

**EL PROCESO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL
MUNICIPIO DE AGUACHICA**

**MARY LUZ NUÑEZ SIERRA
ISRAEL REYES CAMARGO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2010

**EL PROCESO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL
MUNICIPIO DE AGUACHICA**

**MARY LUZ NUÑEZ SIERRA
ISRAEL REYES CAMARGO**

**MONOGRAFÍA DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE ESPECIALISTA EN
GESTION PÚBLICA**

**DIRECTOR
HECTOR ALIRIO MENDEZ**

**CODIRECTOR
JORGE MONTERO CASTRO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTION PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2010

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. EL IMPUESTO PREDIAL Y SU MARCO INSTITUCIONAL	18
2. DIAGNÓSTICO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE AGUACHICA 2000 – 2009	22
2.1. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS IMPUESTOS	22
2.2. DINÁMICA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO	24
2.3. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO	26
3. EL IMPUESTO PREDIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	30
3.1. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA	30
3.2. EL CONCEPTO DE CATASTRO.	31
3.3. PROCESOS CATASTRALES	32
3.3.1. Proceso cartográfico.	32
3.3.2. Proceso de Nomenclatura.	32
3.3.3. Proceso de formación catastral.	33
3.3.4. Actualización de la formación catastral.	33
3.3.5. Proceso para determinar las zonas homogéneas neoeconómicas.	33
3.3.6. Proceso de conservación catastral.	34
3.3.7. Proceso de reajuste del avalúo catastral.	34
3.3.8. Proceso para la sistematización, procesamiento y consulta de la información.	34
3.4. PRODUCTOS DEL CENSO CATASTRAL	35

3.5. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE AGUACHICA	37
3.6. TARIFAS	40
3.7. SISTEMA DE COBRO	42
4. PROPUESTAS ALTERNATIVAS CON EL PROPÓSITO DE DINAMIZAR EL IMPUESTO PREDIAL EN AGUACHICA	48
4.1. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO	48
4.2 SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOCIO ECONÓMICA DEL IPU	49
4.3. SISTEMA DE COBRO EQUITATIVO	53
4.4. TRANSPARENCIA EN LA FINANZAS MUNICIPALES	55
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	58

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Figura 1. Diagrama De Flujo	44
Figura 2. Descripción De Actividades	45

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Gráfico 1 Participación Porcentual De Los Ingresos 2002 – 2009	25
Gráfico 2 Participación Porcentual De Los Ingresos Tributarios 2002 – 2009	26
Grafico 3. Comportamiento Del Impuesto Predial 2000 – 2009 A Precios Corrientes	27
Grafico 4. Porcentaje De Recaudo 2000 - 2009	28
Grafico 5. Porcentaje Por Recaudar 2000- 2009	29

RESUMES

TITULO: El Proceso Del Recaudo Del Impuesto Predial Unificado En El Municipio De Aguachica *

AUTOR: Mary Luz Nuñez Sierra
Israel Reyes Camargo **

PALABRAS CLAVES: Finanzas, Políticas Públicas, Redistribución, Productividad, Impuestos

Las finanzas municipales necesitan el diseño de un conjunto de políticas públicas que limiten los efectos de la redistribución en la productividad. En este sentido, en el sector público se puede poner en práctica un sistema de incentivos efectivos que redunden en el buen desempeño del burócrata, ocasionando un mejor manejo de los recursos públicos, con lo cual, las políticas públicas se vuelven eficientes ayudando a aumentar el desempeño económico.

En este sentido, el impuesto predial debe ser entendido como un instrumento de política pública fiscal tendiente a la regulación de la economía. Los impuestos, son las herramientas más adecuadas para garantizar, de una parte, un funcionamiento eficaz del Estado y de otra, una distribución equitativa de la riqueza social. El cumplimiento de esos objetivos está condicionado por el marco institucional en el que se diseñan los instrumentos de política fiscal y por el tipo de incentivos que generan.

Es así como, el impuesto predial en el municipio de Aguachica se convierte en el principal renglón de ingresos propios, razón por la cual, se hace necesario el establecimiento de unas reglas de juego transparentes que tengan como soporte la equidad y la retribución que redunde en beneficios para toda la población.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director. Hector Aurio Mendez Sánchez. Coodirector. Jorge Montero Castro

SUMMARY

TITLE: The Process Of The Collection Of The Predial Tax Unified In Aguachica's Municipality *

AUTHOR: Mary Luz Nuñez Sierra
Israel Reyes Camargo **

KEY WORDS: Finance, Public Policies, Redistribution, Productivity, Taxes

SUMMARY

The municipal finances need the design of a group of policies of the law that you/they limit the goods of the redistribution in the productivity. In this sense, in the public sector it can put into practice an incentives system troops that you/they redound in the bureaucrat's good acting, causing a better handling of the public resources, with that which, the policies of the law become efficient helping to increase the economic acting.

In this sense, the tax predial debit side to be understood as a policy instrument public fiscal tendiente to the regulation of the economy. The taxes, are the most appropriate tools to guarantee, on one side, an effective operation of the State and of other, an equal distribution of the social wealth. The execution of those objectives is conditioned by the institutional mark in which the policy instruments district attorney are designed and for the type of incentives that you/they generate.

It is as well as, the predial tax in the municipality of Aguachica becomes the main line of own revenues, reason for the one which, it becomes necessary the establishment of some game rules reveals that have like support the justness and the retribution that it redounds in benefits for the whole population.

* Work of Degree

** Human Sciences. School of Economy and Administration. The director. Hector Aurio Mendez Sánchez.
Coodirector. Jorge Montero Castro

EL PROCESO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE AGUACHICA

Desde el enfoque Neoinstitucional las instituciones son restricciones que limitan el campo de juego donde ocurre el intercambio entre individuos. Estas fijan los derechos, retribuciones y sanciones, a las cuales están sometidos los agentes, fomentando la cooperación y la coordinación económica. Pueden ser formales e informales, y su diferenciación radica en que la marcha larga y dispareja, de tradiciones y costumbres no escritas a leyes escritas ha sido unidimensional conforme nos hemos movido de sociedades menos complejas a más complejas

Douglas North, 1993.

INTRODUCCIÓN

De los diversos niveles del aparato administrativo del Estado, el municipal es el más próximo al ciudadano. Los ciudadanos perciben que su municipalidad es el órgano que puede tener más influencia en su vida cotidiana. Es un fenómeno frecuente en política que el votante apoye en su municipalidad una opción política diferente a la que apoya a nivel central. No incurre por ello en ninguna contradicción ya que las tareas asignadas a los distintos niveles son diferentes y, por tanto, puede considerar que una línea política es favorable a la solución de los “grandes problemas” y la contraria puede ser más conveniente a nivel municipal.

En las democracias modernas se ha extendido una conciencia política de la necesidad de una mayor aproximación al ciudadano. El sujeto impositivo se sentirá más satisfecho si percibe que inversiones públicas próximas mejoraran su calidad de vida si son accesibles para él mismo. Por ejemplo, los servicios públicos de salud y educación a los que puede acceder en su mismo domicilio, son percibidos por el ciudadano medio como mucho más necesarios y eficaces que los gastos realizados por el aparato central del Estado en otras necesidades más difusas tales como defensa, justicia, relaciones internacionales, investigación, etc.

Desde el punto de vista económico la experiencia de las décadas recientes muestra que los programas de desarrollo local son mucho más eficaces y sostenibles a largo plazo que los efectos de las grandes políticas macroeconómicas.

Por estas y otras razones, el peso de las finanzas municipales en los presupuestos del Estado es creciente en todo el mundo desarrollado. Pero junto a

ese mayor peso económico, crece también la preocupación por la eficacia en la gestión municipal. Es por ello, que se necesita el diseño de un conjunto de políticas públicas que limiten los efectos de la redistribución en la productividad. En este sentido, en el sector público se puede poner en práctica un sistema de incentivos efectivos que redunden en el buen desempeño del burócrata, ocasionando un mejor manejo de los recursos públicos, con lo cual, las políticas públicas se vuelven eficientes ayudando a aumentar el desempeño económico.

Según la corriente Neoinstitucionalista, el Estado cuenta con dos formas de llevar a cabo su labor en la actividad económica. La primera, consiste en participar como fuente de instituciones formales en la conformación de la matriz institucional, es decir, creando un marco de reglas de juego claras y estables. La segunda, por medio de la elaboración de políticas públicas, a través de las cuales puede incidir, modificar u orientar en forma directa la realidad económica, política y social. Las instituciones son las que determinan la viabilidad, éxito o fracaso de estas herramientas de acción del Estado.

El buen desempeño económico exige que las políticas públicas estén encaminadas a promover la educación, la tecnología, el apoyo al sistema financiero, la inversión en infraestructura física, a la vez que previenen la degradación ambiental y mantienen la red de seguridad social. Del mismo modo, exige el desarrollo de una infraestructura institucional que busque incentivar las actividades productivas y generar un intercambio económico y político eficiente, que se refleja en una maximización del beneficio social.

La formación y formulación de política pública es un momento crítico donde se mide la fuerza negociadora del Estado y su capacidad para defender el bienestar general frente a organizaciones que no representan los intereses de la mayoría. Las políticas públicas idóneas hacen que aumenten los beneficios cuando en los países existen mejores instituciones. Por consiguiente, los países deben enfocarse

tanto a mejorar las políticas públicas como a fortalecer el ambiente institucional en el que estas políticas se desempeñan.

A partir de esto, el impuesto predial debe ser entendido como un instrumento de política pública coherente con la matriz institucional. Así, cuando no hay coherencia entre las políticas públicas y la matriz institucional, el factor de producción tierra se puede convertir en motor del desarrollo y sin embargo no conseguir el uso eficiente del recurso.

La política fiscal se constituye en un amplio campo de la acción estatal en la búsqueda de regulación de la economía. Los impuestos, a su vez, pueden pensarse como las herramientas más adecuadas para garantizar, de una parte, un funcionamiento eficaz del Estado y de otra, una distribución equitativa de la riqueza social. El cumplimiento de esos objetivos está condicionado por el marco institucional en el que se diseñan los instrumentos de política fiscal y por el tipo de incentivos que generan.

En ese marco, el objetivo central de esta monografía es hacer un diagnóstico del comportamiento del impuesto predial en Aguachica, de manera que del estudio puedan derivarse algunas consideraciones y propuestas para garantizar la eficacia y eficiencia del mismo. De esta forma, en el primer capítulo, se describe el Impuesto Predial exponiendo el marco institucional en el cual se encuentra insertado.

En el segundo capítulo, se hace el diagnóstico del recaudo del impuesto predial mostrando que éste es la primera fuente en importancia de los ingresos tributarios, en el municipio de Aguachica.

El análisis del Impuesto Predial, como política pública, se aborda en el tercer capítulo. Para ello se utilizan los criterios de la justicia, sencillez administrativa y responsabilidad política, planteados por Stiglitz.

Por último, en el cuarto capítulo se sugieren algunas propuestas alternativas con el propósito de dinamizar el Impuesto Predial en Aguachica, buscando proponer unas reglas de juego claras que reflejen en forma precisa la capacidad del que paga y la retribución por parte del Estado de bienes y servicios que redunden en el bienestar de la sociedad aguachiquense.

1. EL IMPUESTO PREDIAL Y SU MARCO INSTITUCIONAL

El impuesto Predial continúa siendo el principal renglón rentístico en la mayor parte de los municipios pequeños e intermedios; fue creado por la Ley 43 de 1887 y posteriormente modificado y ampliado por las siguientes normas: La Ley 34 de 1920, determina como tarifa máxima por cobrar (2x1000). La ley 195 de 1936. Modificatoria de las tarifas.

La ley 65 de 1939, establece como avalúos catastrales los fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ó por el Departamento de Antioquia y las Ciudades de Bogotá, Cali, y Medellín. Igualmente define las bases gravables del impuesto.

El Decreto 1301 de 1940, ordena el levantamiento y conservación del Catastro Nacional. Por su parte, el Decreto 2473 de 1948 eleva en forma generalizada la tarifa al 4x1000 estipulando una destinación específica del Recaudo adicional así: el 50% para el fondo de Fomento Municipal y el 50% restante para el sostenimiento de la policía Rural.

Los Decreto 2185 y 4133 de 1951 confieren carácter municipal a este impuesto, que hasta entonces venía siendo de carácter departamental. Con el objeto de darle una estructura organizada al nuevo sistema, se crearon Juntas Municipales de Catastro en 1954.

El Decreto 290 de 1957 eleva el Impuesto Predial a la categoría de instrumento impositivo para estimular específicamente el desarrollo del campo a partir del diseño de un complejo sistema, de estímulo – desestímulo fiscal orientado a elevar la productividad rural .Se encaminaba esta medida punitiva a castigar con

una tarifa progresiva los predios inadecuadamente explotados según concepto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La ley 81 de 1960 consagra un gravamen municipal especial para los predios rurales no mecanizados e igualmente autoriza un gravamen de carácter punitivo o discriminatorio respecto a los predios urbanos adecuadamente explotados.

La ley 14 de 1983 Pretende modernizar y actualizar los catastros, como también elevar sus tarifas. Con anterioridad a la ley 14 las tarifas se encontraban entre el 4x1000, para zonas rurales y municipios pequeños, mientras en la mayoría de las ciudades capitales era el 8x1000. Algunas capitales en su momento registraban tarifas superiores al 12x1000.

A lo anterior, se adiciona la existencia de diversas sobretasas con diferentes destinaciones en cada una de las principales ciudades del país. Algo importante de destacar en lo referente al Impuesto Predial, es que con ser un impuesto municipal, el Congreso Nacional fija un rango dentro del cual se debe determinar la tarifa aplicable. Este hecho se explica por cuanto la ley que crea un impuesto puede ser condicional o puede contener restricciones y limitaciones como en este caso.

La ley denominada de los fiscos Departamentales y Municipales constituye la más reciente reforma a las finanzas locales, busca rehabilitar a los Concejos de su responsabilidad de acrecentar y fortalecer financieramente los municipios y de rescatar su autonomía y capacidad decisoria frente a la problemática local.

Por lo anterior se reconoce que la reforma a los impuestos Departamentales y Municipales con las leyes 14/83 y 12/86, se inscriben en el contexto de una redistribución de funciones de gasto público y de provisión de servicios, entre las distintas entidades territoriales como también de cambios en la esfera política,

orientados a dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales. La reforma a este tributo que introduce la ley 14, le permite conservar la esencia tradicional del mismo, limitándose a regular los métodos y procedimientos del avalúo catastral, como base gravable para su reajuste y tarifas.

La Ley 9 de 1989 crea el impuesto de estratificación socio-económico a cargo de los propietarios y poseedores de las viviendas clasificadas en los estratos Alto y Medio Alto en todos los municipios de más de 100.000 habitantes.

La Ley 44 de 1990 por la cual se dicta normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan tras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. A partir del año 1990, fusionase en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes: el impuesto Predial regulado en código del Régimen Municipal adoptado por el decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986; 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; La sobretasa de Levantamiento Catastral a que se refieren las leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

El honorable Concejo Municipal de Aguachica Cesar, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el Decreto 1333 de 1986, Ley 14 de 1983 y Ley 44 de 1990 y la Constitución Nacional mediante Acuerdo No. 059 de diciembre 9 de 1992, adopta el Código de Arbitramento rentístico del Municipio de Aguachica Cesar, como el conjunto de disposiciones y preceptos que regulan la constitución, organización, administración, recaudación y fiscalización de las rentas municipales. Igualmente el régimen de sanciones aplicables a los infractores o defraudadores de estas rentas y el procedimiento para imponerlas.

En síntesis, el Gobierno Nacional ha encargado de la conformación, actualización y vigilancia de los procesos catastrales al IGAC¹. El catastro se entiende como la institución bajo la cual opera el mercado de tierras en Colombia y se constituye en el censo descriptivo de los bienes inmuebles pertenecientes a particulares o al Estado, el cual se encarga de definir las características físicas, jurídicas, económicas y fiscales de los predios, de acuerdo con la metodología que considere necesaria el IGAC para llevar a cabo dicho proceso.

¹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2. DIAGNÓSTICO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE AGUACHICA 2000 – 2009

2.1. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS IMPUESTOS

El origen de los impuestos data desde los tiempos bíblicos cuando se proponía apartar un diezmo para fines distributivos y para mantener la casta sacerdotal. Sin embargo, no existía una norma que hiciera cumplir con este mandato para evitar la evasión fiscal. En la edad media, esta práctica se realizó pagando en especie donde los individuos prestaban a su señor un servicio con trabajo físico. En los tiempos modernos, los individuos no están obligados a prestar ningún servicio, debido a que los impuestos han sido monetizados.²

Para Stiglitz (1995), los impuestos son diferentes de la mayoría de las transferencias de dinero de un individuo a otro, debido fundamentalmente a su obligatoriedad, la cual se sustenta en la necesidad de contribuciones para financiar la oferta de bienes públicos.

El carácter obligatorio de los impuestos permite al Estado la regulación de la actividad económica y del marco jurídico del intercambio, la producción y el consumo de bienes y servicios que finalmente van a la sociedad. Dicha regulación se logra debido a que los impuestos constituyen estrategias para manipular el sistema de precios y, al mismo tiempo, permite aminorar las fallas de mercado.

Los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos, debido a que pueden ocasionar efectos distorsionadores en el desempeño

² No obstante, Joseph Stiglitz, sostiene que existen unas relaciones, entre el Estado y el individuo, similares a las mencionadas en la época bíblica y en la edad media.

económico de un país; un impuesto es distorsionador cuando el individuo se ampara en artimañas para evadirlo o reducir su monto (elusión). Por ejemplo, cuando los individuos hacen de una parte del territorio un refugio fiscal ocasionando la inundación del mercado³. Además, puede ocasionar comportamientos en el individuo que afectan su elección racional, que al ser limitada, impide la toma de decisiones que maximizan sus funciones de utilidad debido a la incapacidad para conocer y ordenar la serie de alternativas que se le presentan, por lo tanto, solo puede satisfacer un cierto nivel de utilidad.

La ineficiencia de los impuestos distorsionadores se manifiesta en el consumo y en la oferta de trabajo de las personas. Según el autor precitado, una subida de los impuestos empeora el bienestar, independientemente de la adaptación que los individuos hagan con respecto a ella. Igualmente, no se tienen en cuenta los beneficios que se obtienen del aumento del gasto público derivado del aumento de los impuestos. Pero, si el impuesto es no distorsionador o de cuantía fija, ocasiona una pérdida de bienestar menos que proporcional a los impuestos distorsionadores. Es decir, no altera la conducta del individuo por ser incapaz de evadir su pago, aunque sí afecta su consumo como consecuencia a la reducción de su renta causando pérdida de bienestar.

En la actualidad en el Municipio existen aproximadamente 26.700 predios de los cuales el 48.8% se estima se encuentran sin legalizar, esto debido a que la Alcaldía Municipal a pesar de que cuenta con los medios técnicos y humanos para el recaudo del Impuesto Predial Unificado, estos son manejados de manera

³ González Yamús (2003), sostiene que en Colombia no existe dentro de la legislación normas que impongan límites a la propiedad de la tierra o que impongan metas de productividad a su explotación. Esto permite que se presente una gran concentración de tierras en el Magdalena Medio, en manos de personas interesadas más en prácticas especulativas o manejos de poder que en prácticas productivas. Es por esto que el impuesto predial al ser un mecanismo legítimo para estimular la productividad, puede ser un instrumento eficaz para alcanzar una distribución más igualitaria de la propiedad.

ineficiente. El organismo encargado del recaudo de las rentas por tradición es la Tesorería Municipal.

Igualmente, existe una gran dispersión en el municipio y su nivel de tributación per cápita dado a que las tarifas nominales ponderadas y las efectivas (recaudo / avalúo catastral), que en muchos casos es significativa, no es claro en toda extensión lo que indica que existen serios problemas de gestión y administración tributaria, evasión y en el peor de los casos corrupción. Lo anterior presupone que el avalúo catastral como base de facturación del impuesto predial unificado no es objetivo en todos los casos, dado a que el avalúo catastral de cada predio se establece por la suma de los avalúos parciales practicados tanto a los terrenos como a las edificaciones en él comprendidas y se pudo corroborar en este análisis, que existen predios subvalorados y sobrevaluados ante los promedios que maneja el mercado. (Ley 14 de 1983). Además, se colige que Las autoridades catastrales tienen la obligación por mandato legal de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. (Decreto 1333 de 1986 Art. 175).

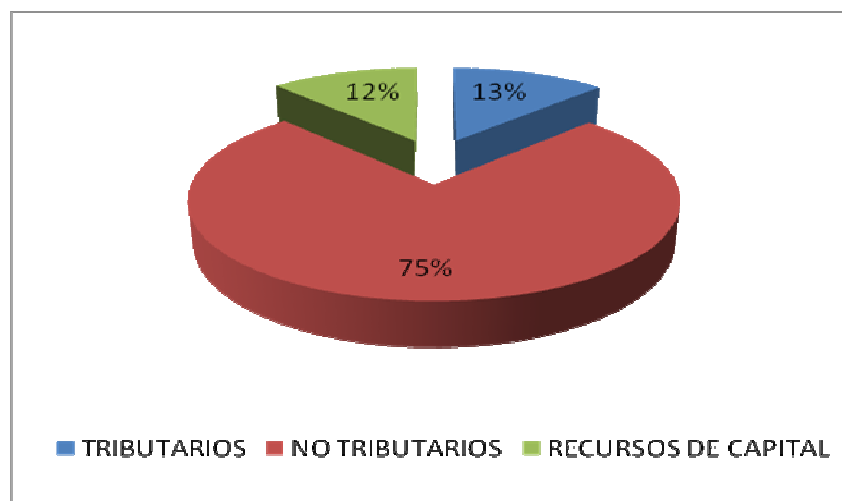
2.2. DINÁMICA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO

Con el propósito de lograr un incremento en la autonomía financiera del municipio que garantice la provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad, se hace necesario prestar mayor atención a los ingresos que está en capacidad de generar por su propio desempeño, evitando así la fragilidad de sus finanzas públicas.

En esta parte de la monografía se hace un seguimiento del comportamiento de los ingresos del municipio de Aguachica con el propósito de descubrir tendencias y contar con elementos de juicio para adelantar algún tipo de propuestas con respecto al impuesto predial.

Los ingresos totales del municipio de Aguachica durante la vigencia 2000 ascendieron a 11.764,57 millones a precios corrientes, que frente a la vigencia anterior significa un incremento del 18%. En la década analizada (2000 – 2009) el promedio anual de los ingresos totales del municipio es de 25.154,53 millones a precios corrientes. Como se observa en el Gráfico 1, la composición de los ingresos promedio en la década analizada fue la siguiente: 13% ingresos tributarios, 12% ingresos de capital y el restante 75% ingresos no tributarios incluidas las transferencias. Esta situación muestra una alta dependencia del municipio en fuentes de financiación externas, tales como la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación.

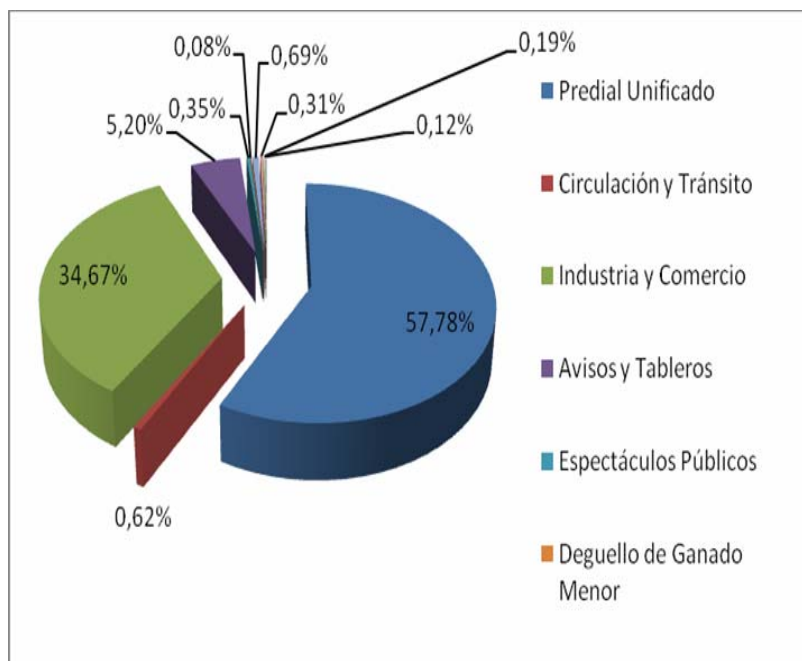
Gráfico 1 Participación Porcentual De Los Ingresos 2002 – 2009



Fuente: Cálculo de los autores de la Monografía basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

De otra parte, los ingresos tributarios, conformados por los impuestos directos tales como el impuesto predial y por los impuestos indirectos, tales como industria y comercio, promedio anual, para la década analizada, estuvieron compuestos principalmente por el impuesto industria y comercio en 34.67%, el impuesto predial con el 57.78%, y el 7.55% restante de otros impuestos tales como: circulación y tránsito, avisos y tableros, espectáculos públicos, degüello de ganado menor, etc.

Gráfico 2 Participación Porcentual De Los Ingresos Tributarios 2002 – 2009



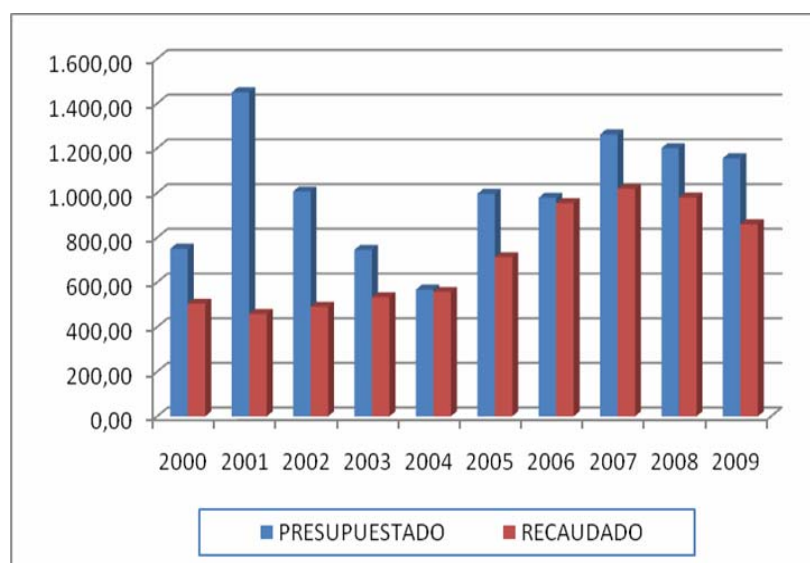
Fuente: Cálculo de los autores de la Monografía basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

2.3. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO

Es importante resaltar la importancia del Impuesto Predial dentro de la estructura de los ingresos tributarios, ya que, se constituye en el impuesto tributario más

importante del municipio de Aguachica después del Impuesto de Industria y Comercio. Por lo tanto, es indispensable revisar su comportamiento en la década base de la monografía y establecer la importancia relativa del mismo en las finanzas municipales.

Grafico 3. Comportamiento Del Impuesto Predial 2000 – 2009 A Precios Corrientes



Fuente: Cálculo de los autores de la Monografía basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

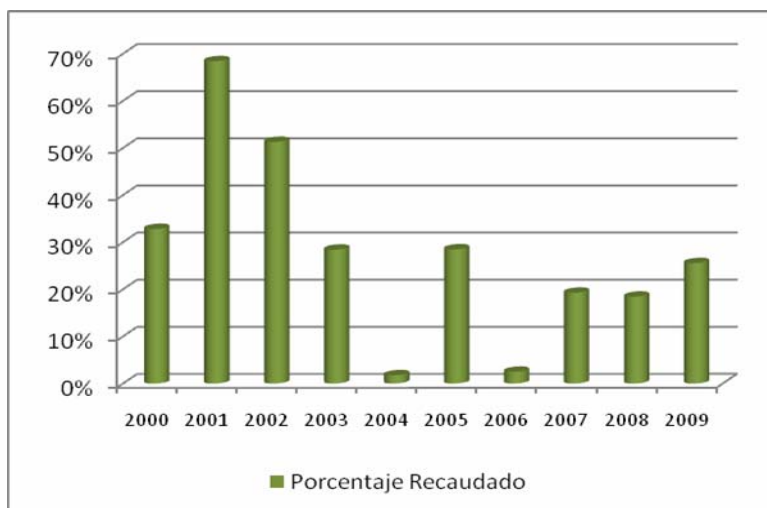
Según el grafico 3, el comportamiento del recaudo del Impuesto Predial en Aguachica muestra una tendencia creciente en el recaudo de 2000 a 2007, y, decreciente del año 2008 al 2009. Cabe señalar que lo anterior se debe a las políticas de recaudo aplicadas por las administraciones municipales en esos 8 años.

Sin embargo, en los dos últimos años ha mostrado una tendencia decreciente, lo cual, hace necesario encontrar alternativas que permitan dinamizarlo, de tal forma que se garantice la obtención de mayores ingresos, basados en la eficacia y la

eficiencia de un sistema de cobro que refleje, en forma precisa la capacidad económica del que paga y se establezca unas reglas de juego transparentes que tengan como soporte la equidad y la retribución por parte del Estado de beneficios para toda la población.

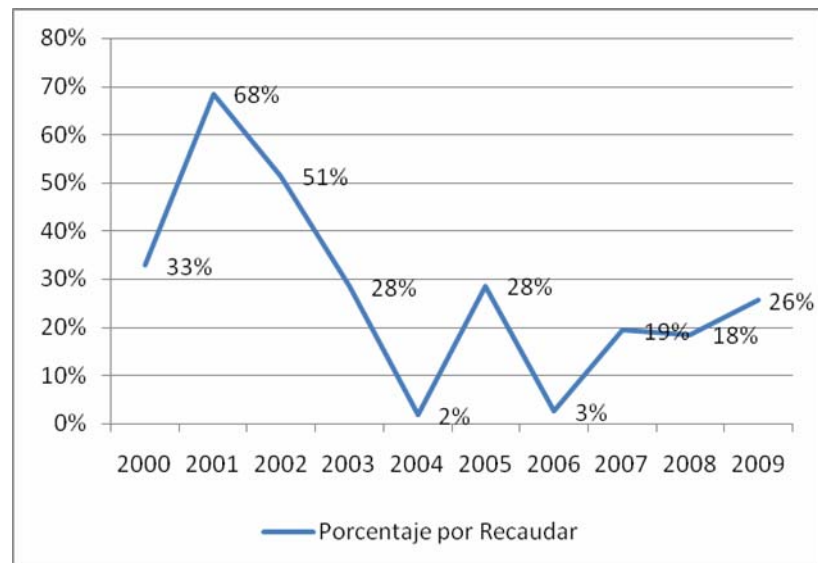
En este sentido, al analizar lo presupuestado con respecto a lo recaudado encontramos que en el año 2001 presenta un punto alto 68% de diferencia entre lo presupuestado y lo recaudado; sin embargo, en los años 2004 y 2006 hubo más eficiencia en el recaudo del impuesto ya que el porcentaje de lo presupuestado con respecto a lo recaudado fue del 2% y el 3% respectivamente. Lo anterior, debido a las políticas de recaudo y de inversión social implementadas en la administración de turno. En promedio, en el periodo analizado, el porcentaje de evasión del impuesto predial por parte de los ciudadanos es del 28%, es decir, lo que se presupuesta obtener con lo que realmente se recauda. Ver gráficos 4 y 5.

Gráfico 4. Porcentaje De Recaudo 2000 - 2009



Fuente: Cálculo de los autores de la Monografía basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

Grafico 5. Porcentaje Por Recaudar 2000- 2009



Fuente: Cálculo de los autores de la Monografía basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

3. EL IMPUESTO PREDIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

3.1. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

La estratificación socioeconómica es una política pública implementada en las ciudades colombianas desde los años ochenta y formalizada en 1994 por medio de la nueva ley de Servicios Públicos. Consiste en un sistema de clasificación de las viviendas de las ciudades colombianas en categorías definidas por la calidad del entorno y de los materiales empleados, con el fin de otorgar subsidios a los residentes más pobres. Se organiza como un esquema de subsidios cruzados en el cual los estratos superiores pagan costos más altos por el mismo servicio que los estratos bajos. Se asume que las residencias en las cuales viven los distintos hogares reflejan el poder de pago de sus ocupantes.

El sistema de encontrar los usuarios de un servicio para el cual se quiere aplicar un subsidio (la focalización) se inscribe en un contexto más amplio de modificaciones a la intervención estatal, que fue impulsado desde los años ochenta por los organismos multilaterales de desarrollo. El ajuste estructural de los años ochenta que éstos impulsaron, llevó al desmonte de subsidios universales y a la delimitación del grupo beneficiado por la focalización que sería el de «los pobres». Asimismo, las recetas neoliberales llevaron a la reestructuración de empresas estatales o su privatización y a la introducción de proveedores privados como los aseguradores en salud y las entidades financieras en fondos de pensiones. Colombia siguió esta ruta de reformas a inicios de los años noventa, con la llamada «apertura económica», cuando además de modificaciones a la regulación sobre importaciones e inversión extranjeras se acogieron políticas de focalización de subsidios para la salud (a través de la ley

100 de 1993), la educación superior, y también, de los servicios públicos domiciliarios.

3.2. EL CONCEPTO DE CATASTRO.

El catastro se entiende como la institución bajo la cual opera el mercado de tierras en Colombia. En este sentido, el catastro es el censo descriptivo de los bienes inmuebles pertenecientes a particulares o al Estado, el cual se encarga de definir las características físicas, jurídicas, económicas y fiscales de los predios, de acuerdo con la metodología que considere necesaria el IGAC para llevar a cabo dicho proceso.

Sin embargo, cabe mencionar la utilidad de las características implementadas por el IGAC para definir los criterios que especifican claramente los derechos de propiedad que sujeta cada individuo en el país sobre un predio. En este caso, se puede dilucidar que cada característica cumple un fin específico, en el caso de las características jurídicas llevadas a cabo por medio de contratos conocidos legalmente como escrituras, pactadas entre los particulares y el Estado, son el recurso que permite tener claridad de quien posee legalmente un predio, dando lugar a un intercambio más claro entre los agentes que intervienen en este proceso. Para efectuar esta tarea el Estado y los particulares incurren en una serie de gastos, los cuales pueden ser medidos cuantificando los valores en que incurren los particulares en la obtención de escrituras para identificar el tipo de relación que sostienen con cada bien inmueble.

En cuanto a las características físicas y económicas, se puede anotar que éstas cumplen un papel fundamental en el proceso de obtención de información clara acerca del valor que representa el predio en el mercado inmobiliario, proceso en el cual se incurren en costos de medición, los cuales permiten identificar en forma

cercana el verdadero valor del bien. El IGAC ha desarrollado una metodología para aumentar el nivel de información que puedan tener los particulares sobre los atributos que tienen sus predios. Es necesario añadir que por medio de las características físicas y económicas se determina el avalúo catastral, instrumento que permite al municipio obtener el valor sobre el cual debe ser gravado el impuesto predial. Por último, el aspecto fiscal consiste en la aplicación de las tasas y gravámenes que determina el municipio sobre los bienes que tengan como base el avalúo catastral.

3.3. PROCESOS CATASTRALES

Como se mencionó anteriormente, el catastro es definido como el conjunto de operaciones y trabajos científicos encaminados a describir exactamente las propiedades inmuebles de un país, así como la de determinar su capacidad contributiva. A partir de esta conceptualización, se mencionan los siguientes procesos catastrales:

3.3.1. Proceso cartográfico.

Es el conjunto de operaciones aerofotográficas, geodésicas, fotogramétricas y topográficas para obtener la base cartográfica de las zonas urbanas o rurales donde se debe hacer el censo catastral.

3.3.2. Proceso de Nomenclatura.

Conjunto de operaciones para identificar y enumerar los ejes viales y la distancia de cada predio al eje de referencia, o definir y hacer la toponimia en las zonas rurales.

3.3.3. Proceso de formación catastral.

Conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos jurídico, físico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se anota en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñan las autoridades catastrales, en el caso de Colombia, el IGAC. El proceso de formación termina con una resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicie al día siguiente, a partir del cual el propietario podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo al artículo noveno de la Ley 14 de 1983.

3.3.4. Actualización de la formación catastral.

Operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. Este proceso termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia al día siguiente a partir del cual el propietario podrá solicitar la revisión.

3.3.5. Proceso para determinar las zonas homogéneas neoeconómicas.

Conjunto de operaciones para determinar las porciones de territorio urbano o rural que tienen características similares y sirven de unidades de muestreo para

determinar el valor de los terrenos. En las zonas urbanas las variables utilizadas para determinar la homogeneidad de la zona son: topografía, servicios públicos, sistema vial, reglamentación urbana y destino económico de los predios. En las zonas rurales se tienen en cuenta la topografía y el relieve, las características físico-químicas de los suelos, las condiciones climatológicas, la disponibilidad y uso de las aguas, las condiciones del sistema vial, la concentración predial y el uso de la tierra. La zona homogénea geoeconómica es la porción de la zona física en la cual las variaciones del valor del terreno no sobrepasan los límites de varianza establecidos para la elaboración del censo catastral en cada municipio.

3.3.6. Proceso de conservación catastral.

Este proceso consiste en mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

3.3.7. Proceso de reajuste del avalúo catastral.

Consiste en reajustar anualmente el avalúo, cuando éste no ha sido modificado por el proceso de formación o actualización catastral. El Gobierno Nacional, mediante decreto originario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinará el índice de reajuste para cada año, a más tardar el 31 de octubre.

3.3.8. Proceso para la sistematización, procesamiento y consulta de la información.

Conjunto de operaciones necesarias para hacer el diseño del sistema de información. La información gráfica y alfanumérica del censo catastral se verifica e incorpora a medio magnético y se procesa y administra por los ordenadores para ser consultada por los usuarios privados o públicos.

Al revisar los diferentes procesos catastrales que debe ejecutar el Estado, designando al IGAC para dichas labores, es necesario mencionar, que dichos procesos deben ser entendidos como la estructura que permite tener unos derechos de propiedad claramente definidos en el mercado de la tierra en Colombia. Resulta conveniente añadir que el proceso catastral debe permitir inventariar o censar los predios existentes en el país y, que, para llevar a cabo dicho propósito, arroja unos productos que aumentan el nivel de información que poseen los agentes sobre las características generales de los predios.

3.4. PRODUCTOS DEL CENSO CATASTRAL

Los productos disponibles del censo catastral son las herramientas utilizadas por las autoridades municipales para obtener la información necesaria acerca del mercado inmobiliario, y, a partir de dicha información, proceder a diseñar un mecanismo de cobro del Impuesto Predial en el municipio. La eficiencia del recaudo del Impuesto Predial depende, entonces, del nivel de información con que cuente la Secretaria de Hacienda o el ente encargado en el municipio para el manejo de sus finanzas. A continuación veamos los productos catastrales disponibles para conocer la base gravable del Impuesto Predial:

a) Plano topográfico rural y urbano

Es el plano básico de las zonas rurales y urbanas en escalas 1:5000, 1:10.000 o 1:25.000 para los rurales y 1:1000, 1:2000 y 1:500 para los urbanos que se utilizan para efectuar la localización y reconocimientos prediales.

b) Plano predial de manzana

Es el mapa en escala 1:500, en el cual se dibujan las líneas de los paramentos de los andenes y de las vías de cada manzana, además de los linderos y

dimensiones de los terrenos y las construcciones indicando la altura de éstas y si los predios están bajo el régimen de propiedad horizontal o vivienda unifamiliar.

c) Plano predial urbano de conjunto

Es el mapa en escala 1:1000 o 1:2000, en el cual se dibujan las líneas de los paramentos de los andenes y de las vías de cada manzana y los linderos de cada predio y de sus construcciones y la nomenclatura vial y domiciliaria. Este plano se elabora con los resultados de la localización y el reconocimiento predial efectuados en el terreno durante el proceso de formación o actualización catastral.

d) Plano predial urbano individual

Es el mapa de cada predio en escala 1:500 o 1:200, en el cual se dibujan las líneas de los linderos del terreno y sus coordenadas y los linderos de las construcciones.

e) Plano de zona homogénea física

Es la base cartográfica en escala 1:5000 o 1:10000 o 1:25000, en el cual se representa el límite de cada zona homogénea física de la zona rural; las zonas homogéneas urbanas se dibujan en mapas en escalas 1:2000 o 1:5000.

f) Plano de zona homogénea geoeconómica

Es la base cartográfica en escala 1:5000 o 1:10000 o 1:25000, en el cual se representa el límite de cada zona homogénea económica, urbana o rural.

g) Ficha predial

Es el documento que contiene la descripción de los elementos físico, jurídico, económico y fiscal de cada predio. El elemento físico comprende la identificación del predio, su ubicación geográfica, la descripción de los linderos, los terrenos y las construcciones, sus áreas, las características y usos de la construcción, la

estratificación socioeconómica, los valores unitarios de terreno y construcción y el avalúo catastral. El elemento jurídico se refiere al derecho de propiedad o posesión precaria, la identificación de las personas, datos escriturarios, de registro y los linderos. El elemento económico hace relación con los valores unitarios del terreno y de las construcciones y el valor total del inmueble. Se debe resaltar que, a partir de la ficha predial, se puede obtener el Listado Predial del municipio que abarca todos los predios rurales y urbanos con que cuenta el municipio.

h) Plano predial rural individual

Es el plano de cada predio en escala 1:500, 1:1000 o 1:5000, en el cual se dibujan los linderos del terreno de cada predio y sus construcciones.

i) Plano predial rural de conjunto

Es la base cartográfica en escala 1:5000, 1:10000 o 1:25000, en el cual se dibujan los linderos de cada predio, previamente identificado en el terreno durante el proceso de formación o actualización catastral.

3.5. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE AGUACHICA

El municipio de Aguachica está ubicado al Sur del Departamento del Cesar, es su segunda ciudad en importancia, y sesenta y seis en el país geoespacialmente esta a los 8° 18' 45" de Latitud Norte y 73° 37' 37" de longitud Oeste del Meridiano de Greenwich, entre la Cordillera Oriental y el valle del Río Magdalena, a una distancia de 301 kilómetro de Valledupar, la capital del Cesar. Con una extensión territorial es de 876.26 kilómetros cuadrados que ocupa el 3,8% de la superficie del Departamento del Cesar. Sus Limites son: Por el norte con el Municipio de La Gloria (Cesar), El Carmen (Norte Santander), por el este con Río de Oro

(Cesar), por el sur con Río de Oro, San Martín (Cesar) y Puerto Wilches (Santander), por el oeste con Gamarra (Cesar) y Morales (Bolívar).

Aguachica tiene una topografía montañosa al Norte, representadas por las estribaciones noroccidentales de la Cordillera Oriental con elevaciones entre los 200 y 2.150 metros sobre el nivel del mar (msnm); al sur una zona de planicie o llanura regada por los Ríos Lebrija y Magdalena con numerosos humedales y ciénagas, sus quebradas y arroyos hoy disminuidos drásticamente por la deforestación, su fisiografía oscila entre los 50 y los 200 msnm. Tiene un clima templado con una temperatura promedio de 28°C y la precipitación media anual es de 1.835 mm, con dos periodos de lluvias al año.

Esta dividida en 22 Corregimientos de los cuales solo 7 cumplen los requisitos y 50 Veredas, muchas de ellas abandonadas por el desplazamiento forzado principalmente en la parte alta.

CORREGIMIENTOS: 1. Barranca Lebrija 2. Buturama 3. Cerro Bravo 4. El Juncal 5. La Morena 6. Las Adjuntas 7. Lucaicál 8. Norean 9. San Miguel 10. Santa Lucia 11. Villa Nueva 12. Boquerón 13. Campo Amalia 14. Cerro Redondo 15. La Campana 16. La Yegüera 17. Loma de Corredor 18. Mucuras 19. Puerto Patiño 20. Santa Bárbara 21. Santa Rosa 22. Villa de San Andrés.

VEREDAS: 1. Barcelona 2. Bombiadero 3. Cañada Ospina 4. Caracol 5. Costa Rica 6. El Corral 7. El Tope 8. Esmeralda Alta 9. Honduras 10. Cascabela 11. La Pajuila 12. La Ye 13. Las Bateas 14. Las Margaritas 15. Los Caliches 16. Los Llanos 17. Marinilla 18. Palmira 19. Peralonso 20. Soledad 21. Quebrada Seca 22. San Benito 23. San José 24. San Pablo 25. Santa Inés 26. Bella Vista 27. Campoalegre 28. Caño Caracolí 29. Cerro de los Bustos 30. El Carbón 31. El Faro 32. Esmeralda 33. Guaduas 34. La Bocatoma 35. Santo Domingo 36. La Unión 37. La Yegüerita 38. Las Latas 39. Las Piñas 40. Los Columpios 41.

Maligüal 42. Palenquillo 43. Peñoncito 44. Planadas – Limoncito 46. Sabana de Caballeros 45. Puros Altos 47. San Francisco 48. San Lorenzo 49. San Pedro 50. La Ceiba.

De acuerdo al Diagnostico del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, La cabecera municipal está conformada por 74 barrios, repartidos en cuatro zonas, los cuales son:

SECTOR 1: 38 Barrios: Barahoja, Campo Serrano, Cañaveral, Carretero, Centro, Ciudadela de la Paz, Divino Niño, Brisas de Buturama, La Paz El Bosque, El Higuerón, Idema Jerusalén La Ceiba La Feria, Sector del Divino Amor, La Primavera, Joaquín Fidel Royero, El Progreso, Las Américas Libertad, Libertador, Los Halcones, Los Laureles, María Auxiliadora, Olaya Herrera, Palmira, Villa Lili, Oasis, Paraíso, Romero Díaz, San Fernando San Pedro, San Roque, Santa Ana, Siete de Agosto, Solano Pérez, Sabanas de San Lázaro.

SECTOR 2: 18 Barrios: Cordillera, Floridablanca, Jhon F. Kennedy, La Esperanza, La Sabanita, La Victoria, Las Brisas, Las Delicias, María Eugenia Alto, María Eugenia Bajo, Altos del Jardín, Obregón, Once de Noviembre, San Andresito, San Eduardo, Veinte de Enero, Villa Maré, Quinta de la Sabana,

SECTOR 3: 10 Barrios/Sectores: Alto Prado, COOMULTRASAN, Villa Country, José Antonio Galán, Las Acacias Etapa I, Las Acacias Etapa II Potosí, San José, San Martín, Sector Coralce

SECTOR 4: 8 Barrios/Sectores: Salas Suárez y López, Villa Paraguay, Nueva Colombia, Terreno por desarrollar Centro de Acopio, Sector Universidad Popular del Cesar, Sector Cementerio, Sector Estación de Terpel, Villa Campestre

En el Municipio de Aguachica existen 26.700 predios, que corresponden al sector urbano y rural, de los cuales están inscritos en la Tesorería Municipal 17.774 predios y aproximadamente 6.000 son los que cumplen con la obligación del Impuesto Predial Unificado.

3.6. TARIFAS

De acuerdo con Stiglitz (1995), existen cinco características deseables en un sistema tributario: eficiencia económica, flexibilidad, justicia, sencillez administrativa y responsabilidad política. En esta monografía y para el propósito de la misma, nos ocuparemos de la justicia, sencillez administrativa y responsabilidad política.

En lo que respecta a la justicia, es la que expresa la necesidad de que un impuesto sea justo en su manera de tratar a los diferentes individuos. Las tarifas del Impuesto Predial son determinadas por el Concejo Municipal haciendo uso de las facultades que le otorga la Ley 44 de 1990, en la cual, se dictan las normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz.

El Municipio de Aguachica establece las tarifas teniendo como base gravable el avalúo catastral para recaudar el Impuesto Predial, con este propósito clasifica las tarifas de acuerdo al uso del suelo y al estrato económico en el cual se encuentre ubicado el predio. Tiene dos grandes clasificaciones, entre predios edificados y predios no edificados; los predios edificados se clasifican de acuerdo al uso del suelo: habitacional, comercial, industrial, oficinas, institucional y, mixtos. Y posteriormente, en seis diferentes estratos sociales.

Uno de los aspectos mas complejos al establecer tarifas de un impuesto tiene que ver con los criterios de equidad que se deben tener en cuenta, y resulta difícil,

entonces, decir qué es o no equitativo, sin embargo, señala Stiglitz, existen los criterios de equidad horizontal y equidad vertical.

Para este autor, un sistema tributario presenta criterios de equidad horizontal si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato, sin embargo, resulta difícil resolver los siguientes interrogantes ¿Qué significa que dos personas sean iguales en los aspectos relevantes? y, ¿Qué significa que dos personas reciban el mismo trato?, aspectos que dificultan la adopción de un criterio de equidad horizontal. Con respecto a la equidad vertical, establece que los contribuyentes deben pagar acorde a sus condiciones, aquellos en mejores condiciones deberán pagar más, entendiendo por estar en mejores condiciones: tener mayor capacidad de pago, mayor nivel de bienestar y, recibir mayores prestaciones del estado.

Por medio de estos acercamientos teóricos, se puede afirmar que el Impuesto Predial en Aguachica presenta criterios de equidad vertical en su estructura de tarifas. Debido a la dificultad existente en la teoría para llegar a un acuerdo sobre la forma de medir la capacidad de pago, el bienestar económico o las prestaciones recibidas, es aún mucho más complejo determinar tarifas que respeten el criterio de equidad adoptado, si dicho proceso, no va acompañado de estudios previamente elaborados que sustenten y garanticen la justicia en el sistema tributario, hecho determinante que permite pensar que las tarifas del Impuesto Predial en Aguachica han sido adoptadas sin el rigor teórico y práctico necesario, que genere incentivos claros a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias.

3.7. SISTEMA DE COBRO

Otro aspecto relevante en un buen sistema tributario, se refiere a la sencillez administrativa, es decir, que tan fácil y a que costo se lleva a cabo la administración del Impuesto Predial.

De acuerdo al manual de procedimientos establecido por el IDEM⁴ existen 11 procedimientos para la administración del Impuesto Predial en Aguachica. Dichos procedimientos son: control de la grabación de novedades del IPU⁵ generadas por resolución del IGAC; facturación del IPU; pago de impuestos; control de la grabación de novedades del IPU generadas por la alcaldía; solicitud derechos de petición u otra información ante el grupo de impuestos de la secretaría de hacienda; realizar el preaviso del pago al contribuyente; elaboración y revisión de exención del IPU; expedición de paz y salvos; realizar el cobro pre-jurídico; realizar el cobro coactivo; y, por ultimo, para certificar el uso del suelo y emitir conceptos de viabilidad.

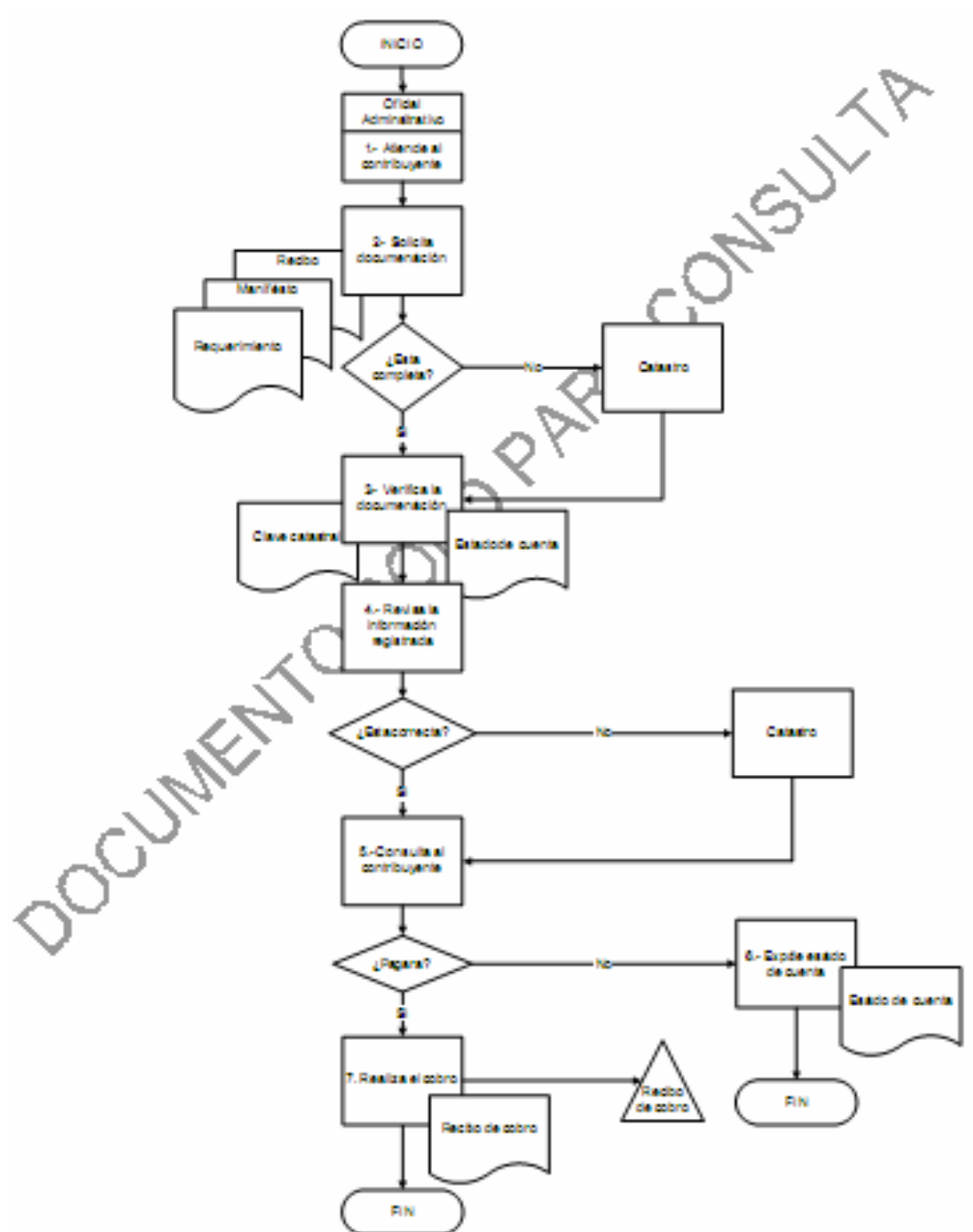
Cada procedimiento establece responsabilidades, organizaciones participantes, medidas de control, observaciones y requisitos. Por ejemplo, para realizar la facturación del IPU los participantes son el contribuyente y el grupo de impuestos de la Secretaría de Hacienda que a su vez es el responsable del procedimiento. El formato utilizado es la factura del IPU. Como medidas de control el comité de pruebas del grupo de impuestos de la secretaria de hacienda debe verificar y analizar las muestras de la liquidación, teniendo en cuenta criterios como la información que debe ir registrada, la liquidación del impuesto y la información correcta del predio. La facturación se realiza dos veces al año, la primera a finales de diciembre y la segunda en el mes de junio. Además, el funcionario responsable del grupo de impuestos de la secretaría de hacienda define los criterios para la

⁴ Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo Municipal.

⁵ Impuesto Predial Unificado.

elaboración de las facturas correspondientes al IPU. Uno de esos criterios es la muestra aleatoria que se pretende evaluar, posteriormente, bajo ese criterio, se genera la muestra según los lineamientos y remite estas facturas al grupo de impuestos de la secretaría de hacienda. Allí, un comité de pruebas analiza y verifica las facturas que corresponden a la muestra aleatoria, si están correctas da la orden para que se genere la totalidad de facturación del IPU, en caso que presenten inconsistencias las facturas, se procede a generar nuevamente la muestra y continúa con el proceso. Por ultimo, si las facturas de la muestra aleatoria no presentan ninguna inconsistencia se procede a generar las facturas del IPU al contribuyente para que éste realice el correspondiente pago. Ver gráficos No. 6 y 7.

Figura 1. Diagrama De Flujo



Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal

Figura 2. Descripción De Actividades

Responsable	Paso	Actividad	Documento de Trabajo	Registro
Oficial Administrativo	1.	Atiende al contribuyente.		
	1.1	Saluda.	Lista de Requisitos	
	1.2	Pregunta en relación a su trámite.		
	2.	Solicita documentación. Puede ser cualquiera de lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Clave catastral • Recibo de predial • Manifiesto de propiedad ¿Está completa? Si Continúa con el Paso No. 3. No El contribuyente se presenta en Catastro y solicita su clave catastral y se continúa con el Paso No. 3.	Recibos de predial. Requerimiento de pago. Manifiesto de propiedad.	
	3.	Verifica documentación.		
	3.1	Revisa con el contribuyente la información y estado que presenta su predio.	Control de clave catastral	
3.2	Revisa los siguientes datos: <ul style="list-style-type: none"> • Clave catastral • Nombre • Ubicación • Domicilio • Clasificación • Periodo de adeudo • Bonificaciones • Descuentos • Importe a pagar 	Copia de credencial de INSEN, Jubilado o Pensionado Estado de cuenta	Estado de cuenta Copia de credencial de INSEN, Jubilado o Pensionado	

Responsable	Paso	Actividad	Documento de Trabajo	Registro
Oficial Administrativo	4.	Revisa la información registrada.		
	4.1	Debe corroborar la información que presenta el predio con el contribuyente.		
	4.2	<p>Orienta al contribuyente, si por alguna razón no es correcta, entonces debe pasar a Catastro para realizar las modificaciones o cambios necesarios, los cuales pueden ser los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignar nueva clasificación de zona. • Registrar compra-ventas parciales o totales, donaciones, herencias, entre otros. • Agregados o alturas de construcción. • Registrar nomenclatura oficial. • Corrección a la escritura de: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Nombre. ➢ Domicilio. ➢ Ubicación. <p>¿Está correcta?</p> <p>Si Continúa con el Paso No. 5</p> <p>No Debe ser registrado en Catastro.</p>		
	5.	Consulta al contribuyente.		
	5.1	<p>Informa el estado de cuenta y los datos generales del predio y se le pregunta si realizará el pago. ¿Pagará?</p> <p>Si Continúa con el Paso No. 7.</p> <p>No Continúa con el Paso No. 6.</p>		

Responsable	Paso	Actividad	Documento de Trabajo	Registro
Oficial Administrativo	6.	Expide estado de cuenta		Estado de cuenta
	6.1	Entrega el estado de cuenta al contribuyente.		
	6.2	Informa sobre la fecha de vencimiento del estado de cuenta proporcionado.		
Oficial Administrativo	7.	Realiza el cobro.		Recibo de cobro en rollo de auditoría y digitalizado
	7.1	Recibe el efectivo del contribuyente para realizar el cobro.		
	7.2	Entrega el recibo y el cambio al contribuyente.		
	7.3	Orienta al contribuyente de cuando es más conveniente realizar el próximo pago.		
	7.4	Archiva recibo de cobro en sesión del archivo de Ingresos.		

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal

Lo anteriormente descrito nos lleva a cuestionar ¿que tan sencillo es el sistema administrativo bajo el cual opera el impuesto predial en Aguachica?

Finalmente, la última característica es la responsabilidad política, que debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar que esta pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.

4. PROPUESTAS ALTERNATIVAS CON EL PROPÓSITO DE DINAMIZAR EL IMPUESTO PREDIAL EN AGUACHICA

4.1. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

El Estado ha sido determinante en el desempeño económico a través de su autoridad, legitimidad y estabilidad; su intervención ha sido una guía de la actividad económica y política. Para ello, cuenta con instrumentos como las políticas públicas que son los programas de acción que le permiten incidir, modificar y orientar en forma directa la realidad económica, política y social.

De esta manera, el Impuesto Predial Unificado -como política pública- debe establecerse y ejecutarse bajo un marco coherente de reglas de juego en el que se determinen los objetivos propios del recaudo, sus efectos sobre la sociedad y su incidencia en las elecciones de los individuos.

La existencia de una política pública, se sustenta en cinco elementos principales: debe estar conformada por un conjunto de medidas concretas, comprende una forma de asignación de recursos, debe inscribirse en un marco general de acción, tiene un público que recibe las consecuencias de la acción tomada y, por último, define obligatoriamente metas y objetivos para alcanzar.

De lo anterior se desprende que el Impuesto Predial Unificado, para el caso específico de Aguachica, cumple con cuatro de estos cinco elementos. Por ejemplo, la ley 44 de 1990 representa un conjunto de normas que faculta al ente legislador local para determinar las medidas concretas en la ejecución del impuesto; comprende una forma de asignación del recurso "tierra" por medio del

cual se puede coordinar el uso del suelo del municipio acorde a lo establecido en el PBOT⁶; está inscrito dentro del marco institucional de la constitución de 1991 y la ley 14 de 1983 y, por último, el público que recibe las consecuencias de la acción tomada está definido por catastro como la unidad orgánica catastral del municipio. Sin embargo, falta definir metas y objetivos que trasciendan la maximización del recaudo, con el fin de proporcionarle un cuerpo de política pública estructurado al cobro del Impuesto Predial que propenda por el desarrollo del municipio.

Utilizando la perspectiva esbozada anteriormente, la propuesta esta encaminada a la definición de metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo, que proporcionen un mayor desarrollo al municipio. Para ello, se hace necesario, insertar el impuesto predial -como política pública- por parte del gobierno central en el marco de la Ley 388 de 1997, debido a que se constituye en un mecanismo de reordenamiento territorial. Una planificación territorial desarticulada del IPU puede generar efectos negativos en el recaudo del municipio, por esto, es necesario enlazar dicho plan con las metas y objetivos de recaudo. De esta manera, se conseguirá la dinamización del desarrollo urbano de la ciudad acorde a sus necesidades tributarias.

4.2 SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOCIO ECONÓMICA DEL IPU

La adopción de un sistema integrado de información para la administración del IPU debe trascender su utilidad como paquete informático para convertirse en un cambio de filosofía en el manejo del IPU por parte del municipio. Por tal motivo, implementar el sistema representa realizar cambios profundos en la administración municipal y en los procedimientos administrativos que apoyan el cobro del IPU. Los nuevos sistemas deben ser integradores de información en los que se

⁶ Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

muestre la administración del IPU como un todo. No se justifica, entonces, una dependencia administrativa estática: todos y cada uno de los niveles gerenciales deben participar en los procesos de formulación de alternativas para la dinamización, transparencia y eficiencia del recaudo del IPU en el municipio.

A pesar de la existencia actual de un sistema informático para el tratamiento del IPU, este no proporciona la información completa, necesaria y adecuada a las necesidades del municipio para controlar la ejecución del IPU, acorde a los nuevos requerimientos del tratamiento de las finanzas municipales. Dicho sistema debe ser revisado y complementado, de manera tal que le permita a la administración municipal cumplir con los siguientes objetivos:

- Presentar información confiable y estadísticas fiscales a las autoridades del gobierno local que facilite la toma de decisiones.
- Permitir acudir al sistema con el propósito de planificar el recaudo del predial y el destino de sus recursos.
- Disminuir el riesgo en la administración de los recursos con mecanismos y prácticas de control que dificulten escenarios de corrupción.
- Administrar, controlar y ejecutar la recaudación del IPU.
- Satisfacer las demandas de información del contribuyente, para garantizar la transparencia del sistema de cobro del IPU y controlar todo tipo de reclamos.
- Expedir certificados de bienes, de pago y no adeudamiento al municipio, de transferencia de dominio, rectificación de datos, liquidación y cobro para otorgar mayor satisfacción al ciudadano-usuario de los servicios municipales y a la vez contribuyente.
- Permitir el tratamiento de la información contable de una manera transparente para garantizar el seguimiento de las operaciones, las referencias a sus soportes y la integración con los procedimientos administrativos, fortaleciendo los sistemas de control interno.
- Calcular el valor presente de la base gravable real del IPU.

- Facilitar y simplificar los manuales de procedimientos administrativos.
- Agilizar el cobro coactivo y cuantificar los costos de transacción que se generan en la ejecución de un juicio coactivo.
- Ofrecer el estado de cartera desagregado para cada contribuyente y general para el municipio.

Para poder darle cumplimiento a dichos objetivos el sistema debe proporcionar la siguiente información:

- Datos e información sobre el pago de obligaciones, prioridad, vencimiento, monto, mora, cronología de pagos, etc.
- Registro de las transacciones del municipio referentes al IPU, que integre la información administrativa catastral y financiera del contribuyente.
- Información catastral de cada predio ofrecida por el IGAC con su respectivo avalúo.
- Información actualizada del predio.
- Número de predios existentes en Bucaramanga. Urbanos y Rurales.
- Número de predios por estrato.
- Número de predios por uso del suelo.
- Número de predios para cobro del IPU.
- Número de predios en mora, o número de predios al día en pagos de IPU.
- Estado de cartera.
- Conformación tesorería.
- Recaudo IPU por años.
- Número de cobros pre-jurídicos y cobros coactivos por años y por estratos.
- Número de predios exentos de impuesto por estrato y uso del suelo.
- Costo de recaudación del IPU, erogaciones en oficina de impuestos y en outsourcing por facturación del IPU.

- Convenios inter-organizacionales. El gobierno local de la Alcaldía de Aguachica debe emprender la tarea de lograr unificar la información referente al predial existente en el IGAC, en las curadurías y en la oficina de Instrumentos públicos. Con el propósito de mantener una base gravable lo más actualizada posible y disminuir la filtración de información por trámites institucionales. Que permita contar con la siguiente información: diseño de catastros, emisión de certificados de bienes raíces, registro de propiedades municipales, licencias de construcción, registro y control de juicios coactivos.

Un sistema integral, que complemente al existente debe tener las siguientes características:

- Permitir la conectividad con diferentes dependencias de una dirección y/o entre diferentes direcciones. Es decir, que pueda conectar la Secretaria de Hacienda, la Coordinación de Impuestos, Ejecuciones Fiscales, Tesorería y Presupuesto. Para facilitar el proceso de toma de decisiones referente al IPU.
- Mejorar el tiempo de respuestas en producción del sistema, para atender un mayor número de dependencias y usuarios.
- Integrar y automatizar la gestión municipal del IPU con criterios de globalidad e integridad.
- Viabilizar que los usuarios aprovechen los avances tecnológicos en hardware, sistemas operativos, bases de datos, paginas web, para el desarrollo de aplicaciones.
- Posibilitar mantener la información centralizada y/o distribuida.
- Permita mantener los sistemas y aplicaciones desarrollados en el equipo central obteniendo un ambiente de producción eficiente.
- La capacitación al personal en el uso de estas herramientas debe requerir corto tiempo.

Además, es necesario advertir que la adopción de un sistema integrado con la información socio-económica del Impuesto Predial Unificado debe ser un sistema basado en la concentración normativa endógena y exógena, así como en la descentralización operativa. De manera tal, se podrá garantizar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas a las cuales esta sujeta el municipio.

Por último, resulta apropiado mencionar que un proceso de cambio y modernización serio y sostenible del recaudo del IPU puede continuar como un esfuerzo para el mejoramiento en el cobro de otros impuestos y en la administración municipal en su conjunto. Es conveniente que el municipio actúe con una racionalidad intertemporal presente – futuro donde el costo que implica el mejoramiento de hoy, pueda representar en el futuro beneficios, por ser una entidad capacitada para brindar asesoría a otros municipios del sur del departamento del Cesar, en temas tales como dinamización de ingresos tributarios y gestión pública local. Para finalizar, este sistema de información integral le permite a la administración local tener actualizada la base gravable del IPU y no esperar a que cada cinco años, tal como lo estipula la ley, el IGAC realice la actualización catastral.

4.3. SISTEMA DE COBRO EQUITATIVO

Tal como se mencionó, las tarifas que regulan el Impuesto Predial Unificado en Aguachica siguen una estructura fundamentada en los principios de equidad vertical. Dichos principios se basan en el juzgamiento de si un individuo debe pagar más que otro. Sin embargo, al momento de realizar modificaciones en las tarifas no se respetan estos principios. Para ello, se debe tener en cuenta la capacidad de pago, el nivel de bienestar económico y si recibe mejores beneficios por parte del Estado. Sin embargo, es difícil determinar cual de estos criterios

debería utilizarse para llegar a un acuerdo. Además, el criterio para determinar el avalúo catastral del predio no es equitativo, debido a que se determina a partir de unas zonas geoeconómicas homogéneas y no de acuerdo a las características propias de cada predio. Por ejemplo, dos predios situados en la misma zona geoeconómica homogénea pueden presentar características que los diferencien, es decir, uno construido en madera y el otro construido en cemento. No obstante, al momento de ser avaluados se les adjudica un valor mínimamente diferenciado debido a que los límites de varianza establecidos por el IGAC para las zonas geoeconómicas son muy amplios.

Adicionalmente, el caso particular de la evasión impositiva, tenemos una situación en la cual los evasores se aprovechan de los servicios y bienes públicos financiados por los que efectivamente cumplen con sus obligaciones tributarias. El desgaste de estos servicios y bienes públicos es insignificante para los ya que el perjuicio que les genera el deterioro de los servicios públicos es menor que el beneficio que obtienen evadiendo. La ausencia de castigos por parte de las autoridades encargadas de impartirlas ayuda a que la trasgresión de las normas impositivas se encuentre tan generalizada y la calidad de los servicios y bienes públicos deteriorada.

La reproducción sistemática de comportamientos transgresores parece tener en nuestra cultura profundas raíces que dan lugar a una legitimación de la ilegalidad. En este sentido, la falta de responsabilidad tributaria obedece también a la falta de reproche y condena social para con los evasores. Esto nos conduce a un escenario en el que el delito es muchas veces justificado o rotulado como viveza criolla.

Los criterios de equidad horizontal y de equidad vertical presentan problemas al decidir cual de los individuos está en mejor, peor o igual condición para gravarle el impuesto. Esto trae como consecuencia la reducida utilidad que tienen al

momento de establecer un sistema fiscal justo. Entonces, para lograr que un sistema tributario sea justo se necesita que la sociedad se preocupe por el bienestar del individuo que se encuentra en peor situación, por lo tanto, debe diseñar un sistema tributario que maximice un bienestar.

Es decir, esta propuesta está encaminada a que el municipio sostenga un criterio de función de utilidad rawlsiana al momento de tomar la determinación de modificar las tarifas del Impuesto Predial Unificado, ya que le permitirá acercarse a la consecución de un sistema tributario más justo.

La administración municipal debe tener como objetivo incluir dentro del sistema de información integrada el concepto de equidad utilizando variables, tales como: comportamiento de ingresos familiares vs egresos familiares, empleo familiar, si se encuentran afiliados algún régimen subsidiado de salud, el grado de escolaridad, entre otros.

4.4. TRANSPARENCIA EN LA FINANZAS MUNICIPALES

Es necesario diseñar un sistema de información sobre finanzas municipales que esté al alcance de todos los ciudadanos y que apunte principalmente a dotar de transparencia las acciones gubernamentales. De esta forma se puede contribuir a hacer claridad sobre los incentivos positivos que estimulan una tributación ciudadana responsable y a consolidar la cultura ciudadana que oriente el cambio hacia un marco institucional más adecuado y más propicio al desarrollo económico y social integral.

Para finalizar, las anteriores propuestas conllevan a eliminar el consabido cortoplacismo que suele rodear las discusiones de las reformas tributarias que

tienen por objetivo elevar los recaudos más que atacar los problemas estructurales de la fiscalidad.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la actualidad en el Municipio existen aproximadamente 26.700 predios de los cuales el 48.8% se estima se encuentran sin legalizar, esto debido a que la Alcaldía Municipal a pesar de que cuenta con los medios técnicos y humanos para el recaudo del Impuesto Predial Unificado, estos son manejados de manera ineficiente.

Existe una gran dispersión en el municipio y su nivel de tributación per cápita dado a que las tarifas nominales ponderadas y las efectivas (recaudo / avalúo catastral), que en muchos casos es significativa no es claro en toda extensión, lo que indica que existen serios problemas de gestión y administración tributaria, evasión y en el peor de los casos corrupción. Lo anterior presupone que el avalúo catastral como base de facturación del impuesto predial unificado no es objetivo en todos los casos, dado a que el avalúo catastral de cada predio se establece por la suma de los avalúos parciales practicados tanto a los terrenos como a las edificaciones en él comprendidas.

Existen predios subvalorados y sobrevalorados ante los promedios que maneja el mercado. (Ley 14 de 1983). Además, se colige que las autoridades catastrales tienen la obligación por mandato legal de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los Municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. (Decreto 1333 de 1986 Art. 175).

BIBLIOGRAFÍA

- AGHON, Gabriel. (1999). Descentralización fiscal: Tendencias y tareas pendientes. Bogotá.
- AYALA E, José. (1999). Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- Banco Mundial. (2002). Informe sobre el desarrollo mundial: instituciones para los mercados. Estados Unidos.
- BAUTISTA, Libardo y FORERO, Fabio. Análisis del Impuesto Predial en Bucaramanga. Tesis de Grado. UIS. Bucaramanga, 2004.
- BECKER, Alejandro y otros. (2003). Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ-FESCOL. Bogotá.
- PARRA LLERAS, Ernesto. (2002). Apuntes de Catastro. Colección Pretextos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- STIGLITZ, Joseph. (1995). La economía del sector público. Segunda edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona, Diciembre.
- STIGLITZ, Joseph. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico, En Cuadernos de Economía, volumen 18, No.30, Bogotá.