudar, mediante impuesto predial unificado, un total de \$290.527.042, correspondientes al 84.7% de la recaudación proyectada para este periodo (\$ 342.760.000). Si el análisis comparativo se plantea en términos de lo efectivamente recaudado versus el total de los ingresos propios obtenidos por el municipios, es decir, \$541.328.467, se tiene que el impuesto predial representa el 53.6% de dichos ingresos.

Tras verificar el promedio ponderado de su participación en el presupuesto de los dos años objeto de estudio, 2013 y 2014, se puede concluir recalando la gran importancia que tiene el impuesto predial unificado para las finanzas del municipio. Es un tributo que permite balancear significativamente los ingresos de los municipios de sexta categoría y respaldar la inversión en los programas y proyectos, así como soportar los gastos de funcionamiento. Por tratarse de un tributo de orden municipal, es potestativo de las autoridades territoriales disponer el uso discrecional de los recursos recaudados, ya sea en el contexto de la inversión social o en los gastos de funcionamiento, siempre y cuando no exista un acto administrativo que haya establecido un porcentaje de destinación específico.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Determinar cuál ha sido el Impacto económico y social de la recaudación e inversión del impuesto predial en el municipio de Pijiño del Carmen, Magdalena, durante los años 2013 y 2014.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Conocer los sectores sociales del municipio que se han beneficiado con el recaudo e inversión del impuesto predial.
2. Determinar la participación del impuesto predial dentro del presupuesto del municipio en los años 2013 y 2014.
3. Conocer la estructuración del impuesto predial en el estado colombiano y su vinculación al ordenamiento jurídico de los municipios.
4. Conocer el monto recaudado e invertido del impuesto predial en los años 2013 y 2014.

### **3. METODOLOGÍA**

La metodología que soporta y orienta este estudio se basa en un tipo de investigación aplicada, dado que los conocimientos desarrollados por medio de ella se aplicarán en provecho de la sociedad correspondiente a los entes territoriales objeto de estudio.

Durante el trabajo investigativo será necesario realizar una combinación de los métodos de recolección de información para los datos primarios y secundarios. En primer lugar, para la recolección de datos primarios se utiliza una investigación de carácter cuantitativo por el método de cuestionario, practicado por medio de una entrevista personal a los secretarios de hacienda y los jefes de presupuesto municipal. Con esta herramienta se espera recolectar datos que, de forma directa y estructurada, ofrezcan una muestra representativa del proceso histórico del recaudo del impuesto predial en los años objeto de análisis. En segundo lugar, para la recolección de datos secundarios son necesarios los censos de los contribuyentes que efectivamente cancelan el impuesto, frente al universo de contribuyentes que deben hacerlo; así mismo, se debe consultar la información de los censos de los predios existentes en el ámbito municipal, contrastados con los existentes en el Agustín Codazzi y la oficina de instrumentos de públicos. Habrá que analizar también los procesos de recaudo implementados por el municipio, las herramientas tecnológicas empleadas, la medición del nivel profesionalización del talento humano en materia tributaria, la capacidad institucional de la secretaría de hacienda y la secretaría de planeación municipal. Por últimos, se deben evaluar los sistemas de información y el archivo central de la entidad.

### **4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

El impuesto predial, por ser un ingreso tributario de contribución directa, goza de la protección constitucional y legal para ser un tributo de libre inversión o libre destinación, de acuerdo con el criterio de los gobiernos municipales; esto, sin olvidar el porcentaje que le corresponde por ley a las corporaciones autónomas regionales. Tal autonomía tributaria y financiera le permite a los entes territoriales definir libremente, bajo los criterios legales, técnicos, administrativos y sociales, su distribución dentro del presupuesto y soportar la inversión en los distintos sectores sociales que ameritan la intervención del estado social de derecho. Como ante el impuesto que grava la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, también en este caso el contribuyente espera como contraprestación directa que los recursos se inviertan en su contexto social.

La existencia de los predios y el uso de los mismos permiten clasificar el cobro de la tarifa establecida por el municipio. En el caso de Pijiño del Carmen, de acuerdo con la información disponible, hay 3.400 predios que pudieran ser objeto de cobro del referenciado impuesto. La exclusividad del tributo implica el poder subyacente para planificar el desarrollo local a través de políticas públicas consecuentes con el contexto social. No obstante, en muchos casos las entidades territoriales desvirtúan su acción al programar y ejecutar los recursos así obtenidos en campos que, dada su condición, no generan el impacto positivo esperado por el contribuyente.

La fuente primaria de la autonomía otorgada a las entidades territoriales en la Constitución de 1991, se sustenta en las disposiciones tendientes a dotarlas con los recursos que les permitan financiar su propio

desarrollo, utilizando posteriormente las herramientas de planificación consagradas en la Ley 152 de 1994, o Ley de planes de desarrollo municipal. Correlacionado con lo anterior, el Decreto 111 de 1996, o Estatuto Presupuestal del Estado Colombiano, especifica la forma de distribución y el contenido de los presupuesto de las entidades nacionales y territoriales. Según sus lineamientos, los componentes de inversión y gastos de funcionamiento son los dos frentes en los cuales se debe invertir la mayor parte de los recursos del impuesto predial, optando como primera medida por cubrir los gastos de funcionamiento y destinar el remanente a la inversión social, que en última instancia debe ser financiada con recursos del sistema general de participación (Ley 715 de 2001).

Aunque la mayoría de los municipios de sexta categoría suelen proceder de acuerdo con dicha disposición, que muchos alcaldes consideran positiva, hay quienes piensan que esta medida restringe la inversión social al dejar de financiar proyectos o programas sociales en beneficio de la administración municipal. Esta situación se observa claramente al verificar la forma como el municipio de Pijiño del Carmen invirtió los recursos del impuesto predial de los años 2013 y 2014. El recorrido histórico nos muestra que en 2013 se recaudaron \$134.412.259. De estos, \$48.437.258 fueron distribuidos en el sector de la salud, específicamente en la afiliación al régimen subsidiado, mientras que los gastos de funcionamiento se elevaron a \$85.975.001. En otros términos, el 63.9% de los recursos fueron invertidos para cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad y el restante 36.1% se destinó a la inversión social, especialmente a los sectores más vulnerables. Vemos que con el recaudo de estos recursos se logró, en la vigencia del año 2013, coadyuvar con el incremento en la afiliación al régimen subsidiado en salud, pasando del 63.15% al 67.7% de cobertura, incremento a todas luces importante en el contexto social.

En lo que respecta a la vigencia 2014, el recaudo del impuesto predial se distribuyó así: en el sector educativo se invirtieron \$ 99.000.000; en el sector cultural, \$16.975.000, y en el de la salud, \$15.139.783, que permitieron aumentar a 69% la cobertura en afiliación al régimen subsidiado. En el componente de funcionamiento se invirtieron \$25.000.000, con lo cual se completa un total de recaudo del impuesto predial en la vigencia 2014 de \$156.114.783.

La distribución de estos recursos en el contexto de la administración pública evidencia la autonomía en la toma de decisiones sobre las problemáticas que se presentan en los territorios municipales, las cuales deben ser atendidas de acuerdo con la visión administrativa de los gobiernos locales.

En el análisis de los recursos generados e invertidos por el impuesto predial en el municipio de Pijiño del Carmen, se observa que, aun cuando gran parte de ellos se invirtieron en el sector social (salud y educación), no hubo inversión en sectores ligados a la generación de empleo y desarrollo productivo. De esto se desprende que no toda inversión realizada en el contexto social genera un valor agregado con respecto al mejoramiento de la calidad de vida.

Con respecto a estas situaciones, Price Waterhouse Coopers, en su libro de administración pública , considera que la existencia de un mejoramiento real en la calidad de vida exige necesariamente un impacto económico, que puede darse de tres formas distintas:

**1. Impacto directo.** Se corresponde con la producción (valor añadido bruto) y el empleo generados en aquellos sectores que son receptores directos de las inversiones. También se refiere al gasto que atrae la organización del evento o el despliegue de la nueva infraestructura, así como los que se ven afectados por la reforma normativa o regulatoria.

**2. Impacto indirecto.** Se corresponde con la producción y el empleo generados en los sectores que se benefician indirectamente de las inversiones y del gasto, es decir, aquellos que suministran a los sectores directamente afectados los bienes y servicios necesarios para su actividad.

**3. Impacto inducido.** Se corresponde con la producción y el empleo que se genera gracias al consumo de bienes y servicios que realizan los empleados de los sectores que se benefician, directa o indirectamente, de las inversiones y gastos. (...)

De esta clasificación se deriva que, si el impacto económico se observa desde el punto de vista material, estamos en presencia de los mecanismos de producción que facilitan los medios económicos para la financiación de los gastos de los bienes y servicios requeridos para subsistir en el contexto social. Frente a lo anterior no debe perderse de vista el impacto social que genera la sostenibilidad económica. Al contextualizar la prosperidad social,

hace referencia a todos los efectos que los diferentes proyectos, al ser ejecutados, logran sobre la comunidad, aquí también son involucrados los resultados obtenidos o finales ya que a partir de esos ‘deseos’, fue que se dio origen al programa que busca siempre como meta un mejoramiento de la comunidad a mediano o largo plazo en el tiempo. (...)

Mientras para algunos autores el objetivo de los gobiernos locales debe ser la maximización del recaudo de impuestos (Kanbur y Keen, 1993), para otros como Brett and Pinkse (2000) debe ser una combinación de la utilidad que los residentes derivan de la provisión de bienes públicos y del consumo de bienes privados, asumiendo que los bienes públicos se financian exclusivamente con impuestos locales. Para Haaghwout et al. (2003) si bien el objetivo sigue siendo la maximización de la utilidad que los ciudadanos obtienen por el consumo de bienes públicos y privados, los bienes públicos pueden ser financiados no sólo con impuestos, sino con ingresos no tributarios y transferencias intergubernamentales.

Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas, y partiendo del hecho de que en un gran número de municipios del país los recaudos del 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.

#### **4. CONCLUSIONES**

Tanto las leyes expedidas a lo largo del siglo XX como la Constitución de 1991, han tenido como máxima dotar a las entidades territoriales de recursos propios que les permitan atender las demandas sociales que se presentan en sus comunidades. Por ello, gradualmente fueron ganando una autonomía administrativa, política, financiera y tributaria, que se materializó en la creación y posterior adopción

del impuesto predial. En un primer momento fue cedido por el gobierno nacional a los departamentos y, posteriormente, a los municipios.

Este tipo de rentas, originadas en el ámbito municipal, representan un factor importante para el impulso de la inversión social y la atención de los gastos de funcionamiento. El predial es, por tanto, uno de los principales impuestos con que cuentan los municipios para impulsar el desarrollo local, dado que equilibran los presupuestos municipales y permiten financiar programas y proyectos diferentes o iguales a los dispuestos por la Ley 715 del 2001, o Ley de transferencia nacional.

La discrecionalidad constitucional y legal con que cuentan los municipios para determinar el uso de los recursos recaudados en materia del impuesto predial, es uno de los pilares característicos de la descentralización administrativa adoptada en la Constitución de 1991. En la medida en que fortalece la autonomía para planificar el desarrollo local de acuerdo con la idiosincrasia cultural y económica de las regiones, la libertad de autoadministrararse le permite a los gobiernos municipales direccionar la política pública para generar situaciones sociales que materialicen condiciones de aumento de la calidad de vida basadas en el impacto generado por la inversión de los recursos propios.

## **5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Ley 01 del 30 de septiembre de 1821. Ley de contribución directa expedida por el Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta.

Ley 48 de 1887 o Código Fiscal Nacional del Consejo Nacional.

Ley 149 de 1887. Régimen Político y Municipal

Decreto 290 de 1957.

Decreto 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal. Diario Oficial No. 37.466 de 14 de mayo de 1986.

Ley 14 de 1983.

Ley 55 de 1985.

Ley 75 de 1986.

Ley 9 de 1989.

Ley 1066 del 2006.

Ley 1450 del 2011.

Sentencia C-498 de 1998 (Corte Constitucional).

Constitución Política de Colombia de 1991.

Ley 136 de 1994.

Ley 1551 del 2012.

Kanbur, Ravi, y Keen, Michael. 1993).

Brett and Pinkse (2000).

Para Haughwout et. Al. (2003).

Price Waterhouse Coopers S

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Doctrinas financieras y tributarias hacia las entidades territoriales, recogidas en los siguientes libros:

- Tomo 9 de marzo de 1997.
- Tomo 11 de septiembre de 1997.
- Tomo 17 de septiembre del 2010.
- Tomo 23 de julio del 2004.
- Tomo 27 de julio del 2006.
- Tomo 28 de abril del 2007.
- Tomo 31 de junio del 2008.
- Tomo 32 de junio del 2009.
- Tomo 35 de septiembre del 2010.
- Tomo 37 de septiembre del 2011.
- Tomo 39 de octubre del 2012
- Tomo 41 de junio del 2013.
- Tomo 43 de junio del 2014.

Las altas cortes del estado colombiano, igualmente han sentado su posición en relación al impuesto predial mediante las siguientes sentencias:

- Sentencia Constitucional C- 467 de 1993, sobre la potestad impositiva de los municipios.
- Sentencia C- 944 del 2003.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del 08 de mayo del 2008, con radicación 270012331000200201183, emite el fallo con relación a la potestad del sujeto pasivo del estado colombiano con respecto al impuesto predial