



Universidad de Cartagena  
CARTAGENA - COLOMBIA  
(Sur América)

Cartagena, 1 de septiembre de 1987



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena.  
E. S. D.

Apreciados colegas:

Después de haber revisado el trabajo "Análisis de los impuestos de Industria y Comercio, predial y a las ventas en el Municipio de Cartagena período 1979-1986" presentado por las egresadas Betty Julio Salom y Ana Isabel Emiliani León para optar al título de Economista.

El trabajo en general se ajusta a los criterios metodológicos establecidos por la Facultad para este tipo de estudio. La investigación por el desarrollo del contenido constituye la ratificación al esfuerzo y consagración de las autoras, al suministrar a las autoridades municipales un marco de referencia amplio, para poder tomar decisiones oportunas y fiscales a los diferentes niveles de la Administración Municipal.

Felicitemos a las egresadas y éxitos en sus actividades profesionales.

~~Cartagena~~

  
FLORENTINO RICO CALVANO  
Jurado Examinador.

Cartagena, 31 de Agosto de 1.987

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

Estimados Colegas:

Me permito rendir el informe que sigue con respecto al trabajo de grado intitulado: "ANALISIS DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO PREDIAL Y A LAS VENTAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA EN EL PERIODO 1.979-1.986", de Ana Isabel Emiliani y Betty Julio Salom.

Comprende este estudio, un análisis pormenorizado de los impuestos municipales, sus efectos, la legislación y reformas implantadas por los últimos Gobiernos así como la incidencia económico-social que integran en alto grado la problemática fiscal municipal.

Es importante recalcar en estas investigaciones hasta qué punto los ingresos municipales por concepto de impuestos son invertidos en obras de contenido social y no sigan desviándose hacia otras finalidades distintas que no conllevan al progreso y bienestar de las clases necesitadas, y que el sistema de tarifas sea revisado periódicamente y se le aplique los correctivos necesarios con miras a una distribución de los cargos en forma más equitativa y no en detrimento de la clase media y media alta que tienen muchas veces que sobrellevar ese pesado yugo, afectándose notablemente el presupuesto familiar.

Por ser este un estudio serio, objetivo de gran utilidad para el Municipio de Cartagena y todas aquellas personas que traganan en el vasto campo de las finanzas públicas y por reunir los requisitos de una memoria de grado, solicito al Honorable Comité de Graduación sea aprobado este trabajo para que los susodichos egresados puedan optar el título de Economista.

Atentamente,

MARIO PUELLO CHAMIE  
Profesor Jurado.

Cartagena, 17 de Julio de 1987

Señores  
MIEMBROS COMITE DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
E. S. D.

Distinguidos Señores:

Me permito informarles que he sido Asesor, y designado Presidente, de las egresadas BETTY JULIO SALOM Y ANA ISABEL EMILIANI en su Tesis de Grado titulada "ANALISIS DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO, PRE DIAL Y A LAS VENTAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA EN EL PERIODO 1979 - 1986".

El trabajo en mención ha sido el resultado de la dedicación de las autoras a investir todo lo concerniente con estas rentas municipales que son realmente las que permiten al municipio obtener los ingresos necesarios para su funcionamiento y para las inverisones que hoy en día -- son una realidad para los habitantes de Cartagena.

Vale la pena destacar en dicho trabajo, el esfuerzo por encontrar los fundamentos filosóficos y doctrinarios de la teoría del impuesto como también lo relacionado con algunos Capítulos, especialmente con el de el impuesto a las Ventas donde se obtiene la mayor información para co nocer el proceso que se ha llevado a cabo en Colombia con un impuesto- que es fundamental en países desarrollados especialmente en los Estados Unidos.

Es muy interesante leer esta tesis y seguir paso a paso el engranaje de los distintos aspectos tratados en ella, por lo que esperamos que a quie nes les toque examinarla, valoren el esfuerzo realizado por las autoras y determinen que se trata de un trabajo meritorio.

ARGEMIRO BERMUDEZ VILLADIEGO

Asesor Tesis.

Cartagena, 17 de Julio de 1987

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
E. S. D.

Estimados Señores:

Por medio de la presente, sometemos a su consideración nuestra tesis de Grado titulada: "ANALISIS DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO, PREDIAL Y A LAS VENTAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA EN EL PERIODO 1979-1986", para su estudio y aprobación, como requisito para optar el título de Economista.

Agradeciéndoles de antemano la atención prestada, nos suscribimos de Ustedes

Atentamente,

*Ana Isabel Emiliani*  
ANA ISABEL EMILIANI

*Betty Julio Salom*  
BETTY JULIO SALOM

T  
336.271  
J49

ES. 1

5

ANALISIS DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO,  
PREDIAL Y A LAS VENTAS EN EL MUNICIPIO DE  
CARTAGENA EN EL PERIODO 1979-1986

BETTY JULIO SALOM  
//  
ANA ISABEL EMILIANI

**S C I B**

Trabajo de Grado Pre  
sentado como Requisi  
to para optar el Títu  
lo de Economista.

RECTOR : LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL  
DECANO : GUILLERMO QUINTANA  
SECRETARIA ACADEMICA : MARTHA FERNANDEZ GUERRERO



58906

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Cartagena, Julio de 1987

AGRADECIMIENTOS

De manera especial agradecemos la colaboración prestada en forma desinteresada por los doctores: HERNAN AMADOR, Jefe de Presupuesto de Hacienda Municipal; GUSTAVO ACEVEDO, Jefe de Liquidación; NOHORA COLEY, Jefe de Ejecución del Impuesto de Industria y Comercio; CARMENZA TINOCO, Jefe de catastro de las E.E.P.M.M de Cartagena, quienes nos facilitaron la documentación necesaria para que tan importante estudio lograra llegar a feliz término.

LAS AUTORAS

DEDICATORIA

A mis Padres, quienes con su apoyo  
contribuyeron al logro de esta meta.

BETTY JULIO

A mis Padres y Hermanos, a quienes  
agradezco el apoyo brindado a través  
de mi carrera.

ANA ISABEL EMILIANI

## CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	4
0.2.1 Delimitación Formal	4
0.2.1.1 De Tiempo	4
0.2.1.2 De Espacio	4
0.2.2 Delimitación Material	4
0.2.2.1 Variable Independiente	4
0.2.2.2 Variable Dependiente	4
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	5
0.3.1 Objetivo General	5
0.3.2 Objetivos Específicos	5
0.4 IMPORTANCIA	6
0.5 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	7
0.5.1 Hipótesis General	7

		Pág.	9
0.5.2	Hipótesis de Trabajo	7	
0.6	OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS	7	
0.6.1	Definiciones Conceptuales	7	
0.6.2	Definiciones Operativas	9	
0.7	MARCO TEORICO	9	
0.8	METODOLOGIA	12	
0.8.1	Tipo de Problema a Investigar	12	
0.8.2	Diseño de la Investigación	13	
0.8.3	Observación	13	
0.8.4	Técnicas de Investigación de Campo	13	
1.	LOS IMPUESTOS	15	
1.1	CONCEPTO	15	
1.2	EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS A TRAVES DE LA HISTORIA	16	
1.3	REQUISITOS DE LOS IMPUESTOS	18	
1.4	CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS	22	
1.5	TRASLACION, INCIDENCIA Y EFECTOS DE LOS IMPUESTOS	26	



		Pág.
1.6	CONCEPTO DE PRESION TRIBUTARIA	30
1.7	CARACTERISTICAS DE UN BUEN SISTEMA TRIBUTARIO	31
2.	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	34
2.1	ASPECTOS HISTORICOS	34
2.2	NATURALEZA Y JUSTIFICACION TEORICA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	38
2.3	ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	40
2.3.1	El Hecho Imponible	40
2.3.2	El Hecho Generador	41
2.3.3	Los Sujetos Pasivos	42
2.3.4	El Sujeto Activo	42
2.3.5	La Base Gravable	43
2.3.6	Tarifa	43
2.3.7	Período Gravable	46
2.4	ACTIVIDADES GRAVABLES	47
2.4.1	Actividades Industriales	47
2.4.2	Actividades Comerciales	47
2.4.3	Actividades de Servicios	47
2.4.4	Sector Financiero	48

	Pág.
2.4.5      Actividades Mixtas	49
2.5        ASPECTOS FORMALES DEL IMPUESTO	49
2.5.1      La Determinación	49
2.5.2      Procedimiento de Investigación	51
2.5.3      Actos Administrativos de la Liquidación	52
2.5.4      Sanciones	52
2.5.5      Recaudo	53
2.6        EL IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS	55
2.7        EFECTOS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LAS FINANZAS LOCALES	57
3.         EL IMPUESTO PREDIAL	63
3.1        ASPECTOS HISTORICOS	63
3.2        EL AVALUO CATASTRAL	66
3.2.1      Formación	69
3.2.2      Actualización	74
3.2.3      Conservación	76
3.3        DISPOSICIONES GENERALES DEL IMPUESTO PREDIAL	84
3.3.1      Base Gravable	84

	Pág.
3.3.2 Tarifas	85
3.3.3 Liquidación	86
3.3.4 Recaudo	88
3.3.5 Contribuyentes	89
3.4 EFECTOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS FINANZAS LOCALES	90
4. IMPUESTO A LAS VENTAS	94
4.1 ASPECTOS HISTORICOS	94
4.2 DISPOSICIONES GENERALES	96
4.2.1 Hecho Generador	96
4.2.2 Base gravable	98
4.2.3 Tarifa	99
4.2.4 Responsables	100
4.2.5 Determinación del Impuesto	103
4.3 CONTABILIDAD Y FACTURACION	104
4.4 BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO	107
4.5 SANCIONES	108
4.6 PARTICIPACION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS A LOS MUNICIPIOS	111

4.7 EFECTOS DE LA PARTICIPACION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS EN LAS FINANZAS LOCALES 113

5. REFORMAS EN LA ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES 117

5.1 LEY 14 DE 1983 117

5.1.1 La Base Teórica de la Ley 117

5.1.2 Criterios Generales Contenidos en la Ley 119

5.1.2.1 La Elasticidad del Impuesto 120

5.1.2.2 La Uniformidad del Impuesto 120

5.1.2.3 La Universalidad del Impuesto 121

5.1.2.4 La Funcionalidad o Finalidad Administrativa del Impuesto 122

5.1.2.5 La Justicia o Progresividad del Impuesto 122

5.1.2.6 El Efecto Redistributivo del Impuesto 123

5.1.2.7 La Autonomía Relativa de Departamentos y Municipios en la Determinación del tributo 124

5.2 LEY 11 DE 1986 126

5.2.1 Objetivos de la Ley 126

5.2.1.1 Mecanismos de Participación Ciudadana 127

5.2.1.2 Fortalecimiento de la Autonomía Municipal 129

5.2.1.3 Modernización Institucional 130

5.3 LEY 12 DE 1986 131

	Pág.	
5.3.1	Objetivos de la Ley	131
5.3.2	Modificaciones de la Ley sobre Participación en Impoventas IVA	132
5.3.2.1	Aumento Progresivo de la Cesión del IVA	132
5.3.2.2	Criterios para la Distribución de la Cesión	136
5.3.2.3	Destino de la Cesión del IVA	137
5.3.2.4	Liquidación y Giro de la Transferencia	139
5.3.2.5	Efectos de la Ley 12 de 1986	140
6.	ANALISIS DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	142
6.1	NATURALEZA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	142
6.2	CLASIFICACION DE LOS RECAUDOS MUNICIPALES	143
6.3	PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS SOBRE EL TOTAL RECAUDADO POR LA TESORERIA MUNICIPAL	145
6.4	RELACION ENTRE RECAUDOS DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS MUNICIPIO DE CARTAGENA Y LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES SECCIONAL CARTAGENA	147
6.5	RELACION PORCENTUAL ENTRE EL RECAUDO POR	



	CONCEPTO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y EL INGRESO GLOBAL	148
6.6	COMPARACION IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO 1983-1986 POR SECTORES	150
6.7	EVOLUCION DE LA RELACION PORCENTUAL ENTRE EL RECAUDO POR CONCEPTO DEL IM PUESTO PREDIAL Y EL INGRESO GLOBAL	151
6.8	RELACION ENTRE LO RECAUDADO POR CON CEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL E.E.P.P.M.M - TESORERIA MUNICIPAL	153
	CONCLUSIONES	155
	RECOMENDACIONES	157
	BIBLIOGRAFIA	160
	ANEXOS	



LISTA DE TABLAS

	Pág.
TABLA 1 Participación Porcentual del Impuesto de Industria y Comercio en los Ingresos Tributarios	59
TABLA 2 Distribución de los Contribuyentes de Industria y Comercio según el Tamaño de sus Aportes	61
TABLA 3 Participación Porcentual del Impuesto Predial en los Ingresos Tributarios	91
TABLA 4 Relación Porcentual entre el Impuesto a las Ventas y las Participaciones totales	114
TABLA 5 Distribución Porcentual de la Transferencia del IVA según Ley 12 de 1986	135
TABLA 6 Clasificación de los Ingresos Municipales según su Naturaleza	142

	Pág.
TABLA 7 Clasificación de los Recaudos Municipales	144
TABLA 8 Participación Porcentual del Impuesto Nacional a las Ventas sobre el total recaudado por la Tesorería Municipal	146
TABLA 9 Relación entre Recaudos del Impuesto Nacional a las Ventas Municipio de Cartagena y la Admón de Imptos Nacionales Seccional Cartagena	148
TABLA 10 Relación Porcentual entre el Recaudo por Concepto del Impto de Industria y Comercio y el Ingreso Global	150
TABLA 11 Comparación Impuesto de Industria y Comercio 1983-1986 por Sectores	152
TABLA 12 Evolución de la Relación Porcentual entre el Recaudo por Concepto del Impuesto Predial y el Ingreso Global	153
TABLA 13 Relación entre lo Recaudado por Concepto del Impuesto Predial E.E.P.P.M.M - Tesorería Municipal	154

O. INTRODUCCION

Los impuestos de Industria y Comercio, Predial y a las Ventas representan en la actualidad la mayor fuente de ingresos para el municipio. Estos han venido registrando importantes desarrollos en las principales ciudades del país, y se han convertido en principales renglones de las finanzas municipales, que bien utilizada representan en corto tiempo importantes factores de reactivación de los caídos ingresos tributarios de los municipios.

Se puede señalar que la debilidad de la estructura fiscal tanto a nivel departamental, municipal como nacional, radica mas en el desorden de los gastos públicos, en su expansión irracional y desmedida y en su improductividad, que en la debilidad de los ingresos. En consecuencia el Gobierno se ha propuesto el fortalecimiento financiero de los municipios y la modernización de su régimen jurídico administrativo mediante la implementación de la Ley 14 de 1983 y la Ley 11 de 1986, las cuales buscan corregir la descentralización asfixiante, como también la rigidez e inelasticidad de unos impuestos, con el claro propósito de dotar a la

entidad local de nuevos y sanos recursos.

El desarrollo de nuestra investigación consta de seis capítulos, en los cuales analizaremos cada uno de los tres impuestos, sus aspectos históricos, sus elementos y disposiciones generales así como sus efectos en las finanzas locales.

Además, determinaremos la importancia e influencias de las últimas reformas legales en la administración de las finanzas municipales.

Por último, analizaremos cuantitativamente cada uno de los ingresos municipales para determinar la participación de cada impuesto en la generación del ingreso municipal , lo mismo que su distribución.



## 0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Siendo los impuestos de Industria y Comercio, Predial y a las Ventas elementos fiscales que contribuyen al desarrollo socioeconómico de Cartagena, puesto que constituyen una importante fuente de ingreso sin la cual el municipio no contaría con recursos suficientes para satisfacer sus propias necesidades, debido a que tendrían que atender gastos de inversión con los fondos comunes del presupuesto, en perjuicio de las inversiones en las restantes finalidades de la administración.

Con base en lo anterior surgen los siguientes interrogantes:

Cómo han evolucionado estos impuestos?

Cómo se recaudan, manejan y distribuyen estos ingresos?

Cumple la distribución de estos ingresos con las necesidades del municipio?

A cuánto ascienden los ingresos por concepto de estos impuestos en el municipio de Cartagena?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación Formal

0.2.1.1 De Tiempo

Tomaremos como referencia para llevar a cabo nuestro estudio el período de 8 años 1979-1986.

0.2.1.2 De Espacio

Este estudio analizará la evolución y el desarrollo de estos impuestos en la Ciudad de Cartagena, considerando que están dadas las condiciones para el desarrollo de nuestra investigación.

0.2.2 Delimitación Material

0.2.2.1 Variable Independiente

Eficiencia administrativa en el recaudo, manejo y distribución de los impuestos.

0.2.2.2 Variable Dependiente

La contribución de los impuestos de industria y comercio,



predial y a las ventas al desarrollo socioeconómico del municipio.

### 0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

#### 0.3.1 Objetivo General

Nuestro objetivo general es hacer un análisis sobre las principales fuentes de ingreso del municipio para determinar su contribución al desarrollo económico y social de Cartagena.

#### 0.3.2 Objetivos Específicos

Analizar cuantitativamente en que forma participa cada impuesto en la generación del ingreso municipal.

Recopilar la evolución legislativa de estos impuestos.

Determinar la distribución de los ingresos.

Actualizar las estadísticas sobre estos impuestos, las cuales permitan a la sociedad contar con datos recientes.

0.4 IMPORTANCIA

Nuestra investigación es de gran interés e importancia por que nos permite analizar los aspectos más importantes de las tres principales fuentes de ingreso del municipio, como son la recopilación de su evolución legislativa, recoger sus resultados, revisar su manejo y las técnicas y métodos de distribución.

Como sabemos el estudio de los impuestos en sí es de gran interés porque ellos constituyen el proceso a través del cual se transfieren recursos al sector público y de esta manera se relacionan con aspectos de la política económica tales como la estabilidad, el crecimiento, la distribución del ingreso y del patrimonio. De aquí la utilidad de nuestra investigación, la cual permitirá tener un conocimiento real del tema y servirá de guía al Gobierno seccional, así como también a aquellas entidades privadas que deseen obtener información acerca de los ingresos del municipio.

Será también útil como fuente de documentación y consulta a estudiantes y profesores que pretendan desarrollar o analizar temas similares a nivel nacional partiendo de características regionales.

0.5 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

0.5.1 Hipótesis General

Los impuestos de Industria y Comercio, Predial y a las Ventas constituyen un medio esencial para el desarrollo socio económico del municipio de Cartagena.

0.5.2 Hipótesis de Trabajo

Los impuestos de Industria y Comercio, Predial y a las Ventas, generan un alto porcentaje de ingresos al municipio dependiendo de la eficiencia administrativa en su recaudo y manejo.

0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS.

0.6.1 Definiciones Conceptuales

Impuestos: Es una contribución obligatoria de la persona al Estado para sufragar los gastos realizados en el interés común de todos.

Impuesto de Industria y Comercio: Es un gravamen general, aplicable a las actividades industriales, comerciales y de servicio, ejercidas con o sin ánimo de lucro habitual u oca

sionalmente por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho.

Impuesto Predial: Es un impuesto directo que grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal de acuerdo al avalúo catastral elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Impuesto a las Ventas: Es el gravamen que recae sobre los bienes de consumo y de servicio que adquiere el consumidor.

Ingresos: Son las entradas que se perciben por diferentes conceptos entre ellos rentas, impuestos, intereses, etc.

Ingresos del Municipio: Son los recursos necesarios que el municipio requiere para la realización de sus funciones sociales y políticas.

Desarrollo Socioeconómico: Término que se emplea para describir no solo las medidas cuantitativas de una economía en crecimiento, sino los cambios económicos, sociales y de cualquier otro tipo que dan lugar al crecimiento.

Eficiencia Administrativa del Recaudo: Se presenta cuando los costos de recaudo tienden a ser reducidos en relación con el tamaño captado.



0.6.2 Definiciones Operativas

<u>VARIABLE</u>	<u>INDICADOR</u>	<u>FUENTE</u>
Impuesto de Industria y Comercio, predial y a las ventas.	Porcentaje de recaudo y sus variaciones durante el período en estudio.	Hacienda Municipal. EE.PP.MM.
Eficiencia Administrativa en el recaudo.	Costos de recaudo	Hacienda Municipal.
Distribución de los impuestos	Medidas del Gobierno.	Entrevistas Hacienda Municipal. EE.PP.MM.

0.7 MARCO TEORICO

Es evidente que Cartagena al igual que otros municipios a través de muchas décadas dependía exclusivamente del presupuesto nacional, produciendo de esta manera un mayor desequilibrio del balance oficial.

El alcance de las herramientas legales de los municipios para buscar recursos en su propia base tributaria era muy limitada; esta circunstancia restringía el horizonte de la

inversión pública municipal, pues no se podía proyectar o  
bra alguna de significación dentro del contexto de las so-  
luciones requeridas, o en su defecto si se emprendían de-  
bían abandonarse más tarde ante la imposibilidad de finan-  
ciarlas.

De esta manera la situación fiscal de las entidades terri-  
toriales se ha caracterizado en los últimos años por un mar-  
cado debilitamiento de los ingresos tributarios, y en espe-  
cial por la preminencia de los impuestos indirectos sobre  
los directos frente a un acentuado crecimiento de las ero-  
gaciones públicas fundamentalmente por las demandas de la  
comunidad, que precisan de una mayor atención de servicios  
domiciliarios por parte de los entes locales.

Pués bien teniendo en cuenta lo anterior el Gobierno nacio-  
nal se ha propuesto el fortalecimiento de los fiscos depar-  
tamentales y municipales, que tiene como objetivo fundamen-  
tal subsanar la situación de déficit nacional, mediante la  
generación de una mayor capacidad tributaria de los entes  
territoriales, así como también darles a éstos un mejor uso,  
ya que si el problema de sus finanzas se fundamenta en la  
escasez de recursos, el mal uso de ellos hace más grave la  
situación.

Analizando el tratamiento que se le ha venido dando a los  
tres grandes grupos de ingresos municipales podemos decir:

En cuanto al impuesto Predial, gravamen éste que data de 1887 con la Ley 48, vemos que se transforma en renta municipal en 1951, pues hasta dicha época tenía carácter de ingreso departamental, y así ha venido sufriendo cambios a través del tiempo siendo uno de los fundamentales las reformas que se dieron con la Ley 14 de 1983. Con base en esta ley el Concejo Municipal de Cartagena tiene la facultad de determinar las tarifas del impuesto Predial, incluidas todas las sobretasas municipales, de manera diferencial teniendo en cuenta la destinación económica de cada bien inmueble.

Refiriéndonos ahora al impuesto de Industria y Comercio, hay que decir que su origen se remonta a la Ley 97 de 1913 y al igual que el anterior su manejo está en manos del Concejo Municipal. Este impuesto con el transcurso del tiempo se ha modificado por muchas leyes y decretos, siendo las más recientes la Ley 57 de 1981 y la Ley 14 de 1983, donde se estipulan los tipos de establecimientos a los cuales debe gravarse con este impuesto, como también las tarifas que se aplicarán.

Los cambios fundamentales introducidos al régimen de impuesto Predial e Industria y Comercio con la Ley 14 de 1983, pilares éstos básicos de la estructura tributaria, permiten vislumbrar una perspectiva más favorable en materia de inversión pública, debido a que con ella se le devuelve la dinámica a los recursos locales.

Haciendo referencia al impuesto a las ventas vemos que, en 1963 el Congreso mediante la Ley 21 de ese año, confirió facultades extraordinarias al Presidente para establecer en Colombia un régimen general del impuesto sobre las ventas. Fue así como mediante el decreto 3288 de 1963 se estableció en nuestro país el impuesto sobre las ventas, cuya vigencia se inició el día 10. de Enero de 1965. Con el paso de los años y las reformas sucesivas el impuesto a las ventas se convirtió en el segundo de mayor importancia en términos de recaudo del Gobierno Central, por esto se decidió ceder un porcentaje fijo de este impuesto a los municipios Colombianos, esto se hizo mediante la Ley 33 de 1968.

Con el objeto de enjugar el déficit fiscal que afronta el país y para solucionar los inconvenientes implícitos en el régimen vigente se dictó el decreto 3541 de 1983, mediante el cual se convierte el tributo sobre las ventas en un impuesto al valor agregado. Y con la Ley 12 de 1986 se incrementa progresivamente la participación en la cesión del impuesto a las ventas a los municipios.

## 0.8 METODOLOGIA

### 0.8.1 Tipo de Problema a Investigar

La investigación que vamos a realizar consistirá en un es

tudio de tipo descriptivo, ya que vamos a describir o analizar los aspectos y características más importantes de estos impuestos.

0.8.2 Diseño de la Investigación

El diseño de la investigación consistirá tanto en la utilización del diseño bibliográfico, como el del diseño de campo, o sea la obtención de la información a través de entrevistas a funcionarios públicos.

0.8.3 Observación

La observación se ha hecho a través de documentos e informes. Hemos realizado lecturas activas de libros y consulta de varios documentos e informes de personas especializadas en el tema, los cuales nos han permitido tener un conocimiento general sobre el estudio a realizar.

0.8.4 Técnicas de Investigación de Campo

Pensamos entrevistar a personas relacionadas con el manejo de estos impuestos para conocer sus opiniones sobre la manera como se han distribuido estos ingresos.

Las entrevistas serán aproximadamente 10 y se realizaran a



funcionarios de Hacienda Municipal, Instituto Geográfico  
Agustín Codazzi, Empresas Públicas Municipales y a polí-  
ticos versados en el tema.

1. LOS IMPUESTOS

1.1 CONCEPTO

Son incontables las definiciones que se han dado del impuesto por financieros y estadistas. Estas definiciones han obedecido a los distintos criterios que han primado sobre la naturaleza, el fundamento filosófico y el objeto de los impuestos. Las siguientes son algunas de las definiciones sobre impuesto:

FEDERICO FLORA: propuso la siguiente definición, "es la cuota individual del coste de producción de los servicios públicos requeridos de modo indivisible por toda la población, o por grande e indeterminada parte de ella, y coactivamente detraida por los entes públicos territoriales o institucionales de la riqueza de todos los miembros".

SELLIGMAN: impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales.

GASTON JEZE: el impuesto en los estados civilizados modernos es una prestación de valores pecunarios exigida a los individuos según regla fija, con el fin de cubrir los gastos de interés general y únicamente por el hecho de que los individuos que deben pagarlos son miembros de una comunidad política organizada.<sup>1</sup>

MIRABEAU lo define, como un anticipo hecho para obtener la protección del orden social.

MONTESQUIEU<sup>2</sup> definía el impuesto diciendo que es una porción que cada individuo dá de sus bienes, para asegurar el resto o para gozar de ellos más comodamente.

Tomando en conjunto las anteriores definiciones, se concluye que el impuesto lo decreta unilateralmente el Estado y que es obligatorio, no sólo para atender los gastos del servicio público, sino también a las necesidades de la comunidad, sin que el contribuyente pueda reclamar ninguna contra prestación.

### 1.2 EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS A TRAVES DE LA HISTORIA

El impuesto fué un recurso fiscal casi desconocido en los

<sup>1</sup>CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas. Edit. Lerner, pág 161

<sup>2</sup>JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Voluntad, pág 142

tiempos antiguos. Los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes de dominio público, de donaciones, conquistas de botín de guerra, tributo de los aliados, ayudas voluntarias de los súbditos, y del ejercicio de ciertos derechos y privilegios inherentes al poder real o al de los señores feudales. Los impuestos o tributos obligatorios solo se hacían efectivos como un recurso de carácter extraordinario, para necesidades imprevistas, y esto casi siempre en forma de empréstitos forzosos reembolsables por el Estado. Solo cuando las necesidades públicas, y sobre todo las de los ejércitos permanentes, aumentaron en tal proporción, que ya no fueron bastante a satisfacer aquellas las primitivas fuentes de recursos, vinieron los tributos obligatorios sobre las personas, sobre los negocios, sobre las propiedades y sobre los consumos. El impuesto en la forma moderna es un resultado del enorme aumento de los gastos públicos, del ensanche de la riqueza y del esfuerzo universal y constante por alcanzar las normas de la justicia tributaria.

Según JARAMILLO<sup>3</sup>, del concepto de dádiva, de botín de guerra, de tributo del siervo a los grandes señores, se llegó, en largo proceso evolutivo, a decir que el impuesto era algo así como un anticipo del individuo al Estado para disfrutar comodamente de sus bienes. Surgió, después, la teoría del beneficio o de la compensación, según la cual la razón del impuesto es consecuencia de los servicios que el

Estado le presta al individuo. Criterio que en la realidad económica resulta muy injusto, en unos casos, e inapreciable en otros. Así por ejemplo, las personas adineradas no utilizan las escuelas públicas, ni los asilos, ni los hospitales que sostiene el Estado. En cambio son precisamente los ricos quienes más se benefician con ciertos servicios públicos, como la policía y el poder judicial. Finalmente se ha llegado al moderno concepto que le asigna al impuesto una orientación de carácter social, una obligación inherente a la persona humana, de contribuir de acuerdo con sus posibilidades económicas, no solo para el sostenimiento de la administración, sino también para todo cuanto pueda realizarse en beneficio de la sociedad.

### 1.3 REQUISITOS DE LOS IMPUESTOS

Según JARAMILLO<sup>4</sup>, Adamm Smith reconoce cuatro cualidades de los impuestos y las califica como la declaración de los derechos del contribuyente, y son: justicia, certeza, comodidad y economía. En la actualidad se han agregado otros requisitos a los impuestos, como los relacionados con la política financiera, la economía política, la prudencia política, la legalidad, etc.

---

<sup>3</sup>JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Voluntad, pág 141

<sup>4</sup>Ibid, pág 159

PRINCIPIO DE LA JUSTICIA : según este principio cada ciudadano debe contribuir, de acuerdo a su capacidad económica al sostenimiento del gobierno. Seguir este requisito o a partarse de él, constituye lo que se llama igualdad o desigualdad en la repartición del impuesto. Lo ideal es colocar a los contribuyentes en un mismo pie de igualdad. Este principio se fundamenta en dos conceptos esenciales :

La generalidad en los impuestos, la cual consiste en que las personas están obligadas a pagar el impuesto de acuerdo con su capacidad contributiva, y la Uniformidad que es aquella que persigue que todos los contribuyentes sean iguales frente al impuesto. Esta igualdad no es una igualdad matemática, sino una capacidad real de contribuir a las necesidades de la comunidad.

PRINCIPIO DE LA CERTEZA : el impuesto debe ser cierto y no arbitrario, de modo tal que el contribuyente conozca con mucha anterioridad el tiempo en que deben pagarse los impuestos, la forma en que debe hacerse el pago, la cantidad que debe pagar y el lugar donde debe hacerse el pago.

PRINCIPIO DE LA COMODIDAD : para el recaudo de los impuestos se debe dar comodidad y facilidad de pago al contribuyente. Tratando de evitar, sobre todo, su exigibilidad en épocas de iliquidez o incomodidad financiera.

PRINCIPIO DE LA ECONOMICIDAD: Según DINO JARACH<sup>5</sup>, este principio tiende a limitar el sacrificio del contribuyente a la menor suma posible por encima de la que constituye el ingreso efectivo para el Estado. La recaudación de los impuestos debe por lo tanto hacerse con la mayor economía de gastos, a fin de que le entre al fisco la mayor suma posible del producto de los impuestos.

Todo impuesto debe ser estructurado de manera tal de quitar y mantener fuera de los bolsillos de la gente la menor cantidad posible por encima de la suma que ingresa al tesoro estatal.

PRINCIPIO DE LA POLITICA FINANCIERA: los impuestos deben determinarse según las necesidades que haya que cubrir, dándole prioridad a las necesidades fundamentales para luego ir cubriendo las necesidades secundarias.

En una política financiera, los impuestos deben cubrir todas las necesidades en un período fiscal determinado, y además gozar de elasticidad, para que en un momento de crisis un solo cambio de tarifa solucione la situación anormal.

PRINCIPIO DE LA ECONOMIA PUBLICA: el gravar el capital, la

---

<sup>5</sup>JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Ed.

renta y los medios de consumo, depende del momento económico que viva el país y de las estrategias que se haya trazado el gobierno. Teniendo en cuenta que los gravámenes al capital deben ser favorables, debido a que se puede de salentar la industria; y a los consumos, debe hacerse en forma discriminada, es decir excluyendo los artículos de primera necesidad, debido a que se puede estorbar el movimiento comercial del país.

PRINCIPIO DE LA PRUDENCIA POLITICA : el gobierno debe evitar las perturbaciones políticas y sociales que puedan sobrevenir por causa de los impuestos. Es decir, no deben establecerse impuestos nuevos, aunque reúnan todos los requisitos atribuidos por la ciencia fiscal, si estima que en ese momento es inconveniente.

Los impuestos viejos deben preferirse a los nuevos, debido a que toda organización fiscal, por perfecta que se la su ponga, tropieza al principio con resistencia y dificultades, que sólo el tiempo puede modificar en beneficio del fisco y de los asociados. Más no debe exagerarse esta regla hasta el punto de preferir a todo trance los tributos antiguos, pues con ello se cerraría el paso a toda innovación, pues hay tributos que datan de tiempos remotos y que por su injusticia y su ineficiencia deben abolirse y ser reemplazados por otros que consulten mejor los principios científicos, por más que su implantación ofrezca al princi

pio dificultades y resistencias.

PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD: los impuestos deben ser constitucionales, es decir, que la disposición legislativa que los establece debe estar de acuerdo con el conjunto de normas que forman el aspecto jurídico de los impuestos, tales como los que establece la ley, los que mandan los decretos, sean ellos extraordinarios, legislativos, reglamentarios y aquellas disposiciones protectoras de los contribuyentes, que forman parte de las garantías sociales.

#### 1.4 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

Existen diferentes clasificaciones de impuesto, según el enfoque personal de cada autor, la más aceptada la de JARAMILLO<sup>6</sup>, establece las siguientes categorías:

ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS: los impuestos ordinarios son los que se causan y recaudan permanentemente, año por año, constituyendo así una fuente normal de ingresos para el Estado; los extraordinarios son aquellos que se establecen y recaudan para determinadas vicisitudes, generalmente en momentos de calamidad pública, conmoción interna o guerra exterior.

PERSONALES Y REALES: se dice que un impuesto es personal, cuando se tiene en cuenta, para fijar su monto, las condi

ciones personales del contribuyente; y son reales, cuando solo se toma en cuenta una riqueza, una situación o un acto económico, sin tener en cuenta las condiciones personales del contribuyente.

**PROPORCIONALES Y PROGRESIVOS:** el impuesto proporcional es aquel en que la cuota o porcentaje es uniforme, sea cual fuere el valor de los que se grava. Este gravamen es injusto e ilógico, ya que no contempla la verdadera capacidad tributaria ni la igualdad efectiva de los contribuyentes, igualdad que debe buscarse siempre, porque ella debe servir de norma en todos los asuntos de gobierno.

El impuesto progresivo es aquel en que la cuota o tarifa aumenta a medida que crece el monto de lo gravado. Este gravamen es actualmente el más aceptado por la teoría y por la legislación. Pero en esta materia no se puede generalizar, porque no todos los impuestos deben ser progresivos, ya que en todos no se presentan las circunstancias previstas para establecerlos de esa manera. El impuesto progresivo se fundamenta en el principio de la justicia distributiva, según la cual, todos los ciudadanos deben contribuir para los cargos del Estado en la medida de sus capacidades.

**DIRECTOS E INDIRECTOS:** estos son los más difíciles de definir y, por tanto, existen diversos criterios sobre el

particular. El criterio más aceptado considera:

Impuestos Directos son aquellos que gravan el patrimonio y la renta personal del contribuyente, por medio de una tarifa previamente establecida y por el sistema de listas nominativas. Este impuesto se establece en virtud de hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad y la renta. Una de sus características es la de no ser trasladable, aunque en ciertos casos se torna indirecto, como cuando grava las utilidades de las sociedades anónimas, ya que éstas cargan en sus balances el costo de producción, que trasladan al consumidor en el precio del artículo.

El Impuesto Directo constituye una ventaja para la formación y el equilibrio de los presupuestos, debido a que su base es la fortuna privada de los individuos, cosa más efectiva y menos mudable que los consumos y las operaciones comerciales. Por otra parte estos gravámenes se prestan para la realización de fines sociales y se pueden hacer exenciones y reducciones a favor de las clases menos pudientes que ya no afectan por igual a todos los que ejecutan los actos que dan origen a ellos.

Entre los impuestos Directos tenemos: Impuesto sobre la propiedad, sobre las sucesiones y donaciones e impuestos sobre la renta.

Impuestos Indirectos son aquellos que se establecen sobre tarifas impersonales y afectan hechos intermitentes, como ocurre con los impuestos al consumo, a los negocios o transacciones, a las ventas, etc.

Este gravamen tiene la características de que incide sobre una persona distinta de la que efectivamente lo paga. Además carece de flexibilidad porque afectan por igual a todos los contribuyentes, de manera que la clase media y baja resultan más afectadas, al no tener en cuenta su verdadera capacidad tributaria.

Por otra parte, estos gravámenes se recaudan disimuladamente en el precio de las cosas que se compran o de los objetos que se consumen, que no suscitan protestas ni ocasionan movimientos cediiciosos y que van por todas partes sin que se sientan. Sin embargo, en el caso del gravamen a la importación, se confunde con el precio del artículo, y cuando es muy elevado, es factor de encarecimiento de la vida.

Entre los impuestos Indirectos tenemos: Impuesto de consumo, de importación y exportación, sobre los negocios, sobre los transportes y comunicaciones, de timbre y registro, etc.

<sup>6</sup> JARAMILLO, Op. cit. , pág 152

## 1.5 TRASLACION, INCIDENCIA Y EFECTOS DE LOS IMPUESTOS

TRASLACION: para SOMERS<sup>7</sup>, la traslación es el proceso por medio del cual una persona pasa a otra el impuesto, pudiendo ésta a su vez hacerlo recaer sobre otra u otras personas.

La traslación puede tomar varias formas de acuerdo a la dirección y al período de tiempo.

De acuerdo a la dirección puede ser: traslación hacia adelante y traslación hacia atrás.

La traslación hacia adelante, es la traslación del impuesto que se hace al cobrar más por los bienes y servicios. Tal es el caso del fabricante sujeto del impuesto que obliga a sus clientes a pagar parte o todo el impuesto por medio de un aumento del precio de los bienes que vende. Es importante anotar que es el vendedor el que traslada el impuesto hacia adelante.

La traslación es hacia atrás cuando se paga menos por los bienes y servicios. El fabricante sujeto del impuesto que obliga a que se le venda más barata la materia prima

---

<sup>7</sup>SOMERS, Harorld M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional.

que él compra, está trasladando el impuesto hacia atrás. El trabajador sujeto del impuesto que insiste en pagar un precio menor por los bienes que él compra, y lo logra también está trasladando el impuesto hacia atrás. Esta traslación hacia atrás la lleva a cabo el comprador. Esto lo logra el consumidor cuando puede abstenerse de comprar determinado artículo, para que el gravamen sea sufragado por el productor. Este mecanismo puede ser empleado cuando el producto no es de primera necesidad o cuando tiene sustitutos.

De acuerdo al período de tiempo la traslación puede ser: traslación de período de mercado, traslación a corto plazo y traslación a largo plazo.

La traslación en el período de mercado es la que se logra a través de un cambio en el precio de la oferta existente de bienes. En la medida en que aumenta o disminuye el precio al que se vende o compra la oferta existente, hay alguna traslación hacia adelante o hacia atrás en el período de mercado.

La traslación a corto plazo es la que se efectúa a través de un cambio en el período de una oferta futura que ha de producirse con determinado equipo de producción. Esto puede ilustrarse con el caso del productor que tiene cierta planta y equipo. Si el precio al que se vende su producto

cambia como un resultado del impuesto, puede decirse que se ha efectuado una traslación a corto plazo. Esta puede darse cuando el vendedor o comprador aumenta o disminuye el precio del producto futuro de una planta que trabaja con una capacidad dada.

La traslación a largo plazo se efectúa por medio de un cambio en el precio resultante de un cambio en la capacidad de producción. El cambio en la capacidad puede obtenerse por medio de una expansión o contracción de las plantas individuales o por la entrada o baja de firmas dentro del sector industrial dado. La traslación en este caso puede darse cuando el precio que se cobra o se paga por lo bienes o servicios aumenta o se reduce por un cambio de capacidad productiva atribuible al impuesto.

**INCIDENCIA:** la incidencia, es el hecho mediante el cual la persona no puede seguir trasladando el impuesto y es quien lo paga en definitiva, afectando su economía con el impuesto.

La incidencia puede ser legal o efectiva. Es legal cuando el individuo señalado por la ley como contribuyente paga el impuesto; y es efectiva cuando, por virtud de los agentes económicos, el gravamen se transfiere a otra u otras personas, en todo o en parte.

EFFECTOS DE LOS IMPUESTOS; según CAMACHO RUEDA<sup>8</sup>, para determinar los efectos de las cargas tributarias, es preciso ver en cada caso el proceso económico de la imposición, observando sobre todo los fines a que son dirigidos los gastos públicos, y si los contribuyentes se hayan en condiciones de soportar los sacrificios de la imposición hasta límites determinados por ciertos objetivos a que se quiere dirigir el ingreso público. Los impuestos mientras se mantienen en relación con las capacidades económicas de los contribuyentes pueden servir de estímulo y de integración en una mayor actividad productiva de un país. Pero cuando superan ciertos límites se vuelven excesivos, pueden acabar por aplastar a los contribuyentes y reducir su fuerza productiva.

Para ARCILLA RAMIREZ<sup>9</sup>, según sea la modalidad del impuesto y su incidencia sobre la economía se pueden mencionar los siguientes efectos:

- Contribuir a atenuar las fluctuaciones económicas, frenando la expansión o ayudando a mantener el equilibrio.

---

<sup>8</sup> CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública. 2a Edición. Universidad Externado de Colombia. pág. 125

<sup>9</sup> ARCILLA RAMIREZ, Luis. Manual de Hacienda Pública. Edit. Bedout. pág. 91

- Contribuir a la redistribución del ingreso y a la atenuación de las desigualdades en la repartición de las riquezas
- Desalentar la inversión en sectores de poca importancia productiva o fomentarla en aquellos de mejor beneficio para la comunidad.
- Desalentar el consumo suntuario y superfluo, y orientar los ingresos hacia el ahorro o hacia la producción.
- Fomentar el ahorro forzoso e inversión de los empresarios en lugar de la distribución de las utilidades entre los socios.
- Contribuir al estímulo de la producción nacional como resultado de la protección arancelaria.
- Poner los medios necesarios para la prestación de los servicios que le son encomendados a los entes públicos y para la construcción de las obras necesarias para el desarrollo del país.

#### 1.6 CONCEPTO DE PRESION TRIBUTARIA

La presión tributaria es la medida de la presión ejercida por un impuesto o conjunto de impuestos.

Para medir la presión tributaria normalmente se utiliza el cociente del importe de las recaudaciones que se pagan por impuesto y el producto nacional bruto, producto interno bruto o la renta nacional. Sea cual fuere la unidad de medida permite juzgar la evolución respecto del tiempo de la presión tributaria de un país y compararla con distintos países. Mirada desde este punto de vista existe una relación obligatoria entre la tasa de presión tributaria y el nivel de desarrollo de un país.

Cabe estimar la importancia de la presión tributaria individual deduciendo del importe los tributos pagados del valor de las prestaciones estatales o públicas en general recibidas por el particular. Pero aquí se presentan las dificultades de índole cuantitativa cuando se contempla la llamada presión psicológica de la tributación, y que indudablemente determina cambios de comportamiento en los contribuyentes.

#### 1.7 CARACTERISTICAS DE UN BUEN SISTEMA TRIBUTARIO

Un buen sistema tributario debe contar con un sistema de impuestos múltiples. Así la existencia de una multiplicidad de impuestos, que gravan las distintas manifestaciones de la industria, de la propiedad, del consumo, de las transmisiones, etc. dá la garantía de que la carga fiscal se reparte en los distintos impuestos, la presión es menos sen

cible y se atenúan las consecuencias perniciosas. Razón por la cual es el sistema que ha prevalecido en todos los países en la época contemporánea.

Sin embargo han existido diversas teorías, tales como: la del impuesto único, cuyo origen se remonta a la escuela fisiocrática, la cual atribuía exclusivamente a la tierra la existencia de la riqueza, ya que ellos pensaban que sobre esta renta incidía, en última instancia todos los impuestos. En la actualidad este impuesto no es aplicable a las comunidades modernas por los siguientes factores:

- No rendiría una renta suficiente para cubrir los gastos públicos.
- Llevaría a una desigual distribución de la carga impositiva.
- Haría el impuesto muy costoso y difícil de recaudar.
- Este gravamen no respondería a las exigencias implícitas en el principio de justicia.

50074

Además existe la teoría de si son preferibles los impuestos que menos se sienten a los que más se sienten. Si se emplean los impuestos que menos se sienten, o sea aquellos que se pagan generalmente al comprar la mercancía gravada ,

sin las molestias del recaudador y todas sus otras consecuencias, es decir los indirectos, se llegaría a violar todos los principios en que se basa la igualdad tributaria, al no consultar la capacidad efectiva de pago de los contribuyentes.

Por otra parte, si prevalecen los impuestos que más se sienten, dicen algunos que se vincula en cierto modo al contribuyente con el Estado, el cual vigilaría los gastos para evitar despilfarro en obras no necesarias para el adelanto de la nación. Pero este sistema sería peligroso, porque al sentirse verdaderamente el impuesto, determina la necesidad de disminuir consumos necesarios, que no provocan controles si no conmociones.

## 2. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

### 2.1 ASPECTOS HISTORICOS

El impuesto de industria y comercio tiene su origen a partir de la Ley 11 de 1825 sobre "establecimiento, inversión y administración de rentas municipales", pues esta ley disponía que todas las ciudades, villas y parroquias de Colombia tendrían rentas municipales para atender a los gastos de policía, urbanos y rurales, puntualizando además que las rentas para invertir se establecerían con el producto de los derechos municipales sobre almacenes, tiendas, etc. autorizando un gravamen hasta de 12 reales.

Más tarde en 1826 se establece una "contribución industrial", mediante la cual se obligaba a todas las personas que desempeñaban actividades industriales, comerciales, artes, oficios, etc. a obtener una patente de funcionamiento.

En las Leyes de junio 3 de 1848 y mayo 30 de 1849, orgánicas de la administración y régimen municipal, se consagró entre las atribuciones del cabildo parroquial la facultad de esta

blecer las contribuciones e impuestos necesarios para atender al servicio municipal. Estas leyes fueron reformadas por la del 22 de junio de 1850, que en su artículo 20, dió cierta autonomía a los municipios al disponer que las contribuciones o impuestos que estableciera el código parroquial para el servicio municipal no necesitaban ninguna otra aprobación.

El impuesto de Industria y Comercio se concretó como renta municipal a partir de la Ley 97 de 1913, donde se autorizó al Concejo Municipal de Bogotá para cobrarlo junto con otros impuestos y contribuciones. Posteriormente, la Ley 84 de 1915 extendió las mencionadas facultades al resto de los municipios del país.

La ley 97, aunque señaló taxativamente algunos sujetos del gravamen no fijó restricción alguna para el cobro y uso de este impuesto y no definió con claridad el hecho generador, la base gravable y los sujetos pasivos del impuesto. Tampoco señaló las tarifas como debía hacerse, según mandato constitucional. Estas imprecisiones permitieron a los Concejos Municipales, dentro de las facultades que disponen para tal efecto, expedir tan variados reglamentos sobre este impuesto, que puede decirse que existían tantos códigos como municipios hay en el país. Hay que señalar también que entre las actividades definidas quedó excluido el sector financiero, por Ley 105 de 1927, y fué en 1955 cuando se lo incorporó

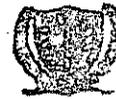
al gravamen.

Sobre el sector financiero debe anotarse además que desde 1968, con la ley 33 y posteriormente en 1981, con la ley 57, los Concejos Municipales habían sido autorizados para gravar sus actividades con el impuesto de industria y comercio. Sin embargo como se trataba solo de una autorización, unos municipios habían optado por cobrarlo, en tanto que otros no. El impuesto podría cobrarse de acuerdo con un monto específico señalado por la ley.

Aunque leyes posteriores a las arriba señaladas trataron de definir aspectos como los de las exenciones y prohibiciones para el cobro del impuesto, no se había podido poner fin a las múltiples imprecisiones. Esta caótica situación mereció la crítica de todos los estudiosos de la materia, porque la amplitud de las facultades municipales hacían que el tributo perdiera racionalidad y uniformidad, en especial por la utilización de bases gravables inequitativas y anacrónicas.

Dentro de este estado de cosas, se venía utilizando como base gravable una gran gama de índices físicos y financieros tales como:

- El valor promedio mensual de ventas, ingresos o volúmenes de operaciones: éste era considerado como un buen indicador del comportamiento de la actividad económica y una base jus



ta por su flexibilidad. Sin embargo su adopción era complicada debido a que la mayoría de los establecimientos carecían de registros contables que permitieran establecer volúmenes reales de ventas, ingresos y operaciones. Por otra parte los ingresos brutos tomados como base tributaria, ocasionaban una doble tributación, pues gravaban varias etapas de un proceso de producción. Sin embargo, esta variable fue la más aceptada, y las últimas reformas a la legislación del impuesto de Industria y Comercio en diferentes ciudades convergen en la utilización de este indicador como base fundamental para el cobro del impuesto.

- Valor del arrendamiento: éste se consideró como un elemento económico estático y un indicador poco representativo de la actividad de un negocio.

- Capital vinculado: con respecto a esta base se consideró que su estructuración se lograba con información contable financiera, que hacía muy difícil su verificación, tenía además el agravante que aún para las actividades económicas con contabilidad organizada, la interpretación de la información podía ser bastante dudosa, puesto que eran muchas las figuras contables que permitían involucrar volúmenes de capital vinculado al negocio, sin que figurara como tal.

- Activo bruto: en cuanto a esta base se veía que los negocios pequeños solamente comparten su capital de trabajo,

mientras que los de alto volúmen de operaciones incluyen los activos totales, que muchas veces no son reflejo de su eficiencia, ya que pueden ser activos inmovilizados u obsoletos.

En el municipio de Cartagena anteriormente los establecimientos que conformaban este concepto, eran aforados por el jefe de impuestos a ojímetro, de acuerdo al activo, a su localización y categoría. En el año 1979 este sistema fué modificado por el Acuerdo 13 de mayo 21 del H. Concejo Municipal, por el cual se adoptaron nuevos sistemas para la fijación del impuesto de Industria y Comercio, cuya base de aforación comprendía el activo bruto registrado en la Cámara de Comercio de los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, con ánimo de lucro, mediante certificación expedida por la misma Cámara; y las tarifas iban de 2.5% a 3.2% presentándose así 23 tarifas.

Bajo el anterior análisis era evidente la necesidad de unificar los criterios a nivel nacional, por lo que la Ley 14 de 1983 en ese sentido resolvió el gran problema de la dispersión y falta de uniformidad en las normas del impuesto, pero no el relativo a la inequidad que aún sigue latente.

## 2.2 NATURALEZA Y JUSTIFICACION TEORICA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

De los elementos descritos por la ley, podemos afirmar que el impuesto de Industria y Comercio es un gravamen general, aplicable a las actividades comerciales, industriales y de servicios, ejercidas con o sin ánimo de lucro, habitual u ocasionalmente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho.

Generalmente se considera como un impuesto indirecto, por que se establece por medio de tarifas impersonales sobre ciertos hechos intermitentes, no requiere listas prefijadas de contribuyentes y es trasladable.

Sin embargo, esta doctrina utilizada para diferenciar los impuestos directos de los indirectos, ha sido criticada en la actualidad, ya que algunos centran la diferencia en la manifestación mediata o inmediata de la riqueza. Desde este punto de vista consideran que el impuesto de Industria y Comercio es directo y real puesto que grava una actividad productora de riqueza, independiente del uso que se haga de ella. Además porque las actividades están sometidas al impuesto por haberse verificado la condición general; que es la manifestación inmediata de la riqueza.

El impuesto de Industria y Comercio se justifica porque las personas que cumplan actividades comerciales, industriales o de servicios están obteniendo una determinada rentabilidad superior a la de los demás residentes de un determi

nado municipio y deben contribuir de manera especial al sostenimiento de las cargas públicas locales, para que el municipio pueda cumplir sus fines, sin que éste tenga que proporcionarles a los sujetos pasivos del impuesto sevicio concreto divisible alguno.

### 2.3 ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

#### 2.3.1 El Hecho Imponible

El hecho imponible o materia imponible en el impuesto de Industria y Comercio es el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios que se realicen en el municipio de Cartagena.

Es importante señalar las siguientes variaciones, respecto al hecho imponible, que se dieron con la ley 14:

- No es necesario la apertura de un establecimiento de comercio, puesto que la actividad puede ejercerse en forma ambulante, por ejemplo el caso de los agentes viajeros o vendedores en comisión.
- Las actividades pueden ejercerse directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, o sea no se requiere la presencia directa o física de la persona realizando los negocios; puede detectarse por las

operaciones que se realicen a su nombre.

- Se acabó con el elemento de la habitualidad al gravarse también las actividades ocasionales.

- En la definición de actividades comerciales se involucran otras de las enumeradas en el artículo 24 del Código de Comercio y que tradicionalmente no se consideraban sometidas al gravamen.

### 2.3.2 El Hecho Generador

Constituye la forma externa del hecho imponible. LUCIEN MEHL<sup>10</sup> dice: "mientras el concepto de materia imponible va ligado a la existencia de un elemento económico, el hecho generador es una operación o una situación económica o financiera correlativa, a los fenómenos de producción, circulación, distribución y consumo de las riquezas". El hecho o la situación deben estar jurídicamente cualificadas.

En la ley 14 de 1983, la realización del ingreso supone el ejercicio económico de la actividad gravada.

---

<sup>10</sup> MEHL, Lucien. Elementos de Ciencia Fiscal. Bosch. Barcelona. 1964. Pág. 68

La base imponible debe ser valorada a la fecha en que se produce el hecho generador, de allí la importancia de identificar el hecho generador en un impuesto determinado.

### 2.3.3 Los Sujetos Pasivos

Son aquellas personas jurídicas, naturales o sociedades de hecho que realizan actividades industriales, comerciales y de servicios en el municipio de Cartagena.

Por disposición de la ley 14, el ánimo de lucro quedó abolido, de manera tal que quien desarrolle una actividad industrial, comercial o de servicio resulta gravado, sin importar si con ello obtiene o no intereses lucrativos. Tal es el caso de las Cooperativas y Cajas de Compensación Familiar.

### 2.3.4 El Sujeto Activo

El sujeto activo lo constituyen cada uno de los municipios donde se realicen las actividades industriales, comerciales y de servicios, los cuales tienen la facultad de informar, investigar, liquidar y cobrar, es decir exigir el cumplimiento de la obligación tributaria. Para nuestro caso el municipio de Cartagena es el sujeto activo del impuesto de industria y comercio.

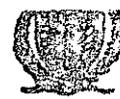
### 2.3.5 La Base Gravable

La base gravable es el promedio mensual de ingresos brutos obtenidos durante el año inmediatamente anterior, en el ejercicio de las actividades gravables por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, con exclusión de: devoluciones, ingresos provenientes de la venta de activos y de exportaciones, recaudo de impuesto de aquellos productos cuyo precio este regulado por el Estado y percepción de subsidios.

La Ley 14 precisa la base gravable para las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles, de Seguros, sobre el promedio mensual de ingresos brutos, entendiéndose como tales el valor de los honorarios, las comisiones y demás ingresos percibidos. La de Distribuidores de Derivados del Petroleó sobre el margen bruto fijado por el gobierno para la comercialización de los combustibles. Y la de la actividad industrial sobre los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción.

### 2.3.6 Tarifa

Las tarifas deberán ser establecidas por los Concejos Municipales, las cuales constituyen un porcentaje proporcional fijo aplicable a la base gravable.



Los topes máximos para las tarifas son: del 2 al 7 por mil para las actividades industriales y entre 2 y el 10 por mil para actividades comerciales y de servicios, sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior.

Sobre la base gravable para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, pagarán a partir de 1983 el 3 por mil anual y las demás entidades reguladas por la presente ley, el 4 por mil en 1983 y el 5 por mil para los años siguientes sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

La ley prohíbe gravar con el impuesto de industria y comercio las siguientes actividades: la producción primaria, agrícola o pecuaria, los bienes destinados a las exportaciones, entidades de beneficencia, culturales o deportivas.

En el municipio de Cartagena a las actividades se liquidará el impuesto de Industria y Comercio de acuerdo a las siguientes tarifas:

- Sector Industrial

- Productos alimenticios..... 2 por mil
- Hielo, bebidas, textiles, confecciones, prendas de vestir, calzados y otros..... 2.5 por mil

- Sector Comercial

Tiendas de víveres, abarrotes, graneros, panaderías... 3 por mil

Tiendas, supermercados donde además de alimentos se vendan artículos de consumo general como ropa, zapatos, etc..... 3.5 por mil

Joyerías, relojerías, galerías de arte..... 10 por mil

Todas las actividades comerciales, distintas a las del sector financiero..... 3.5 por mil

- Sector Financiero

Las Corporaciones de Ahorro y vivienda pagarán en 1984 y años siguientes el 3 por mil anual y las demás entidades del sector financiero el 5 por mil anual sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

Los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguro y reaseguros que tienen sus operaciones en el municipio de Cartagena, pagarán además por cada oficina comercial adicional la suma de \$10.000 anuales.

- Sector Servicio

Hoteles, apartahoteles, pensiones, residencias posadas..... 2.5 por mil

Clubes sociales y recreativos, restaurantes, cafeterías, asaderos, heladerías, estaderos... 3 por mil

Contratistas de construcción, firmas de consul  
 torías, fotocopiadoras, laboratorios clínicos  
 y otros.....3 por mil  
 Agentes y corredores de seguros, agentes de  
 aduana, almacenes de depósito, alquiler de au  
 tomóviles..... 5 por mil  
 Moteles, coreográficos, bares, cafés, cantinas,  
 grilles, discotecas, tabernas, bingo.....10 por mil  
 Las demás actividades de servicios..... 5 por mil

### 2.3.7 Período Gravable

Mucho se ha discutido a cerca del período gravable a que se refiere el impuesto de Industria y Comercio por cuanto la materia imponible recae sobre el ejercicio de la actividad. Algunos sostienen que lo que se grava es el año corrido en que se está ejerciendo la actividad, tomando como base la cifra de ingresos brutos del año inmediatamente anterior.

Actualmente el Acuerdo 50 de diciembre 22 de 1983 del municipio de Cartagena define el período gravable como el tiempo dentro del cual se causa la obligación tributaria y corresponde al año calendario inmediatamente anterior a aquel en que debe presentarse la declaración. Puede existir un período inferior en los casos de iniciación o cese de actividades denominados para el efecto fracción de año.

2.4 ACTIVIDADES GRAVABLES

2.4.1 Actividades Industriales

Las actividades industriales son aquellas dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes (Artículo 34, Ley 14 de 1983).

2.4.2 Actividades Comerciales

Son aquellas actividades dedicadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio. (Artículo 35, Ley 14 de 1983).

2.4.3 Actividades de Servicios

Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el correteaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; los servicios de publici



dad, interventoría, construcción y urbanización, radio, televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, porterías, servicio funerario, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducción que contengan audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestado a través de sociedades regulares o de hecho. (Artículo 36, Ley 14 de 1983).

#### 2.4.4 Sector Financiero

El sector financiero lo conforman los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósitos, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiamiento Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimiento de crédito que definan como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones Financieras reconocidas por la ley, éstas serán sujeto del impuesto municipal de Industria y Comercio.

En el municipio de Cartagena se exceptúan del impuesto de Industria y Comercio la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, la Financiera Electrica Nacional y el Instituto de Mercadeo Agropecuario.

#### 2.4.5 Actividades Mixtas

Se conocen como actividades mixtas aquellas en que se ejercen dos o más actividades a las cuales correspondan diferentes tarifas.

Estas actividades serán gravadas con la tarifa correspondiente a la actividad predominante. Entendiéndose por actividad predominante, la determinada por el mayor volumen de ingresos brutos. El establecimiento de la actividad predominante deberá ser probada por el contribuyente. A falta de pruebas suficientes se aplicará la más alta.

Hay que anotar además que en el municipio de Cartagena se consideran personas no sujetas del impuesto de Industria y comercio, las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que ejerzan profesiones liberales y que no involucren las actividades descritas por la ley como industriales, comerciales o de servicios y además que no empleen más de 5 personas. También se exceptúan a las personas que realicen actividades artesanales siempre y cuando no tengan más de 5 empleados.

### 2.5 ASPECTOS FORMALES DEL IMPUESTO

#### 2.5.1 La Determinación

La realización del hecho imponible genera potencialmente la obligación tributaria, pero es necesario reconocer su existencia y cuantía mediante procedimientos de determinación que en este impuesto, pueden provenir del sujeto pasivo del fisco oficiosamente.

La determinación, por el sujeto pasivo, en el municipio de Cartagena se realiza mediante una declaración en la que se reconocen los elementos relacionados con la materia imponible, valora la base gravable incluyendo deducciones y exenciones, y tasa el impuesto aplicando la tarifa correspondiente según las normas legales.

Algunos municipios pequeños no han reglamentado las formalidades de la declaración por el reducido universo de contribuyentes que poseen, pero el contribuyente puede informar en sus propios formatos las bases gravables con el fin de lograr la confirmación oficial.

La determinación es practicada oficiosamente en Cartagena por la Dirección de Hacienda, Sección de Impuestos, la cual está facultada para practicar dos clases de liquidación:

- Liquidación oficial, cuando se comprueba que el contribuyente omitió datos, solicitó deducciones o exenciones improcedentes, o el monto de sus operaciones no fué el declarado.

- Liquidación de aforo, cuando el contribuyente estando obligado no presente su declaración, en este caso la Dirección de Hacienda debe establecer el monto real de las operaciones a través de visitas, cruces de información con terceros o con la Dirección de Impuestos Nacionales por los mecanismos previstos por la ley 1a de 1983.

### 2.5.2 Procedimiento de Investigación

Los procedimientos de investigación utilizados en cada uno de los municipios son opcionales, para el municipio de Cartagena son los siguientes:

- El requerimiento al contribuyente para que exhiba sus libros de contabilidad y demás comprobantes. Este procedimiento esta permitido por la Constitución Nacional, de manera que no requiere orden judicial.
- La práctica de visitas con el fin de comprobar hechos que se relacionan con la clasificación de la actividad realizada o con la valoración de la base imponible.
- Cruces de información internos y externos.
- Citación a los contribuyentes.

### 2.5.3 Actos Administrativos de la Liquidación

Como vimos anteriormente los actos administrativos pueden ser de dos clases:

Liquidación oficial, en los casos en que como resultado de la investigación tributaria o de la revisión de declaración del contribuyente haya lugar a ello y liquidación de aforo en los casos de contribuyentes a declarar que no hayan cumplido con esta obligación.

Los actos administrativos deben estar motivados por informes o pruebas de irregularidades por parte de los contribuyentes, en caso de que no exista fundamentación a dichas irregularidades se invalidará el acto administrativo. Lo mismo sucederá cuando algunos administradores de impuestos consignen en la resolución de liquidación, únicamente las cifras declaradas y las que considere reales, liquidando diferencias y sanciones a favor del fisco sin que sepa el interesado las causas del rechazo. Un vicio de esta naturaleza afecta de nulidad el acto, al omitirse la aplicación de normas a las que debía someterse.

### 2.5.4 Sanciones

La reglamentación de sanciones está en manos de las autoridades locales, razón por la cual existe una variada gama de

infracciones fiscales, que en términos generales consisten en el incumplimiento fraudulento de la obligación tributaria sustancial.

En el municipio de Cartagena, el régimen de Industria y Comercio contempla las siguientes sanciones:

- Sanción por inexactitud: se da cuando el contribuyente declara bases gravables falsas, inexistentes e incompletas, lo cual da lugar a la liquidación de un impuesto menor, la sanción consistirá en doblar el impuesto anual atribuible a la inexactitud.

- Sanción por extemporaneidad: esta sanción se aplica cuando los contribuyentes no presenten la declaración dentro de los términos establecidos, la cual es equivalente al 50% del valor mensual del impuesto de Industria y Comercio y Avisos y tableros, por cada mes o fracción de mes.

- Sanción por aforo: se impondrá cuando el contribuyente no presente la declaración, y equivale a dos veces el impuesto anual establecido por la administración.

### 2.5.5 Recaudo

Por regla general el pago de la obligación tributaria surge una vez determinado el impuesto, es decir, luego de la pre

sentación de la declaración o de la fijación oficiosa del monto por parte de la administración. En consecuencia se requiere que haya transcurrido el período dentro del cual se causa el impuesto. La ley 14 autorizó el sistema de recaudación ordinaria, por el cual surge la obligación del pago una vez conocidos los ingresos totales obtenidos por el contribuyente. Es en ese momento que se configura la renta para el ente territorial. No antes.

En Cartagena el recaudo de este impuesto lo hace la Tesorería, previa liquidación que efectúa la Sección de Impuestos de la Dirección de Hacienda Municipal.

La liquidación mensual de este impuesto se efectúa por procesamiento electrónico de datos, lo mismo que la facturación a los contribuyentes con base en las tarifas y las tasas que señala la Sección de Impuestos. Para el procesamiento se utiliza el computador de la Alcaldía.

La Tesorería cuenta con un recaudador especial para Industria y Comercio que recibe los pagos y timbra los recibos a los contribuyentes. Al finalizar la jornada, el recaudador de Industria y Comercio prepara una relación de ingresos del día y hace un comprobante de entrega a caja, para que a su vez ésta elabore el parte diario de caja sobre el recaudo total por concepto de ingresos tributarios. Además la Sección de Hacienda tiene cuentas corrientes en los siguientes bancos:

Banco del Estado, Popular, Occidental y Cafetero.

La sistematización del cobro le ha brindado eficiencia y agilidad a todo el proceso. Sin embargo existen dos limitaciones fundamentales: la primera es que la codificación de los establecimientos sujetos del gravamen, se diseñó dentro de un criterio estrecho de localización (dirección del establecimiento) que no permite detectar la coexistencia de varias actividades dentro del mismo inmueble, dando margen a la evasión. Así mismo, el código no clasifica los establecimientos por tipo de actividad, lo cual limita el análisis sobre la forma como están tributando las industrias, el comercio y los servicios. La segunda se origina en el hecho de que la Sección de Impuestos no posee el kárdex sobre el estado de cuentas de los contribuyentes, sino que éste se encuentra en la Contraloría, circunstancia que hace más dispendioso el trámite de las reclamaciones y su respectiva liquidación.

De los 6.837 contribuyentes registrados hasta 1986, aproximadamente unos mil se encuentran inactivos y solamente 2.244 cancelan con regularidad este impuesto, los cuales representan el 32,82% del total registrado.

## 2.6 EL IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS

El impuesto de Avisos y Tableros existe desde los mismos comienzos del impuesto de Industria y Comercio, se cobraba in

dependientemente de éste en forma caótica y sin ninguna base técnica. La ley 97 de 1913 fijó uno de los elementos básicos del impuesto en su artículo 10 literal k, al definir como hecho generador la colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, tranvías, estaciones de ferrocarril, cafés y cualquier establecimiento público.

Buscando un fortalecimiento de las facultades impositivas de los municipios, las leyes 72 de 1926 y 89 de 1936 exoneraron a éstos de la obtención de autorización previa de la Asamblea Departamental, con lo cual organizaban legalmente sus rentas a conveniencia de ellos mismos para atender los servicios municipales.

La ley 97 de 1913 también determinó que el impuesto de Avisos y Carteleros tiene como hecho imponible la posesión o propiedad de avisos en la vía pública, o en determinados medios de locomoción y establecimientos públicos.

Con la Ley 14 de 1983 se elevó el impuesto de avisos a la categoría de complementario del de Industria y Comercio, estableciendo una base gravable uniforme sobre el monto liquidado como impuesto de Industria y Comercio, a la cual debe aplicarse una tarifa proporcional del 15%. Esta ley mantuvo el hecho generador y la materia imponible, precisó el sujeto pasivo y estableció un mecanismo de liquidación y recaudo.

Debe observarse que no se trata de un impuesto o sobrecargo, solamente se sustituyó el ya existente que gravaba la propaganda hecha a través de avisos y carteles.

Podemos concluir diciendo, que el contribuyente del impuesto de Industria y Comercio que no exhiba exterior y públicamente avisos, no es sujeto pasivo del impuesto de Avisos y Tableros, por inexistencia de materia imponible y de hecho generador. Además, no todas las actividades sometidas al impuesto de Industria y Comercio quedaron sujetas al complementario.

### 2.7 EFECTOS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LAS FINANZAS LOCALES

El impuesto de Industria y Comercio ha sido el único tributo municipal que ha mostrado una alta elasticidad en los últimos 15 años. Tal elasticidad ha estado asociada a la gran autonomía con la cual los municipios lo han podido manejar, en un contexto de un deterioro de sus finanzas que lo obligó a robustecerlo.

En términos de recaudo, el impuesto de Industria y Comercio es el tributo más importante para el municipio de Cartagena. En la Tabla 1 se puede observar la importancia relativa de este impuesto dentro del total de ingresos tributarios percibidos por el municipio durante el período 1980-1986. De

representar el 67,22% en el año 1980, pasó a representar el 82,38% en 1986, lo que nos lleva a decir que su tendencia ha sido la de crecer. Sin embargo, en el período 1980-1982, hubo un descenso en la captación del impuesto de Industria y Comercio, y por consiguiente su participación porcentual dentro de los ingresos tributarios también disminuyó (-9,56%), a pesar de que el gobierno legisló nuevamente por medio de la ley 57 para ampliar la base tributaria del impuesto trayendo al torrente tributario municipal las entidades del sector financiero, las que a su vez cumplieron en parte con lo que la ley les imponía, ya que la desidia administrativa no hizo cumplir fielmente los postulados de la ley.

Para el período 1982-1984, hubo un incremento en el recaudo del impuesto al pasar de \$79.398.018 a \$240.484.272, lo cual originó un aumento de 14,52% en la participación del impuesto dentro de los ingresos tributarios del municipio. Dicho incremento se debió al cambio de la base gravable de activo bruto a ingresos brutos obtenidos, lo que le imprimió dinámica y elasticidad al cobro del impuesto, y además por la ampliación de la base tributaria al considerarse como objeto del impuesto a personas, entidades que con las legislaciones anteriores no estaban obligadas a hacerlo.

Para el último período en cuestión 1984-1986 sigue su línea de ascenso, con un aumento en su recaudo de \$168.988.142, lo que a su vez repercutió en la participación dentro de

los ingresos tributarios al pasar de 72,18% al 82,38%. Es to obedece a las mejoras técnicas introducidas al impuesto por las políticas del gobierno que a pesar de no aplicarse eficientemente han dado buenos resultados.

TABLA 1  
PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMER  
CIO EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Años	Industria y Com.	Ing. Tributarios	Participación%
1980	77.269.830	114.946.605,4	67,22
1981	63.756.549	109.445.924,8	58,25
1982	79.398.018	137.685.958,9	57,66
1983	110.722.255	189.643.016	58,38
1984	240.484.272	333.135.100,4	72,18
1985	292.824.130	385.097.893	76,04
1986	409.472.414	497.042.378	82,38

Fuente: Hacienda Municipal Cartagena

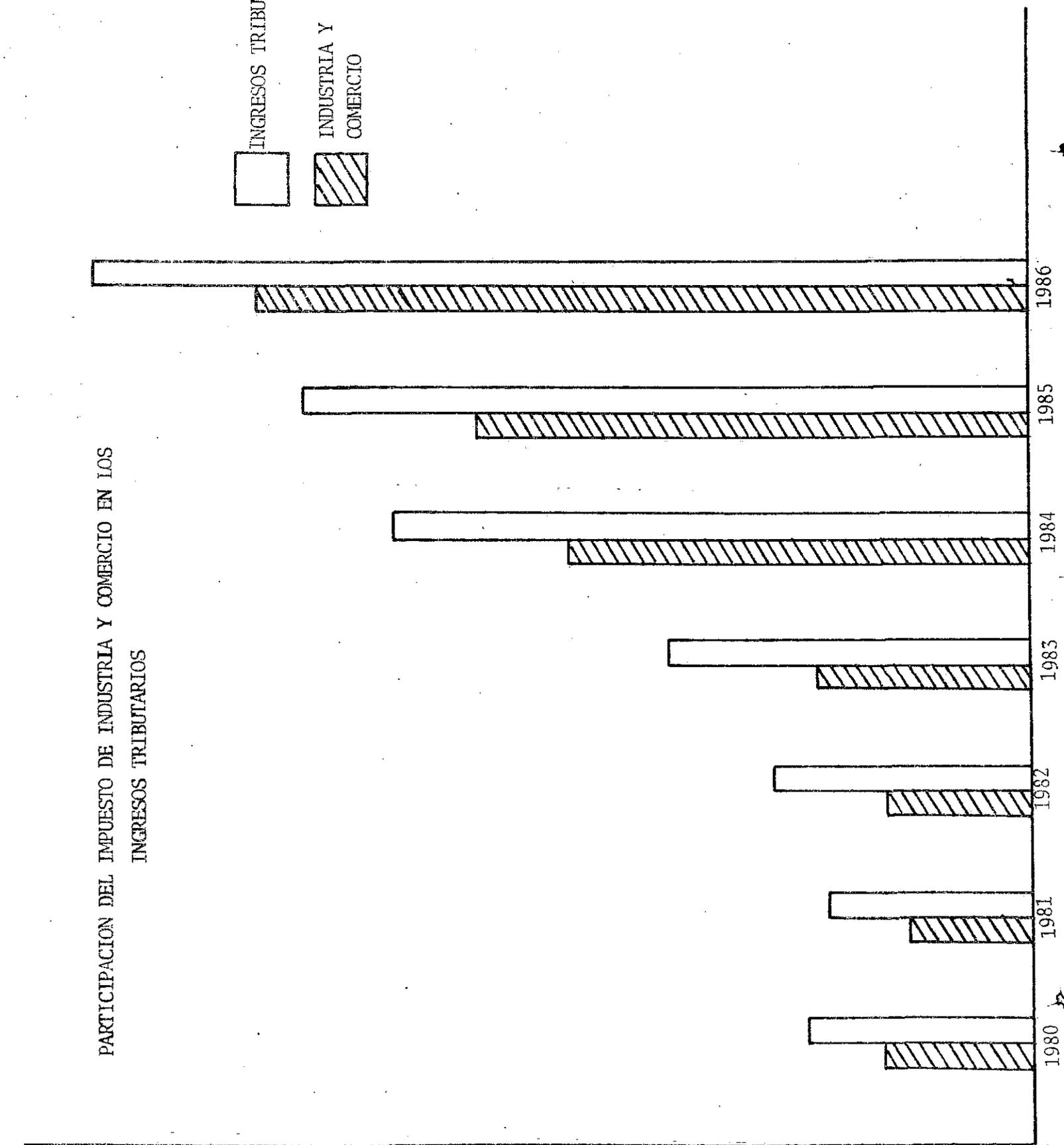
Nota; Incluye Avisos y Tableros y el debido cobrar vigencia anterior.

Con esta visión de conjunto, se puede comprender la importancia del impuesto de Industria y Comercio como ingreso autónomo de la hacienda local, cuyo producto permite al municipio lograr una cierta independencia respecto de la hacienda central, la que no por ello debe abandonar sus obli

tt

PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS  
INGRESOS TRIBUTARIOS

INGRESOS TRIBUTARIOS  
INDUSTRIA Y  
COMERCIO



gaciones financieras al compartir recursos que permitan lograr un mínimo de calidad de vida igual para todos los habitantes.

El producido del gravamen de Industria y Comercio dependerá obviamente de las tasas que se aplican y recaerá en últimas en el consumidor, en razón de que es un impuesto indirecto.

Debido a que la economía del país viene atravesando situaciones críticas de inflación, desempleo, recesión en las actividades productivas de las empresas, los rangos de las tasas que se están aplicando recogen inquietudes que formularon las distintas asociaciones gremiales de la ciudad de Cartagena, por intermedio del gerente seccional de Fenalco, a fin de procurar que el fortalecimiento del impuesto de Industria y Comercio no se convierta en un factor de desestímulo para industriales, comerciantes y personas vinculadas a actividades de servicio, ni constituya un tributo que limite aún más la deteriorada capacidad de compra de los grupos familiares de menores recursos económicos.

Es importante destacar la distribución de los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio según el tamaño de sus aportes, en la Tabla 2 se observa que los contribuyentes que pagan menos de \$2.000, representan el 59,8% del total registrado (2.685), mientras que su aporte al recaudo del municipio es solamente el 7,7%, esto debido a que en este



TABLA 2

DISTRIBUCION DE LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO SEGUN EL TAMAÑO DE SUS APORTES

Rangos Básicos	No de Contribuyentes	Porcentaje	Vr Recaudado	Porcentaje
De 0 a 2.000	1.605	59,8%	4.238.579	7,7%
De 2.001 a 4.000	372	13,8%	2.198.041	4,0%
De 4.001 a 10.000	440	16,4%	4.731.813	8,6%
De 10.001 a 20.000	120	4,5%	3.298.511	6,0%
De 20.001 a 100.000	112	4,2%	10.439.219	19,0%
Más de 100.000	36	1,3%	29.835.034	54,5%
<b>Totales</b>	<b>2.685</b>	<b>100%</b>	<b>54.741.197</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Hacienda Municipal Cartagena

rango se encuentran los contribuyentes con menor capacidad de pago, es el caso de las tiendas de barrio, algunas droguerías pequeñas, panaderías etc.

Siguiendo el orden de los rangos básicos de tributación mensual podemos analizar que a medida que aumenta el valor que se debe pagar por concepto de Industria y Comercio, va disminuyendo el número de contribuyentes, pero simultáneamente aumenta su participación con respecto al recaudo obtenido (\$54.741.197), es así que quienes contribuyen con más de \$100.000 representan solamente el 1,3% de los 2.685 contribuyentes registrados, pero sus aportes representan más del 54%, estos pocos contribuyentes están constituidos por los grandes industriales de la ciudad.

Refiriéndonos a la base gravable del impuesto en mención, podemos decir que a pesar de haber sido criticada por juristas, hacendistas y economistas, se ha mantenido por su fácil administración y su capacidad de producir grandes recaudos en respuesta a las necesidades locales, ya que la totalidad del incremento que se logre en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio, es de vital importancia para el municipio pues se destinará a gastos de inversión, salvo que el Plan de Desarrollo Municipal determine otra asignación. En la actualidad el municipio está utilizando gran parte de este recaudo para refinanciar la deuda de Valorización municipal.

### 3. EL IMPUESTO PREDIAL

El impuesto Predial es el gravamen a la propiedad inmueble urbana y rural, edificada o no, y se establece sobre el valor de los bienes previo avalúo catastral. Pero no toma en consideración, salvo contadas excepciones las condiciones personales del sujeto propietario, sus cargas particulares o las que afectan directamente el bien, como los créditos hipotecarios.

Se trata, por consiguiente de un impuesto directo, que debe pagarlo el propietario. El recaudo por concepto de este impuesto es significativamente alto y constituye una de las fuentes principales de ingresos en todos los municipios.

#### 3.1 ASPECTOS HISTORICOS

En Colombia, el impuesto Predial, fué establecido por la ley 48 de 1887, desde entonces a sufrido una serie de modificaciones.

Su aplicación legal se remonta a las leyes : 1a de 1913 y a

la ley 34 de 1920 que facultó a las entidades territoriales para gravar la propiedad raiz sin exceder del 2 por mil anual, cobrables sobre la base de los catastros que se formarían de acuerdo con las normas de las Asambleas Departamentales. Además la ley 25 de 1921 facultaba para cobrar hasta el 2% mensual como intereses de mora en el pago de este impuesto, y autorizó a la ciudad de Cartagena para cobrar hasta el 4 por mil en la tasa del impuesto predial.

Posteriormente se crearon nuevas disposiciones que originaron alzas en las tarifas de este impuesto, es así como la ley 128 de 1941 fija un recargo sobre el impuesto predial equivalente al 10% de los ingresos de la tasa básica del 4 por mil, con el objeto de atender los gastos que demanda el funcionamiento de las oficinas seccionales, el levantamiento catastral y de la carta militar, catastral y agrícola de que habla la ley 65 de 1939, cuyo producto debe ser consignado inmediatamente en las respectivas administraciones o recaudaciones de Hacienda con destino exclusivo a los gastos ya señalados.

Por otra parte, la ley 1a de 1943 autorizó al municipio de Bogotá para aumentar en un dos por mil la tasa del impuesto predial, medida que fué generalizada posteriormente a nivel nacional mediante el artículo 2o del Decreto ley 2473 de 1948, vigente a partir del 1o de enero de 1949. Se determinó que los recaudos adicionales se destinarían en un 50%

al Fondo de Fomento Municipal y el restante 50% para el sostenimiento de la política rural.

El impuesto predial fué cedido a los municipios en virtud del Decreto legislativo 2185 y Decreto 4133 de 1951, pues hasta entonces tenía carácter de renta departamental.

En 1954 fueron creadas la Juntas Municipales de Catastro con el objeto de estructurar el nuevo sistema. Además los municipios capitales de departamento fueron facultados a inicios de los años sesenta para elevar este gravamen en un 4 por mil adicional sobreavalúos de predios no edificados dentro del perímetro urbano, teniendo en cuenta para dicho incremento la importancia comercial de los mismos y las exigencias de desarrollo urbano.

En la totalidad de los municipios Colombianos la tasa básica corriente para fines fiscales generales, antes de la Ley 14 de 1983 era del 4 por mil, para zonas rurales y municipios de menos de 100.000 habitantes y del 8,4 por mil para casi todas las ciudades capitales. También existían sobretasas con fines específicos regionales, así por ejemplo las empleadas para financiar y fortalecer las finanzas de las corporaciones regionales tales como la C.V.C y la CAR.

Existían, además la costumbre de cobrar junto con el predial tasas y recargos tales como las de los parques y ar

borización, calles, alumbrado público y otros servicios, lo que dió lugar a lo que se conoce como tarifa predial y complementarios. De otra parte se había concedido exenciones a los inmuebles pertenecientes a la nación, a los departamentos, a los municipios y a los establecimientos públicos o propiedades rurales y urbanas de valor menor de cierta cuantía, así como las que se encontraban exentas de toda clase de impuestos según el Concordato.

En conclusión, las condiciones existentes antes de la Ley 14 eran la escasa tributación originada en estas disposiciones y en el poco esfuerzo para recaudarlas, así como en el excesivo retardo en los ajustes catastrales y las graves inequidades allí generadas. Por eso básicamente la reforma del impuesto Predial promovida por la Ley 14 consiste en la actualización del catastro, en los subsiguientes cambios en la base gravable del impuesto, en la limitación de tarifas y en el establecimiento de nuevas normas de recaudación y registro de este impuesto.

### 3.2 EL AVALUO CATASTRAL

El impuesto Predial y el catastro son dos conceptos que están íntimamente relacionados y su interrelación es tal que no se pueden deslindar del todo pues el uno es el soporte del otro. En efecto, la base sobre la cual se edifica la superestructura legal que dá origen al gravamen fiscal, como

cido como impuesto Predial, es el catastro. Así pues cada vez que se hable de impuesto Predial, se tendrá que hablar de catastro, de aquí que dediquemos esta parte de nuestra investigación a mostrar en detalle tantos los aspectos técnicos como jurídicos del catastro.

El avalúo catastral es un índice aproximado de la propiedad inmueble. Es el resultado de un proceso de análisis económico de un conjunto de variables más o menos idénticas dentro de una zona homogénea, de dicho proceso se obtiene la estimación fiscal y masiva del valor de la propiedad como unidad física, económica y jurídica.

Actualmente y con fundamento en el Decreto 3496 de 1983, el catastro se concibe como la institución pública destinada a preparar y mantener el inventario o censo, debidamente cuantificado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, económica y fiscal, de tal forma que sirva a los planes de desarrollo económico y social del país.

La identificación física del inmueble es una labor de ubicación del predio, mediante el reconocimiento de los linderos del terreno y edificaciones con el apoyo de documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías, y de la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno.

86

La identificación jurídica, consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho de propiedad o de posesión y el bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

La identificación económica, consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas y dentro de zonas homogéneas de valor.

La identificación fiscal, consiste en la preparación y entrega a los tesoreros municipales y a las administraciones de impuestos nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales se aplica la tasa correspondiente al impuesto Predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral.

El avalúo catastral una vez en firme, es el avalúo oficial desde el punto de vista legal, y el único atendible en diligencias y procesos frente a la administración. Este avalúo en firme, se mantiene hasta tanto no se invalide, sustituya o modifique por otro nuevo. Mientras estos hechos no se den, el avalúo catastral es inmodificable discrecionalmente por la administración, salvo las causales sobrevenientes de mutaciones o por los motivos excepcionales

de revisión, aplazamiento o reducción por parte del gobierno nacional.

### 3.2.1 Formación

La formación catastral es el proceso que consiste en un conjunto de operaciones destinadas a obtener y relacionar información sobre los predios en los aspectos físicos, jurídicos, económicos y fiscales.

Las operaciones técnicas del proceso se refieren: a la determinación del deslinde municipal, señalamiento del perímetro urbano y de la nomenclatura general, identificación de los predios, ubicación y numeración del predio en la carta catastral municipal, diligenciamiento de la ficha predial, determinación de las zonas homogéneas de precio, plano o croquis de cada predio, liquidación del avalúo catastral y resolución que ordena la inscripción de los predios formados.

La Ley 14 de 1983 impuso al catastro la obligación de formar los catastros de todos los municipios del país, en un período de cinco años, tendiente a la correcta identificación física, jurídica, y fiscal de los inmuebles. El modo como se reflejen estas características del predio en el censo inmobiliario, depende del grado de perfeccionamiento y exactitud del sistema catastral y de los mecanismos utilizados.

En la actualidad, el proceso para la formación catastral es el siguiente:

En primer lugar, se debe contar con la documentación básica necesaria en términos de cartografía de conjunto del territorio municipal, de una adecuada clasificación agrológica que precise la relación estructura-producción y el establecimiento de una red geodésica como base para todas las operaciones topográficas posteriores.

En segundo lugar, reconocimiento del conjunto territorial municipal, urbano y rural, y descripción del terreno y de todo lo que se encuentra en él, sin connotaciones de ninguna clase, que permita establecer los croquis de localización predial, o su reconocimiento en la carta catastral.

En tercer lugar, determinación de las zonas homogéneas físicas teniendo en cuenta los factores diferenciales y unificadores que conducen a la ubicación predial en cada una de esas zonas.

En cuarto lugar, investigación económica de la zona ya debidamente graficada desde el punto de vista físico, para fijar y reconocer los puntos de investigación. Los puntos seleccionados permiten establecer valores unitarios del terreno y de las construcciones, mediante el análisis de información directa e indirecta. Los puntos de investigación se lo

calizan en sitios estratégicos, como intersección de vías, esquinas de importancia, lotes sin urbanizar, etc.

En quinto lugar, tratamiento estadístico de la información económica obtenida para la determinación de valores unitarios, previa demarcación y graficación de la zona económica homogénea. Los terrenos y las construcciones se clasifican dentro de categorías de precios unitarios que aprueba el gobierno nacional.

En sexto lugar, liquidación del avalúo catastral mediante la aplicación de los valores unitarios fijados para la zona homogénea geoeconómica, en el precio unitario del tipo de edificación y en las corrientes áreas del terreno y de las edificaciones de cada predio.

El proceso de formación termina con la resolución por medio de la cual el Jefe de la Oficina de Catastro, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados, determinando en la misma providencia, que los avalúos resultantes entrarán en vigencia a partir del 1o de enero del año siguiente a su formación.

Es evidente, que antes de esta decisión, se han ejecutado una serie de trabajos complementarios del proceso, consistentes en la elaboración de los listados de contribuyentes,

listados de los bienes exentos de impuesto Predial, elaboración de estadísticas y entrega de documentos a la conservación.

Determinación del avalúo catastral: el avalúo catastral de la formación responde a la investigación del mercado inmobiliario por zonas homogéneas de precios unitarios, determinados independientemente para los terrenos y las construcciones, los cuales se clasifican dentro de categorías de precios unitarios conforme lo establezca el gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con fundamento en los estudios sobre valores unitarios elaborados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gobierno nacional ha dictado el Decreto 90 de 1986, por el cual fija las categorías de precios así:

- Dos categorías de precios para tierras rurales, una para las comprendidas entre 0 y \$20.000 hectárea y otra, las mayores de \$20.000 hectárea.
- Dos categorías para las tierras urbanas, una para las comprendidas entre 0 y \$5.000 metro cuadrado y otra, las de valor mayor de \$5.000 el metro cuadrado.

50074

- Tres categorías de precios por metro cuadrado de construcción, una las construcciones comprendidas entre 0 y \$3.000,

otra las comprendidas entre \$3.000 y \$10.000 el metro cuadrado y, finalmente, las construcciones de valor mayor a \$10.000 el metro cuadrado.

El valor de los terrenos rurales dentro de la zona homogénea de precio se obtiene con fundamento en las condiciones agrológicas, topográficas, climatológicas de los suelos y en su capacidad y limitación de uso y manejo.

El valor de las construcciones en las zonas homogéneas urbanas resulta de las condiciones topográficas, del uso y destino económico, es decir inciden en el avalúo factores, tales como; los materiales de construcción, el acabado de los trabajos, el estado de conservación de la ubicación, etc. Las edificaciones pueden agruparse en varios tipos, no más de nueve, señalándose para cada uno valor unitario por metro cuadrado; la agrupación tiene en cuenta características arquitectónicas, socioeconómicas, de uso y de servicios públicos.

En el avalúo catastral quedan comprendidos los valores de los siguientes elementos:

- Del terreno denominado, inmueble por naturaleza.
- De las edificaciones o construcciones, denominadas inmuebles por adherencia.

- De las partes integrantes de las edificaciones, en cuanto forman con ellas un mismo cuerpo, como los ascensores, cañerías, redes eléctricas y ductos en general.
- De la proporción de valorización por obras públicas.
- De los materiales que brotan del suelo en cuanto constituyen plusvalía del inmueble, pero si el manantial se canaliza y explota por persona distinta al dueño del terreno, se considera como predio distinto y se avalúa por separado.
- De los materiales que resulten de un edificio en demolición o que se prevee su demolición por su estado de ruina y desutilización.

### 3.2.2 Actualización

La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de formación catastral mediante la revisión de los elementos físicos y jurídicos del catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Renovar la formación del catastro significa rehacer el proceso para acondicionarlo o ajustarlo al momento presente;

93

no es otra formación que se ejecuta cuando no hay nada hecho, pues el catastro ya se ha hecho, se trata de someter a nuevo estudio ese proceso de formación, para corregir o modificar la información física o jurídica existente respecto de los predios, y eliminar en el elemento económico las posibles desemejanzas, disparidades o desigualdades que al presente puedan encontrarse.

La actualización de la formación del catastro se realiza en el curso de períodos de 5 años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, conforme a lo establecido en el Artículo 5o de la Ley 14 de 1983, que dice: "las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de 5 años en todos los municipios del país...". Pero como ya se ha dicho, si un catastro se ha formado según las normas de la Ley 14 de 1983, no es necesario volver a formarlo, si no actualizarlo, por lo cual, una nueva actualización puede seguir a una actualización precedente.

La actualización, manteniendo constante otros factores, apunta con énfasis en el valor unitario de los terrenos y construcciones para actualizar el valor correspondiente a los predios. Para el efecto, es de suponer que se trata de un proceso con mecanismos rápidos y eficientes.

El avalúo de la actualización de la formación catastral,

es el avalúo catastral corregido para eliminar las disparidades originadas en cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

### 3.2.3 Conservación

La conservación catastral es una de las labores más importantes del catastro por cuanto de ella depende el mejoramiento constante del censo inmobiliario y la validez de la información que se mantiene y se renueva permanentemente.

La conservación catastral es el proceso por el cual las autoridades catastrales incorporan diariamente en el censo catastral las mutaciones físicas, jurídicas, económicas y fiscales que ocurren en la propiedad inmueble después del proceso de formación o de actualización de la formación.

Los cambios físicos consisten en variaciones de la superficie del suelo o del área construida en el predio en virtud de su englobamiento o desenglobe, en cambios de uso y de acceso, de la clasificación del suelo y de la naturaleza de la producción, de la clase y naturaleza de las construcciones, o de las nuevas construcciones o demoliciones.

Los cambios jurídicos ocurren por variaciones en el derecho de propiedad o de posesión, vinculados a la persona que tal

derecho ejerce sobre el bien.

Los cambios económicos resultan de las fluctuaciones del valor del terreno y de las construcciones en el mercado inmobiliario local o regional, de las nuevas utilizaciones económicas del inmueble, y de las inversiones públicas o privadas determinantes de cambios en el valor del inmueble.

Los cambios fiscales resultan de las variaciones de la base tributaria para efectos del impuesto Predial y complementarios y del costo fiscal para efectos del impuesto de Renta y Patrimonio y otros gravámenes nacionales.

La conservación del catastro se formaliza con la resolución de la autoridad catastral, por la cual se ordena la inscripción de los cambios del inmueble en los documentos catastrales, tales como: la ficha predial, aerofotografías u ortofotografías, carta catastral o agrológica, índice de contribuyentes y estadísticas.

En cuanto a los objetivos, éstos se han establecidos desde 1940 en el Decreto 1301, con las adiciones establecidas en la Ley 14 de 1983, así:

- Mantener actualizados los documentos catastrales conforme a los cambios que se operen en la propiedad inmueble.
- Asegurar la debida conexión entre el Registro y el catastro.

- Designar de manera técnica los inmuebles en los actos o contratos a ellos referidos.
- Establecer la base para la liquidación del impuesto Predial y complementarios, y de otros gravámenes que tengan su fundamento en el avalúo catastral.
- Actualizar la carta catastral municipal y otras cartas temáticas derivadas de la labor.
- Proporcionar la información que sobre los recursos básicos se obtenga, para la promoción del desarrollo económico y social del país; y
- Reajustar anualmente los avalúos catastrales de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley 14 de 1983.

El logro de los anteriores objetivos implica para las autoridades catastrales, las siguientes acciones:

- Proveer en consonancia con el Registro de Instrumentos Públicos, la designación uniforme de los inmuebles, tanto en los actos jurídicos como en la matrícula inmobiliaria y en la cédula catastral.
- Elaborar las reglas adecuadas para la conservación de los catastros.
- Mantener al día los documentos catastrales, la información correspondiente, y el sistema de consultas.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones impuestas al

Registro de Instrumentos Públicos y a las Tesorerías Municipales, para evitar omisiones, adulteraciones y duplicaciones de matrículas inmobiliarias, de los listados de contribuyentes y de las fichas prediales.

- Vigilar periódicamente los inmuebles ya formados para constatar las variaciones que puedan ocurrir.

Clasificación de las mutaciones catastrales y su inscripción; se entiende por mutación catastral una modificación cualquiera que sobrevenga bien en las personas de los propietarios identificados en las operaciones del establecimiento del catastro, o bien relativas a la descripción física, al valor económico o a la situación jurídica de los predios.

Las mutaciones se clasifican así:

- Las mutaciones de primera clase, cuando los cambios ocurren respecto del propietario o poseedor del predio.
- Mutaciones de segunda clase, cuando los cambios ocurren en los límites de los predios por segregación o agregación, con o sin cambio de propietario o poseedor.
- Mutaciones de tercera clase, cuando los cambios que se dan por nuevas edificaciones o construcciones, o por demoliciones de éstas.

- Mutaciones de cuarta clase, cuando los cambios ocurren en los avalúos de los predios por renovación total o parcial de sus elementos, o por los reajustes anuales automáticos ordenados de conformidad con la Ley 14 de 1983, o por autoavalúos debidamente aceptados por la autoridad catastral.
- Mutaciones de quinta clase, cuando los cambios acontecen como consecuencia de la inscripción de predios o mejoras no declaradas por sus propietarios o poseedores, o fueron omitidos durante las labores de formación o de actualización de la formación.
- Mutaciones mixtas, cuando los cambios se presentan por ocurrencia simultánea de dos o más clases de mutaciones.

Finalmente, aunque no son propiamente mutaciones en el sentido catastral, debemos incluir las rectificaciones o correcciones de la inscripción catastral, por errores cometidos en los documentos catastrales, advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte interesada.

Entidades públicas que intervienen en el proceso: la conservación catastral corresponde de manera directa a las autoridades catastrales, pero colaboran los Notarios, Registradores de Instrumentos Públicos, Tesoreros Municipales y, des de luego, los propietarios o poseedores. Hay otras entidades públicas que deberían colaborar, como las agencias en

cargadas de dar licencias para construcciones, las que controlan el establecimiento de urbanizaciones, y aquellas de orden público o privadas dedicadas a la construcción de vivienda y a facilitar créditos para dicho fin.

Las autoridades catastrales responden de las operaciones de conservación conforme a la estructura que se hubieren dado por medio de Oficinas Seccionales u Oficinas Delegadas.

El certificado catastral: es aquel que hace prueba de la "determinación físico-jurídica de los límites de la propiedad inmueble en beneficio de los propietarios".

En otras palabras, es el certificado catastral el que asegura la identificación predial conforme a la fijación del perímetro del predio sobre el terreno y luego dibujado sobre un documento técnico, es decir, garantiza la delimitación del objeto de la relación jurídica y el sujeto activo de la misma.

El certificado catastral actual indica: el destino y la finalidad, las referencias de localización del predio, la dirección del propietario, el avalúo, y el número predial. Este certificado puede sustituirse con el certificado de paz y salvo municipal siempre y cuando contenga el avalúo catastral y el número predial.

Determinación del avalúo en conservación; el avalúo catastral del proceso de conservación está dado por los cambios individuales de carácter económico, físico o jurídico que ocurran en los predios después de la formación o de la actualización.

Las posibilidades de cambios de los avalúos catastrales en conservación, son las siguientes:

- Por reajuste en los intervalos entre la formación y la actualización, y entre actualizaciones del catastro, para vigencias anuales, en una proporción que señala el gobierno nacional, del índice de precios del mercado inmobiliario, según el valor de la unidad de terreno o del metro cuadrado de construcción, en los catastros formados o actualizados de conformidad con el artículo 6 de la Ley 14 de 1983.
- Por ajuste anual en los municipios en los cuales no se ha formado el catastro de conformidad con el nuevo sistema de la Ley 14 de 1983, en una proporción que fija el gobierno nacional, del índice nacional promedio de precios al consumidor, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Por petición de revisión en cualquier tiempo, del propietario o poseedor, dentro de la vía gubernativa catastral, cuando éste sea capaz de demostrar que el avalúo catastral no se ajusta a las características y condiciones del predio.

- Por reducción del porcentaje de ajuste, ordenada por el gobierno nacional, de oficio o a petición fundamentada de los Concejos Municipales, cuando existan condiciones económicas o sociales especiales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos.

- Por decisión oficiosa de las autoridades catastrales, cuando los propietarios o poseedores de predios o mejoras, no han cumplido con la obligación legal de comunicar al catastro tanto el valor del predio o mejora como la fecha de adquisición o posesión de los mismos, dentro del año siguiente a la promulgación de la Ley 14 de 1983.

- Por adopción del valor de compraventa, cuando medie solicitud del propietario poseedor, si dicho valor es superior al avalúo catastral inscrito y vigente, resultante de la formación o de la actualización, o de la conservación afectado ya por los ajustes anuales.

- Por inscripción ocular de las autoridades catastrales, cuando se trata de inscribir construcciones cuyo valor no se puede deducir de las escrituras porque éstas solo contienen el terreno.

- Por rectificaciones o correcciones de errores aritméticos cometidos en cualquiera de las etapas de los procesos catastrales, de oficio o a petición del propietario o poseedor.

- Por autoavalúo o estimación del avalúo catastral de predios urbanos o rurales, cuya declaración pueden presentar



102

los propietarios o poseedores de predios o mejoras, hasta el 30 de junio de cada año.

La solicitud de autoavalúos se presenta en dos ejemplares ante la oficina de catastro o ante el Tesorero Municipal. El funcionario receptor debe comprobar de inmediato, si la estimación es superior al avalúo escrito y vigente para darle trámite, de no serlo, la declaración se devuelve con la anotación correspondiente.

### 3.3 DISPOSICIONES GENERALES DEL IMPUESTO PREDIAL

#### 3.3.1 Base Gravable

El impuesto Predial tiene pués como base los avalúos catastrales de la propiedad raiz, de acuerdo con la Ley 65 de 1939. En el municipio de Cartagena, hasta 1986, el valor de los 96.010 predios asciende a la suma de \$55.801.210.406. De los cuales 1.678, con un avalúo de \$397.584.600, están exonerados totalmente y 273, con un avalúo de \$672.236.600, están exonerados parcialmente.

Las modificaciones introducidas al sistema de avalúos por la Ley 14 de 1983 se pueden resumir así: primero, establece una actualización con incrementos del 10% anual a los avalúos por cada año de atraso hasta por períodos de 15 años. Segundo, institucionaliza para el futuro un mecanismo

automático de reajuste de acuerdo con un índice de precio de la tierra, pero limitado por los cambios más amplios del índice de precios al consumidor y por un período no mayor de 5 años; además se plantea la tecnificación de la formación y actualización del catastro de tal manera que a partir del 1o de enero de 1989 cada predio deberá haber sido sometido a una revisión de los elementos físicos y jurídicos de su avalúo, considerándose para ello la posibilidad de utilizar la información de la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos; tercero, la ley explícitamente excluye los inmuebles por destinación, tales como las maquinarias y demás inmuebles que de manera regular u ordinaria formen parte de la explotación de un establecimiento industrial que funcione en un edificio construido o adaptado especialmente para el caso.

### 3.3.2 Tarifas

Con base en la Ley 14 de 1983, el Concejo Municipal de Cartagena, tiene la facultad de determinar las tarifas del impuesto Predial incluidas todas las sobretasas municipales, entre el 4 y el 12 por mil, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio. Sin embargo la tasa que se está aplicando actualmente en Cartagena es del 4 por mil.

La tarifa máxima del 12 por mil no se aplicará en el caso de los lotes urbanizados no edificados. Esto quiere decir

que la tarifa para esta clase de predios puede ser superior al 12 por mil.

Con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que le permitan atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, se creó una sobretasa del 1 por mil sobre el avalúo catastral, para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana. Esta sobretasa será aplicada durante el primer año. Para los años posteriores se incrementará u tope máximo del 2 por mil.

### 3.3.3 Liquidación

La liquidación del impuesto Predial la hace las E.E.P.P.M.M de Cartagena, con base en los últimos avalúos catastrales que le suministra el IGAC. Para establecer el valor de los avalúos se tendrá en cuenta tanto el valor como la fecha de adquisición o posesión de los inmuebles, así como también la fecha de terminación y el valor de las mejoras con el fin de que el IGAC, incorpore estos valores con los ajustes correspondientes como avalúo del inmueble.

A los propietarios de predios y mejoras que dentro del término de un año contado a partir de la fecha de promulgación de la ley 14, no cumplieran con la obligación de comunicar al Instituto la posesión sobre determinado predio y mejoras

realizadas, se les establecerá de oficio el avalúo catastral tomando en cuenta el valor de la escritura, el cual se reajustará anualmente en un ciento por ciento del incremento del índice de precios al consumidor para empleados, determinado por el DANE.

Cuando las mejoras no estén incorporadas en la escritura, se tendrá en cuenta para el avalúo el valor fijado por la Oficina de Catastro previa inspección ocular.

Por otra parte, las autoridades competentes desvincularán de los avalúos catastrales la fijación de los servicios públicos.

Una vez se tenga el avalúo catastral, se le aplica la tarifa del 4 por mil y las sobretasas correspondiente. Elaborándose los recibos de cobro que procesa el computador de las Empresas, en los que se relacionan datos básicos de la identificación y sumas a pagar por los distintos conceptos; el desprendible del recibo vá a la Sección de Cuentas de Catastro del Departamento de Cartera.

Las Empresas disponen de un eficiente sistema de contabilidad procesado electrónicamente y cuentan con manuales de procedimiento para el caso de que haya necesidad de efectuar las liquidaciones manualmente.

### 3.3.4 Recaudo

Para el mejor recaudo y administración del impuesto Predial, la ley 14, impulsa la formación de asociaciones de municipios y señala al Instituto Geográfico Agustín Codazzi como rector del catastro.

En Cartagena, el impuesto Predial lo recaudan las E.E.P.P.M.M. La entidad desarrolla eficientemente el registro, la facturación y el cobro del impuesto, mediante el empleo de procedimientos totalmente sistematizados.

Al efectuarse el pago de los impuestos dentro del plazo señalado, el cajero timbra el recibo, se lo retorna al contribuyente y retiene el desprendible para su futura contabilización. Al finalizar el día cada cajero elabora una relación de caja en formatos preestablecidos y diseñados para facilitar el proceso de transcripción de datos al computador.

Del producido por concepto del impuesto Predial básico durante un mes cualquiera, las Empresas retienen el 75% y giran por mensualidades vencidas el 25% restante a la Tesorería Municipal, según lo dispuesto en el Artículo 40 del Acuerdo No 12 de 1961. Estas transferencias no siempre ingresan en dicha proporción a la Tesorería Municipal, por cuanto las Empresas con frecuencia efectúan pagos a terceros

por cuenta del Municipio y remesan unicamente el remanente adeudado, constituyendo el valor de dicho remante la cifra que indica los ingresos efectivos del Predial al Municipio.

### 3.3.5 Contribuyentes

Los contribuyentes del impuesto Predial, son todos los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, los cuales podrán obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro del municipio, cuando demuestren que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio.

Los contribuyentes deben presentar junto con la declaración de renta y patrimonio del año correspondiente, la copia de la estimación del avalúo sellada por la Oficina de Catastro.

Con base en la Ley 14 de 1983, el Concejo Municipal de Cartagena, quedó facultado para conceder a los contribuyentes las siguientes exenciones:

- Del pago de intereses y sanciones de mora causados hasta diciembre 31 de ese año, sobre el impuesto Predial, si los dueños presentan por primera vez la estimación del avalúo y si este avalúo fuere aceptado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

- Del pago de impuesto Predial y sobretasas causados hasta

diciembre 31 de 1983 por construcciones y mejoras no declaradas antes, si el propietario presenta la respectiva documentación a más tardar el 30 de diciembre de 1984.

### 3.4 EFECTOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS FINANZAS LOCALES

El impuesto Predial es un rubro básico dentro del conjunto de los ingresos tributarios municipales. Como mecanismo impositivo, es una de las fuentes de más fácil recaudo por ser gravamen a un activo que fácilmente no se puede negar su existencia.

De los 44 renglones de ingresos municipales uno de los principales es el impuesto Predial, de suerte que si este impuesto es bajo, los ingresos de los municipios también lo serán y las obras de progreso que puedan adelantar nuestras localidades serán nulas, ya que el producido de este impuesto se reinvierte a la comunidad en obras que contribuyen al desarrollo socioeconómico del municipio.

La participación del impuesto Predial con respecto a los ingresos tributarios en el municipio de Cartagena, ha crecido notablemente en los últimos años, debido a que las E.E.P.P.M.M no transfieren el 25% que le corresponde al municipio en su totalidad, (véase Tabla 3), pues estos recaudos se están utilizando para cancelar deudas a terceros por cuenta del municipio. Cabe cuestionar este hecho, ya

que ningún gobierno podrá mantener equilibrado el presupuesto, si éste cede ingresos que ya están computados en el presupuesto que está en ejecución o en el que acaba de aprobarse para la vigencia siguiente.

TABLA 3  
PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Años	Predial	Ing. Tributarios	Participación%
1980	9.636.537	114.946.605,4	8,38
1981	12.699.575	109.445.924,8	11,60
1982	13.328.065	137.685.958,9	9,68
1983	13.067.271	189.643.016	6,89
1984	18.274.726	333.135.100,4	5,48
1985	26.465.535	385.097.893	6,87
1986	6.874.596	497.042.378	1,38

Fuente : Hacienda Municipal Cartagena

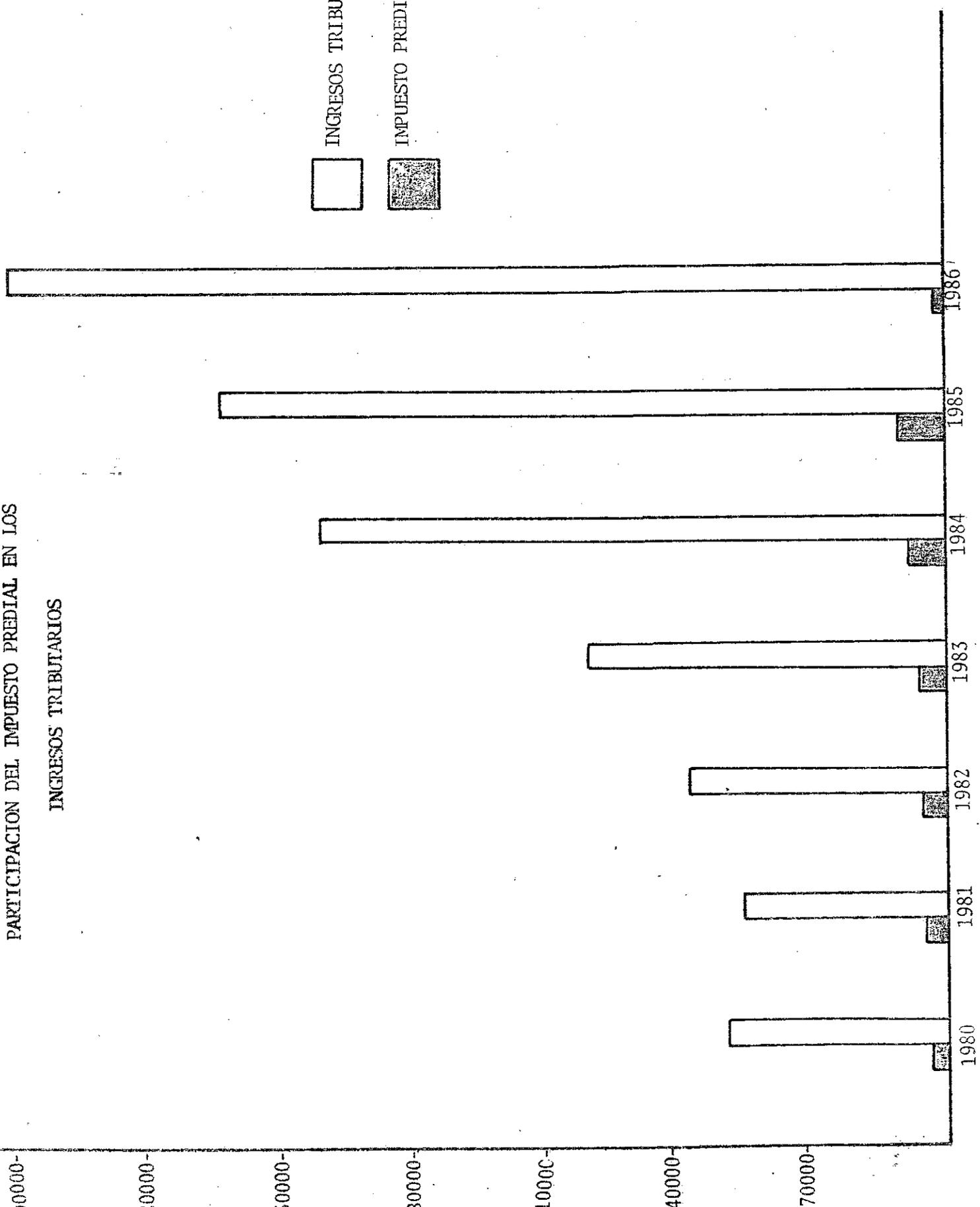
Nota : Incluye debido cobrar vigencia anterior.

Analizando detalladamente las cifras de la Tabla 3 podemos observar que los recaudos que llegan a la Tesorería por concepto del impuesto Predial han crecido muy levemente, sin embargo en el período 1980-1982 a pesar de que el aumento fué de sólo \$3.691.528 su participación aumentó un poco al pasar de 8,38% a 9,68%, pero de 1982 a 1985 su participación

100

PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS  
INGRESOS TRIBUTARIOS

INGRESOS TRIBUTARIOS  
IMPUESTO PREDIAL



AM

con respecto a los ingresos tributarios disminuyó en un 2,81%, aunque los ingresos enviados por las E.E.P.P.M.M aumentaron en \$13.137.470, situación esta que no se mantuvo para el año 1986, pues como se observa en la tabla el recaudo recibido sólo fué de \$6.874.596 y por consiguiente su participación en los ingresos tributarios fué casi nula (1,38%).

La gráfica nos ilustra con mayor claridad la baja participación que ha tenido el impuesto Predial en el período 1980-1986. Aunque esta participación del impuesto afecta las finanzas municipales, para las E.E.P.P.M.M de Cartagena representa un alto porcentaje de sus ingresos, los cuales se orientan hacia la inversión, de aquí la importancia del recaudo de este impuesto para nuestro municipio.

El impuesto predial, además de ser una fuente de recursos, es un mecanismo para el control del uso del suelo, para evitar la extensión desordenada del perímetro urbano y preservar las zonas más aptas para la explotación agropecuaria, principalmente en los grandes municipios, donde este problema se vé agudizado por el crecimiento poblacional.

Teniendo en cuenta la estructura de tenencia de la tierra en nuestro país, donde ésta se encuentra concentrada en pocas manos y por otra parte la propiedad raiz es uno de los activos cuyo valor sube con el nivel de precios, es decir no se

vé deteriorada por la inflación, el impuesto Predial se puede considerar como un contrapeso a las distorsiones causadas por la inflación y la concentración de la propiedad.

Por otra parte, el impuesto Predial aunque está muy ajustado a los principios de la hacienda pública local, no constituye por sí sólo la gran solución económica de las finanzas locales, por el atraso inveterado en las etapas de formación y conservación catastral en las dependencias del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, lo que implica que miles de predios se encuentren por fuera del sistema o figuren como lotes sin edificar, cuando poseen construcciones ya antiguas pero sin declarar ni empadronar. De otra parte los predios incorporados presentan valores catastrales muy inferiores a los precios comerciales de los inmuebles. Los reajustes automáticos previstos en la Ley 14 de 1983 que contemplan una reestructuración parcial de la base no resuelven el problema de los valores reales de la propiedad.

#### 4. IMPUESTO A LAS VENTAS

##### 4.1 ASPECTOS HISTORICOS

El impuesto a las Ventas tiene su origen en el año 1963, cuando el Congreso mediante la Ley 21 de 1963, confirió facultades extraordinarias al ejecutivo para establecer en Colombia un régimen general del impuesto sobre las ventas. Fué así como mediante el Decreto 3288 de 1963 se estableció en nuestro país el impuesto sobre las Ventas, cuya vigencia se inició el día 1o de enero de 1965, constituyéndose así, como un tributo a nivel manufacturero, con tasas múltiples del 3%, 5%, 8%, 10%, fijadas según la incidencia en el consumo de los artículos gravados sobre el presupuesto de familias de distintos niveles de ingreso.

Las ventas de una empresa a otra estaban libres de impuestos cuando los artículos comprados iban a tener otra transformación. Había exenciones para artículos de consumo popular, insumos agrícolas y exportaciones. A las empresas se les permitía deducir de la base gravable el costo de ad



114

quisición de los insumos sobre los cuales había pagado impuestos. Este sistema no resultó ser muy técnico y originó diferentes vías de evasión, por lo cual tuvo que ser modificado.

Entre el año de 1966 y 1974 se modificó el sistema anterior, el impuesto se generalizó un poco más. Las ventas entre firmas manufactureras fueron gravadas; las deducciones se cambiaron por la modalidad de crédito tributario o cuenta corriente del impuesto y las tarifas fueron reajustadas en dos oportunidades quedando en niveles del 4%, 10%, 15%, y 25%; se inició la extensión del gravamen a los servicios y las importaciones se sometieron al impuesto.

De 1974 a 1984, se modernizó la anterior legislación, se dieron reajustes en las tarifas del 6%, 15% y 35%; los hechos generadores se ampliaron con el fin de evitar la evasión; el gravamen sobre los servicios se consolidó; el sistema de devoluciones, trámites y sanciones fué perfeccionado. Se puede decir que rigió un impuesto más técnico, aunque el gravamen quedó limitado a la producción, fabricación e importación.

A partir del 1o de abril de 1984, empezó a regir el Decreto 3541 de 1983, dictado en desarrollo de las facultades concedidas al gobierno por la Ley 9a de 1983, con el cual se amplió la cobertura del régimen sobre las ventas, para

115  
aliviar el déficit crónico del país y , además para solucionar los inconvenientes implícitos en el régimen vigente.

Con el citado Decreto se convierte el tributo sobre las ventas, en un impuesto al valor agregado que se aplica a cada una de las transferencias de dominio de los bienes corporales muebles, desde la primera operación de transformación hasta la última del expendio por parte del minorista.

## 4.2 DISPOSICIONES GENERALES

### 4.2.1 Hecho Generador

En materia del impuesto sobre las Ventas, la ley establece que son hechos generadores:

- Las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente por las normas orgánicas del impuesto. Esta exclusión se presenta, por ejemplo, cuando los bienes pertenecen a la lista de los que no causan el impuesto.
- La prestación de los servicios específicamente gravados por las normas orgánicas del impuesto.
- La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente por las normas orgánicas del impuesto. La exclusión en este caso puede ser porque el bien no cause el impuesto o porque la importación haya sido exceptuada del gravamen.

Considerando que el concepto de venta para el impuesto no es solo el que se entiende habitualmente en las operaciones mercantiles, o sea intercambiar una cosa por un precio, sino que es más amplio, extendiéndose a figuras que para el derecho no son ventas o que formalmente no se hacen a parecer como tales. Esto con el fin de precaver la evasión. Se consideran como ventas;

- Todos los actos que impliquen la transferencia del dominio de bienes corporales muebles. No interesa para estos efectos si son a título gratuito u oneroso, o la denominación de sus contratos o sus condiciones, ni el hecho que se realice por cuenta de terceros.
- Los retiros de bienes corporales muebles que efectúa el responsable para su uso o para formar parte de activo fijos de la empresa. Aunque las normas no lo digan, el retiro de bienes muebles para obsequiarlos también se encuentra gravado, por el hecho de ser una donación.
- La incorporación de bienes corporales mueble a inmuebles siempre y cuando tales bienes hayan sido construidos, elaborados o procesados por quien realiza la incorporación. Para estos efectos también se consideran bienes muebles los que adquieren su individualidad mediante procesos de montaje, instalaciones, u otros similares y que se adhieren a inmuebles.

#### 4.2.2 Base Gravable

La base gravable es el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo: gastos directos de financiación, sea ésta ordinaria, extraordinaria o moratoria (se excluyen intereses moratorios), accesos, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías, erogaciones complementarias, gastos realizados por cuenta o a nombre del usuario, valor de los bienes proporcionados por el servicio.

Todos los conceptos anteriores aunque se facturen o convengan por separados y aunque considerados independientemente no se encuentran sometidos a imposición. Como se observa, las normas son estrictas con el fin de evitar cualquier posibilidad que tienda a rebajar la base gravable.

Los gastos de financiación otorgados por otra empresa también se incluyen en la base gravable cuando la financiación es otorgada por una empresa económicamente vinculada al responsable que efectúa la operación gravada.

Cuando el valor convenido tenga un aumento con posterioridad a la venta, también se genera impuesto sobre ese mayor valor, en la fecha que éste se cause.

Los intereses moratorios generan impuesto en el momento de

percibirse su valor por parte del responsable. 118

La norma añade que en ningún caso la base gravable puede ser inferior al valor comercial de los bienes o de los servicios, en la fecha de la transacción.

La base gravable contempla dos clases de valores excluibles:

- Los descuentos efectivos que consten en la factura, siempre y cuando no estén sujetos a ninguna condición.
- El valor de los empaques y envases cuando en virtud de costumbres sean materia de devolución.

#### 4.2.3 Tarifa

Hay tres tipos de tarifas:

- Tarifa general: aplicable a la gran mayoría de operaciones gravadas, es del 10%. Los comerciantes que no son productores aplican siempre esta tarifa.
- Tarifas Diferenciales: aplicables únicamente en las etapas de producción o importación de los bienes suntuarios. Son del 35% o del 20%. Solo se aplica por los productores e importadores y es del 0% para los bienes exentos.
- Tarifas especiales: se aplican en los casos de regímenes

119  
especiales como la cerveza (48%), los derivados del petróleo (4%, 6%, y 10%), servicios de seguro (15%), servicio de télex, telegrama y teléfonos nacionales (6%).

Las únicas tarifas señaladas de manera expresa para cada bien son las específicas y las diferenciales. Si un bien gravado no pertenece a estas listas o no encaja en los pre supuestos señalados allí para su aplicación, ese bien tiene la tarifa general del 10%.

#### 4.2.4 Responsables

El responsable es el sujeto pasivo de la obligación tributaria, es decir el obligado frente al Estado al pago del impuesto. El responsable desde el punto de vista jurídico, es un verdadero contribuyente y no un simple retenedor o recaudador del impuesto.

Otro es el enfoque desde el punto de vista económico. Como el impuesto sobre las ventas se va trasladando, en última instancia quien lo soporta es el consumidor final del producto. Pero este consumidor no es parte de la obligación tributaria y no tiene relevancia desde el punto de vista jurídico. En cambio, desde el punto de vista económico y de política tributaria, debe tenerse en cuenta al consumidor.

Los responsables del impuesto se determinan así:

- En las ventas, los comerciantes, cualquiera que sea la fase de los ciclos de producción y distribución en la que actúen. Des esta manera se evidencia que el impuesto ahora se extiende a todas las etapas del proceso económico, involucrando, además de los productores o fabricantes, ya sometidos al impuesto en el anterior régimen, a los distribuidores, mayoristas y detallistas, es decir toda la cadena hasta el expendedor final.

- En las ventas también son responsables quienes sin tener la calidad de comerciantes, realizan habitualmente actos similares a los de los comerciantes. Quedan comprendidos así organismos como las Cajas de subsidio familiar, Cooperativas de consumo y Fondos de empleados.

- En las ventas de aerodinos (término que comprende aviones, avionetas, hidroaviones, helicópteros, etc) son responsables tanto los comerciantes como los vendedores ocasionales de éstos.

- En los servicios gravados son responsables quienes los efectúan.

- En las importaciones son responsables los importadores.

El nuevo régimen del impuesto ha previsto las situaciones que se presentan en todas ventas por cuenta de terceros,

de modo que el mayor valor agregado por el intermediario resulte también gravado. Así, a este intermediario, más que una venta se le está gravando un servicio, la intermediación.

Los responsables se determinan así:

- Son responsables tanto quien encomienda la venta como el intermediario que la realiza, siempre y cuando a este intermediario le corresponda algún valor, llámese comisión o parte del precio. Desde luego cada parte responde sólo por el valor agregado que le corresponda en la operación.

Las ventas habituales de activos fijos por cuenta de terceros tienen norma especial. Por regla general el impuesto no se aplica en la venta de activos fijos. De consiguiente, quien compra e importa una maquinaria paga el impuesto, y si esta maquinaria se tiene como activo fijo, pero luego se vende, en dicha venta no deberá liquidarse gravamen alguno.

Hay dos situaciones especiales:

- En el caso de los automotores y demás activos fijos que se venden habitualmente a nombre y por cuenta de terceros, será responsable el mandatario, consignatario o similar.

- Cuando se vende un aerodino siempre se causa el impuesto, aunque el aerodino sea un activo fijo.

#### 4.2.5 Determinación del Impuesto

El proceso general para determinar el impuesto sigue estos pasos:

- Una vez determinada la base gravable, se le aplica a ésta la tarifa que rige para el respectivo bien o servicio.
- Del resultado anterior se deducen los impuestos correspondientes a bienes o servicios cuyo precio el responsable tuvo que reintegrarle al comprador por haber ocurrido devolución, anulación, rescisión o resolución.
- Se calculan los impuestos descontables a que tiene derecho el responsable, o sea los impuestos que pagó en las compras de bienes o servicios o en las importaciones. Al total de los impuestos descontables se le restan los impuestos correspondientes a bienes devueltos por el responsable y adquisiciones que se anulen, rescindan o resuelvan.
- El resultado anterior se resta del resultado obtenido en el segundo paso, y se obtiene así el impuesto a cargo del responsable o el saldo a su favor.

En las importaciones el procedimiento es más sencillo. En estos casos la base gravable es la misma que se utiliza para liquidar los derechos arancelarios (valor CIF), adicionalmente

123  
da con tales derechos. Sobre esta base se aplica la tarifa y así se obtiene el impuesto correspondiente.

En resumen, el artículo 13 del Decreto 3541 de 1983, nos ilustra la determinación así:

- En el caso de ventas y prestación de servicios por la diferencia entre el impuesto generado por las operaciones gravadas y los impuestos descontables legalmente autorizados.

- En la importación aplicando en cada operación la tarifa del impuesto sobre la base gravable correspondiente.

#### 4.3 CONTABILIDAD Y FACTURACION

La aplicación de la gran mayoría de impuestos sobre las ventas se traducen en un proceso contable; por consiguiente las disposiciones sobre contabilidad tienen especial importancia.

Tales disposiciones establecen que los responsables del impuesto sometidos al régimen común, deben llevar un registro auxiliar de ventas y compras y una cuenta mayor o balance llamada "Impuesto a, las Ventas por Pagar"; a nivel de un auxiliar contable, deben registrar en cuentas separadas las ventas o servicios que son gravados, las excluidas y las exentas.

124

Así mismo deben llevar cuentas separadas para las compras que dan origen a impuestos descontables.

En el haber o crédito de las cuentas "Impuesto a las Ventas por Pagar" se registra:

- El valor del impuesto generado por las operaciones gravadas.
- El reintegro del impuesto de adquisiciones devueltas, anuladas o rescindidas en el período.

En el debe o débito se registra:

---

- Los impuestos descontables, de acuerdo con los requisitos y limitaciones legales.
- Las deducciones, es decir los impuestos que el responsable tuvo que devolver al comprador por devolución o anulación.

Por otra parte, los responsables del impuesto a las ventas que se acojan al régimen simplificado deberán llevar un registro auxiliar de ventas y una cuenta mayor o balance, cuya denominación será "Impuesto a las Ventas por Pagar", en la cual se harán los siguientes registros:

En el haber o crédito:

- El valor de la cuota fija anual que establece la tabla con  
tenida en el artículo 37 del Decreto 3541 de 1983.
- El impuesto correspondiente a los bienes gravados devuel  
tos por el responsable durante el período.
- El impuesto correspondientes a adquisiciones gravadas,  
que se anulen, rescindan o resuelvan durante el período.
- Los valores a que se refiere el párrafo del artículo 36  
del Decreto 3541 de 1983.

---

En el debe o débito:

- El valor de los descuentos a que se refiere el artículo  
15 del Decreto 3541 de 1983.
- El 10% del valor de las compras de bienes, tanto exentos  
como excluidos del impuesto a las Ventas que tengan el ca  
racter de activos movibles.

El impuesto sobre las Ventas se discriminará en la factura  
o documento equivalente, unicamente cuando el adquirente  
es un responsable del impuesto, o un exportador o un pro  
ductor de los bienes exentos, siempre y cuando que quien  
preste el servicio no se haya acogido al régimen simplificado.

Quando el impuesto no está discriminado en la factura del  
vendedor para efectos de su contabilización, lo determinará

así:

- Cuando se trate de bienes o servicios sometidos a la tarifa del 10%, el impuesto se determinará como el resultado de dividir entre 11 el precio total de la venta.

- Cuando se trate de seguros sometidos a la tarifa del 10%, el impuesto se determinará como el resultado de restar del precio total de ventas la cifra que se obtenga de dividir dicho precio entre 1,15.

- Cuando se trate de bienes o servicios sometidos a la tarifa del 20%, el impuesto se determinará como el resultado de dividir entre 6 el precio total de la venta.

- Cuando se trate de bienes o servicios sometidos a la tarifa del 35%, el impuesto se determinará como resultado de restar del precio total de ventas, la cifra que se obtenga de dividir dicho precio entre 1,35.

Los responsables que se encuentren dentro del régimen simplificado al final del período, restarán del monto de sus ventas el valor de la cuota fija que les corresponda.

#### 4.4 BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO

Los bienes que no causan, se consideran excluidos del impuesto; por consiguiente, quien trafica con ellos no se convierte en responsable ni tiene obligación alguna en relación

al gravamen. Y sin quien los produce o comercializa pagó impuestos en las etapas de su producción o comercialización, dichos impuestos no dan derecho a descuentos ni a devolución.

El artículo 59 del Decreto 3541 de 1983, nos presenta una lista completa de los bienes que no causan el impuesto utilizando la nomenclatura arancelaria. (véase Anexo 2).

#### 4.5 SANCIONES

Teniendo en cuenta la proliferación de sanciones en el régimen del impuesto sobre las Ventas, consideramos útil elaborar el cuadro siguiente, en el cual se sintetiza su régimen.

Se advierte que además de estas sanciones existen un conjunto de presunciones que operan en contra del responsable y que le sirve a la administración para determinar oficialmente el impuesto.

#### CUADRO DE LAS SANCIONES SOBRE EL IMPTO A LAS VENTAS

##### HECHO SANCIONADO Y

DISPOSICION	SANCION
Inscripción extemporánea en el Registro Nacional de Vendedores(D.E 3541/83, art, 56).	Multa \$2.900

No expedición de facturas  
(D.L. 2368/74, art 15; L55/  
85, art. 46).

- 128
- Si es responsable del régimen común, multa equivalente al valor de la operación correspondiente.
  - Si es responsable del régimen simplificado, multa equivalente al 10% del valor del impuesto.

Expedición irregular de facturas. (D.L. 2368/74, art. 15).

Multa equivalente al 10% del valor del impuesto de la operación respectiva.

Irregularidades en la contabilidad. (D.L. 3803/82, art. 56, L.9a/83).

Multa equivalente al 2% de los ingresos netos anuales o al 1% del patrimonio líquido, el que resulte superior. En ningún caso puede ser inferior a \$100.000.

Presentación extemporánea de la declaración de ventas. (D.E 3541/83 art. 56)

El 5% sobre el impuesto a cargo o el saldo a favor por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que la sanción exceda del 100% del impuesto a cargo o del saldo a favor.

Cuando no hubiere impuesto a pagar ni saldo a favor, la sanción será de \$1.400 por cada mes o fracción de mes.

No presentar la declaración dentro del mes siguiente al requerimiento (D.E 3541/83, art. 58).

Arresto hasta de un año.

Corrección extemporánea de la declaración (D.L 398/83, art. 4o).

Sanción del 20% sobre el mayor impuesto o el menor saldo a favor. Además de los intereses moratorios.

Utilización fraudulenta en la declaración de cédulas de personas fallecidas (D.L 398/83, art. 5o).

Se denuncia como autor de fraude procesal, se desconocerán las deducciones y descuentos.

Pago extemporáneo del impuesto (D.R 691/86 art. 18).

Intereses moratorios del 46% anual, liquidados diariamente.

Recibir sumas por devoluciones improcedentes (D.

Reintegro de las sumas devueltas con intereses moratorios

3541/83, art.29)

130  
aumentados en un 50%. Si no se hace este reintegro en el mes siguiente a su imposición, se aplica arresto a razón de un día por cada \$700.

#### 4.6 PARTICIPACION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS A LOS MUNICIPIOS

La cesión del impuesto a las Ventas se creó por medio de la Ley 33 de 1968, la cual estipuló que comenzando en enero de 1969, se distribuiría un porcentaje de este impuesto entre los departamentos, el D.E de Bogotá y los municipios, así: en 1969 el 10%, en 1970 el 20%, y en 1971 el 30%.

Al igual que el situado fiscal, el 70% de tales recursos se distribuiría de acuerdo con la población de cada unidad territorial, mientras que el restante 30% se haría por partes iguales. Dispuso además, que los departamentos debían transferir el 50% de los recursos que recibieran a los municipios, de acuerdo con la población de cada uno de ellos. Para las ciudades capitales se establece un límite del 10% del total del municipio a menos que en ellas habitaran más del 55% de la población del departamento.

Posteriormente, la Ley 46 de 1971, estableció que desde 1973 en adelante los departamentos debían ceder la totalidad de su participación en el impuesto, a los municipios, propor

cionalmente a su población y derogó la limitación para las capitales. Sin embargo, la ley 22 de 1973 señaló que solamente debían transferirse el 73,6% a los municipios y que el restante 26,4% de la transferencia iría a los fondos de pensiones de los servicios seccionales de salud de los departamentos. Estas provisiones fueron prontamente modificadas por la Ley 43 de 1975, la cual al nacionalizar la educación secundaria, estableció que la nación asumiría entre el 1976-1980 el 100% de sus costos. En esas circunstancias se dispuso que el 30% del impuesto cedido a los departamentos y municipios se distribuiría en la siguiente forma: el 22,08% para los municipios, el 4,92%, al Ministerio de Educación para financiar los costos de nacionalización; y, 3% restante para las Cajas Seccionales de Previsión Social o, en ausencia de éstas para el presupuestos de los departamentos, pero con destinación específica para cubrir las prestaciones sociales de los maestros.

La Ley 10 de 1979 extendió a las Intendencias y Comisarías el beneficio de la transferencia.

El Decreto 232 de 1983, redistribuyó la participación en la cesión del impuesto en la siguiente forma: 25%, para el D.E de Bogotá y los municipios de los departamentos; 1,5% para las Intendencias y Comisarías; y, 3,5%, para los departamentos con destino a las Cajas de Previsión Social o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago

de prestaciones sociales. Igualmente, dispuso que de las transferencias que debían hacerse por concepto de esta participación a los municipios de los departamentos y al D.E de Bogotá, la nación haría las siguientes retenciones para ser giradas a los Fondos Educativos Regionales FER: para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, el 10% en 1983, el 20% en 1984 y el 30% en 1985 y años siguientes.

Los municipios con población menor a 100.000 habitantes no quedaron sujetos a retención alguna.

La nueva Ley 12 de 1986, complementaria de la Ley 14 de 1983 sobre fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales prevee un impuesto progresivo de la participación en el impuesto a las Ventas IVA, imprimiéndole una mayor gradualidad. Las disposiciones que dá esta ley serán explicadas detalladamente en el capítulo siguiente.

#### 4.7 EFECTOS DE LA PARTICIPACION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS EN LAS FINANZAS LOCALES

Como se sabe, la nación transfería a los municipios el 26,5% de la suma que recaudaba por concepto del impuesto a las Ventas. Para muchos municipios esta cesión es fundamental pues llega a representar cerca del 70 y 80% de sus ingresos corrientes.

133

TABLA 4  
RELACION PORCENTUAL ENTRE EL IMPUESTO A LAS VENTAS Y LAS  
PARTICIPACIONES TOTALES

Años	Impoventas	Total Participaciones	%
1980	26.586.632	50.829.236,05	52,30
1981	75.495.921	112.370.556	67,18
1982	78.034.501	98.213.909	79,45
1983	137.343.435	143.909.438	95,40
1984	152.603.816	166.716.280	91,53
1985	160.234.005	171.067.862	93,66
1986	340.525.416	366.149.994	93,00

Fuente: Hacienda Municipal Cartagena

Como se puede observar en la Tabla 4 las sumas transferidas por la nación al municipio de Cartagena por concepto del impuesto a las ventas han venido creciendo de manera considerable. En efecto, para el período 1980-1983, se presentó un incremento de \$110.756.803, lo que determinó un aumento en la relación porcentual del impuesto a las ventas en el total de participaciones, ya que de representar el 52,30% pasó al 95,4%.

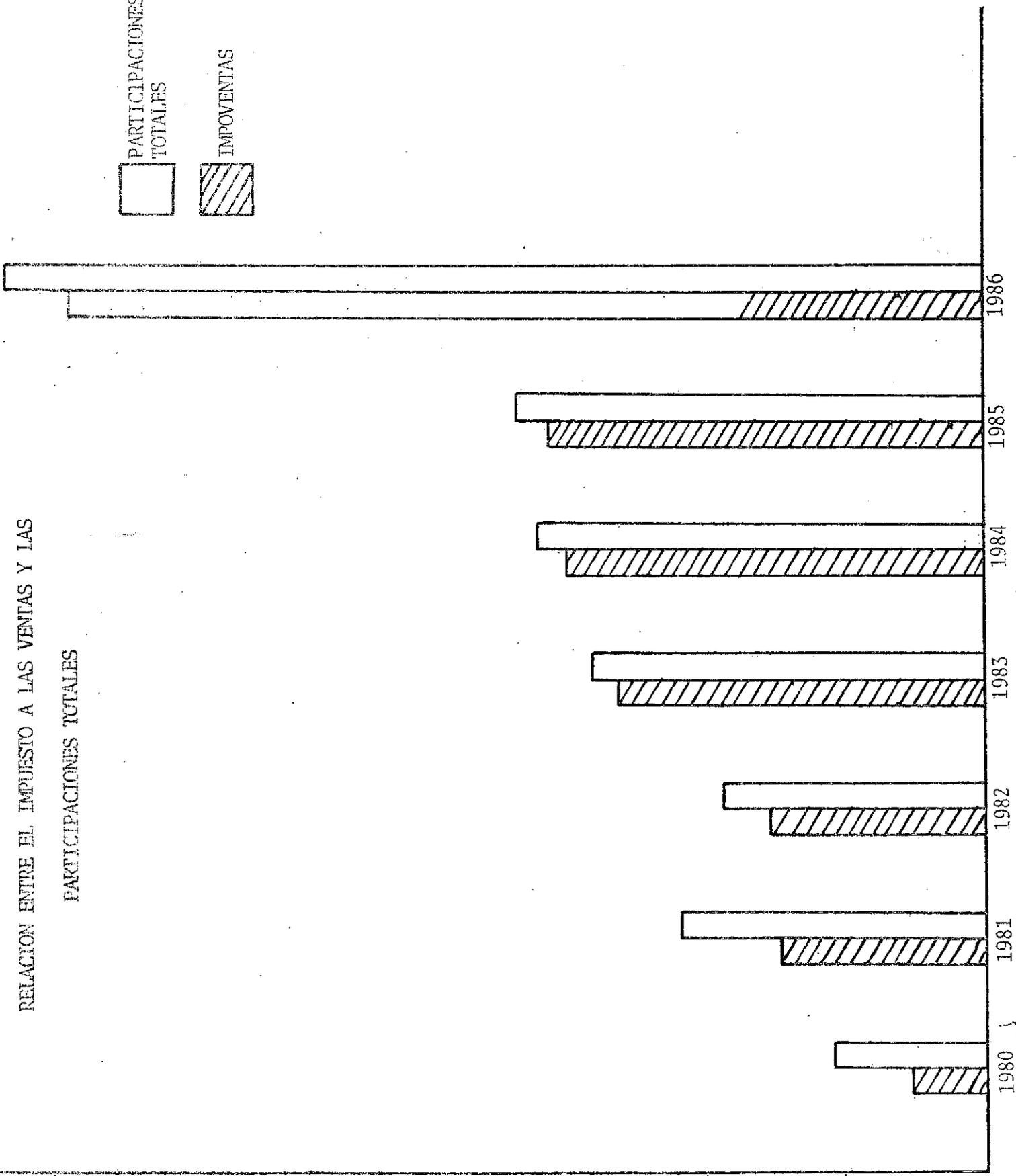
Para el período comprendido entre los años 1983-1986 las transferencias del impuesto a las ventas siguieron aumentando de manera notable, al pasar de \$137.343.435 a \$340.525.416,

100000  
750000  
500000  
250000  
200000  
150000  
100000  
50000

RELACION ENTRE EL IMPUESTO A LAS VENTAS Y LAS  
PARTICIPACIONES TOTALES

PARTICIPACIONES  
TOTALES

IMPOVENTAS



manteniendo una alta relación porcentual dentro del total de participaciones. El aumento en la transferencia del impuesto a las Ventas, se debió a la reestructuración de éste ordenada mediante el Decreto 3541 de 1983, con el cual se crearon nuevas cargas impositivas para los comerciantes, importadores, vendedores y terceros, a los que se le fijó el gravamen sobre el valor agregado. Ya que el anterior régimen establecería el impuesto sobre el valor del producto puesto en fábrica, abarcaba un menor número de contribuyentes y no incluía los intermediarios.

Las transferencias del impuesto a las Ventas seguirán aumentando en los próximos años debido a las disposiciones contenidas en la Ley 12 de 1986, con la cual se eleva gradualmente la participación de los municipios en dicho impuesto del 26,5% al 45,3% del total recaudado.

El impuesto a las ventas no sólo constituye una de las principales transferencias para el municipio de Cartagena, al representar más del 90% de ellas, sino que también representa aproximadamente más del 40% del total de ingresos del municipio, razón por la cual se aspira a atender con la pignoración del impuesto al Valor Agregado hasta en un 100% el servicio de la deuda propuesta en la solicitud de crédito para el Plan de Inversiones 1985-1987, que comprende obras de infraestructura urbana, tales como arreglo de vías, acueductos,

plazas de mercado y parques que benefician a los diferentes sectores económicos, industrial, comercial y de servicios, contribuyendo así al desarrollo socioeconómico de Cartagena.

## 5. REFORMAS EN LA ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS LOCALES

### 5.1 LEY 14 DE 1983

La Ley 14 de 1983 tiene gran significado para las finanzas departamentales y municipales, pues su objetivo principal es el fortalecimiento de los fiscos, mediante la generación de una mayor capacidad tributaria de los entes territoriales.

La importancia de esta ley no radica única y exclusivamente en las posibilidades dadas a los municipios para arbitrar mayores recursos, si no que también los condiciona implícitamente a darles a éstos un mejor uso.

A continuación se analiza detalladamente esta ley en cuanto a sus efectos sobre el impuesto Predial y el impuesto de Industria y Comercio.

#### 5.1.1 La Base Teórica de la Ley

Las reformas en los impuestos departamentales y municipales

que contiene la Ley 14 de 1983, recoge las recomendaciones que por cerca de 20 años, en diversos estudios y misiones nacionales e internacionales se habían formulado y que fundamentalmente por razones de índole política no se habían adoptado, dada la dificultad tradicional que originan las reformas tributarias.

La reforma tuvo los siguientes antecedentes teóricos:

En materia del impuesto de Industria y Comercio existen los antecedentes documentales de la Misión Taylor y del Informe Wiesner Bird y la experiencia positiva de Medellín, Bogotá y Cali. En contra del criterio expresado en los antecedentes anteriores está el Informe de la Misión Musgrave que vale la pena aclarar fué anterior a las experiencias de Medellín, Bogotá y Cali y que por ello debe entenderse en esa perspectiva de lo que sucedía con el impuesto de Industria y Comercio en la década de 1960 cuando éste era irrelevante.

Por otra parte, en cuanto al impuesto de Industria y Comercio al sector financiero, se siguieron las recomendaciones del I Foro de Secretarios de Hacienda, del Foro de Tesoreros realizada en Cali, lo mismo que las recomendaciones del Informe Wiesner-Bird.

En materia del impuesto Predial las recomendaciones final

mente adoptadas y adecuadas en la ley se remontan a los estudios del profesor Bird, a las recomendaciones del profesor Dick Netzer de la Universidad de Harvard, a la Misión Musgrave, al Informe Wiesner-Bird y a una serie de experiencias y proyectos elaborados por el Ministerio de Hacienda con la colaboración del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En resumen, las reformas en las finanzas departamentales y municipales, efectuadas por el gobierno, corresponden en su mayor parte al diagnóstico y las propuestas que presentó la Misión Wiesner-Bird en 1981 en cuyo análisis se examinó las formas más convenientes de incrementar los recursos fiscales de los departamentos y los municipios y, en particular, de facilitar a las ciudades mayores y a los departamentos más ricos una considerable autofinanciación de la expansión de sus servicios públicos. Al mismo tiempo, propuso una serie de reformas fundamentales en las fórmulas de asignación de los recursos en los dos sistemas de transferencias entre la nación y los gobiernos locales, orientadas precisamente a que los departamentos y municipios con menor capacidad fiscal reciban una mayor cuantía de recursos nacionales per cápita.

#### 5.1.2 Criterios Generales Contenidos en la Ley

La ley desarrolla unos criterios básicos que buscan hacer racional y sencillo el régimen tributario departamental y municipal.

### 5.1.2.1 La Elasticidad del Impuesto

140

Como surge del Informe Wiesner-Bird el gran cuello de botella en las rentas departamentales y municipales era el carácter inelástico de los tributos cuyos orígenes se remontan a 1913, diseñados en valores absolutos. Por ello en los tributos municipales se establecen bases gravables elásticas con impuestos ad-valorem que permiten mantener al menos el crecimiento de los ingresos en pesos constantes. Tal es el caso del impuesto de Industria y Comercio que toma una base de ingresos eminentemente dinámica, y en menor grado; pero mejorando la situación existente se logra en relación con el impuesto Predial, al establecer el sistema de incremento automático del 10% anual acumulativo a través del derecho del propietario al autoavalúo, y de la facultad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de hacer conservación y formación catastral para incorporar las mejoras, las valorizaciones y los cambios en los usos del suelo.

Evidentemente este criterio de elasticidad que incorpora la ley 14 es el principio esencial del nuevo diseño tributario.

### 5.1.2.2 La Uniformidad del Impuesto

La ley busca establecer unos marcos normativos generales aplicables a los departamentos y municipios buscando acabar con la evidente anarquía que existía en el manejo de algunos

impuestos y que se prestaba a confusión del contribuyente, a falta de claridad en las mismas autoridades fiscales y a la competencia desleal entre los mismos departamentos y municipios que con el ánimo de captar contribuyentes entraban a tomar decisiones de exenciones o de condonaciones absurdas. Era el caso del impuesto de Industri y Comercio en donde algunos, municipios gravaban con base en arrendamientos, otros con base en metros cuadrados de local, con base en la energía consumida, etc.

La ley creyó sano y jurídicamente acertado definir con precisión la materia imponible, y los sujetos pasivos del impuesto, los rangos tarifarios para cumplir con un principio básico del derecho, tributario cual es de la CERTEZA del impuesto.

5.1.2.3 La Universalidad del Impuesto

La filosofía del gobierno es que todos en la medida de nuestras posibilidades debemos contribuir al desarrollo del país. Por ello se busca ampliar la base tributaria en la mayoría de los impuestos, o sea lograr que un mayor número de contribuyentes accedan al sistema sin desconocer obviamente el derecho que asiste a sectores desvalidos a ser subsidiados por la sociedad, y sin desconocer en el caso de los municipios su posibilidad de crear incentivos tributarios dentro del marco de los planes de desarrollo municipal. Lo que

no parecía lógico es que los sectores económicamente fuerte de la sociedad colombiana estuvieran siendo subsidiados por el ciudadano. Tal era el caso del sector financiero, que venía tributando sumas irrisorias en Industria y Comercio, o de la Agroindustria, o de las empresas de cine, que obviamente se benefician del crecimiento de los mercados. Por tales casos se consideró conveniente lograr una universalidad tributaria, eliminando exenciones y privilegios.

#### 5.1.2.4 La Funcionalidad o Finalidad Administrativa del Impuesto

El sistema tributario admite en cada uno de los impuestos, métodos muy sencillos de administrar. Es un sistema que en la mayoría de los municipios solo requiere el manejo de las operaciones aritméticas. El sistema está montado para que el municipio diseñe un formulario de declaración de Industria y Comercio muy simple donde el comerciante declare sus ingresos. Además, se hace necesario la asesoría de ciudades que tienen un sistema ya en funcionamiento, della ESAP, o los Organismos de Hacienda y Planeación Departamental. Así en municipios pequeños en donde la mayoría de los comerciantes no lleva contabilidad, bastaría que el comerciante mostrara la relación de ingresos y gastos.

#### 5.1.2.5 La Justicia o Progresividad del Impuesto

Las bases tributarias adoptadas garantizan en principio la progresividad o sea quien más tiene debe pagar más. Es evidente que el dueño de una propiedad de \$5.000.000 tiene más capacidad de pago que quien posee una de \$200.000. En el caso de Industria y Comercio hay que aceptarlo, no siempre es así, si bien el volumen de ingreso es un indicativo del movimiento de la actividad, a veces los márgenes de utilidad o de rentabilidad son menores; la sencillez del sistema diseñado no permite adoptar un modelo que refleje exactamente la rentabilidad, pero de hecho el fijar márgenes tarifarios menores a la industria, intermedios al comercio y mayores al sector servicio recoge fundamentalmente el criterio de rentabilidad, de otra parte desagregando el sector industrial en dos o tres tarifas se puede en casos evidentes establecer un sistema que consulte la progresividad tributaria.

#### 5.1.2.6 El Efecto Redistributivo del Impuesto

El impuesto Predial cumple una función redistributiva clarísima si es bien manejado. Por ello todo sistema tributario municipal debe tratar de que el Predial sea la principal fuente de ingreso, por tratarse de un impuesto directo que no es fácilmente trasladable.

En el caso del impuesto de Industria y Comercio, en la mayoría de los casos se puede trasladar al consumidor, salvo

en los casos de artículos con precios controlados. No obstante lo anterior, la incidencia económica del impuesto de Industria y Comercio es mínima si se compara con el de renta y venta. En otras palabras, estudios económicos han demostrado que el impuesto de Industria y Comercio no alcanza a producir impactos negativos en el desarrollo industrial, comercial o de servicios, por sus bajas tarifas, que en el fondo son subsidiadas por la nación a los empresarios.

Lo que es obvio es que la Ley 14 de 1983 grava a los sectores económicos más fuertes de la nación, y desde este punto de vista es una ley de avanzada social.

5.1.2.7 La Autonomía Relativa de Departamentos y Municipios en la Determinación del Tributo

La Ley 14 de 1983 dá a los municipios, elementos suficientes para tecnificar la administración de los impuestos Predial y el de Industria y Comercio.

La ley ha definido el impuesto, su base gravable, la materia imponible y un rango tarifario a efecto de que los municipios dentro de su autonomía puedan adaptar a sus economías locales, los impuestos correspondientes. Fué política del gobierno que cada municipio asuma la responsabilidad del establecimiento de los tributos.

A los Concejos Municipales se les permite imponer las tarifas dentro de unos rangos según las necesidades del fisco municipal y de la capacidad económica de los contribuyentes, dándole por lo tanto un carácter más real y justo a las normas impositivas.

Con relación al impuesto Predial la Ley 14 de 1983 proporciona elementos efectivos para la formación y actualización de su base gravable, fijando como límite para lograrlo un período de cinco años contados a partir de su vigencia. La principal acción recae en la Dirección de Catastro Departamental y los municipios actuarán siguiendo sus instrucciones.

El Concejo Municipal determinará la tarifa dentro de un rango del 4 al 12 por mil atendiendo la destinación económica de los predios. Es importante recalcar que ante las limitaciones físicas de la Dirección de Catastro Departamental, las administraciones municipales deberán colaborar efectivamente con ellas, en todos los aspectos convenientes a la formación y actualización del catastro dentro de su respectiva jurisdicción.

Igualmente se mantiene la posibilidad de sobretasas y tarifas superiores existentes con anterioridad a la ley que han excedido el gravamen del 12 por mil. Tal es el caso de las sobretasas para las corporaciones regionales, para alumbramiento y alumbramiento que siguen vigentes, así el impuesto en su

conjunto exceda del 12 por mil.

Para el impuesto de Industria y Comercio se establecen rangos para la industria del 2 al 7 por mil mensual sobre promedio mensual de ingresos, para el comercio y los servicios del 2 al 10 por mil.

Pueden igualmente los municipios que ya habían adoptado el sistema de gravar impuestos o ventas mantener las tarifas más altas que tengan.

Como se puede observar, la ley 14 muestra una filosofía tributaria, si se quiere discutible, pero coherente, lógica que aplica una concepción de lo que se considera una política fiscal.

## 5.2 LEY 11 DE 1986

### 5.2.1 Objetivos de la Ley

La Ley 11 de 1986 que contiene "el estatuto básico de la administración municipal", tiene como objetivos principales: asegurar la permanente presencia ciudadana y la activa participación comunitaria en la vida local, fortalecer la autonomía de nuestros distritos, modernizar las instituciones jurídicas administrativas de los municipios, en todo lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento, y erra

dicar prácticas indebidas y abusos.

Como propósito fundamental la nueva ley busca que el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios se cumplan en los municipios por la comunidad organizada, por las personas directamente interesadas en que estas funciones y estos servicios creen el ambiente necesario para el desarrollo de sus actividades.

#### 5.2.1.1 Mecanismos de Participación Ciudadana

El proceso de participación comunitaria debe hoy entenderse como una injerencia dinámica y forzosa de la comunidad en el diseño de las estrategias económicas, sociales, culturales y políticas, desde los niveles iniciales de asociación, procurando a toda costa su superación y progreso.

La participación ciudadana, dadas nuestras condiciones socioeconómicas, se constituye en un factor imprescindible en el diagnóstico, en el diseño de programas y en el aporte de recursos para la implementación de las necesidades básicas.

Para efectos de los intereses del Estado y de la ciudadanía la ley reglamenta los siguientes mecanismos:

El primero tiene que ver con las Juntas Administradoras

Locales, previstas desde 1968 por el constituyente pero que, por falta de desarrollos legales, no han tenido aún vida práctica. Con ellas se busca hacer más razonable el ejercicio de las funciones públicas. Su origen es eminentemente democrático, pues se dispone que siempre deben ser elegidas en la forma que determinen los Concejos y que, en todo caso, no menos de la tercera parte de sus miembros sean escogidos por votación popular.

El segundo se refiere, a que el estatuto prevee la posibilidad de que entidades cívicas, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, se vinculen al desarrollo y mejoramiento de sus municipios mediante el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que hallen a cargo de éstos. Con ello se logra que las entidades presten su dinámico concurso y canalicen dispersas energías sociales para la solución de problemas comunes.

Como tercer mecanismo, la ley dispone la participación de los usuarios de los servicios públicos locales en las Juntas o Consejos Directivos de las entidades encargadas de su prestación.

Estos mecanismos se constituyen sin lugar a dudas, en las más importantes innovaciones del estatuto básico de la administración municipal. Ellos, tendrán que apoyarse siempre en etapas previas que desde la definición precisa de los intereses, por

149  
la propia comunidad, el diagnóstico comunitario en sí y la advertida integración regional, hasta llegar a la etapa de la planeación .

#### 5.2.1.2 Fortalecimiento de la Autonomía Municipal

Para el fortalecimiento de la Autonomía Municipal, la Ley 11 de 1986 tiene varias disposiciones, entre las cuales citaremos las relacionadas con el manejo de los fiscos municipales:

- Revisión jurídica de los acuerdos municipales: hasta la vigencia de la ley se venía entendiendo que la revisión que practican los gobernadores a los actos de los Concejos era requisito para su validez. Por consiguiente fué necesario que el nuevo estatuto ratificara que los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de los efectos a partir de la fecha de su publicación, a menos que ellos señalen fecha posterior para el efecto.

- Contralorías Municipales: la creación de Contralorías Municipales estaba sujeta a lo que la ley determinara sobre el particular, con la Ley 6a de 1958 quedó derogada expresamente las disposiciones que regulaban dichas facultades, de aquí que los Concejos no pudieran crear validamente Contralorías.

La ley llena este vacío al disponer que los Concejos de los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a \$50.000.000 sin, incluir los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la nación y el departamento, podrán crear y organizar Contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración.

Además dispone que la base presupuestal se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor y regula todo lo atinente a las calidades, períodos y funciones de las Contralorías.

-Fortalecimiento de las asociaciones de municipios: la ley concede dos incentivos fiscales, dispone que cuando las Asambleas Departamentales hagan obligatoria una asociación de municipios, el departamento deberá transferirle el 10% del valor del impuesto de timbre sobre vehículos automotores y si las asociaciones son dos o más la transferencia debe ser del 20%; y, prescribe que la nación y los departamentos ayudarán a las asociaciones de municipios mediante la apropiación de partidas por sumas iguales a las que efectivamente haya invertido la correspondiente asociación en la construcción de obras previamente autorizadas por Planeación Departamental.

### 5.2.1.3 Modernización Institucional

El estatuto municipal moderniza el régimen jurídico administrativo de sus instituciones, antes regidas por un cúmulo de leyes, como el Código de Régimen Político y Municipal, el cual no respondía a las necesidades de nuestros municipios. Por tal razón la ley contiene importantes disposiciones sobre la organización de los Concejos, estatuto de los Concejales, modernización de los reglamentos que gobiernan las entidades descentralizadas, celebración de contratos y régimen de los servidores públicos locales.

5.3 LEY 12 DE 1986

5.3.1 Objetivos de la Ley

Los objetivos que persigue la ley son basicamente los siguientes:

- Fortalecer los fiscos de los pequeños municipios, con población inferior a 100.000 habitantes, y complementar de esta forma los esfuerzos hechos por la aplicación de la Ley 14 de 1983. Así mismo la norma diseña un mecanismo que incentiva un mayor esfuerzo tributario local.

- Sustituir en gran parte el liderazgo de las entidades nacionales que operan en la región, transfiriendo mayores responsabilidades a los municipios del país, reduciendo de esta manera, la demanda de solicitudes de asignación del presu

puesto nacional para proyectos de caracter eminentemente local.

- Mejorar la eficiencia del sector público municipal. Dicha mejora consiste por una parte, en evitar la creación y aumento de burocracia del nivel municipal, y por otra, en reducir el número y tamaño de las instituciones diferentes de las del orden estrictamente local, que tienen que ver con aspectos de financiación, planeación, construcción y operación de la infraestructura urbana.

- Complementar financieramente la actual estrategia de des centralización.

### 5.3.2 Modificaciones de la Ley sobre Participación en Imponentes

Para comprender la importancia de la ley 12 y su trascendencia en el futuro de los municipios es conveniente analizar los siguientes aspectos.

#### 5.3.2.1 Aumento Progresivo de la Cesión del IVA

La filosofía de la Ley 12 de 1986 es el fortalecimiento de los fiscos de los pequeños municipios del país; por esta razón los incrementos significativos corresponden a los municipios con una población menor a los 100.000 habitantes.

El aumento progresivo de la cesión se incorpora a un período de 7 años. Comenzando en 1986 con las siguientes participaciones; en 1986 el 30,5%; en 1987, el 32%; en 1988, el 34,5%; en 1989, el 37,5%; en 1990, el 41%; en 1991, el 45%; y , en 1992 en adelante el 50% del producto anual del impuesto.

Anualmente un porcentaje de esta participación se distribuirá entre el D.E de Bogotá, y todos los municipios de los departamentos, en la siguiente forma: a partir del 1o de julio de 1986, el 25,8%; en 1987, el 25,9%; en 1988, el 26,4%; en 1989, el 27,0%; en 1990, el 27,5%; en 1991, el 28%; y en 1992 en adelante el 28,5%.

Para las Intendencias y Comisariías también se prevee un porcentaje adicional, que será decreciente, empieza en 0,7% y termina en 0,5% para 1992 y años siguientes, a fin de compensar la posible disminución de los recursos por esta transferencia debido a la poca participación poblacional de estas regiones en el total nacional. Se espera que con los últimos resultados la población del DANE y con las tasas actuales de crecimiento su participación aumente.

Para los municipios menores de 100.000 habitantes se establece un porcentaje adicional que comienza en 0,4% en 1986 hasta 16,8% en 1992. Este aspecto es realmente lo más importante de la nueva ley y sin duda tendrá un efecto cuantitativo de considerable magnitud sobre las finanzas de los pequeños municipios.

Para los departamentos, intendencias y comisarías, pero con destinación específica para el pago de prestaciones sociales, la participación será la siguiente: en 1986, 1987, 1988, el 3,5%; en 1989, 1990, 1991, el 3,8%; y en 1992 en adelante el 4% del producto anual del impuesto a las Ventas. Un 0,1% será para la Escuela Superior de Administración Pública con destino a los programas de asesoría técnica-administrativa, adiestramiento y formación de funcionarios. Un porcentaje igual (0,1%) se destinará para el IGAC, con éste se atenderán los gastos suplementarios que demanden la actualización de los avalúos catastrales de los municipios con población inferior a los 100.000 habitantes. Esta disposición se justifica por la importancia que va a tener el recaudo efectivo del impuesto Predial como indicador del esfuerzo fiscal local, incentivando de esta manera una administración eficiente para los municipios que quieran aumentar los recursos provenientes de la cesión del IVA.

De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el impuesto, la nación hará las siguientes retenciones, con destino a los FER: para los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, el 50%. No menos del 70% de estos recursos se destinarán para cubrir los costos de los servicios personales del personal docente y administrativo de dichos fondos.

TABLA 5

## DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA TRANSFERENCIA DEL IVA SEGUN LEY 12 DE 1986

Años	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Distrito Especial y todos los municipios del País	25,8	25,9	26,4	27,0	27,5	28,0	28,5
Municipios de menos de 100.000 habitantes	0,4	1,8	3,8	6,0	9,0	12,5	16,8
Intendencias y Comisarias	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Cajas Seccionales de Previsión	3,5	3,5	3,5	3,8	3,8	3,8	4,0
ESAP	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IGAC	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>30,5</b>	<b>32,0</b>	<b>34,5</b>	<b>37,5</b>	<b>41,0</b>	<b>45,0</b>	<b>50,0</b>

Fuente: Ley 12 de 1986

Nota: Los datos de 1986 son a partir del segundo semestre

### 5.3.2.2 Criterios para la Distribución de la Cesión

La distribución de la cesión del impuesto se ha basado en el criterio poblacional y territorial, que hasta hace poco se tomaba del censo de 1964 y 1973, pero a partir de julio de 1986 será con los datos más recientes que haya elaborado el DANE, posiblemente los del censo del 85.

La ley establece que la distribución se liquidará de dos maneras :

- Una participación porcentual distribuida entre todos los municipios del país, cuya base de liquidación es la proporción que resulta de dividir la población de un municipio dado sobre el total de la población del país.

- Un porcentaje adicional del impuesto a las Ventas para distribuir entre las localidades con población inferior a 100.000 habitantes, pues se piensa que los municipios pequeños son los que relativamente tienen más necesidades y menos recursos para subsanarlas. Adicionalmente, y con el fin de no desestimular el esfuerzo fiscal propio de estos municipios, se incorporó en la fórmula para la distribución un factor que induce a las localidades a hacer un mayor recaudo por impuesto Predial.

Es así que la distribución para los municipios situados en

157

el rango de menos de 100.000 habitantes se calcula en primera instancia, como proporción de la población que tenga un municipio dado sobre el total de la población de los municipios comprendidos en ese rango. Esta distribución resultante se ajusta por un factor que incorpora el esfuerzo fiscal. Cabe anotar que el monto total de la transferencia no se modifica sino que se distribuye desde los municipios que tienen un esfuerzo fiscal por encima del promedio; en otras palabras, se otorga a las administraciones locales la posibilidad de aumentar sus recursos.

#### 5.3.2.3 Destino de la Cesión del IVA

La cesión del IVA tiene dos destinos, una parte que se puede destinar a gastos de funcionamiento y/o de inversión, que es la transferencia incondicional o asignación sin retención que recibe el municipio y la otra parte que deben destinarse a Cajas de Previsión Seccional, la cual constituye la proporción condicional resultante de la retención para los FER.

Por otra parte el porcentaje equivalente a la diferencia entre el 25,8% establecido para todos los municipios en 1986 y el tope del incremento previsto para cada año, estará condicionado para gastos de inversión. Así mismo se fijan con claridad los rubros en que se puede invertir el incremento, se hace un listado general de los principales items



permitiendo otros rubros que previamente autorice el DNP.

Todo lo anterior tiene a su vez un condicionamiento de carácter espacial que establece unos porcentajes mínimos de inversión en las zonas rurales y corregimientos de los municipios dependiendo de su estructura poblacional. La separación en cada localidad de su zona urbana de la rural para efectos de la distribución de la cesión del IVA, puede superar en buena parte el problema de la concentración de recursos y actividades en la cabecera, o sea, permitirá un tratamiento más integral y homogéneo del municipio Colombiano.

Se refuerza así uno de los objetivos centrales de la ley, como es el propender por una mayor autonomía financiera y administrativa de las entidades territoriales en su conjunto, que les permita asumir una mayor responsabilidad como agentes ejecutores de la inversión pública.

Hay que anotar además que la ley se refiere a la ejecución por parte de los municipios de "planes, programas y proyectos" de inversión, con la vigilancia de las oficinas de planeación de los departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan. Sin embargo, no es muy claro el papel de éstas últimas en el logro de una mayor coherencia y consistencia de las prioridades nacionales, regionales y locales.

### 5.3.2.4 Liquidación y Giro de la Transferencia

De acuerdo al Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación (Decreto Ley 294 de 1973), al cual se ciñe todo el manejo, ejecución y control del gasto público podemos sintetizar el mecanismo de los giros de la siguiente manera:

En primer lugar, se requiere que exista un acuerdo mensual de ordenación de gastos, que debe ser solicitado con un mes de anticipación; en segundo término comienza el trámite presupuestal del giro bimestral implicando dicho trámite el cálculo de la participación para cada municipio, su contabilización presupuestal, autorización del ordenador del gasto y auditaje por parte de la Contraloría General de la República. Reunidos los anteriores requisitos, son remitidos los giros a la Tesorería General de la República y las Administraciones de Impuestos Nacionales. Este trámite demora aproximadamente 15 días.

El mecanismo señalado, afronta problemas por el tiempo de refrendación de los recaudos y de esta manera iniciar el trámite de los giros. Además son necesarias las certificaciones mensuales del recaudo del impuesto a las Ventas expedidas por la Contraloría General de la República, no solo para el seguimiento que se le hace al recaudo, sino por que al final de la vigencia fiscal es necesario reajustar los saldos de apropiación no girados.

En razón de las quejas de las autoridades locales por retrasos permanentes en los giros, la nueva ley, fija un límite para los acuerdos de gastos que es del 80% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto al igual que sanciones disciplinarias a funcionarios que retarden la transferencia. El cálculo de la cesión implica un proceso en el cual es necesario depurar la base de liquidación, en este caso el recaudo, una vez descontadas las deducciones del mismo.

#### 5.3.2.5 Efectos de la Ley 12 de 1986

Los efectos de la ley 12 de 1986, se enmarcan en una estrategia de descentralización administrativa y fiscal que sin lugar a dudas dará un viraje a la vida municipal.

La ley descentralizará ingresos y gastos, aumentará la inversión, favorecerá a los municipios de menor desarrollo relativo y dentro de éstos a la población de las áreas rurales.

Los recursos adicionales, en pesos de 1986, que se estarán transfiriendo en el año de 1992 a los municipios, serán de por lo menos \$40.000 millones. Este monto representa más del 35% de la inversión a ejecutar por el gobierno en ese año. Se estima que la plena utilización de las facultades extraordinarias de la ley 12 permite reducir, como máximo en \$12.000 millones el gasto en el sector central. Este monto comparado con los ingresos municipales que se esperan como consecuencia

del incremento del 30% al 50% de la cesión del impuesto a las Ventas, pone de presente que el efecto de la ley es deficitario para las finanzas del sector central y superavitario para los presupuestos municipales.

## 6. ANALISIS DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

### 6.1 NATURALEZA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El grado de participación de los aportes de la nación, como fuente de ingresos municipales, se mantiene elevado.

En efecto, de los \$1.085.523.324 que recolectó la Tesorería municipal de Cartagena durante 1986, \$534.118.258 se derivaron de Contribuciones Nacionales tales como Auxilios Nacionales, Impuesto Nacional de Rentas y Complementarios y más específicamente del Impuesto Nacional a las Ventas. (véase Tabla 6).

TABLA 6

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES SEGUN SU NATURALEZA  
1986

Origen	Cuantía	Participación
Contribuciones Locales	551.405.066	50,8%
Contribuciones Nacionales	534.118.258	49,2%
<b>Total</b>	<b>1.085.523.324</b>	<b>100%</b>

Fuente: Hacienda Municipal Cartagena

Las Contribuciones Locales (\$551.405.066) participaron con el 50,8% del recaudo global.

Los aportes de la Nación continúan siendo fuente básica de financiación de los gastos municipales.

Los ingresos locales ni siquiera hubiera afrontado los gastos de funcionamiento que hasta diciembre de 1986 fué acordado en la suma de \$2.125.016.440 y del cual solo llegó a ejecutarse \$1.093.147.404.

De aquí la importancia del aumento progresivo de la cesión del impuesto a las Ventas, otorgada por la ley 12 a los municipios, pues con ello se obtendrá el fortalecimiento de los fiscos.

## 6.2 CLASIFICACION DE LOS RECAUDOS MUNICIPALES

Los ingresos corrientes no tributarios están constituidos por las tasas, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, los auxilios, los aportes y participaciones de otros organismos oficiales.

De los \$1.085.523.324 que ha recolectado la Tesorería Municipal de Cartagena hasta diciembre de 1986, \$412.054.124 pertenecen a la categoría de los no tributarios. (véase Tabla 7).

Los rubros no tributarios absorvieron el 37,95% del total recaudado.

TABLA 7  
CLASIFICACION DE LOS RECAUDOS MUNICIPALES

Tipos de Recaudo	Cuantía	Porcentaje
Ingresos Tributarios	497.042.378	45,79%
Ingresos No Tributarios	412.054.124	37,95%
Recursos de Capital	176.426.822	16,25%
<b>Total</b>	<b>1.085.523.324</b>	<b>100,00%</b>

Fuente : Hacienda Municipal Cartagena

Los Ingresos Tributarios, constituidos por los impuestos directos e indirectos, ascienden a la suma de \$497.042.378, como se puede observar este tipo de renta sobresale sobre los demás.

Su participación con respecto del total recaudado fué del 45,79%. Este incremento se originó como consecuencia del aumento en el recaudo de los impuestos indirectos, los cuales ascendieron a \$467.651.843.

Los Recursos de Capital comprenden el cómputo de los recursos de los balances del Tesoro y el cálculo de los recursos del crédito externo e interno, el cual se hará con base

en los empréstitos y operaciones de crédito con término mayor de un año debidamente autorizados y contratados.

Esta categoría de recaudos tuvo en 1986 un aumento neto de \$6.033.494, que se derivaron de la venta de bienes municipales y del debido cobrar vigencias anteriores.

El total percibido de Recursos de Capital es de \$176.426.822, y su participación sobre el total que ha recolectado la Tesorería Municipal es de 16,25%.

6.3 PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS SOBRE EL TOTAL RECAUDADO POR LA TESORERIA MUNICIPAL

La participación municipal en el Impuesto Nacional a las Ventas, constituye uno de los más destacados renglones de los ingresos municipales. De todas las participaciones del municipio, la del Impuesto a las Ventas, es la más importante. Su tendencia ha sido la de crecer, destacándose un mayor crecimiento para los tres últimos años.

Este gravamen indirecto le generó al fisco municipal durante 1986 la suma de \$508.143.680, el cual se utilizó para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión, de tal manera que su contribución sobre el total recaudado por el municipio de Cartagena es de 46,8% (véase Tabla 8), siendo

ésta una de las más alta durante los últimos años.

Observamos que la participación porcentual, que se presentó por concepto de este impuesto en el período 1979-1986, en relación con el total recaudado, ha variado de un año a otro, manteniéndose en niveles superiores al 30% durante los últimos años.

TABLA 8  
PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS  
SOBRE EL TOTAL RECAUDADO POR LA TESORERIA MUNICIPAL

Años	Imponentes	Recaudo Global	Participación %
1979	23.232.368	128.518.032	18,07
1980	26.586.632	223.701.025	11,88
1981	75.495.921	272.959.741	27,61
1982	78.034.501	369.687.021	21,10
1983	263.382.760	534.765.646	49,25
1984	216.031.291	642.679.195	33,61
1985	247.931.322	780.272.355	31,77
1986	508.143.680	1.085.523.324	46,80

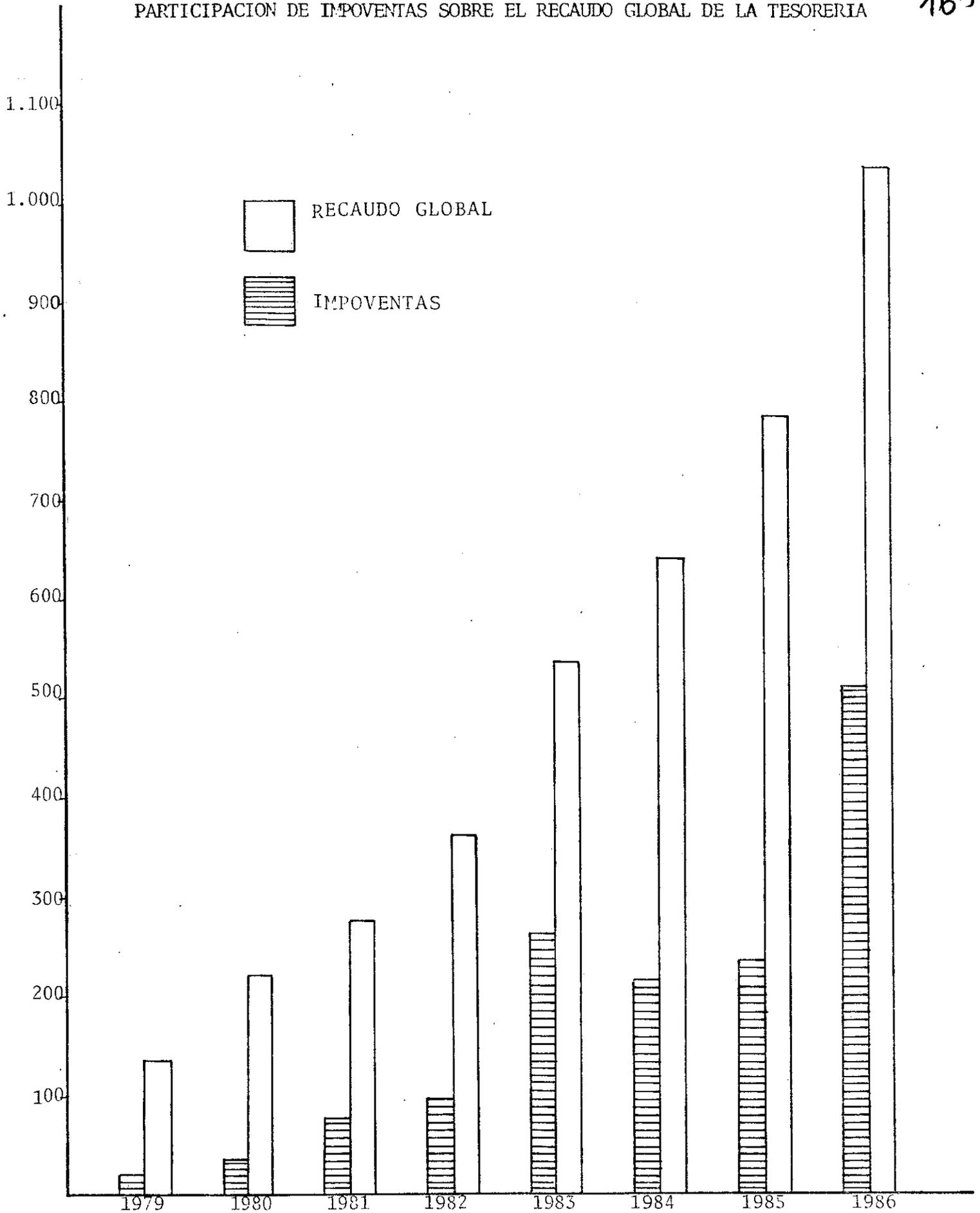
Fuente : Hacienda Municipal Cartagena

Nota : Incluye debido cobrar vigencias anteriores.

\$ MILLONES

PARTICIPACION DE IMPOVENTAS SOBRE EL RECAUDO GLOBAL DE LA TESORERIA

167





#### 6.4 RELACION ENTRE RECAUDOS DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS MUNICIPIO DE CARTAGENA Y LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES SECCIONAL CARTAGENA

En la Tabla 9 podemos observar la relación que existe entre lo que recibe el municipio de Cartagena por concepto de Impuesto Nacional a las Ventas y lo que recauda la Administración de Impuestos Nacionales. Hemos de anotar que la participación que el municipio tiene sobre el Impuesto Nacional a las Ventas recaudado por la Seccional Cartagena, se mantiene en niveles superiores al 25%, y desde el año 1981 su tendencia ha sido la de crecer. Se espera que para los años siguientes esta relación aumente debido a que la participación por concepto del Impuesto a las Ventas será cada vez mayor, por las modificaciones que introduce la ley 12 de 1986.

En la Tabla también se puede analizar que los recaudos que obtiene la Administración Nacional de Impuesto por Impuesto a las Ventas, ha venido creciendo considerablemente, este incremento en el Impuesto al Valor Agregado, se explica por el aumento del nivel de precios y por la ampliación de la base gravable del tributo.

TABLA 9

RELACION ENTRE RECAUDOS DEL IMPTO NAL A LAS VENTAS MUNICIPIO DE CARTAGENA Y LA ADMON DE IMPTOS NACIONALES SECCIONAL CARTAGENA

Años	Admón Impto Nal	Tesorería Municipal	Indice
1979	117.765.786	23.232.368	19,73
1980	186.898.127	26.586.632	14,23
1981	234.386.861	75.495.921	32,21
1982	277.519.137	78.034.501	28,12
1983	379.100.000	137.343.435	36,23
1984	525.300.000	152.603.816	29,05
1985	1.211.200.000	160.234.005	13,23

Fuente: Admón Imptos Nal Seccional Cartagena

Nota: El recaudo de la Tesorería no incluye el debido cobrar vigencia anterior.

6.5 RELACION PORCENTUAL ENTRE EL RECAUDO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y EL INGRESO GLOBAL

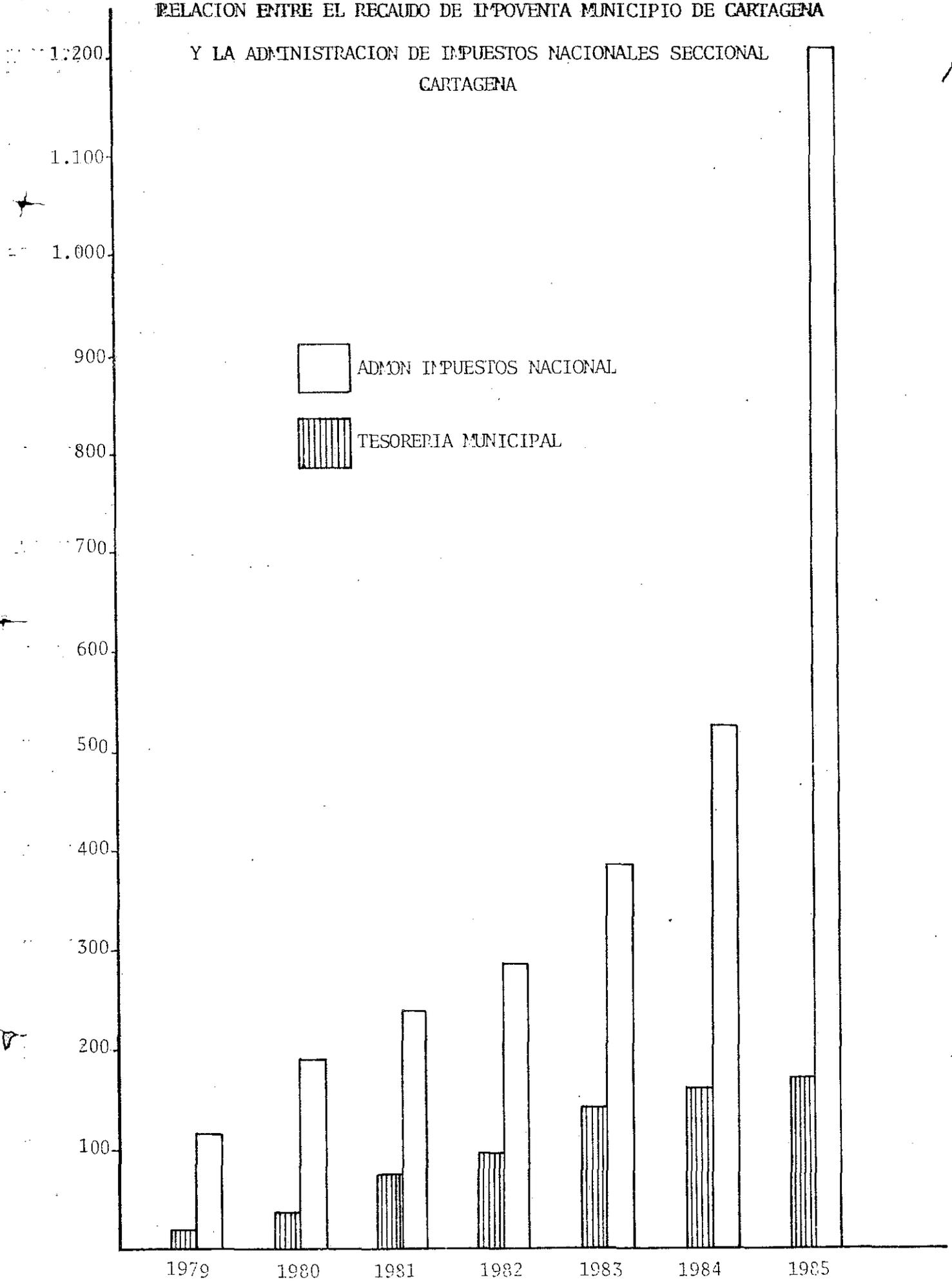
Haciendo un análisis de lo que fué el comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio durante el período comprendido entre 1979-1986, observamos que entérminos generales su tendencia ha sido la de crecer. Este crecimiento fué acelerado en algunos años, como podemos notarlo durante los años 1979-1980, lo que hizo que aumentara su participación

\$ MILLONES

RELACION ENTRE EL RECAUDO DE IMPOVENTA MUNICIPIO DE CARTAGENA

Y LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES SECCIONAL  
CARTAGENA

170



en el ingreso global. El crecimiento se debió a que se establecieron reformas y con ellas nuevos mecanismos para el cobro del impuesto. También influyó el establecimiento de nuevas industrias en los diferentes sectores de Cartagena sobre todo en la zona de mamonal.

En el año de 1981 el recaudo del impuesto decreció, debido al retiro de la actividad económica de ciertos establecimientos. Igualmente, hubo descuido en cuanto a las medidas aplicadas en años anteriores, causado por la negligencia de ciertos funcionarios y al interés de los gobernantes hacia otros aspectos. Esto nos demuestra la forma como repercute la falta de continuidad de políticas eficientes. La baja en el recaudo influyó para que su participación disminuyera notablemente, y aunque en los años 1982 y 1983 se registraron aumentos en su recaudo su efecto no fue tan notable sobre el ingreso global, pues su participación no sobrepasó el 20%.

Durante los años siguientes los ingresos recaudados por concepto del Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros crecieron considerablemente, constituyéndose en una de las principales fuentes de ingreso del municipio. En efecto, como se puede ver en la Tabla 10 su participación con respecto al ingreso global ha aumentado progresivamente desde el año 1984. El aumento en el recaudo del impuesto, se debe sobre todo a las modificaciones introducidas por la Ley 14 de 1983.

TABLA 10

RELACION PORCENTUAL ENTRE EL RECAUDO POR CONCEPTO DEL IMPTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y EL INGRESO GLOBAL

Años	Industria y Comercio	Ingreso Global	Partc. %
1979	40.904.816	128.518.038	31,83
1980	77.269.830	223.701.025	34,53
1981	63.756.549	272.959.741	23,36
1982	79.398.018	369.683.021	21,42
1983	110.722.255	534.765.646	20,70
1984	240.484.272	642.679.195	37,42
1985	292.824.130,2	780.272.355	37,52
1986	409.472.414,4	1.085.523.324	37,72

Fuente: Hacienda Municipal Cartagena

Nota: Desde 1983 se incluye Avisos y tableros

6.6 COMPARACION IMPTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO 1983-1986 POR SECTORES

La Tabla 11 establece una composición entre los ingresos por concepto del Impuesto de Industria y Comercio para el periodo 1983-1986. Como se observa, el sector que mayores recursos le genera al municipio por concepto de este impuesto es el sector industrial, éste lo constituyen en su mayoría las empresas de la zona de mamonal, las cuales se han convertido en importantes contribuyentes del impuesto. Le sigue en im

RELACION ENTRE EL RECAUDO DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Y EL INGRESO GLOBAL

173

\$ MILLONES

1.100

1.000

900

800

700

600

500

400

300

200

100

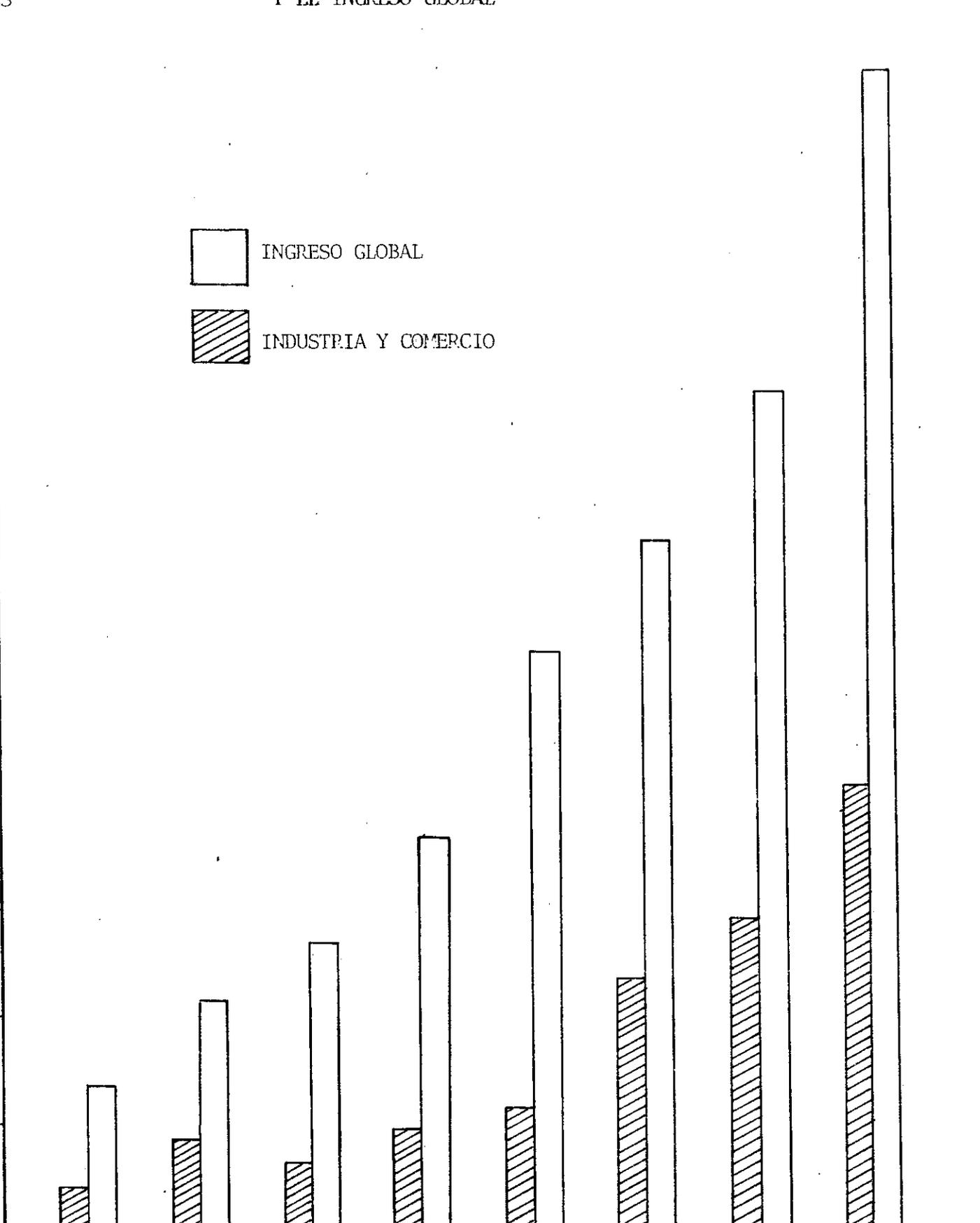


INGRESO GLOBAL



INDUSTRIA Y COMERCIO

1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986



174  
portancia el sector comercial el cual genera el 33%, en este sector es donde se encuentra el mayor número de contribuyentes. El sector financiero y el turístico han aumentado su participación al igual que el sector servicios debido al reajuste que se hizo en sus tarifas.

#### 6.7 EVOLUCION DE LA RELACION PORCENTUAL ENTRE EL RECAUDO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL Y EL INGRESO GLOBAL

En la Tabla 12 nos podemos dar cuenta que la participación por concepto del Impuesto Predial, en relación con el total de ingresos percibidos durante el período comprendido entre 1979-1986, ha venido disminuyendo.

Podemos resaltar la participación que tuvo este rubro en el año 1979, la cual representó un 8,33% del total de los ingresos, que en términos absolutos fué de \$10.715.873. Ya para el año 1982 se presentó una baja que continuó en los años siguientes. La situación para estos últimos años se debió a que hubo otros rubros que aumentaron su participación, también porque se crearon nuevas fuentes de ingresos para afrontar los egresos propios del municipio. Otro factor que influyó fué la morosidad en su pago, en enero 30 de 1984 dicha cartera morosa fué de \$1.263.241.633.

Hay que anotar además que la participación del impuesto con respecto al ingreso total, ha disminuido porque la Tesorería

TABLA 11

COMPARACION IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO 1983 - 1986 POR SECTORES

Sector	1983	1984	1985	1986
Industrial	32.883.715	118.244.598	123.631.018	173.333.708
Comercial	46.513.568	80.423.598	84.081.293	117.884.026
Financiero	2.481.732	19.010.764	19.901.950	27.903.020
Turístico	8.310.600	10.411.644	10.878.716	15.252.225
Servicios	13.580.000	15.000.000	15.682.635	21.987.437
<b>Total</b>	<b>103.689.615</b>	<b>243.090.470</b>	<b>254.175.614</b>	<b>356.360.419</b>

Fuente: Hacienda Municipal Cartagena

Nota/: No incluye Avisos y Tableros

175

COMPARACION IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

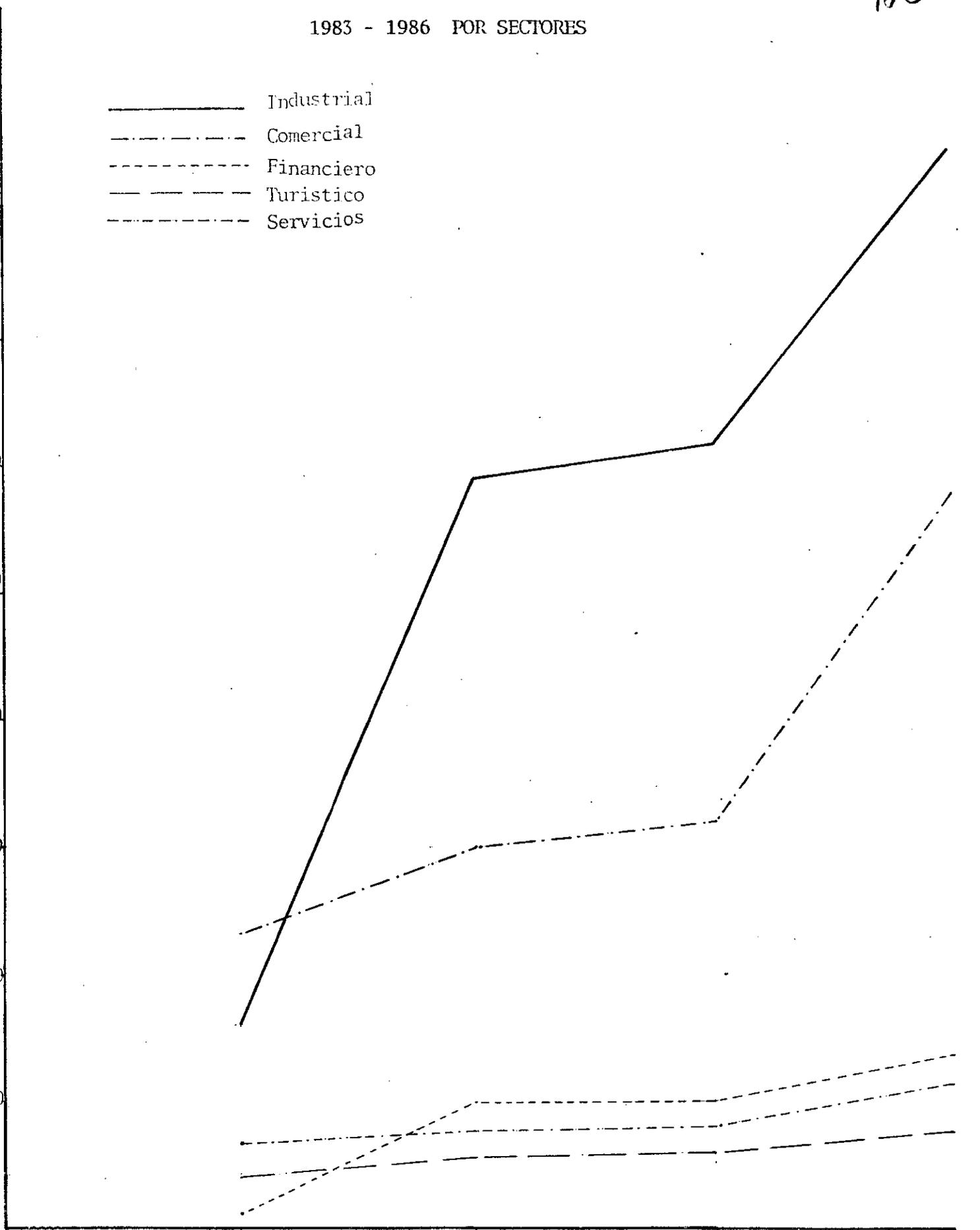
126

1983 - 1986 POR SECTORES

- Industrial
- - - Comercial
- · - Financiero
- - - Turistico
- · - Servicios

180000  
160000  
140000  
120000  
100000  
80000  
60000  
40000  
20000

1983 1984 1985 1986



del municipio de Cartagena, después de 1982 no ha percibido el 25% que debe reembolsarle las E.E.P.P.M.M por dicho impuesto.

TABLA 12

EVOLUCION DE LA RELACION PORCENTUAL ENTRE EL RECAUDO POR  
CONCEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL Y EL INGRESO GLOBAL

Años	Impuesto Predial	Ingreso Global	Partc. %
1979	10.715.873	128.518.038	8,33
1980	9.636.537	223.701.025	4,30
1981	12.699.574	272.959.741	4,65
1982	13.328.065	369.687.021	3,60
1983	13.067.271	534.765.646	2,44
1984	18.274.726	642.679.195	2,84
1985	26.465.535	780.272.355	3,39
1986	6.874.596	1.085.523.324	0,63

Fuente: Hacienda Municipal Cartagena

Nota: Incluye debido cobrar vigencia anterior

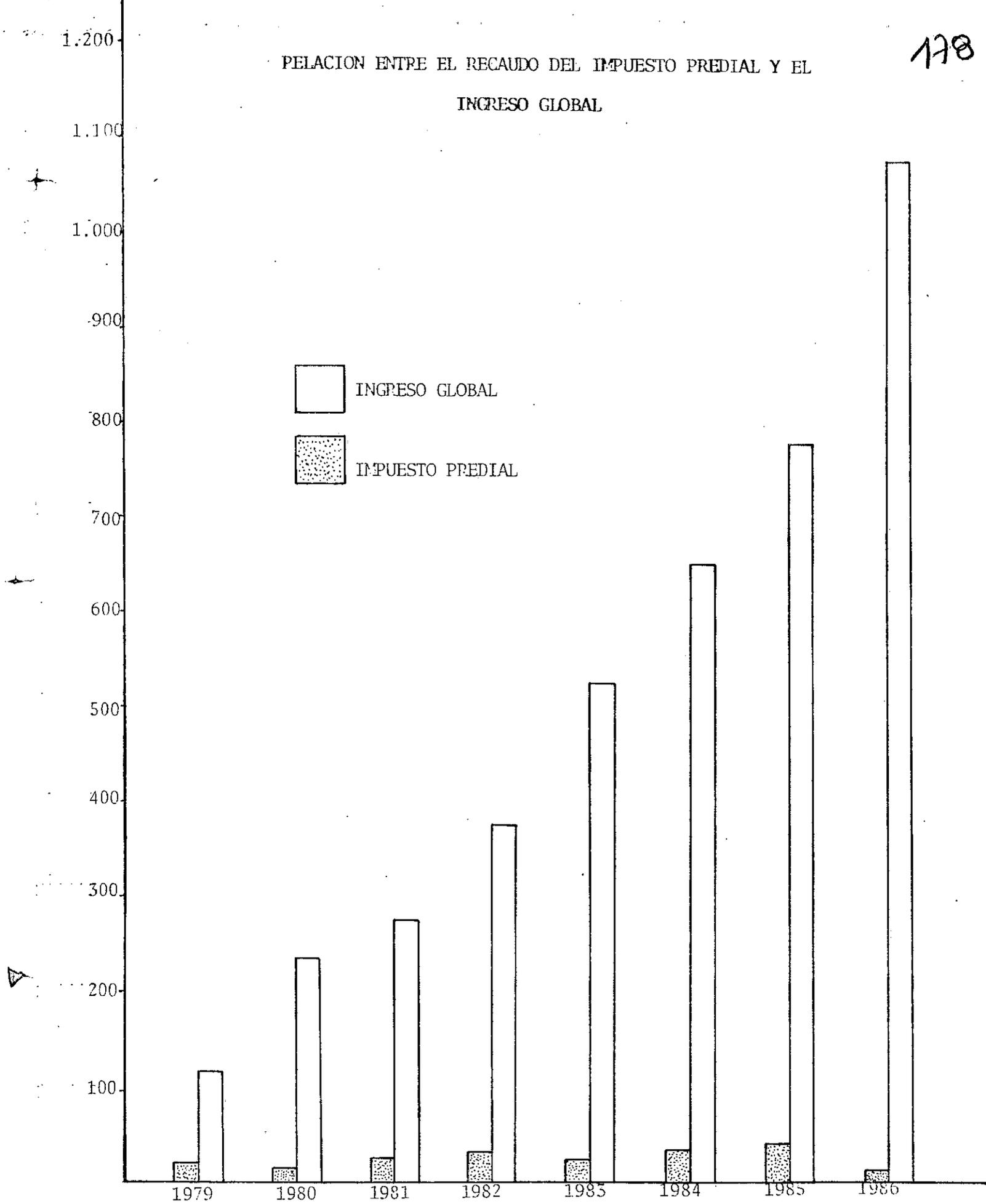
6.8 RELACION ENTRE LO RECAUDADO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO  
PREDIAL E.E.P.P.M.M - TESORERIA MUNICIPAL

En la Tabla 13 se muestra el total de la recaudación por las E.E.P.P.M.M de Cartagena por Impuesto Predial y el 25% que le corresponde al municipio, además se muestra lo que

\$ MILLONES

RELACION ENTRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL Y EL  
INGRESO GLOBAL

178



realmente ha recibido el municipio por este concepto. Como se observa existen diferencias entre lo que debe enviar las E.E.P.P.M.M de Cartagena y lo que realmente recibe el municipio. En los años 1983-84-85 y 86 los intereses del municipio, se afectaron porque su participación no corresponde al 25% establecido, por lo tanto el municipio dejó de percibir de las E.E.P.P.M.M \$6.595.090 , 8.334.029 , 3.279.502 y 28.326.039 respectivamente. Hay que anotar que en el año 1985 el recaudo llegó al 20% por lo que se incluyó el debido cobrar vigencia anterior.

TABLA 13  
 RELACION ENTRE LO RECAUDADO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO PRE  
 DIAL E.E.P.P.M.M - TESORERIA MUNICIPAL

Años	E.E.P.P.M.M	Municipio 25%	Lo recibido	Partc. %
1979	47.928.000	11.982.000	10.715.873	22,35
1980	37.220.559	9.305.139	9.636.537	25,89
1981	48.792.083	12.645.293	12.699.574	26,02
1982	52.085.590	13.021.397	13.328.065	25,58
1983	78.649.447	19.662.361	13.067.271	16,61
1984	106.435.022	26.608.755	18.274.726	17,16
1985	118.960.150	29.740.037	26.465.535	22,24
1986	140.802.546	35.200.636	6.874.596	4,88

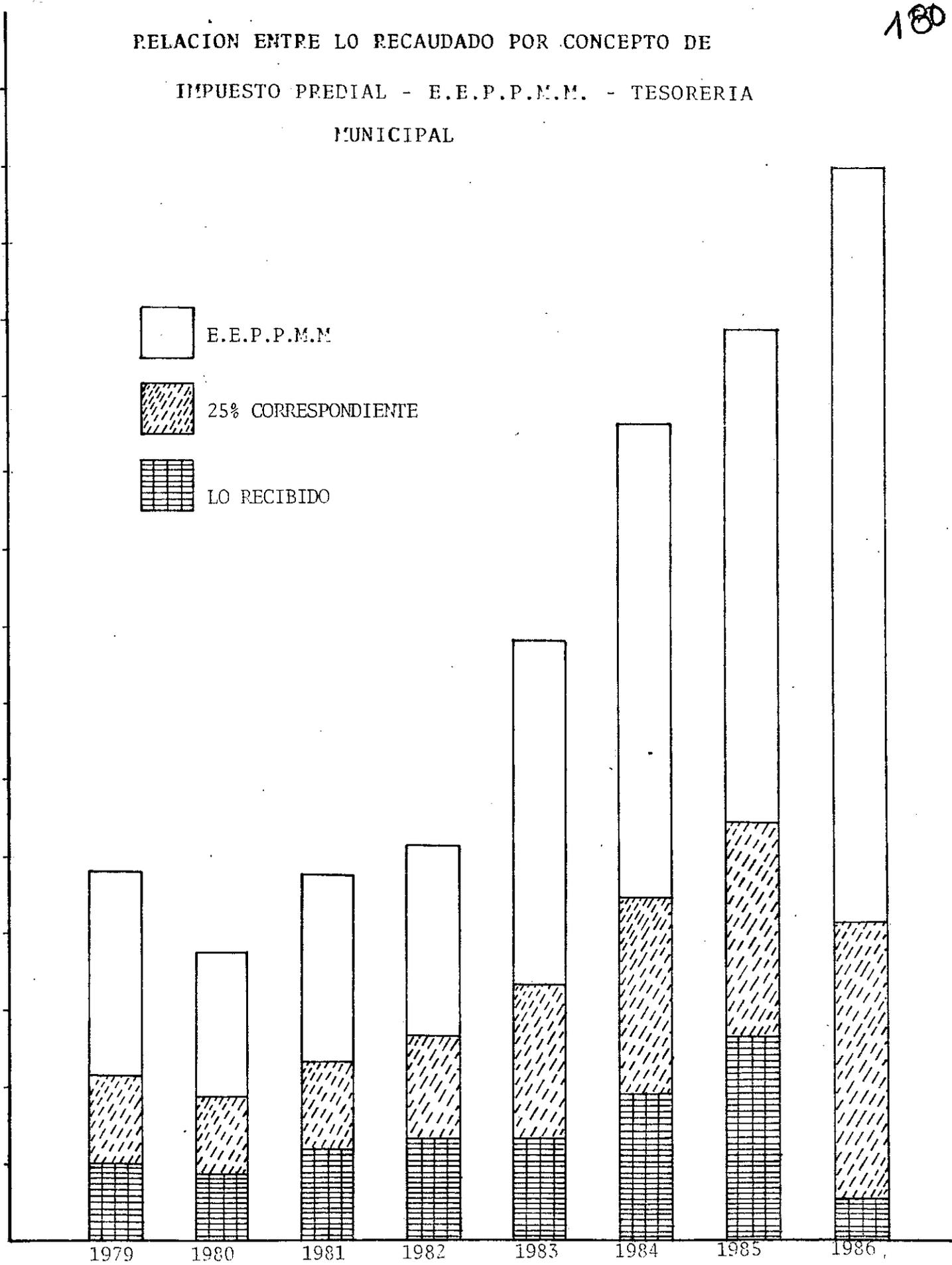
Fuente: Hacienda Municipal y E.E.P.P.M.M de Cartagena

Nota: Los recaudos del municipio incluyen debido cobrar vigencia anterior.

RELACION ENTRE LO RECAUDADO POR CONCEPTO DE  
IMPUESTO PREDIAL - E.E.P.P.M.M. - TESORERIA  
MUNICIPAL

150000  
140000  
130000  
120000  
110000  
100000  
90000  
80000  
70000  
60000  
50000  
40000  
30000  
20000  
10000

- E.E.P.P.M.M
- 25% CORRESPONDIENTE
- LO RECIBIDO



CONCLUSIONES

1. La carencia de mecanismos y la falta de continuidad en las políticas administrativas, han contribuido para que el municipio de Cartagena haya dejado de percibir sumas considerables por concepto de estos tributos al no darse cumplimiento al postulado más importante de la Ley 14 de 1983 que es la ampliación de la base tributaria.

2. La puesta en vigencia de la Ley 14 de 1983 ( o fortalecimiento de los fiscos municipales), ha sido una medida oportuna para sacar de la penuria a los municipios debidamente constituidos en el país, ya que les permite generar los ingresos necesarios para su funcionamiento y corregir en parte la dependencia económica centralizada. Sin embargo, esto no ha representado la solución total al problema de recursos de los gobiernos locales, ya que en la forma como está diseñado el sistema operativo de esta ley beneficia fundamentalmente a los municipios o ciudades capitales grandes.

3. La Ley 14 de 1983 trajo consigo la modernización o actualización para el cobro del Impuesto Predial y puso fin a la

forma anarquizante en que se venía cobrando el Impuesto de Industria y Comercio.

4. El incremento obtenido en el municipio de Cartagena por concepto de estos tributos ha sido destinado para cubrir gastos de funcionamiento y refinanciar deudas de vigencias anteriores.

5. En el municipio de Cartagena, todavía predomina la tasa efectiva del 4 por mil sobre la propiedad, a pesar de que la ley estipula un margen del 12 por mil, esta tasa es relativamente baja para las necesidades que afronta el municipio.

6. Desde el punto de vista fiscal, el municipio de Cartagena ha mejorado y seguirá mejorando sus ingresos, gracias al incremento progresivo que registrará la Participación del Impuesto a las Ventas.

7. Con la Ley 11 de 1986 se espera modernizar la Administración municipal y que la comunidad participe en los asuntos locales.

## RECOMENDACIONES

1. Gravar con las menores tarifas, las actividades industriales y comerciales orientadas a la producción o comercialización de bienes de consumo popular, y con tarifas altas las actividades orientadas a la venta de licores y diversiones, lo mismo que las actividades industriales y comerciales orientadas a la producción o comercialización de bienes de consumo suntuario. Esta recomendación se hace en aras a la aplicación correcta del principio de Proporcionalidad del impuesto.

2. Para aliviar la carga impositiva que con fundamento en la Ley 14 de 1983 ocasiona el Impuesto de Industria y Comercio a los contribuyentes, se recomienda la implantación del sistema de pagos por cuotas diferidas y que esta medida obedezca a un acto administrativo debidamente establecido y no a algo de carácter opcional por parte del funcionario en turno, con esto se estaría aplicando el principio de la Comodidad de Adamm Smith.

3. Para mantener la debida información a los contribuyentes en materia de Impuesto de Industria y Comercio, recomendamos

a la Secretaría de Hacienda Municipal la elaboración de una Cartilla Guía en la cual se consigne toda la información necesaria sobre dicho impuesto.

4. Diversificar las tarifas del impuesto Predial según el uso o destinación económica de la propiedad, de tal forma que se establezca una jerarquización, que sirva de marco a la aplicación gradual y progresiva de las tarifas.

5. La valuación de la propiedad debe acercarse a su valor real, debido a que existe una gran diferencia entre el avalúo catastral y el valor de los bienes a precios reales.

6. Estimular las inversiones del sector público y del sector privado con recursos de los Impuestos de Industria y Comercio, Predial y a las Ventas, para alcanzar un mayor desarrollo de la ciudad y crear fuentes de empleo.

7. Vigilar el cumplimiento puntual de la norma que ordena al Ministerio de Hacienda transferir a los municipios las participaciones en el Impuesto sobre las Ventas partiendo de la base de seis cuotas bimestrales al año y obtener que el Tesorero Municipal haga oportunamente las gestiones necesarias para el cobro de estos recursos y para el desarrollo de las nuevas perspectivas de crédito que ahora pueden tener los fiscos municipales.

8. Impulsar los programas que debe adelantar la Escuel Superior de Administración Pública, ESAP, para la asesoría técnica-administrativa, la asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios y Conceja les municipales.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO RESTREPO, Delfín. Carrera Administrativa Participación Ciudadana y Administración Pública. ESAP. Bogotá, Marzo de 1984.

ALCALDIA MUNICIPAL DE CARTAGENA. Acuerdo 50 de 1983.

\_\_\_ Informe del Departamento de Hacienda. Sección Presupuesto. Cartagena, Octubre de 1983.

\_\_\_ Presupuesto. Cartagena, 1984-1986.

ALVIAR MARTINEZ, Oscar y Fernando ROJAS HURTADO. Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Editorial Temis. Bogotá, 1985.

ANIF. Carta Financiera No. 48. Bogotá, Enero-Marzo de 1981.

BERMUDEZ y VALENZUELA. Memorando Económico. Volumen No. 11. Bogotá, 1984

CASTRO, Jaime. Un Nuevo Municipio. Publicaciones y Audio visuales. Mingobierno. Bogotá, 1985.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Economía Colombiana. Nros. 141-142. Bogotá, Enero-Febrero 1983.

\_\_\_\_\_Economía Colombiana. No. 154. Bogotá, Febrero 1984.

FEDESARROLLO. Coyuntura Económica. Volumen XIII. No. 1. Bogotá, Marzo de 1983.

GERLOFF, Wilhelm y Firtz NEUMARK. Tratado de Finanzas. Tomo II. Editorial Ateneo. Buenos Aires, 1983.

MUSGRAVE, Informe. Bases para una Reforma Tributaria en Colombia. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1986.

QUIÑONES MONTEALEGRE, Antonio y Lucy CRUZ DE QUIÑONES. Nuevo Régimen del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia. Bogotá, 1986.

WIESNER, Bird. Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe Final de la Misión. Bogotá, 1985.

## ANEXO 1

LEY 12 DE 1986

(enero 16)

"por la cual se dictan normas sobre la cesión del Impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (I.V.A) y se reforma el Decreto 232 de 1983".

El Congreso de Colombia,

DECRETA :

Artículo 10.- A partir del 1o de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas de que tratan las leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del Impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes: A partir del 1o de julio de 1986, el 30,5% del producto anual del impuesto a las Ventas; en 1987, el 32,0%; en 1988, el 34,5%; en 1989, el 37,5%; en 1990, el 41,0%; en 1991, el 45,0%; en 1992 y, en adelante, el 50% del producto anual del Impuesto a las Ventas.

Parágrafo 1o.- Hasta el 30 de junio de 1986, la participación de las entidades territoriales en el Impuesto a las Ventas será la que establecen los literales a), b) y c) del artículo 1o del Decreto No 232 del 4 de febrero de 1983 y las retenciones serán las mismas que establece el artículo 2o de este Decreto.

Parágrafo 2o.- En las sobretasas temporales que se establezcan al Impuesto a las Ventas no tendrán participación las entidades territoriales.

Artículo 2o.- A partir del 1o. de julio de la vigencia fiscal de 1986 la participación en el impuesto a las Ventas será asignada así:

- a) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1992 para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los Departamentos, Intendencias y Comisarías.
- b) Un porcentaje adicional al establecido en el literal a) del presente artículo que crecerá progresivamente hasta 1982, para distribuir entre los Municipios de los Departamentos, Intendencias y Comisarías cuya población sea de menos de 100.000 habitantes.
- c) Un porcentaje para las Intendencias y Comisarías que será girado por la nación directamente a las tesorerías intendenciales y comisariales.
- d) Un porcentaje para los Departamentos, Intendencias y Comisarías, con destino a las Cajas Seccionales de Previsión o

para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

e) El 0.1% para la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, con destino a los programas de asesoría técnica-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios en los niveles departamental intendencial, comisarial y municipales, así como a los Diputados, Concejales, Consejeros Intendenciales y Consejeros Comisariales.

La Escuela Superior de Administración Pública, cumplirá esta función, directamente o mediante contratos con Universidades oficiales o privadas.

f) El 0.1% con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para atender, exclusivamente, a los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos catastrales en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, que será girado también bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 30.- El porcentaje a que se refiere el literal a) del artículo segundo será el siguiente: a partir del 1o de julio de 1986, el 25.8% del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 25.9%; en 1988, el 26.4%; en 1989 el 27.0%; en 1990 el 27.5%; en 1991 el 28.0%; en 1992, y en adelante el 28.5% del producto anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal b) del artículo segundo será el siguiente: a partir del 1o de julio de 1986, el

0.4% del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987, el 1.8%; en 1988 el 3.8%; en 1989 el 6.0%; en 1990 el 9.0%; en 1991 el 12.5%; en 1992 y, en adelante, el 16.8% del producto anual del impuesto a las ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal c) del artículo segundo será el siguiente: a partir del 1o de julio de 1986 el 0.7% del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987 el 0,6%; en 1988 el 0.6% y en 1989, 1990, 1991, 1992 y en adelante el 0.5% sin perjuicio de su participación en los términos de los literales a) y b) del artículo segundo de la presente ley.

El porcentaje a que se refiere el literal d) del artículo segundo será el siguiente: en 1986, el 3.5% del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987 el 3.5%; en 1988 el 3.5%; en 1989 el 3.8%; en 1990 el 3.8%; en 1991 el 3.8% y en 1992 y, en adelante, el 4% del producto anual del impuesto a las ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal f) del artículo segundo será girado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a partir del 1o de julio de 1986 y esta será su participación en el producto anual del impuesto a las ventas desde esta fecha en adelante.

El porcentaje a que se refiere el literal e) del artículo segundo será girado a la Escuela Superior de Administración Pública a partir del 1o de enero de 1987; y esta será su participación en el producto anual del impuesto a las ventas desde ésta fecha y en adelante.

Parágrafo.- Los municipios a que se refiere el literal b) del artículo segundo, tendrán en consecuencia, además de su participación, según el literal a), del mismo artículo, el incremento adicional que se establece en el inciso segundo del presente artículo.

Artículo 4o.- La distribución del porcentaje adicional para las poblaciones de que trata el literal b) del artículo segundo de la presente ley se hará entre los municipios en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

Para determinar el monto de la participación que corresponde a cada municipio de este grupo, se procederá en la siguiente forma:

De acuerdo con la proporción que represente la población de cada municipio dentro del total de la del grupo previsto en el respectivo literal b), se asigna el monto de la participación que le corresponde a dicho municipio. A este monto se le resta la magnitud que resulte de la siguiente operación matemática: valor total de los avalúos catastrales del municipio multiplicado por la diferencia entre la tarifa efectiva promedio del impuesto predial del grupo del literal b) y la tarifa efectiva del impuesto predial del municipio correspondiente.

Parágrafo 1o.- Entiéndase por tarifa efectiva promedio, del grupo comprendido en el literal b), el resultado de la división del total de los recaudos del impuesto predial por el valor total de los avalúos catastrales.

Parágrafo 2o.- Entiéndase por tarifa efectiva, del municipio, el resultado de la división del total de los recaudos del impuesto predial por el valor de los avalúos catastrales.

Parágrafo 3o.- Los cálculos de que trata el presente artículo serán elaborados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el primer bimestre de cada año, y deberán referirse al año inmediatamente anterior al de la vigencia fiscal dentro de la cual se hará la distribución del producto del impuesto a las ventas.

Los tesoreros municipales estarán obligados a informar al Ministerio de Hacienda el valor total de los recaudos por concepto del impuesto predial, sobretasa e intereses, del año inmediatamente anterior, antes del 20 de enero.

Parágrafo 4o.- De los avalúos catastrales de cada municipio, se excluirá el valor de la propiedad inmueble de la nación, el departamento y el municipio y la correspondiente a las instituciones exentas por normas concordatorias.

Parágrafo 5o.- Dentro de los recaudos del impuesto predial, se incluirán las sobretasas y los intereses de mora en el pago del impuesto predial y las sobretasas.

Parágrafo 6o.- En ningún caso la participación en cifras absolutas de los municipios podrá ser inferior a la suma que ellos reciban durante la vigencia de 1985.

Si alguno o algunos municipios reciben una cantidad inferior, tal faltante se tomará del porcentaje adicional con destino a los municipios de menos de 100.000 habitantes.

Artículo 5o.- La distribución de la participación del Impuesto a las ventas, de que tratan los literales a), b) y d) del artículo segundo de la presente ley, se hará proporcionalmente a la población de cada una de las entidades territoriales, y dentro de cada entidad territorial, en proporción a la población de cada municipio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo cuarto de la presente ley, para las poblaciones de menos de 100.000 habitantes.

sta el 25.8

Artículo 6o.- A partir de la vigencia de esta Ley, los municipios y el D.E de Bogotá, podrán continuar destinando hasta el 25.8% de los porcentajes establecidos en el inciso primero del artículo tercero de la presente Ley, para atender gastos de funcionamiento e inversión.

La diferencia entre este valor y el tope de la asignación de la participación del impuesto a las ventas prevista para cada año, deberán utilizarla exclusivamente en gastos de inversión.

Artículo 7o.- La proporción de la participación del impuesto a las ventas que el artículo sexto condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagueyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.
- b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- c) Construcción y conservación de carreteras veredales, ca

minos vecinales, puentes y puertos fluviales.

d) Construcción y conservación de centrales de transporte.

e) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.

f) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.

g) Casas de cultura.

h) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de feria.

i) Tratamiento y disposición final de basuras.

j) Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.

k) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalación deportivas y parques.

l) Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.

m) Pago de deuda pública interna y externa contraída para financiar gastos de inversión.

n) Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.

ñ) Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 80.- En los municipios donde la mayoría de la po

blación está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del impuesto a las ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del impuesto a las ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

Artículo 9o.- La ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, deberá ser vigilada por las oficinas de planeación de los departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan.

Artículo 10.- De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el impuesto a las ventas al D.E de Bogotá y a los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías, la nación hará las siguientes retenciones:

- 1. Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, el 30% a partir del 1o de julio de 1986.
- 2. Para municipios de más de 500.000 habitantes, el 50% a partir del 1o de julio de 1986.

Las sumas retenidas deberán ser giradas directamente por la nación a los Fondos Educativos Regionales FER del D.E de Bo

gotá o del territorio al que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo 11.- Del total de los recursos destinados por esta ley a los Fondos Educativos Regionales FER, no menos del 70% se destinará a atender los costos de los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos y el porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 12.- Las plantas de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales FER, previo certificado de disponibilidad presupuestal, deberán ser aprobadas mediante decreto del Gobierno Nacional que deberá llevar las firmas de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Cualquier nombramiento de personal docente o administrativo en los FER, por fuera de las plantas de personal, será de cargo del presupuesto de la entidad territorial respectiva y la Nación no asumirá los costos presentes o futuros que ello pueda presentar.

Artículo 13.- Revéstese al Gobierno nacional de facultades extraordinarias por el término de (1) año, contado a partir de la sanción de la presente Ley, para:

- a) Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas

y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley.

b) Asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata ésta Ley, o suprimirlas; y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada.

c) Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta Ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de éstas facultades y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación en el impuesto a las ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992.

Artículo 14. - Los municipios podrán celebrar contratos o convenios con entidades administrativas de los gobiernos nacional, departamental y municipales, para la realización de obras públicas o la prestación de algunos servicios públicos. Los convenios o contratos a que se refiere este artículo deberán ser coordinados por los departamentos, intendencias y comisarías a los cuales pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo 15.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer retenciones del incremento de la cesión del impuesto a las ventas, a que se refiere esta Ley, para atender el pago de las obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas. Dichas retenciones serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades acreedoras.

Parágrafo 1o.- Las entidades públicas acordarán previamente los saldos débitos con los municipios, mediante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si fuere necesario.

Parágrafo 2o.- Las obligaciones a que se refiere este artículo, deberán ser previamente certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 16. - El Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá a los municipios las participaciones en el impuesto a las ventas, sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiaciones de la respectiva Ley de presupuesto. El pago deberá hacerse dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo. El saldo pendiente de giro al finalizar cada vigencia fiscal deberá ser cancelado dentro de los primeros cuatro (4) meses de la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 1o.- Los acuerdos de gastos correspondientes a la cesión del impuesto a las ventas de que trata la presente Ley, se harán sobre la base del 80% del aforo que aparezca

en la Ley de Presupuesto.

Parágrafo 20.- Incurrirá en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, como la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones previstas por la ley Penal.

Artículo 17.- Los datos sobre población a que se refiere la presente Ley serán los correspondientes a las cifras más recientes elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Parágrafo.- Para efectos de ésta Ley, la actualización de los datos sobre población que haga el Departamento Administrativo Nacional de Estadística debe comprender la totalidad de municipios del país.

Artículo 18.- Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 19.- Dos (2) representantes y dos (2) senadores de las comisiones Terceras de la Cámara y el Senado, asesorarán al Ministerio de Hacienda en la revisión de los datos a que se refiere el parágrafo tercero del artículo cuarto de la presente Ley.

Artículo 20.- Para artículo transitorio el siguiente:

Para la vigencia fiscal de 1986, el Gobierno nacional liquidará la participación en el impuesto a las ventas sobre la base de la población de las entidades territoriales y tomará en cuenta, para la liquidación, las cifras más recientes de población, elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Artículo 21.- La presente Ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá D.E, a los

El Presidente del H. Senado

ALVARO VILLEGAS MORENO

El Presidente de la H. Cámara

MIGUEL PINEDO VIDAL

ANEXO 2

BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO

Artículo 59. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto a las Ventas. Para el efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria.

Posición arancelaria	Denominación de la Mercancía
01. 01	Caballos, asnos y mulos vivos. Excluidos los de polo y carrera.
01. 02	Animales vivos de la especie bovina, incluso los del género búfalo, excluidos los toros de lidia.
01. 03	Animales vivos de la especie porcina.
01. 04	Animales vivos de las especies ovina y caprina.
01. 05	Aves de corral, vivas.
01. 06	Otros animales vivos.
02. 01	Carnes y despojos comestibles de los animales

comprendidos en las posiciones 01.01 a 01.04, ambas inclusive, frescos, refrigerados o con gelados.

02. 02 Aves de corral muertos y sus despojos comestibles(excepto los hígados), frescos, refrigerados o congelados.
02. 03 Hígados de aves de corral, frescos, refrigerados, congelados, salados o en salmuera.
02. 04 Las demás carnes y despojos comestibles frescos, refrigerados o congelados.
02. 05 Tocino, con exclusión del que tenga partes magras(entreverado) grasas de cerdo y grasas de aves de corral sin prensar ni fundir, ni extraídas por medio de disolventes, frescos, refrigerados, congelados, salados o en salmuera, secos o ahumados.
02. 06 Carnes y despojos comestibles de cualquier clase(con exclusión de los hígados de aves de corral, salados o en salmuera, secos o ahumados)
03. 01 Pescados frescos, (vivos o muertos), refrigerados o congelados.
03. 02 Pescados secos, salados o salmuera; pescados ahumados, incluso cocidos antes o durante el ahumado.
03. 03 Crstáceos y moluscos (incluso separados de su caparazón o concha), frescos(vivos o muertos), refrigerados, congelados, secos,,salados o en

- salmuera; crustáceos sin pelar, simplemente cocidos en agua.
04. 01 Leche y nata, frescas, sin concentrar ni azucarar.
04. 03 Mantequilla.
04. 04 Quesos y requesón sin proceso de maduración.
04. 05 Huevos de ave y yemas de huevo, frescos, desecados o conservados de otra forma, azucarados o no.
04. 06 Miel natural.
04. 07 Productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otras posiciones.
05. 04 Tripas, vejigas y estómagos de animales (excepto los de pescado) enteros o en trozos.
05. 05 Desperdicios de pesacado.
05. 14 Ambar gris, castóreo, algalia y almizcle, can táridas y bilis, incluso desecados; sustancias animales utilizadas para la preparación de productos farmacéuticos, frescas, refrigeradas, congeladas o conservadas provisionalmente de otra forma.
05. 15 Productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otras posiciones; animales muertos de los capítulos 1 o 3, impropios para el consumo humano.
06. 01 Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces tuberosas, brotes y rizomas, en reposo vegetativo, en ve

getación o en flor.

06. 02 Las demás plantas y raíces vivas, incluidos los esquejes o injertos.
06. 03 Flores y capullos, cortados, para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma.
06. 04 Follaje, hojas, ramas y otras partes de plantas, hierbas, musgos y líquenes, para ramo o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma excepto las flores y capullos de la posición 06.03.
07. 01 Legumbres y hortalizas, en fresco o refrigeradas.
07. 02 Legumbres y hortalizas, cocidas o sin cocer, con geladas.
07. 03 Legumbres y hortalizas en salmuera o presentadas en agua sulfurosas o adicionadas de otras sustancias que aseguren provisionalmente su conservación, pero sin estar especialmente preparadas para su consumo inmediato.
07. 04 Legumbres y hortalizas, desecadas, deshidratadas, o evaporadas, incluso cortadas en trozos o rodajas o bien trituradas o pulverizadas sin ninguna otra preparación.
07. 05 Legumbres de vainas secas, desvainadas, incluso mondadas o partidas.
07. 06 Raíces de mandioca, arrurruz, salep, batatas, boniatos y demás raíces y tubérculos similares, ri

cos en almidón o inulina, incluso desecados o troceados; médula de sagú.

- 08. 01 Dátiles, plátanos, piñas(ananás), mangos, man  
 gostanes, aguacates, guayabas, cocos nueces del  
 Brasil, anacardos o marañones, frescos o secos,  
 con cáscara o sin ella.
- 08. 02 Agrios, frescos o secos.
- 08. 03 Higos, frescos o secos.
- 08. 04 Uvas y pasas.
- 08. 05 Frutos de cáscara(distintos de los comprendidos  
 en la posición 08.01), frescos o secos, incluso  
 sin cáscara o descortezados.
- 08. 06 Manzanas, peras y membrillos, frescos.
- 08. 07 Frutas de hueso, frescas.
- 08. 08 Bayas frescas.
- 08. 09 Las demás frutas frescas.
- 08. 10 Frutas cocidas o sin cocer, congeladas sin adi  
 ción de azúcar.
- 08. 11 Fruta conservadas provisionalmente(por ej, por  
 medio de gas sulfuroso, o en agua salada, azu  
 frada o adicionada de otras sustancias que ase  
 guren provisionalmete su conservación), pero im  
 propias para el consumo, tal como se presentan.
- 08. 12 Frutas desecadas(distintas de las comprendidas  
 en las posiciones 08.01 a 08.05, ambas inclusive).
- 08. 13 Cortezas de agrios y de melones, frescas, conge  
 ladas, presentadas en salmuera, en agua sulfuro  
 sa o adicionadas de otras sustancias que aseguren

provisionalmente su conservación o bien desecadas.

- 09. 02 Té.
- 09. 03 Yerba mate.
- 09. 04 Pimienta(del género"piper"), pimientos(de los géneros "capsicum" y "pimienta").
- 09. 05 Vainilla.
- 09. 06 canela y flores de canelero.
- 09. 07 Clavo de especia(frutas, clavillos y pedúnculos)
- 09. 08 Nuez moscada, macis, amomos y cardamomos.
- 09. 10 Tomillo, laurel, azafrán; las demás especias.
- 10. 01 Trigo y morcajo o tranquillón.
- 10. 02 Centeno.
- 10. 03 Cebada.
- 10. 04 Avena.
- 10. 05 Maíz.
- 10. 06 Arroz.
- 10. 07 Alforfón, mijo, alpiste y sorgo; los demás cereales.
- 11. 02 Grañones y sémolas, granos mondados, perlados partidos, aplastados o en copos, excepto el arroz de la posición 10.06; gérmenes de cereales, enteros, aplastados, en copos o molidos.
- 11. 04 Harinas de las legumbres de vainas secas comprendidas en la posición 07.05 o de las frutas comprendidas en el capítulo 8 del arancel de aduanas; harinas y sémolas de sagú y de las raíces y tubérculos comprendidos en la posición 07.06.

- 11. 05 Harina, sémolas y copos de patatas.
- 11. 07 Malta, incluso tostadas.
- 11. 09 Gluten de trigo, incluso seco.
- 12. 02 Harinas de semillas y de frutos oleaginosos, sin desgrasar, excepto la de mostaza.
- 12. 04 Remolacha azucarera(incluido en rodajas) en fresco, desdecada o en polvo; caña de azúcar.
- 12. 06 Lúpulo (conos y lupulino).
- 12. 07 Plantas, partes de plantas, frutos de las especies utilizadas principalmente en perfumería, medicina o en usos insecticidas, parasiticidas y análogos, frescos o,secos, incluso cortados, triturados o pulverizados.
- 12. 08 Raíces de achicoria, frescas o secas, incluso cortadas, sin tostar, algarrobas frescas o secas, incluso trituradas o pulverizadas; huesos de frutas y productos vegetales empleados principalmente en la alimentación humana, no expresados ni comprendidos en otras posiciones.
- 12. 09 Pajay cascabillo de cereales, en bruto, incluso picados.
- 12. 10 Remolachas, nabos, raíces forrajeras, heno,alfalfa, esparceta, trébol, coles forrajeras, altramuces, vezas y demás productos forrajeros.
- 14. 05 Productos de origen vegetal no expresados ni comprendidos en otras posiciones en bruto o limpiadas(en estado natural).
- 15. 01 Manteca, otras grasas de cerdo y grasas de aves

de corral prensadas, fundidas o extraídas por medio de disolventes, en bruto.

- 15. 06 Las demás grasas y aceites animales(aceites de pie de buey, grasas de huesos, grasa de desperdicios, etc), obtenidos por tratamiento de agua hirviendo.
- 15. 04 Grasas y aceites de pescado y de mamíferos marinos, en bruto.
- 15. 07 Aceites vegetales, fijos, fluidos o concretos, en bruto, diferentes al de oliva.
- 16. 01 Embutidos de carnes, de despojos comestibles o de sangre, excepto los empacados herméticamente (enlatados y al vacío).
- 16. 02 Otros preparados y conservas de carnes o de despojos comestibles diferentes a los ravioli, canelones, tortellini y análogos rellenos con carne y de los empacados herméticamente.
- 16. 03 Extractos y jugos de carnes; extractos de pescado, obtenidos por prensado.
- 16. 04 Preparados y conservas de pescado, incluido el caviar y sus sucedáneos, simplemente cocidos.
- 16. 05 Mariscos y demás crustáceos y moluscos preparados o conservados, simplemente cocidos.
- 18. 01 Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado.
- 18. 02 Cáscara, cascarilla, películas y residuos de cacao.
- 18., 03 Cacao en masa o en panes(pasta de cacao), inclu

so desgrasado.

- 19. 04 Tapioca, incluida la fécula de patata.
- 20. 01 Legumbres, hortalizas y frutas preparadas o conservadas en vinagre o en ácido acético, con o sin sal, especias, mostaza o azúcar, excepto las empacadas herméticamente(enlatadas y alvació)
- 20. 02 Legumbres y hortalizas preparadas o conservadas sin vinagre ni ácido acético, excepto las empacadas hermeticamente(enlatadas y al vacío).
- 20. 03 Frutas congeladas, con adición de azúcar.
- 20. 04 Frutas, cortezas de frutas, plantas y sus partes, confitadas con azúcar(almibaradas, glaseadas, escarchadas), excepto las empacadas herméticamente (enlatadas y al vacío).
- 20. 05 Purés y pastas de frutas, compotas, jaleas y mermeladas, obtenidos por cocción, con o sin adición de azúcar, excepto los empacados hermeticamente (enlatadas y al vacío).
- 20. 06 Frutas preparadas o conservadas de otra forma con o sin adición de azúcar o de alcohol, excepto las empacadas herméticamente.
- 20. 07 Jugos de frutas(incluidos los mostos de uvas) o de legumbres y hortalizas, sin fermentar, sin adición de alcohol, con o sin adición de azúcar, en estado natural.
- 21. 02 Extractos o esencias de café, de té o de yerba mate y preparaciones a base de estos extractos

y esencias; achicoria tostada y demás sucedáneos de café tostado y sus extractos.

- 21. 03 Harina de mostaza.
- 21. 06 Levaduras naturales, vivas o muertas; levaduras artificiales preparadas.
- 21. 07 Preparados alimenticios no expresados ni comprendidos en otras posiciones siempre y cuando se encuentren en estado natural aunque hayan sufrido un proceso elemental para su simple conservación o aprovechamiento.
- 22. 01 Agua, aguas minerales, aguas gaseosas, hielo y nieve.
- 23. 01 Harinas y polvos de carne y de despojos, de pescados, de crustáceos o moluscos, impropios para la alimentación humana; chicharrones.
- 23. 02 Salvados, mayuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de los granos, cereales y de leguminosas.
- 23. 03 Pulpas de remolacha, bagazos de caña de azúcar y otros desperdicios de la industria azucarera; heces de cervecería y de destilería; residuos de la industria del almidón y residuos análogos.
- 23. 04 Tortas, orujo de aceitunas y demás residuos de la extracción de aceites vegetales, con exclusión de las borras o heces.
- 23. 05 Heces de vinos; tártaro bruto.
- 23. 06 Productos de origen vegetal del tipo de los que se utilizan en la alimentación de los animales

no expresados ni comprendidos en otras posiciones.

- 24. 01 Tabaco en rama o sin elaborar; desperdicios de tabaco.
- 25. 01 Sal gema, sal de salinas, sal marina, sal de mesa, cloruro sódico puro; aguas madres de salinas; agua de mar, en estado natural.
- 25. 02 Piritas de hierro sin tostar.
- 25. 03 Azufre en estado natural o en bruto.
- 25. 04 Grafito natural.
- 25. 05 Arenas naturales de cualquier clase, incluso coloreadas, con exclusión de las arenas metalíferas clasificadas en la posición 26.01.
- 25. 06 Cuarzo(excepto las arenas naturales); cuarcita, en bruto, desbastadas o simplemente troceada por aserrado.
- 25. 07 Arcillas(caolín, bentonita, etc), excepto las arcillas dilatadas de la posición 68.07, andalucita, cianita, silimanita, incluso calcinadas; mulitas; tierras de chamota y de dinas.
- 25. 08 Creta.
- 25. 10 Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales, apatito y cretas fosfatadas.
- 25. 14 Pizarra, en bruto, exfoliada; desbastada o simplemente troceada por aserrado.
- 25. 16 Granito, pórfido, basalto, arenisca y otras piedras de talla o de construcción en bruto.

- 25. 17 Cantos y piedras triturados(incluso tratados térmicamente), gravas, macadam alquitranado, de los tipos generalmente utilizados para el hormigonado y para la construcción de carreteras, vías férreas u otros balastos; pedernal y guijarros, incluso tratados térmicamente; gránulos y fragmentos y polvo de las piedras de las posiciones 25.15 y 25.16.
- 25. 21 Castinas y piedras utilizables en la fabricación de cal o de cemento.
- 25. 22 Cal ordinaria (viva o apagada).
- 25. 24 Amianto(asbesto)
- 26. 01 Minerales metalúrgicos, incluso enriquecidos; pirritas de hierro tostadas(Cenizas de pirita), siempre y cuando los bienes de esta posición se encuentren en bruto.
- 26. 02 Escorias, bataduras y otros desperdicios de la fabricación del hierro y del acero.
- 26. 03 Cenizas y residuos(distintos de los de la posición 26.02), que contengan metal .
- 26. 04 Otras escorias y cenizas, incluidas las cenizas de algas (fucos).
- 27. 01 Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos análogos obtenidos a partir de la hulla.
- 27. 02 Lignitos y sus aglomerados.
- 27. 03 Turba(incluida la turba para cama de animales) y sus aglomerados.
- 27. 04 Coques y semicoques de hulla, de lignito y de

turba aglomerados o no.

- 27. 09 Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos.
- 27. 11 Gas natural conducido por tubería y butanos y propanos no mezclados.
- 27. 15 Betunes naturales y asfaltos naturales; pizarras y arenas bituminosas; en estado natural, rocas asfálticas en estado natural.
- 27. 17 Energía eléctrica.
- 29. 01 Butanos.
- 37. 05 Placas, películas sin perforar y películas perforadas (distintas de las cinematográficas), impresionadas y reveladas, negativas o positivas.
- 37. 07 Películas cinematográficas impresionadas y reveladas, positivas o negativas, con registro de sonido o sin él o con registro de sonido solamente. Todas ellas de producción del artista.
- 41. 01 Pielés en bruto (frescas, saladas, secas, encaladas, piqueladas), incluidas las pieles de ovino.
- 44. 01 Leña.
- 44. 02 Carbón vegetal (incluido el carbón de cáscaras y huesos de frutas), esté o no aglomerado.
- 44. 03 Madera en bruto, incluso descortezada o simplemente desbastada.
- 44. 04 Madera simplemente escuadrada.
- 44. 05 Madera simplemente aserrada en sentido longitudinal, cortada en hojas o desenrollada, de más de 5 milímetros de espesor.

- 44. 07 Traviesas de maderas para vías férreas.
- 44. 28 00.11 Adoquines de madera.
- 45. 01 Corcho natural en bruto; corcho tritutado, granulado o pulverizado.
- 48. 01 05.02 Papel de seguridad para billetes.
- 49. 04 Música manuscrita, con o sin ilustraciones.
- 49. 06 Planos de arquitectura, de ingeniería y otros planos y dibujos industriales, comerciales y similares, obtenidos a mano o por reproducción fotográfica sobre papel sensibilizado; textos manuscritos o mecanografiados.
- 49. 07 Sellos de correos, timbres fiscales y análogos, sin obliterar, de curso legal o destinados a tener curso legal en el país de destino; papel timbrado, billetes de banco, títulos de acciones o de obligaciones y otros títulos similares, incluidos los talonarios de cheques y análogos, solo cuando se hagan transacciones de los mismos como especies venales o títulos valores.
- 50. 01 Capullos de seda propios para el devanado.
- 50. 02 Seda cruda (sin torcer).
- 53. 01 Lana sin cardar ni peinar.
- 53. 02 Pelos finos u ordinarios sin cardar ni peinar.
- 53. 05 Lana y pelos(finos u ordinarios) cardados o peinados.
- 54. 01 Lino en bruto(mies de lino), enriado, espadado, rastrillado(peinado) o tratado de otra forma, pero sin hilar.

54. 02 Ramio en bruto, descortezado, desgomado, rastrillado(peinado) o tratado de otra forma, pero sin hilar.
55. 01 Algodón sin cardar ni peinar.
55. 02 Linters de algodón.
55. 04 Algodón cardado o peinado.
57. 01 Cáñamo("cannabis sativa")en rama, enriado agrado, rastrillado(peinado) o trabajado de otra forma, pero sin hilar.
57. 02 Abaca(cáñamo de manila o "musa textiles")en rama rastrillado(peinado) o trabajado de otra forma.
57. 03 Yute y demás fibras textiles del liber no expresadas ni comprendidas en otra posición, en bruto, descortezadas o tratadas de otro modo pero sin hilar.
57. 04 Las demás fibras textiles vegetales en rama o trabajadas, pero sin hilar.
71. 05 Plata y sus aleaciones(incluso la plata dorada y la plata platinada), siempre y cuando se encuentre en bruto y sin alear o aleada en estado natural.
71. 07 Oro y sus aleaciones(incluso el oro platinado), siempre y cuando se encuentre en bruto y sin alear o aleado en estado natural.
71. 09 Platino y metales del grupo del platino y sus aleaciones, siempre y cuando se encuentre en bruto y sin alear o aleado en estado natural.
72. 01 Monedas (de uso legal).
74. 01 Matas cobrizas.

- 75. 01 Matas, "speis" y otros productos intermedios de la metalurgia del níquel; níquel en bruto (con exclusión de los ánodos de la posición 75.01).
- 76. 01 Aluminio en bruto.
- 77. 01 Magnesio en bruto.
- 77. 04 Berilio (glucinio) en bruto.
- 78. 01 Plomo en bruto (incluso argentífero) sin alear o aleado en estado natural.
- 79. 01 Cinc en bruto sin alear o aleado en estado natural.
- 80. 01 Estaño en bruto sin alear o aleado al natural.
- 81. 01 Wolframio (tugsteno), en bruto sin alear o aleado en estado natural.
- 81. 03 Tantalio en bruto.
- 81. 04 Otros metales comunes, en bruto.
- 93. 03 Armas de guerra (distintas de las comprendidas en las posiciones 93.01 y 93.02).
- 99.01 Cuadros, pinturas y dibujos realizados totalmente a mano, con exclusión de los dibujos industriales de la posición 49.06 y de los artículos manufacturados decorados a mano.
- 99. 02 Grabados, estampas y litografías originales.
- 99. 03 Obras originales del arte estatuario y escultórico, de cualquier materia.
- 99. 04 Sellos de correos y análogos, timbres fiscales y similares.
- 99. 05 Colecciones y especímenes para colecciones de zoología, botánica, mineralogía y anatomía.