

RECAUDACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ALTIPLANO DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO¹

Autor: Francisco Antonio Montoya Orozco ²

Resumen

El presente artículo, relacionado directamente con la recaudación del impuesto predial en los Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño, referente a lo que vendría a ser el dinero que se recauda del pago del impuesto predial y su incidencia económica en estos municipios, se ejecutó por medio de un estudio documental bibliográfico, con la finalidad de combinar la información y brindar mayor solidez al diagnóstico realizado y a los resultados obtenidos. Esta investigación presenta el análisis del proceso de recaudación de este impuesto tan importante que genera ingresos positivos para la nación, al mismo tiempo que se caracteriza por aportarle de manera directa al desarrollo económico de estos municipios ingresos que benefician a cada uno de sus ciudadanos. En este sentido, el impuesto predial debe ser entendido como una herramienta fiscal que permite un mayor nivel económico de todos estos municipios pertenecientes al altiplano del Oriente Antioqueño.

Palabras Claves: Recaudación, Impuesto Predial, Municipio, Altiplano del Oriente Antioqueño.

¹ Juan Camilo Cardona Buitrago, Asesor del trabajo de grado, Universidad Católica de Oriente.

² Aspirante al título de Contaduría Pública, Universidad Católica de Oriente, 2020.

Abstract

This article, directly related to the collection of property tax in the Municipalities of the Antiplane of the East Antioquia, referring to what would be the money collected from the payment of the property tax and its economic impact in these municipalities, was executed through of a bibliographic documentary study, in order to combine the information and provide greater solidity to the diagnosis made and the results obtained. This research presents the analysis of the process of collection of this important tax that generates positive income for the nation, at the same time that it is characterized by directly contributing to the economic development of these municipalities revenues that benefit each of its citizens. In this sense, the property tax must be understood as a fiscal tool that allows a higher economic level of all these municipalities belonging to the Antioquia East Antiplane.

Keywords: Collection, Property Tax, Municipality, Altiplano del Oriente Antioqueño.

INTRODUCCIÓN

A nivel mundial y en especial en Latinoamérica, el gobierno central le ha cedido la responsabilidad del propio desarrollo de los entes territoriales, a los mandatarios locales, lo cual ha generado una disminución en las transferencias; situación que hace necesaria que los actores sean autosuficientes, logrando con ello subsistir con sus propios recursos. Razón por la cual estos deben velar para que se desarrolle de una forma adecuada el recaudo de sus tributos, y en especial el impuesto predial, tomando en consideración que, para lograr una recaudación eficiente, el municipio debe implementar políticas internas con las cuales se puedan obtener recursos considerables sin tener que depender de la nación (Torres y Tamez, 2013).

Así pues, en países desarrollados y rentables económicamente, este gravamen equivale a un porcentaje entre el 20 y 30% del PIB (Producto Interno Bruto); siendo este el caso de países como Austria y Suecia, en donde asciende al 14% (Argueta, 2013); mientras que en Latinoamérica, como es el caso de México, representa el 0.8%, en Brasil el 1.7%, en Chile 0.6% y en Colombia el 1.2% (Torres y Tamez, 2013). Por lo que, el financiamiento de los entes territoriales, requiere entonces de recursos presupuestarios crecientes y sostenibles en el tiempo, por lo que es importante ir más allá de las transferencias del nivel central.

Basado en lo anterior, el impuesto predial es un tributo de gran impacto social, el cual permite hacer inversión en la sociedad, generando rentabilidad económica si es llevada de una manera adecuada; sin embargo, esta se ve afectada por la evasión de impuestos, siendo este un mecanismo que los contribuyentes utilizan para reducir el pago de esta obligación, evadiendo así la cantidad de impuestos reales que deberían pagar, al mismo tiempo se observa que no hay cultura de buen pagador, ya que no tienen responsabilidad con el pago de este impuesto.

Por otro lado, existe desconocimiento por parte de las personas sobre la importancia del recaudo, considerando en algunos casos que el dinero recaudado es utilizado para gastos innecesarios, con beneficio individual y no hacia la colectividad; otro punto a considerar es la falta de programas que concienticen a la población en general al pago del impuesto predial. Aspectos que en conjunto, generan un bajo rendimiento económico en el sector, reduciendo las

oportunidades de desarrollo local y con ello la inversión hacia programas sociales o económicos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, es conveniente referir que, el impuesto predial unificado es un tributo municipal, autorizado a ser recaudado por cada uno, definiendo una base gravable y una tarifa fija que es establecida por el Concejo Municipal, el cual se encuentra establecido en la normativa legal, específicamente en la Ley 44 de 1990³, concerniente a los predios y propiedad raíz de acuerdo a la jurisdicción de cada entidad territorial, basada en su descentralización y autonomía, la cual establece en su artículo 2 “La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios” (Congreso de la República de Colombia, 1990) .

Con la entrada en vigencia del Decreto 088 del 23 de enero de 1984⁴, se define el impuesto predial como el tributo que recae sobre los acreedores o poseedores de una propiedad, originando con ello el impuesto predial, mientras que en el libro de preguntas, respuesta y minutas sobre el catastro y el impuesto predial uniforme, en donde se señala 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”.

Asimismo, la Honorable Corte Constitucional ha sentado su posición frente al concepto del Impuesto Predial mediante la Sentencia C-467 de 1993⁵, al considerar que es una exigencia de aspecto general, pues se aplica sobre todas las clases de propiedad raíz respetando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es imparcial e íntegro, ya que establece que, quien posea más predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento que favorezca a los dueños de espacios o inmuebles más pequeños, siendo este el caso de la pequeña propiedad rural que solo paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que, a mayor rango de

³ Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

⁴Decreto 088 del 23 de enero de 1984, por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional.

⁵ Sentencia c-467 de 1993, sobre la demanda de inconstitucionalidad-naturaleza/demanda de inconstitucionalidad.

avaluó debe corresponder una tarifa mayor; por su parte, la ley 1430 del 2010⁶, determina el carácter real del impuesto predial unificado.

Por este motivo, el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, el cual podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quién sea su propietario, por lo que el municipio debe trabajar en función de los dueños de una inmueble paguen debidamente lo que les corresponda, cumpliendo así con lo estipulado en la presente normativa; cabe mencionar que, lo expuesto anteriormente 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 traspaso de domicilio sobre inmueble, las acciones deberán ser emitidas ante un notario, al que se le notificará 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 al traspaso de la propiedad, la obligación para la retribución de los valores más altos, serán cancelados por la persona en quien posea la vigencia fiscal.

“El impuesto predial, hace parte fundamental como fuente para la obtención de ingresos a nivel municipal en forma global, en ese sentido para el caso de Colombia, esta acción forma parte fundamental en el desarrollo económico del mismo, constituyendo en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, detrás de la industria y del comercio. Por lo anterior, la información documental sobre el predial se ha enfocado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto” (Iregui B., Melo B., & Ramos F., 2005).

Razón por la cual, el estudio tiene un principal interés en conocer a profundización que es el impuesto predial, haciendo parte en un área primordial en las finanzas públicas locales, pues su recaudo y administración pertinente de los recursos obtenidos influyen de una forma significativa en la financiación y estabilidad económica de cada municipio, por medio de los cuales puede

⁶ Ley 1430 del 2010, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

invertir en proyectos o programas que promuevan el crecimiento local , acciones que generan un impacto positivo en los contribuyentes locales.

En este mismo sentido, este impuesto es un valor que define la municipalidad, con el cual podrá hacer uso de un bien o servicio dentro de su entorno social, económico, cultural, educativo, entre otros; logrando con ello el crecimiento económico y social del territorio.

1. Precisiones sobre la participación en el pago de impuestos

De acuerdo a lo anterior, los impuestos son diferentes a la mayoría de las transferencias de dinero de un individuo a otro, debido a la responsabilidad que cada propietario tiene respecto a su negocio (Núñez Sierra, M. 2010); así pues, se exige por parte de la normativa legal el pago de los impuestos por parte de las personas, ya que estos permiten que el Estado pueda invertir en programas, proyectos y pago de personal a su cargo, además que con ello se pueda incrementar la producción y rentabilidad de los sectores productivos del país. Siendo este un acto de conciencia que debe ser realizado por las personas en cumplimiento de lo establecido por la normativa y en función de cumplir con sus deberes dentro de la sociedad.

Por otra parte, y de acuerdo a otras investigaciones, la subregión del oriente antioqueño equivale a una de las zonas más pobladas del departamento y como tal, generadora de un buen presupuesto adquirido no solo por el impuesto predial sino también por el recudo en el impuesto industrial, como lo refleja un estudio realizado por la Cámara de Industria y Comercio donde afirma que: “ para la fijación de los presupuestos municipales, su implementación y supervisión periódica, la responsabilidad recaen en las diversos etapas de inversión dentro de cada zona, lo cual hace viable y efectiva el desarrollo de las capacidades humanas y sociales, como elementos fundamentales del recurso humano requerido en las operaciones productivas, aumentando con ello la contratación de mano de obra que cubra las demandas de productos, lo que se traduce en el incremento de competitividad en la región. En consecuencia, se conoce que en conjunto, los 23 municipios del oriente antioqueño poseen un presupuesto de \$775.293.825.781 para el año 2016” (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2016).

Es oportuno reiterar, lo importante de implementar de una manera pertinente el recaudo de los impuestos de cada municipio o entidad territorial, con la finalidad de cumplir con las metas diseñadas para evaluar el desarrollo de la zona, tomando en consideración que el pago del impuesto predial puede verse comprometido por algunas acciones o sectores políticos, económicos y sociales que repercuten de una forma negativa en el buen proceso de recaudación, generando dificultades en la obtención de los tributos ya que, los altos avalúos y por ende, el no aprovechamiento de las tierras genera que el contribuyente no realice el pago del mismo.

Además, otro factor que puede comprometer el recaudo del impuesto predial tiene relación con la tasación del predio, debido a que en ocasiones su tarifa no es acorde con el avalúo de la propiedad, generando lo problemas de gestión por parte de la administración tributaria, lo cual retrasa el proceso de actualización catastral conforme a la ley; encontrándose estas acciones ligadas a corrupción, evasión y violencia; siendo este último un aspecto que afecta la recaudación, generadas por los desplazamientos y abandono de tierras, imposibilitando así que el mismo se lleve a cabo.

Por ello, el Estado a través del gobierno local, tiene un rol fundamental en el debido proceso de recaudación, tomando en consideración que “El valor de recaudo municipal podría incrementarse si los organismos locales asumen medidas para minimizar la brecha tarifaria, y las adaptaran a las tarifas nominales, llevando a cabo las actualizaciones catastrales periódicas de cómo lo determina la ley” (Guerrero & Noriega, 2015).

Basados en esta premisa, la investigación que se presenta a continuación tiene como finalidad analizar el proceso de recaudación de Impuesto Predial en los Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño, haciendo una revisión unificada de la normativa legal, su especificaciones, reglamentos y aplicación de la autonomía de cada uno de los entes territoriales, con el fin de presentar diferentes alternativas para estandarizar el recaudo de dicho impuesto para el beneficio de cada una de las comunidades que lo integran.

2. Divergencia entre los diferentes pagos de impuestos en Colombia

Colombia es un país que se encuentra dividido política y administrativamente en departamentos y municipios, los cuales, al gozar de autonomía derivada de la descentralización del estado, constituye una estrategia de desarrollo incluyente con el fin de vincular a sus administradores y habitantes de manera responsable con el crecimiento sostenible del mismo, la cual permite que los municipios gestionen sus recursos de una manera oportuna, en donde las personas sean concienciados en función del cumplimiento de sus deberes dentro de la sociedad, lo cual es llevado a cabo mediante la conversión de los impuestos en herramientas de trabajo, primordiales para la financiación del gasto público, sirviendo a su vez para el progreso del territorio; en donde el contribuyente se sienta parte importante del cambio y desarrollo de su comunidad, cumpliendo así con sus responsabilidades , devolviendo una contraprestación por el pago de los mismos a través de las obras de inversión social y la destinación consciente y transparente de los recursos en programas de interés y beneficio de la población en general (Duque, 2017)

En este sentido, la normativa en materia de administración y recaudo del impuesto predial están sujetas a una reglamentación coherente y acorde con la realidad de cada municipio, con un basamento en la legislación implementada por el Estado colombiano, en donde se hace visible el interés del mismo en la revisión de los diversos estatutos tributarios de los municipios, con el objetivo de verificar el comportamiento y las variables asociadas a sus tarifas, permitiendo que desde la obligación fiscal del sujeto pasivo del impuesto se obtenga una mayor recaudación, lo cual contribuya al crecimiento social y económico de la localidad.

En consecuencia, el municipio participa activamente en el desarrollo y crecimiento de su gente, puesto que conoce las debilidades y fortalezas que presenta, en donde se deben enfocar para hacer inversiones que mejoren la realidad, contribuyendo con el aumento de la economía colectiva; así pues, el presente trabajo permitirá hacer un diagnóstico y evaluación del sistema tributario del municipio.

3. Evolución de la participación y el proceso de recaudación en el Oriente antioqueño

De esta manera el proceso de recaudación del impuesto predial en los municipios del oriente antioqueño ha presentado una divergencia en la última década, generada principalmente por la asignación de la tarifa, ya que en cada territorio se establece un valor, el cual varía de un

lugar a otro, no existiendo así una tasación base sobre el impuesto predial y los avalúos de recaudo.

Se debe tener claro que, desde la antigüedad el establecimiento y pago de tributos ha sido una de las fuentes económicas más importantes de un Estado o República, en épocas prehistóricas se asemejaba el tributo desde la religión y las creencias, y con el paso de los años, su enfoque fue evolucionando y se ha reconocido como el pago efectivo de un tributo sobre la tierra, es decir, al lugar donde se habita y/o se comercializa, este sería entregado a quien gobernase con el fin de ser invertido en defensa o utilidad en aspectos relevantes del desarrollo, progreso o sostenimiento del país, república o pueblo, por ende, el ciudadano tiene derecho a recibir paz, que sea defendido y que se logre progreso.

Por lo tanto, “el Tributo es un el impuesto que se establece para los ciudadanos que posean algún predio o tierra, los cuales deben pagan al Estado para mantener a los militares y sus ejércitos, a fin de que trabajen en función de la defensa de la patria” (Villegas Rodríguez, 2014). Por este motivo, el tributo es una cantidad de dinero o bienes que un ciudadano, debe entregar a quien lo gobierna para el sostenimiento de la ciudad, el país o Estado donde vive y desarrolla sus actividades laborales y sociales; siendo este una forma en que el mismo invierte en planes o programas que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos.

Durante la evolución de la humanidad se fueron creando cambios sociales y, por ende, la creación de nuevos tributos que permiten no sólo el crecimiento de las ciudades sino también recaudar dichos tributos para la defensa de la misma y a su vez al sostenimiento de su rey, quien era el encargado de velar por la seguridad de sus habitantes, de mantener la paz y de defenderlo ante sus enemigos. En esta medida, este tributo era conocido como el diezmo que equivale a la décima parte de lo ganado o de la cosecha, sin embargo, este tenía dos direcciones de pago, el primero era el diezmo real que era dirigido al rey y, el segundo, el diezmo eclesiástico que era recaudado por la Iglesia Católica.

También como lo afirma el autor David Ricardo, “los diezmos son un impuesto sobre el producto bruto de la tierra y, al igual que los impuestos sobre los productos crudos, recaen totalmente sobre el consumidor. Las tierras de la peor calidad, así como de las mejores, pagan

los diezmos, y exactamente en proporción a la cantidad de productos obtenidos de ellas; los diezmos son por lo tanto un impuesto igual” (Ricardo, 1821).

Se puede concluir que el impuesto sobre la tierra ha existido desde años atrás, que de acuerdo a la época y a las leyes establecidas en la sociedad se ha aplicado de formas diferentes; y a su vez ha tenido diferentes cambios no sólo en la forma de recaudarse sino en el uso final que se hace de éste impuesto. El pago de impuesto sobre la tierra o como actualmente está establecido, impuesto predial, es un recaudo que ha permitido que los gobernantes recauden dineros para cumplir con las necesidades de sus pueblos, garantizando así su bienestar y calidad de vida.

4. Elementos estructurales de la participación en el pago de impuestos

Por su parte, la sentencia 506 de 1995⁷ adjudica y aclara la autonomía de las entidades territoriales con respecto a las disposiciones legales que tome cada una de ellas y respetando la ley otorgada en la Constitución Política, como se mencionó anteriormente sobre la autonomía que posee cada una de ellas como municipio, distrito o departamento, a su vez, se da claridad sobre la importancia fiscal que tiene a nivel nacional los municipios que en el país se encuentran y que desde sus propias decisiones fiscales hacen parte de la estructura política y económica del Estado Colombiano.

Por lo tanto, la sentencia 506 de 1995, en donde se establece el Estado social de derecho, la democracia participativa y la autonomía territorial, las cuales hacen parte de un mismo fin siendo este el desarrollo integral del hombre dentro de su entorno social; la cual es aplicado en este caso al municipio, el cual debe establecer acciones que busquen el desarrollo y mejoramiento de la población en general, a través de la inversión o participación en programas sociales.

En consecuencia, prevalece mediante esta la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio;

⁷ La sentencia 506 de 1995, Corte Constitucional. Sobre la autonomía de entidades territoriales/unidad nacional. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2343>

pues este que antes aparecía relegado en un tercer plano, sin embargo hoy en día se ubica después de la nación y los departamentos, siendo una parte esencial a nivel político y administrativo, en donde el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo a lo establecido por competencias; de no acatarlo, se puede comprometer la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley”. (Sentencia C-506/1995)

Así también, se establece el respaldo jurídico frente a la autonomía y jurisprudencia de cada municipio frente al recaudo de sus propios impuestos y que son utilizados en sus mismas necesidades económicas que fomentan el desarrollo territorial del mismo, de ahí que el artículo 362⁸ establece que los bienes que provengan de las rentas tributarias o no tributarias, de alguna explotación de monopolios de las entidades territoriales, forman parte de su propiedad y por ende presentan las mismas garantías que las propiedad de los particulares, en ese sentido los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Conforme a lo anterior, el impuesto predial es una obligación o aportación sobre un bien, raíz o tenencia inmobiliaria, por el cual deben cancelar los dueños, estas corresponden principalmente a viviendas, apartamentos, lotes, edificios, bodegas, parqueaderos, fábricas, locales comerciales, propiedad rural sea de recreo o dedicada a la agricultura; por ende la legislación establece en esta materia que, “el impuesto predial es una contribución de naturaleza municipal, que es adoptado sobre las propiedades raíces urbanas o rurales, ubicadas en las dentro de los dominios municipales, en donde los ciudadanos según la normativa deben cancelar la cantidad determinada por el mismo, tomando en consideración la propiedad de estos.

A su vez, el sujeto pasivo es el dueño o acreedor de una propiedad, en donde la base gravable la constituye el avalúo catastral o el auto avalúo, del respectivo predio; por lo que el

⁸ Constitución Política 1 de 1991 Asamblea Nacional Constituyente, Artículo 362, sobre los bienes y rentas tributarias.

valor inicial, debe ser diferente y progresivo, tomando en consideración para ello la utilización del suelo, su composición físico-química y su antigüedad en la formación catastral. En consecuencia, la nueva tarifa será implementada por los consejos municipales de cada localidad, en donde los valores oscilaran entre el 1 y 16 por mil del respectivo avalúo, siendo el día para su fijación 1° de enero del respectivo año gravable.” (República de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público)

La ley 44 de 18 de diciembre de 1990⁹ “por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, estableciéndose mandatos de naturaleza tributaria, y se otorgan unas condiciones extraordinarias” (República de Colombia - Gobierno Nacional, 1990); en esta se dictaminan los referente al impuesto predial unificado, recopilando en ella cuatro impuestos de suma importancia, como los son: el impuesto predial, de parques y arborización, de estratificación socio económica y el de la sobretasa de levantamiento catastral.

Además, implementa las diferentes normas que se deben considerara para su recaudación oportuna, pudiendo obtener con ello recursos necesarios para el incremento productivo de la región; de igual modo esta Ley hizo una fusión sobre el impuesto predial, en un solo apartado que lleva por nombre “impuesto predial unificado”, en donde las acciones van enfocadas en la gestión pertinente, la recaudación y control municipal (Erba, 2008).

De acuerdo a la (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), la normativa sobre este impuesto, son dirigidas por la Constitución Política de Colombia, específicamente en el artículo 287, en el cual se expone que las entidades municipales pueden hacer uso de una gestión autónoma, orientada al beneficio de su población, teniendo como derechos:

- Implementar las competencias que les interesen
- Gestionar sus recursos acorde a la realidad de sus tributos
- Participar en las rentas nacionales

(Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

⁹ Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

En consecuencia, cada municipio es autónomo y por ende estipula sus propias ordenanzas, por medio de las cuales puedan obtener mayores ingresos, por ende, en el Oriente antioqueño se observa que los municipios para la creación de las mismas toman en consideración las leyes 14 de 1983, Ley 44 de 1990 y la Ley 9 de 1989; estableciendo con ellas la información efectiva y veraz, que haga posible el desarrollo de una normativa viable en materia de recaudación.

5. Reglamentación territorial en los municipios del Altiplano del Oriente antioqueño

En el caso concreto de la zona del Altiplano del oriente antioqueño, esta se encuentra conformada por los municipios de Rionegro, Marinilla, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión y San Vicente. En esta zona nacen buena parte de los ríos que abastecen los embalses para generación hidroeléctrica, posee una alta densidad vial y un gran potencial turístico. En las últimas décadas esta zona ha sufrido grandes transformaciones a raíz de procesos de industrialización, urbanización, instalación de fincas de recreo y ubicación de centros comerciales y de servicios en áreas que tradicionalmente fueron de producción campesina.

En otro orden de ideas, se puede acotar que de acuerdo a la norma establecida por la legislación colombiana desde el Congreso de la República de Colombia, cada municipio es autónomo y, por lo tanto, establece los acuerdos desde cada Concejo municipal para realizar la imposición y el recaudo de la tarifa del impuesto predial unificado. Así mismo, en los municipios del oriente antioqueño se establecen los siguientes acuerdos para normativizar el recaudo de los impuestos, los cuales se mencionan a continuación:

Cuadro 1. Acuerdos para normativizar el recaudo de los impuestos

Zona	Municipio	Acuerdo	Aclaratoria
ALTIPLANO	El Carmen de Viboral	014 del 29 de diciembre de 2014	“Por medio del cual se adopta el estatuto de rentas para el municipio de El Carmen de Viboral”
	El Retiro	016 del 23 de diciembre del 2017	“Por medio del cual se establece el estatuto tributario y de rentas del municipio del Retiro, Antioquia”
	Santuario	025 del 10 de diciembre de 2015	“Por medio del cual se establece el estatuto tributario del municipio del Santuario”
	Guarne	002 del 14 de febrero del 2017	“Por medio del cual se modifica el acuerdo municipal 07 del 31 de octubre del 2016,

			estatuto tributario del municipio del Guarne, Antioquia”
	La Ceja	014 del 2013	“Por medio del cual se estructura el estatuto tributario del municipio de la Ceja”
	La Unión	08 de octubre de 2006	“Por el cual se adopta el código de rentas para el municipio de la Unión”
	Marinilla	010 del 17 de agosto del 2017	“Por el cual se adopta el estatuto tributario del municipio de Marinilla”
	Rionegro	005 del 15 de febrero del 2012	“Por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el municipio de Rionegro”
	San Vicente	009 del 23 de octubre del 2016	“por medio del cual se modifica el acuerdo 022 del 2013 y adiciona los acuerdos 015 de 1992 y 013 de marzo de 1998, por medio del cual se dictan otras disposiciones referentes al impuesto predial unificado”

De acuerdo a que el impuesto predial unificado es un gravamen del orden municipal, como lo establece el artículo 317 de la Constitución Política de Colombia menciona que, es responsabilidad de los municipios imponer la tarifa de la propiedad del inmueble, por lo que otras organizaciones ajenas a este grupo podrán hacer uso de este derecho, en ese sentido la ley otorgará un valor de estos tributos, el cual no deberá sobrepasar el valor ya establecido, siendo este el caso de las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Por ende, cada municipio puede colocar sus propias tarifas, fundamentándose en lo estipulado en la normativa, desarrollando bases sancionatorias para que las personas cumplan con lo establecido, con el fin de realizar la recaudación de la forma esperada, obteniendo resultados económicos que hagan posible la inversión y participación en proyectos o programas de interés social, a la vez que se exige a la colectividad que cumpla con el pago de sus impuestos; así pues, para la fijación de la tarifa se debe considerar la base gravable, la cual surge del avalúo catastral, que se encuentra regido por la ley 14 de 1983.

Es importante resaltar que, en lo que se refiere al porcentaje de participación del impuesto predial, de industria y comercio así como de transferencias como contribución a los ingresos municipales, puede observarse de manera general que, en la mayoría de los casos, las

transferencias representan una mayor participación, respecto de impuestos prediales y de industria y comercio. Sin embargo, la mayor parte de los municipios de la zona del Altiplano, tienen una menor dependencia de las transferencias en su estructura de ingresos (ver gráfico 1).

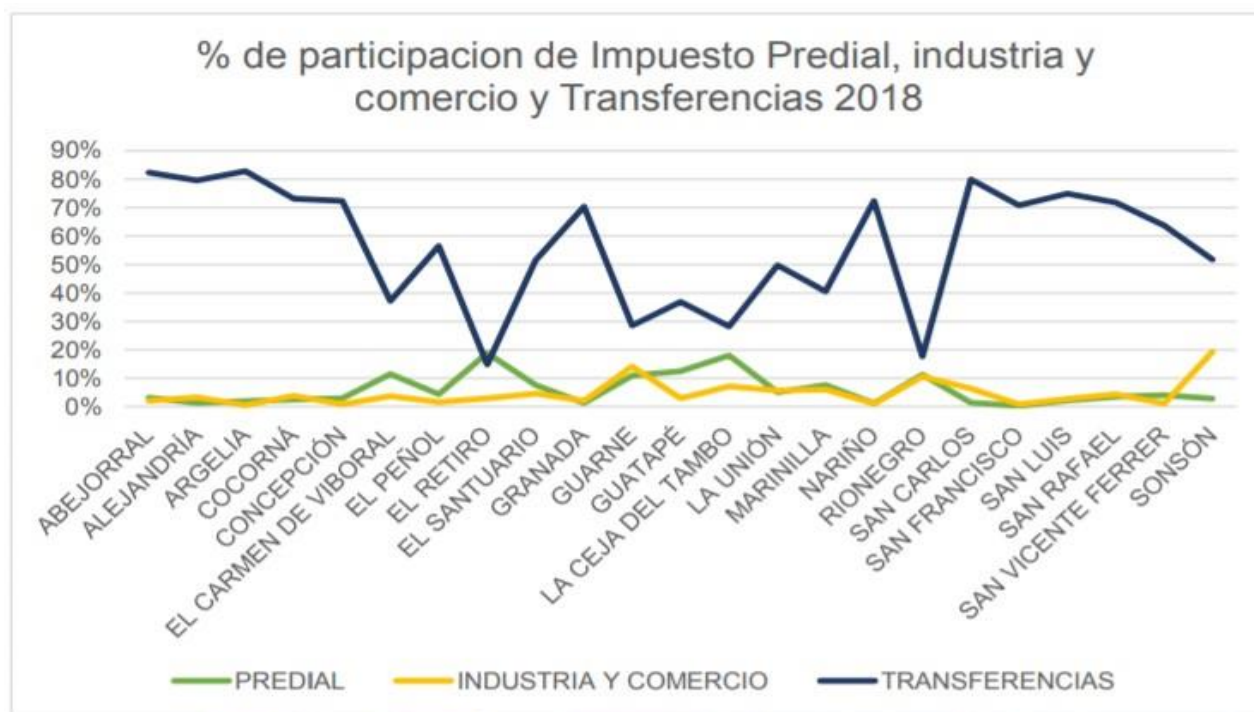


Gráfico 1. Porcentaje de participación de Impuesto Predial, industria y comercio y Transferencias 2018

Fuente: Elaboración Propia CCOA. Datos Contaduría General de la Nación 2018

6. Basamento Legal del Impuesto Predial

- Constitución Política De Colombia de 1991¹⁰

Artículo 317. En el cual se establece para el caso de la consignación de las tarifas de la propiedad privada, solo podrán hacerlo los municipios, en donde para ello la Ley determinará un valor por el tributo, el cual no puede ser sobrepasado por parte de las entidades responsables del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Ley 44 de 1990¹¹. En esta normativa se agruparon los cobros o recaudos emanados de propiedad del inmueble en el impuesto predial unificado (artículo 1), tales como: el impuesto de

¹⁰ Constitución Política 1 de 1991 Asamblea Nacional Constituyente, Artículo 317, sobre la propiedad del inmueble.

parques y arborización, reglamentado en el Código de Régimen Municipal aceptado por el Decreto 1333 de 1986¹²; el impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989¹³, y la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las leyes 128 de 1941¹⁴, 50 de 1984¹⁵ y 9 de 1989¹⁶. 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 catastros (artículos 5, 6 y 8), y determina la destinación del impuesto (artículo 7). Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias

Ley 1450 de 2011¹⁷. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 modificó el artículo 4 de la Ley 44 de 1990.

Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del impuesto predial unificado. El artículo 4o de la Ley 44 de 1990 quedará así: “Artículo 4o. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Basado en lo anterior, los montos deben ser diferenciales y en plena evolución por parte de cada municipio, tomando en consideración para ello aspectos como:

¹¹ Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

¹² Decreto Ley 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

¹³ Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175#:~:text=Dicta%20normas%20sobre%20planes%20de%20desarrollo%20municipal%2C%20compraventa%20y%20expropiaci%C3%B3n,espacio%20p%C3%BAblico%2C%20los%20bines%20de>

¹⁴ Ley 128 de 1941, por la cual se dictan algunas disposiciones económicas y se reviste el Presidente de la Republica de facultades extraordinarias. Recuperado de <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1647600>

¹⁵ Ley 50 de 1984, Por la cual se dictan normas para proveer al financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1604756>

¹⁶ Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

¹⁷ Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), aplicándose para ellos precios desarrollados de manera inicial por el Consejo Municipal a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

Por su parte, el aumento del valor se implementará 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. Tomando en consideración lo estipulado en el apartado anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Los precios que podrán ser implementados a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo 1o. para fines de cumplir con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, el valor aceptable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, de acuerdo con la metodología propuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

Parágrafo 2o. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley”.

7. Retos y oportunidades

Como puede apreciarse, el impuesto predial es 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 (Sainz).

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 a los municipios del Altiplano del oriente Antioqueño, 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; apalanca 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 que vienen a ser proyectar los ingresos y rentas a percibir durante la vigencia fiscal y autorizar los respectivos gastos e inversiones, cumplir con una porción, atendiendo criterios de prioridad, de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, y finalmente 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.

Asimismo, el impuesto predial, al ser un impuesto de autonomía municipal, presenta diversas dificultades al momento de su aplicación por parte de las autoridades municipales. En ese sentido, este estudio se desarrolla con el fin de enriquecer la discusión y presentar nuevos argumentos que lleven a los municipios a destacar la importancia del impuesto para su propio desarrollo social y económico. El comportamiento del recaudo del impuesto y las inversiones autónomas en salud y desarrollo de vías e infraestructura son una muestra de cómo los municipios pueden, con base en políticas estructuradas y claras de administración, definir las inversiones de acuerdo con sus propios intereses.

Cabe acotar que, a pesar que muchas personas tratan de evadir el impuesto, no hay cultura de pago, se ve que se han obtenido resultados favorables en cuanto al recaudo del impuesto predial, además que el gobierno ha creado estrategias para mejorar y fortalecer las finanzas, como son los descuentos. De igual forma la situación fiscal de los Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño ha mejorado. Sin embargo, los ingresos propios no son suficientes para atender las necesidades de inversión e infraestructura, existe atrasos viales y de infraestructura, lo que refleja una mala calidad del gasto; estos municipios ciudad presenta un índice alto de pobreza, tiene un riesgo de demandas judiciales. Esto significa que la situación económica de los mismos es delicada, ya que se necesitan grandes recursos para superar el déficit de gasto, al igual que adelantar inversiones sociales y de infraestructura.

Lo anterior refleja un nivel de desarrollo económico en los Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño es bajo, ya que no se han invertido lo suficiente en las obras públicas y la calidad de vida es pobre, hay un bajo rendimiento en lo que respecta infraestructura, vivienda, parques, puesto q a pesar que hubo pago existe una gran falta de cultura, excesivo número de evasión, por lo que el gobierno deja de percibir ingresos y no tiene la capacidad suficiente para cumplir de manera eficiente con los gastos de los municipios. Para aliviar estos problemas, el gobierno debe darle un manejo óptimo a los recursos, de tal forma que haya un bienestar colectivo. Y a la vez los contribuyentes deben realizar sus pagos de forma puntual para así lograr una ciudad más sana y aumentar el nivel de desarrollo económico de los Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño.

Bajo estas premisas, debemos estar claros con que el recaudo del impuesto predial es importante en el desarrollo económico de los municipios, ya que los ingresos obtenidos se reinvierten en las sociedades menos favorecidas, por lo tanto, todos debemos contribuir con este pago, con el fin de que el estado pase a ser responsable de todos y poder tener una mejor calidad de vida de cada uno de sus habitantes.

Para lograr el fortalecimiento de las finanzas de los municipios, que conlleven al incremento del recaudo, se deben desarrollar ciertas estrategias, tales como: efectuar las actualizaciones catastrales periódica y oportunamente, establecer canales de comunicación adecuados entre la administración municipal y la comunidad, difusión de los beneficios o incentivos por pronto pago, desarrollar programas de legalización de predios, revisión sobre el estado actual de los predios que aparecen registrados como lotes. Asimismo es necesario que se logren desarrollar estrategias que promuevan a la culturización de la comunidad, establecer el cobro del impuesto predial a través de la entrega de la facturación en el domicilio de cada contribuyente, realizar periódicamente ante la comunidad rendición de cuentas y desarrollar procesos de cobros persuasivo y coactivo eficientes.

REFERENCIAS

Argueta, L. (2006). Impuesto predial y descentralización fiscal del Estado. ECA. *Estudios Centroamericanos*, 61, (697- 698), 1181-1200.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República de Colombia.

Beltrán, C. (2012) *Ética Tributaria: Elusión, Evasión y Fraude Fiscal*, Universidad san Buenaventura seccional Cartagena.

Cámara de Comercio (2020). Oriente Antioqueño. Documento en línea. Disponible en: <https://www.ccoa.org.co/Portals/0/Biblioteca>

Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2016. <https://www.ccoa.org.co/Portals/0/analisis%20presupuestos%20municipales%202016-091724-1.pdf>

Congreso de la República de Colombia. Ley 44 de 1990. Disponible en: [http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/legislacion/adjuntos%20colombia/LEY_44_1990\[1\].pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/legislacion/adjuntos%20colombia/LEY_44_1990[1].pdf)

Constitución Política De Colombia 1991. Documento en línea. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html

Decreto Ley 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

Duque. I. (2017). Sistema B. Documento en línea. Disponible en: <https://sistemab.org/senador-ivan-duque-radico-proyecto-para-impulsar-las-empresas-b-en-colombia/>

Guerrero, R., & Noriega Quintana, H. (2015). Impuesto predial: Factores que afectan su recaudo / Property tax: factors affecting its collection. *ECONÓMICAS CUC*, 36(1), 71-80. Recuperado a partir de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/674>.

Iregui B. A, & Melo B., L. & Ramos F. J (2004). *El Impuesto Predial en Colombia: Factores Explicativos del Recaudo*. Borradores de Economía 319, Banco de la Republica de Colombia.

Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175#:~:text=Dicta%20normas%20sobre%20planes%20de%20desarrollo%20municipal%2C%20compraventa%20y%20expropiaci%C3%B3n,espacio%20p%C3%ABlico%2C%20los%20bines%20de>

Ley 128 de 1941, por la cual se dictan algunas disposiciones económicas y se reviste el Presidente de la Republica de facultades extraordinarias. Recuperado de <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1647600>

Ley 50 de 1984, Por la cual se dictan normas para proveer al financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1604756>

Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

República de Colombia (Reública de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Compilación de normas tributarias Distritales y Municipales. TomoII. Disponible en: http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2017/08/Tomo_II-Normas_Tributarias_Distrital-Municipal.pdf

Ricardo (1821). Sobre los principios de economía política y tributación.

Sentencia C-506/1995. Corte Constitucional de Colombia. Documento en línea. Disponible en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-506-95.htm>

Torres, B. & Tamez, X. (2011). *Desafíos en la recaudación del impuesto predial en el Estado de San Luis de Potosí: Perspectiva actual en el Municipio de Ciudad Valles*. Recuperado de:
<http://www.worldcat.org/title/desafios-en-la-recaudacion-del-impuesto-predial-en-el-estado-de-san-luispotosi-perspectiva-actual-en-el-municipio-de-ciudad-valles/oclc/811372017>

Villegas, M. (2014). Fuentes doctrinales e históricas de los impuestos en Miguel Bartolomé Salón, O.S.A. (1539-1621).