



1

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

CARTAGENA - COLOMBIA

(Sur América)

Cartagena, 26 de Noviembre de 1986.

Señores Miembros
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Presente.

El trabajo de grado "Impacto de la Ley 14/83 sobre la Situación Fiscal de los Municipios Bolívarense" realizado por la egresada Nereyda Arias Castro, es en mi opinión un esfuerzo bien orientado que permite la correcta ilustración acerca de tan trascendental acto administrativo. En Efecto, el contenido y la orientación metodológica del trabajo, hacen de éste una pieza importante en la ardua tarea de familiarización de la opinión pública con el procedimiento que va a permitir oxigenar financieramente a los entes municipales otorgándoles mayor autonomía en su vida política-administrativa.

Por lo anterior conceptúo que el trabajo en mención cumple con las exigencias institucionales para ser considerado requisito de grado de la egresada Nereyda Arias.

Cordialmente,

DABLO SERPA ALVAREZ
Jurado.



Universidad de Cartagena

Cartagena-Colombia

(Sur América)

Cartagena, 20 de Noviembre de 1986

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

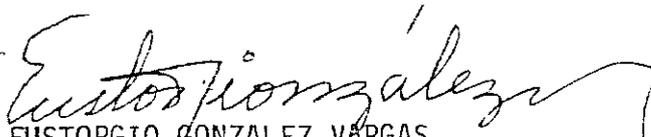
Apreciados colegas:

Me permito por medio de la presente rendir favorablemente el concepto sobre el trabajo de grado: "IMPACTO DE LA LEY 14/83 SOBRE LA SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS BOLIVARENSES"; elaborado por la egresada del Programa de Economía: NEREYDA ARIAS CASTRO.

El tema es una innovación para la Facultad y de gran utilidad para la administración pública. Es importante para quienes tienen que ver con el manejo de la cosa pública a nivel municipal, que conozcan el texto y el espíritu de la Ley, para que con su aplicación estricta generen mayores ingresos para la región, y desde luego para la ejecución de un mejor Presupuesto de Gastos e Inversión. Sin objeciones, el estudio reúne los parámetros que exigen los reglamentos de la Facultad para que se acepte como tesis de grado y la egresada Arias Castro pueda optar al título de Economista.

La felicito sinceramente y le auguro los mejores éxitos en el ejercicio profesional.

Cordialmente,


EUSTORGIO GONZALEZ VARGAS
Profesor Titular

bfdz.

T
336.2
A-41

ES. 1

S C I B

IMPACTO DE LA LEY 14/83 SOBRE LA SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS BOLIVARENSES



NEREYDA ARIAS CASTRO

Tesis de Grado presentada al Comité de Graduación como requisito para obtener el título de ECONOMISTA

Asesor : Dr. Luis A. Lora Sfer

58938

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
CARTAGENA, OCTUBRE 24 DE 1986

IMPACTO DE LA LEY 14/83 SOBRE LA SITUACION FISCAL DE LOS
MUNICIPIOS BOLIVARENSES

RECTOR : DR. LUIS H. ARRAUT E.
SECRETARIO GENERAL : DR. MANUEL SIERRA NAVARRO
DECANO : DR. ALFONSO OSORIO RICO
VICE-DECANO : DR. EUSTORGIO GONZALEZ VERGARA
SECRETARIO ACADEMICO : DRA. MARTHA FERNANDEZ GUERRERO
ASESOR : DR. LUIS A. LORA SFER

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA ECONOMIA
CARTAGENA, OCTUBRE DE 1986

Cartagena, Octubre 24 de 1986

Señores

MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Cartagena

Ciudad

Por medio de la presente hago entrega del trabajo realizado como tesis de grado para obtener el título de ECONOMISTA, titulado " IMPACTO DE LA LEY 14/83 SOBRE LA SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS BOLIVARENSES ", con el fin de ser sometido a estudio y aprobación por este comité.

Atentamente,


~~NEREYDA ARIAS CASTRO~~

Cartagena, Octubre 24 de 1986

Señores

COMITE DE GRADUACION

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Cartagena

Ciudad

Distinguidos señores :

Atentamente me permito comunicarles que he asesorado el trabajo de grado titulado " IMPACTO DE LA LEY 14/83 SOBRE LA SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS BOLIVARENSES ", elaborado por la egresada NEREYDA ARIAS CASTRO, el cual se refiere a un tema de gran actualidad para la administración pública y que por primera vez se trata de evaluar en su aplicación concreta en el departamento de Bolívar.

Es además meritorio este trabajo porque ha acudido a la fuente primaria en información y ésta además de ser actualizada es fidedigna lo que le da una gran calidad y confiabilidad al trabajo. Por otro lado, este trabajo será aplicado en su totalidad por parte de la secretaría de Hacienda Departamental en su actual programa de aseso

ría a los municipios bolivarenses en la aplicación de dicha ley.

Las conclusiones a los que ha llegado muestran una cruda realidad:

La ley 14 no ha causado ningún impacto positivo para el fortalecimiento a los fiscos municipales en el departamento de Bolívar ,Esta conclusión es un buen punto de partida para la actual política del Gobierno Departamental en este sentido.

Me satisface mucho que los efresados de nuestra facultad comiencen a trabajar los temas que verdaderamente tienen un mérito económico, son prácticos y son de gran utilidad para las instituciones nuestras.

De ustedes atentamente,



LUIS LORA SFER

Asesor

**IMPACTO DE LA LEY 14/83 SOBRE LA SITUACION FISCAL DE LOS
MUNICIPIOS BOLIVARENSES**

NEREYDA ARIAS CASTRO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
CARTAGENA, OCTUBRE 24 DE 1986

TABLA DE CONTENIDO

Pag.

- 0.0 INTRODUCCION
- 0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
- 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA
 - 0.2.1 Formal
 - 0.2.1.1 En el Tiempo
 - 0.2.1.2 En el Espacio
 - 0.2.2 Material
 - 0.2.2.1 Variable Dependiente
 - 0.2.2.2 Variable Independiente
- 0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION
 - 0.3.1 Objetivo General
 - 0.3.2 Objetivos Especificos
- 0.4 IMPORTANICA
- 0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS
 - 0.5.1 Hipótesis General
 - 0.5.2 Hipótesis del Trabajo
- 0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

- 0.6.1 Definiciones Conceptuales
- 0.7 MARCO TEORICO
- 0.8 METODOLOGIA
- 0.8.1 Tipo de Problema a Investigar
- 0.8.2 Diseño de la Investigación



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
 Fernández de Madrid
 Universidad de Cartagena

- 1. LEY 14 DE 1983 (JULIO 6)
- 2. ANTECEDENTES Y PROPOSITO DE LA LEY 14 DE 1983
 - 2.1 ANTECEDENTES DE LA LEY 14 DE 1983
 - 2.2 ALGUNOS ASPECTOS DEL DESEQUILIBRIO FISCAL DE LAS FINANZAS REGIONALES EN COLOMBIA
 - 2.2.1 Area del transporte, comunicación y movilidad
 - 2.2.2 Area de Vivienda
 - 2.2.3 Salud y Nutrición
 - 2.2.4 Educación
 - 2.2.5 Seguridad Social
- 3. PRONOSTICOS DE INCREMENTOS DE INGRESOS DE LA LEY 14 DE 1983
 - 3.1 IMPACTO ESTIMADO DE LA LEY SOBRE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

- 3.1.1 Impuesto Predial
- 3.1.2 Impu-sto de Industria y Comercio
- 3.1.3 Impuesto de Avisos y Tableros
- 3.1.4 Impuesto municipal de circulación y tránsi
to y de timbre sobre vehículos automotores

3.2 IMPACTO ESTIMADO DE LA LEY SOBRE LOS IMPUESTOS
DEPARTAMENTALES

- 3.2.1 Impuesto al Consumo de Cigarrillo
- 3.2.2 Impuesto al Consumo de Licores
- 3.2.3 Impuesto y Subsidio a la Gasolina Motor
- 3.2.4 Impuesto a las Apuestas Permanentes

4. EVALUACION DEL IMPACTO REAL DE LEY 14 A NIVEL
NACIONAL

4.1 INTRODUCCION

4.2 IMPACTO REAL DE LA LEY 14 EN LOS MUNICIPIOS
COLOMBIANOS

- 4.2.1 Impuesto Predial
- 4.2.2 Impuesto de Industria y Comercio
- 4.2.3 Impuesto de Avisos y Tableros
- 4.2.4 Impuesto de Circulación y Tránsito

4.3 IMPACTO REAL DE LA LEY 14 EN LOS DEPARTAMEN
TOS , INTENDENCIAS Y COMISARIAS

- 4.3.1 Impuesto a los Licores

- 4.3.2 Impuesto de Timbre a Vehículos Automotores
- 4.3.3 Impuesto al Consumo de Cigarrillo
- 4.3.4 Impuesto al consumo y subsidio a la gasolina
- 4.4 IMPACTO GLOBAL REAL DE LA LEY 14

5. COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS DE EL CARMEN DE BOLIVAR, MAHATES, SIMITI ANTES Y DESPUES DE LA APLICACION DE LA LEY 14/83 : AÑOS 1982 - 1983 - 1984 - y 1985

6. ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS DE EL CARMEN DE BOLIVAR, MAHATES, SIMITI ; DURANTE EL PERIODO 1982 a 1985

6.1 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS EN EL CARMEN DE BOLIVAR

6.2 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS DE MAHATES

6.3 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS DE SIMITI

7. ANALISIS DE LOS FACTORES POSITIVOS Y ADVERSOS PARA UNA BUENA APLICACION DE LA LEY 14/83

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 CONCLUSIONES GENERALES

8.2 RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

LISTA DE TABLAS

	Pag.
TABLA 1. Participación de los Ingresos Tributarios totales	75
TABLA 2. Impuestos departamentales y municipales , 1967-1981 (millones de pesos de 1970)	78
TABLA 3. Mayores ingresos municipales .Impuesto Predial - millones de pesos de 1983	80
TABLA 4. Mayores ingresos municipales. Impuesto de Industria y Comercio , 1984 (Millones de pesos de 1983)	88
TABLA 5. Mayores ingresos . Impuestos Vehículos 1984 (millones de pesos en 1983)	91

TABLA 6. Mayores ingresos departamentales , Im
 puesto y Subsidio a la Gasolina , 1985
 (millones de pesos) 96

TABLA 7. Municipios mayores o menores ingresos
 1984 (millones de pesos de 1983) 99

TABLA 8. Departamentos, Intendencias y Comisarias
 Mayores o Menores Ingresos, 1984 (millo
 nes de pesos de 1983) 100

TABLA 9. Efecto de la Ley 14 a nivel municipal
 (miles de pesos corrientes). 104

TABLA 10. Efecto de la Ley 14 a nivel departamentos,
 intendencias y comisarias 107

TABLA 11. Recaudo de los Impuestos municipales
 El Carmen de Bolívar 110

TABLA 12. Recaudo de los Impuestos municipales Ma
 hates (en miles de pesos) 111

TABLA 13. Recaudo de los Impuestos municipales Si
 mití (en miles de pesos) 112

0.0 INTRODUCCION

Se considera que en el marco de la estrategia de los últimos gobiernos de apoyar una mayor descentralización administrativa que le dé una mayor autonomía a las regiones, el surgimiento de la Ley 14 de 1983 se constituye en uno de los pilares fundamentales de este esfuerzo descentralizador.

Con base en una evaluación realizada por la Contraloría General de la República y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), sobre la aplicación de esta Ley en algunos municipios del país, me propongo hacer un análisis, en primer lugar del espíritu y dimensiones de la Ley, en segundo lugar de los efectos de esa Ley en esos municipios analizados por la Contraloría y el departamento Nacional de Planeación y en tercer lugar determinar si en el caso concreto del departamento de Bolívar se ha iniciado o no la aplicación de esta Ley. Además considerar los aspectos cuantitativos y cualitativos relacionados con la aplicación de la mencionada norma.

17

Por último me propongo con base en las conclusiones a las que llegue, formular algunas recomendaciones concretas que puedan implementarse en el departamento de Bolívar.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es la Ley 14 de 1983 la verdadera solución requerida por los municipios colombianos para mejorar sus ingresos fiscales con miras al logro de un mayor desarrollo económico y social .

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Formal

0.2.1.1 En el Tiempo

El estudio se realizará con base en información obtenida del período 1982 - 1985.

0.2.1.2 En el Espacio

Se seleccionó una muestra de tres (3) municipios bolivarenses para llevar a cabo este estudio. Estos municipios son: El Carmen de Bolívar, Mahates y Simití.

0.2.2 Material

0.2.2.1 Variable Dependiente

Ingresos Fiscales

0.2.2.2 Variable Dependiente

La Ley 14 de 1983

0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.3.1 Objetivo General

Eyalar el impacto que la Ley 14/83 ha producido en la si-
tuación de los ingresos fiscales de los municipios Bóliva-
renses.

0.3.2 Objetivos Específicos

- Analizar el grado administrativo y operativo en que se
ha aplicado la Ley 14/83 en los municipios bôlivarenses
- Recopilar y analizar los datos sobre los ingresos fisca-
les de los municipios de la muestra durante los dos años
anteriores a la aplicación de la Ley 14/83.

estos dependerán de su correcta y total aplicación para lo cual se requiere una buena administración de los Municipios.

Con este estudio se pretende evaluar el grado de aplicación de la Ley en los Municipios Bolivarenses y las razones por las cuales no se han logrado los resultados esperados en algunos aspectos, lo cual es casi seguro está sucediendo en el caso Bolivarense.

Como consecuencia de este análisis se formularán las recomendaciones que puestas en práctica llevarían al logro de los objetivos propuestos por la Ley. Aquí radica la importancia de este estudio.

0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.5.1 Hipótesis General

La aplicación de la Ley 14 contribuye al fortalecimiento de los ingresos municipales por concepto de impuestos.

0.5.2 Hipótesis del Trabajo

El impacto de la aplicación de la Ley 14/83 contribuye al fortalecimiento de los ingresos municipales por concepto de impuestos.

0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

0.6.1 Definiciones Conceptuales

Municipio:

El municipio es dentro de todo país una célula espontánea, creada por razón de la agrupación de las necesidades locales. Se encuentran bajo la tutela de los departamentos en el aspecto de planeación y coordinación de servicios y el desarrollo regional; tienen autonomía para la gestión de los intereses locales.

Su representante legal o máxima autoridad es el Alcalde.

Impuestos Municipales:

Son gravámenes establecidos por la Ley para que sean pagados por las personas naturales y jurídicas radicadas en el municipio. Los impuestos municipales establecidos por la Ley en Colombia son:

Impuesto Predial: Son los gravámenes establecidos por la Ley, y que deben ser pagados por las personas naturales y jurídicas sobre el valor de los bienes inmuebles, maquinaria y demás bienes muebles que son susceptibles de explotación industrial.

Impuesto de Industria y Comercio y Avisos Tableros: Son tributos impuestos a las entidades comerciales, industriales y de servicios que funcionan en los municipios. El impuesto de Industria y Comercio se pagará con base en los ingresos brutos obtenidos y el impuesto de Avisos y Tableros se aplicará a la propaganda realizada a través de avisos y carteles con fines comerciales ubicados en sitios públicos.

Impuesto de Circulación y Tránsito y Timbre sobre Vehículos Automotores: Es el gravamen que le corresponde pagar a las personas particulares y entidades gubernamentales, propietarios de vehículos por concepto de placas, matrículas, tras paso, revisiones, licencias, avisos guías.

Ingresos Fiscales del Municipio:

Son las recaudaciones realizadas por la tesorería del Municipio por concepto de los gravámenes estipulados a las personas jurídicas y naturales radicados en las respectivas circunscripciones y que son autorizados por la Ley.

Estos gravámenes recaudados por cada Municipio son:

Impuesto Predial, Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros, Impuestos de Circulación y Tránsito y de Timbre

sobre vehículos automotores.

También forman parte de los ingresos fiscales del Municipio las transferencias del Gobierno Nacional por la participación de los Municipios en el recaudo nacional del impuesto a las ventas.

La Ley 14 de 1983: Es una Ley del Congreso de la República, del 6 de julio de 1983, por la cual se fortalecen los Fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Esta Ley propuesta por la misión de Finanzas Intergubernamentales persigue que los municipios generen y administren sus propios recursos.

0.6.2 Definiciones Operacionales

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Ingresos Fiscales del Municipio	Impuesto Predial, Impuesto Industria, y Comercio, Impuestos Avisos y Tableros, Impuesto Circulación Y Tránsito.	Presupuestos Municipales.
Ley 14 de 1983	Texto Ley 14 de 1983	Anales del Congreso

0.7 MARCO TEORICO

En la economía capitalista moderna la presencia de Keynes en la década de 1930 introdujo el concepto de intervencionismo de Estado para la regulación de las fuerzas económicas y su correcta orientación hacia el desarrollo de todos los sectores de la economía y la ampliación de la cobertura del bienestar social, realidad posible en primer lugar a través del mantenimiento del pleno empleo y de la redistribución del ingreso por vías fiscales.

Esta concepción Keynesiana fortaleció al Estado y a la Administración Pública, la cual para lograr los propósitos de equilibrio social y redistribución deberá adecuarse tributariamente en sus diferentes niveles.

El hecho tributario, como el conjunto de normas y procedimientos fiscales ha venido perfeccionando en Colombia y ha pasado por varias etapas que han correspondido a la evolución misma de la realidad doctrinaria y política de la Nación.

Esta realidad tributaria del país ha sido básica en su desarrollo y así tenemos como en su primera etapa, la Colonial, la tributación centralista orquestada desde la metrópolis, permitió que nuestro país cumpliera estrictamente



su papel de Colonia, pero a su vez este mismo hecho tributario dá las bases y los mecanismos para la iniciación del mismo proceso político de la emancipación.

Durante la segunda etapa tributaria de nuestro país que se inicia con la República se impuso el caos y la no continuidad de la política tributaria como consecuencia del mismo caos político. Es una época en la cual se continúa con los fuertes tributos impuestos a una base muy reducida de los agentes económicos, pues los hacendistas de la época consideraban que el incremento tan necesario de los ingresos fiscales del Estado eran más factibles y prácticos conseguirse a través de los préstamos Internacionales que aumentando la base tributaria previo un estudio de fondo de las posibilidades de la economía en este sentido.

En este siglo a partir de 1923 Hacienda Pública, podemos decir que comienza la tercera etapa tributaria de nuestro país la cual se ha configurado a través de una serie de reformas tributarias que han tratado de perfeccionar la legislación tributaria, pero que en últimas parece que no se ha tenido suerte a la aplicación real de la base tributaria respecto a la totalidad de los agentes económicos susceptibles de ser gravados. En este sentido la Reforma Tributaria de 1974, trató de ser agresiva, pero adoleció de medidas complementarias que impidieron la evasión de la declaración real de las riquezas patrimonial de los colombianos. En esta etapa tributaria se ha tratado de descentralizar la

política tributaria para tratar de ejecutar en mejor forma el cobro de los tributos comprometiendo más decididamente a los departamentos y Municipios en esta tarea. No se trata de la creación de nuevos impuestos Municipales o Departamentales, pues todo impuesto es Nacional, sea de renta, predial o de industria y Comercio. El esfuerzo fiscal de una comunidad es monolítico, es integral frente al Estado sea que éste para su recaudo se encuentre organizado en Municipios, departamentos o Nación. Esto da sentido al concepto moderno de Estado-Nación, que se concreta en su forma más pura en el hecho tributario.

Este intento de descentralización tributaria es saludable para el Estado Colombiano e indudablemente le suministrará mayores fuentes de ingreso tributario para llevar a cabo su política de equilibrio social y redistribución del ingreso por la vía fiscal.

Desde el punto de vista de legislación tributaria orientada hacia la descentralización fiscal y el fortalecimiento de los fiscos Departamentales y Municipales tenemos que en 1888, por medio de la Ley 149 se crea el Impuesto Predial, el cual viene a ser el más antiguo de los actuales impuestos recaudados por los Municipios Colombianos las leyes 20 de 1908, 88 de 1910, 4 de 1913 y 34 de 1920 perfeccionan el impuesto de Industria y Comercio y para cobrarlo autori

za al Consejo Municipal de Bogotá y la Ley 84 de 1915 extendió la facultad para su recaudo al resto de Municipios del país.

La Ley 97 de 1913 le da vida al impuesto de Circulación y Tránsito en el país; el impuesto de Timbre Nacional lo crea la Ley 2a. de 1976 y su decreto reglamentario 3674 de 1981 siendo este el más reciente.

No bastando con esta serie de tributos y las seis (6) Reformas efectuadas en el país cuales son la de 1931-1935-1960-1967-1974-1982 de 1983 que han venido creando nuevos impuestos sobre las rentas y bienes particulares y gubernamentales; al igual que encargar de la regulación de los mismos a entidades del gobierno, para ejercer un mejor control. Aún no se ha podido lograr tal vez, por la falta del elemento administrativo en su interior.

Es de anotar que dicho elemento se ha venido tratando de implementar sin éxito hasta el momento. Por todo lo anteriormente anotado y teniendo en cuenta el debilitamiento en que ha caído los Ingresos Tributarios a nivel nacional comprativamente con los gastos de sostenimiento de la administración Pública y buscando un bienestar para la sociedad fue presentada al Congreso por el Gobierno Nacional el proyecto de Ley encaminada al fortalecimiento de

los fiscos Departamentales y Municipales generándose grandes polémicas y expectativas alrededor de ésta; es de resaltar que eminentes estudiosos de la materia en nuestro país centraron su atención en ella posteriormente y después de investigaciones y reestructuraciones fue aprobada y dada a conocer el día 6 de Julio de 1983 llevando por nombre Ley 14 de 1983 o Ley del Fortalecimiento de los Fiscos Departamentales y Municipales, la cual es el objeto de nuestro estudio el cual se centrará en el análisis del impacto que ha tenido al interior de los Municipios Bolivarenses.

0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de Problema a Investigar

Es un problema de tipo teórico cuyo tratamiento conlleva a la solución de algunos asuntos o a la tarea de decisiones para el desarrollo de estrategias de tipo administrativo con efectos económicos, lo cual permite afirmar que el problema configura una investigación aplicada.

0.8.2 Diseño de la Investigación

Esta es una investigación descriptiva en cuanto trata de conocer y analizar la incidencia de una norma sobre un he

cho de la administración pública y es explicativa por cuanto trata de explicar las causas de un menor o mayor ingreso fiscal de los Municipios. Estos niveles de conocimiento propios de una investigación aplicada forman parte de un diseño no experimental de investigación.

Resumiendo se puede afirmar que el problema de investigación es de tipo teórico con propósitos aplicados que se apoyan en un nivel de conocimiento descriptivo y explicativo y que estructura un diseño básico de investigación no experimental.

En el desarrollo de la investigación se utilizarán para la recolección de la información básica las técnicas de entrevistas y uso de fuentes secundarias.

1. LEY 14 DE 1983 (JULIO 6)

POR LA CUAL SE FORTALECEN LOS FISCOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

Normas sobre Catastro, Impuesto Predial e Impuesto de Renta y Complementarios.

ARTICULO 1°. El avalúo catastral de todos los inmuebles se actualizará durante el año de 1983. Pa este efecto el último avalúo vigente se reajustará en un diez por ciento (10%) anual acumulado, año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha. El período del reajuste no podrá exceder de 15 años.

El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y las Oficinas de

Catastro de Cali, Medellín y Antioquia incorporarán dichas modificaciones en los registros catastrales.

ARTICULO 2°. Para los predios rurales, el reajuste previsto en el artículo anterior surtirá efectos fiscales, así: para 1983 el 50% de su valor y para 1984 el 100%.

ARTICULO 3°. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

ARTICULO 4°. A partir del 1° de Enero de 1984 para los fines de la formación y conservación del catastro, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas.

Los terrenos y las edificaciones, o las fracciones del área de uno y de otros, en el caso que no fueren del todo homogéneos respecto a su precio, se clasificarán de acuerdo con las categorías de precio que defina el Gobierno Nacional en todo el país.

ARTICULO 5°. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de

períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

ARTICULO 6° En el intervalo entre los actos de formación y actualización del catastro, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.

Para calcular la proporción de tal reajuste se establecerá un índice de precio de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones tomando como base los resultados de una investigación estadística representativa del mercado inmobiliario, cuya metodología deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El Gobierno Nacional determinará la proporción del reajuste para cada año a más tardar el 31 de octubre. Esta proporción no podrá ser superior a la proporción de incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el período comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Concluído el período de cinco (5) años desde la formación o actualización del catastro, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio.

ARTICULO 7°. En aquellos municipios en los cuales no se hubiere formado el catastro con arreglo a las disposiciones de los artículos 4°, 5° y 6° de la presente ley, los avalúos vigentes se ajustarán anualmente ^{hate?} el 31 de diciembre de 1988, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Concejo Nacional de Política Económica y social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al cincuenta por ciento (50%) ni superior al noventa por ciento (90%) del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, registrado por el período comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

ARTICULO 8°. Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4°, 5° 6° y 7° entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

ARTICULO 9°. El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente,

cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral y contra la decisión procederán por la vía gubernativa de los recursos de reposición y apelación.

ARTICULO 10°. El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamental de los Concejos Municipales, debido a condiciones económicas o sociales que afectan adeterminados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros.

Igualmente, por los mismos hechos y bajo las mismas condiciones del inicio anterior, el Gobierno no podrá, para de terminar municipios o zonas de éstos, deducir el porcentaje de ajuste establecido en los artículos 6° y 7° de la presente Ley.

La reducción a que se refiere el inciso anterior podrá ser inferior al límite mismo del incremento porcentual del índice de precios al consumidor señalado en el artículo 7° de la presente Ley.

ARTICULO 11°. En ningún caso de los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral.

ARTICULO 12°. Las labores catastrales de que trata la presente Ley se sujetará en todo el país a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

En cumplimiento de lo anterior el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" ejercerá las labores de vigilancia y asesoría de las demás entidades catastrales del país.

ARTICULO 13°. Antes del 30 de junio de cada año, los propietarios o poseedores de inmuebles o de mejoras podrán presentar ante la correspondiente Oficina de Catastro, la estimación del avalúo catastral. En los municipios donde no hubiere Oficinas de Catastro, su presentación se hará ante el Tesorero Municipal.

Dicha estimación no podrá ser inferior al avalúo vigente y se incorporará al catastro con fecha 31 de diciembre del año en el cual se haya efectuado, si la autoridad catastral la encuentra justificada por mutaciones físicas, valorización o cambio de uso.

PARAGRAFO. Para el año de 1983, la estimación prevista en este artículo podrá ser incorporada por las Oficinas de Ca



tastro o por las Tesorerías Municipales, según el caso, en el transcurso del mismo año.

ARTICULO 14°. Los propietarios o poseedores que presentan la estimación del avalúo, deberán adjuntar a la declaración de renta y patrimonio del año correspondiente, copia del mismo, sellada por la Oficina de Catastro o por la Tesorería ante la cual se haya presentado.

ARTICULO 15°. En caso de expropiación de inmuebles, las entidades de dercho público pagarán como indemnización el menor de estos dos valores: el avalúo catastral vigente en la fechade la sentencia que decreta la expropiación más un treinta por ciento (30%), o el avalúo practicado para tal fín, dentro del respectivo proceso, por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a la misma fecha. Para los efectos de este artículo, si el avalúo catastral vigente fué realizado mediante el procedimiento establecido en el artículo 13 de la presente Ley, su estimación debe haberse presentado ante la correspondiente Oficina de Catastro con una antelación no menor de dos (2) años a la fecha de la primera notificación que la entidad de derecho público haga al propietario de que pretende adquirir el respectivo inmueble.

PARAGRAFO 1°. Hasta el año de 1985, inclusive el porcentaje del treinta por ciento (30%) a que se refiere el inciso primero de este artículo será del sesenta por ciento (60%).

PARAGRAFO 2°. Esta misma norma de avalúo, se aplicará en los casos de indemnización por ocupaciones de hecho y perjuicios causados con ocasión de la ejecución de Obras públicas, consideradas de utilidad pública e interés social. De la misma manera, los perjuicios de lucro cesante y daño emergente no podrán exceder el valor del interés bancario corriente, según certificación de la Superintendencia respectiva, sobre el valor del inmueble o la parte de él afectada.

ARTICULO 16°. Las autoridades catastrales podrán considerar como indicadores del valor real de cada predio las hipotecas, las anticresis o los contratos de arrendamiento y traslaticios de dominio a él referidos. Las entidades crediticias sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la encargada del registro de Instrumentos públicos y las notarías quedan obligadas a suministrar a los encargados del catastro, las informaciones correspondientes cuando éstos lo soliciten.

ARTICULO 17°. A partir del 1° de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas

municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

Exceptúanse de la limitación anterior las tarifas para lotes urbanizados no edificado y para lotes urbanizables no urbanizados.

Lo anterior sin perjuicio de que las entidades territoriales conserven las tarifas y sobretasas que en la fecha de promulgación de la presente Ley tengan establecidas así excedan en conjunto el doce mil (12%). A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo consejo.

PARAGRAFO. Con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permiten atender los diversos programas en favor de los municipios que la integran créase una sobretasa del 1x1.000 sobre el avalúo catastral, para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana.

Esta sobretasa será aplicable durante el primer año. Para los años subsiguientes podrá ser incrementada hasta un tope

máximo de 2x1.000.

ARTICULO 18°. Los concejos Municipales, incluido ~~del~~ del Distrito Especial de Bogotá, podrán otorgar a los propietarios o poseedores de predios o de mejoras las siguientes exenciones:

- a) Del pago de intereses y sanciones de mora, por la suma que adeuden hasta el 31 de diciembre de 1983 por concepto del Impuesto predial, si presentan por primera vez la estimación del avalúo catastral y si es aceptado por la respectiva autoridad catastral hasta el 31 de diciembre de 1984;
- b) Del pago de Impuestos prediales y sobretasas correspondientes causados hasta el 31 de diciembre de 1983, por construcciones y mejoras no declaradas ante las Oficinas de Catastro, si se presentan las respectivas documentaciones antes del 31 de diciembre de 1984.

ARTICULO 19°. Los propietarios o poseedores de predios o mejoras no incorporados al Catastro, tendrán obligación de comunicar a las oficinas Seccionales del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", o a las Oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia o a las Tesorerías Municipales en donde no estuvieren establecidas dichas oficinas,

tanto el valor como la fecha de adquisición o posesión de estos inmuebles así como también la fecha de terminación y el valor de las mejoras con el fin de que dichas entidades incorporen estos valores con los ajustes correspondientes como avalúos de inmuebles.

A los propietarios de predios y mejoras que dentro del término de un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley, no cumplieren con la obligación prescrita en este artículo 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, (100%) del incremento del índice de precios al consumidor para empleados que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde la fecha de la correspondiente escritura de adquisición.

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

48426

ARTICULO 20°. Para el año gravable de 1983, la renta de goce consagrada en el artículo 70 del Decreto 2053 de 1974, se estimará en un seis por ciento (6%) del avalúo catastral o del costo del inmueble, cuando éste fuere superior, en la parte que exceda de \$4.000.000. Este porcentaje será del

siete por ciento (7%) para el año gravable de 1984 y del ocho por ciento (8%) para el año gravable de 1985 y siguientes.

ARTICULO 21°. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán descontar del impuesto de patrimonio, una parte del impuesto de patrimonio, una parte del impuesto predial equivalente a la misma proporción que tenga el inmueble sobre el patrimonio bruto, así: por el año gravable de 1983, el treinta por ciento (30%) de la suma a descontar, por el año gravable de 1984, el sesenta por ciento (60%); por el año gravable de 1985, el ochenta por ciento (80%), y a apartir del año gravable de 1986, el ciento por ciento (100%).

Este descuento no podrá exceder del monto del impuesto de patrimonio atribuible a los bienes inmuebles.

ARTICULO 22°. Para los sujetos pasivos del impuesto de Patrimonio, la deducción por concepto del impuesto predial pagado por el respectivo año, de que trata el artículo 48 del Decreto 2053 de 1974, será el setenta por ciento (70%) por el año de 1983; del cuarenta por ciento (40%), para el año de 1984; del veinte por ciento (20%) por el año de 1985, y no operará a partir de 1986.

ARTICULO 23°. En el caso de los Impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, cuando el avalúo catastral de los bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos fuere superior al costo fiscal, dicho avalúo se tomará en cuenta para determinar:

- a) La renta o ganancia ocasional obtenida en su enajenación;
- b) La renta presuntiva;
- c) Los patrimonios brutos, líquido y gravable;
- d) El avalúo de los bienes relictos.

PARAGRAFO 1°. Para los predios rurales el avalúo catastral señalado en los literales b), c) y d) sólo se tomará en el 75% de su valor.

PARAGRAFO 2°. Cuando el avalúo catastral previsto en el artículo fuere el resultado de una estimación y resultare superior al costo fiscal, únicamente se tendrá en cuenta, para efectos de determinar la utilidad en la enajenación del respectivo inmueble, al finalizar el segundo año de la vigencia de la respectiva estimación.

ARTICULO 24°. Antes del 30 de junio de 1984, las autoridades competentes, desvincularán de los avalúos catastrales la fijación de las tarifas de los servicios públicos.

Mientras las tarifas de servicios públicos se determinen con fundamento en los avalúos catastrales, las escalas para dichas tarifas deberán reajustarse anualmente a los mismos porcentajes con que se reajustan los avalúos, de conformidad con los artículos 6° y 7° de esta Ley.

ARTICULO 25°. Los avalúos elaborados con los procedimientos señalados en esta Ley, no se aplicarán para la determinación del valor de bienes inmuebles en casos de compra-venta, permuta o donación en que sean parte de entidades públicas, eventos en los cuales se aplicarán las disposiciones sobre el particular contenidos en el Decreto-ley 222 de 1983 o las que en el futuro las modifiquen o sustituyan.

En la negociación de inmuebles rurales, para programas de Reforma Agraria, el precio máximo de adquisición será el que determine para tal efecto el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" mediante avalúo administrativo.

ARTICULO 26°. A los impuestos dejados de pagar, según la liquidación que establece el artículo 19, causados desde la fecha en que el propietario actual adquirió el inmueble,

se le cobrará la sanción moratoria a que se refiere el artículo 86.

La sanción prevista en este artículo no se aplicará a los predios rurales cuando el avalúo catastral de oficio, de que trata el artículo 19 no exceda de \$200.000.

ARTICULO 27°. Para protocolizar actos de transferencias, constitución o limitación de dominio de inmuebles, el Notario, o ~~a~~ quien haga sus veces, exigirá e insertará en el instrumento el certificado catastral y el paz y salvo municipal expedido por la Oficina de catastro o el Tesorero municipal.

Cuando se trata de inmuebles procedentes de la segregación de uno de mayor extensión, el certificado catastral exigido podrá ser el del inmueble del cual se segrega.

Cuando las escrituras de enajenación total de inmuebles se corran por valores inferiores a los avalúos catastrales vigentes, se tendrá en cuenta para todos los efectos fiscales y catastrales, el avalúo catastral vigente en la fecha de la respectiva escritura.

Cuando se trata de protocolizar escrituras que contengan contratos de compra-venta de inmuebles que vayan a constru

ir o se estén construyendo, el Notario exigirá copia debidamente sellada y radicada, de la solicitud del avalúo del correspondiente inmueble acompañada del certificado de paz y salvo del lote donde se va a adelantar ó donde se está adelantando la construcción.

ARTICULO 28°. Los Registradores de Instrumentos Públicos estarán obligados a la Oficina de Catastro correspondiente dentro de los diez (10) primeros días de cada mes la información completa sobre modificaciones de la propiedad inmueble ocurridas durante el mes anterior.

ARTICULO 29°. La actualización del avalúo catastral en el artículo 1° de la presente Ley no rige para los predios del Distrito Especial de Bogotá, cuyo avalúo catastral ya hubiere sido reajustado, en desarrollo de lo dispuesto en el acuerdo número 1 de 1981 del Concejo de Bogotá.

En todo lo demás el Catastro del Distrito Especial de Bogotá se regirá por las disposiciones de este capítulo.

ARTICULO 30°. Facúltase a las Asambleas Departamentales para que, a iniciativa del mismo Gobernador, ordenen la asociación de municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente el impuesto predial.

Para todos los efectos, estas asociaciones se organizarán y regirán según lo dispuesto en la Ley 1a. de 1975 y sus disposiciones reglamentarias.

ARTICULO 31°. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año que transcurrirá a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

- a) Reorganizar administrativamente las dependencias gubernamentales que sea necesario para establecer un sistema nacional encargado de prestar los servicios de registro de instrumentos públicos, catastro y liquidación del impuesto predial;
- b) En las ciudades capitales y en los municipios de más de 150.000 habitantes, o los que sean sede de asociaciones de municipios cuya población agregada supere ese límite, el Gobierno Nacional podrá crear como elementos del sistema Nacional, oficinas encargadas de cumplir las funciones de: registro de la propiedad inmueble; de formación, actualización y conservación del catastro; y de facturación periódica del impuesto predial. Tales oficinas y las establecidas en el Distrito Especial de Bogotá u otro municipio para cumplir funciones de catastro o de



registro deberán estar sujetas a la vigilancia técnica y operativa así como la intervención administrativa que establezca el Gobierno Nacional.

- c) Modificar el actual régimen de registro de instrumentos públicos, el de catastro en lo no previsto en la presente Ley, para adecuarlos a la operación de las funciones catastrales y de liquidación y facturación del impuesto predial, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
- d) Establecer el régimen de control de los sistemas de catastro y registro, así como los procedimientos técnicos, administrativos y financieros, y
- e) Establecer las normas de procedimientos para tramitar los recursos interpuestos contra el avalúo del predio o la liquidación del impuesto predial, así como el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios por sus errores u omisiones en el cumplimiento de estas normas.

CAPITULO II

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

ARTICULO 32°. El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades

comerciales, industriales y de servicio que ejerzan y realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa ó indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

ARTICULO 33°. El impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo interior, con exclusion de: Devoluciones- ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportadores-, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del dos al siete por mil (2-7x1.000) mensual para actividades industriales, y
2. Del dos al diez por mil (2-10x1.000) mensual para acti

vidades comerciales y de servicios.

Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

PARAGRAFO 1°. Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo de los Concejos Municipales expedirán los acuerdos respectivos antes del 30 de septiembre de 1984.

PARAGRAFO 2°. Las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles y Corredores de Seguros, pagarán el impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendiéndose como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

PARAGRAFO 3°. Los distribuidores de derivados del petróleo pagarán el impuesto de que trata el presente artículo sobre el margen bruto fijado fijado por el Gobierno para la comercialización de los combustibles.

ARTICULO 34°. Para los fines de esta Ley, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extrac

ción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufacturas y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

ARTICULO 35°. Se entienden por actividades comerciales las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes de mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código del Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios.

ARTICULO 36°. 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, transportes y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos, y la compra-venta y administración de los inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquería, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de re

producciones que contenga audio y video, negocios de monte píos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.

ARTICULO 37°. El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del Impuesto de Industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.

ARTICULO 38°. Los Municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

ARTICULO 39°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes:

1. Las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que haya celebrado o celebre en el futuro; y las contraídas por la Nación, los Departamentos o los Municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los Departamentos y Municipios las siguientes prohibiciones:

- a) La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, la ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea;
- b) La de gravar los artículos de producción, formación por elemental que ésta sea ;
- c) La de gravar con el impuesto de Industria y Comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas, metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el Municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de Industria y Comercio;
- d) La de gravar con el impuesto de Industria y Comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los

hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud;

- e) La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que ésta sea;
- f) La de gravar las actividades, del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema.

ARTICULO 40°. Este capítulo de la presente Ley se aplicará también al Distrito Especial de Bogotá.

CAPITULO III

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL SECTOR FINANCIERO

ARTICULO 41°. Los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiamiento Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que definan como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones financieras reconocidas por la Ley, son sujetos del

Impuesto municipal de Industria y Comercio de acuerdo con lo prescrito por esta Ley.

ARTICULO 42°. La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en la presente Ley se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente forma:

- 1) Para los Bancos, los ingresos operacionales anuncios 7 representados en los siguientes rubros:
 - A. Cambios posición y certificado de cambio.
 - B. Comisiones de operaciones en moneda nacional
De operaciones en moneda extranjera
 - C. Intereses de operaciones con entidades públicas
De operaciones en moneda nacional
De operaciones en moneda extranjera
 - D. Rendimiento de inversiones de la Sección de Ahorros
 - E. Ingresos Varios
 - F. Ingresos de operaciones con tarjetas de Crédito.

- 2) Para las corporaciones financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:
 - A. Cambios posición y certificados de cambio

- B. Comisiones de operaciones en moneda nacional
De operaciones en moneda extranjera
- C. Intereses de operaciones en moneda nacional
De operaciones en moneda extranjera
De operaciones en entidades públicas
- D. Ingresos Varios.

3) Para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- A. Intereses
- B. Comisiones
- C. Ingresos Varios
- D. Corrección monetaria, menos la parte exenta.

4) Para Compañías de Seguros de Vida, Seguros Generales y Compañías Reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.

5) Para Compañías de Financiamiento Comercial, los ingresos operacionales representados en los siguientes rubros:

- A. Intereses
- B. Comisiones

- C. Ingresos varios.
- 6) Para almacenes generales de depósitos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:
- A. Servicio de Almacenaje en bodegas y silos.
 - B. Servicios de Aduana
 - C. Servicios varios
 - D. Intereses recibidos
 - E. Comisiones recibidas
 - F. Ingresos varios
- 7) Para Sociedades de Capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:
- A. Intereses
 - B. Comisiones
 - C. Dividendos
 - D. Otros rendimientos financieros
- 8) Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por las Superintendencia Bancaria y entidades financieras definidas por la ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la ba

se impositiva será la establecida en el numeral 1° de este artículo en los rubros pertinentes.

- 9) Para el Banco de la República los ingresos operacionales anuales señalados en el numeral 1° de este artículo, con exclusión de los intereses percibidos por los cupos ordinarios y extraordinarios de crédito concedidos a los establecimientos financieros, otros cupos de crédito autorizados por la Junta Monetaria, líneas especiales de crédito de fomento y préstamos otorgados al Gobierno Nacional.

ARTICULO 43°. Sobre la base gravable definida en el artículo anterior, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pagarán en 1983 y años siguientes el tres por mil (3°/oo) anual y las demás entidades reguladas por la presente Ley, el cuatro por mil (4°/oo) en 1983 y el cinco por mil (5°/oo) por los años siguientes sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

PARAGRAFO: La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y la Financiera Eléctrica Nacional no serán sujetos pasivos, del Impuesto de Industria y Comercio.

ARTICULO 44°. Los establecimientos de crédito, institucio

nes financieras y compañías de seguros y reaseguros de que trata el presente Capítulo, que realicen sus operaciones en municipios cuya población sea superior a 250.000 habitantes, además del impuesto que resulte de aplicar como base gravable los ingresos previstos en el artículo 42 pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de diez mil pesos (\$ 10.000.00) anuales.

En los municipios con una población igual o inferior a 250 mil habitantes, tales entidades pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de cinco mil pesos (\$5.000.00)

Los valores absolutos en pesos mencionados en este artículo se elevarán anualmente en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios debidamente certificado por el DANE entre el 1° de octubre del año anterior y el 30 de septiembre del año en curso.

ARTICULO 45°. Ninguno de los establecimientos de crédito, instituciones financieras, compañías de seguros y reaseguros de que trata la presente Ley, pagará en cada municipio o en el Distrito Especial de Bogotá como impuesto de Industria y Comercio una suma inferior a la válida y efectivamente liquidada como impuesto de industria y comercio durante la vigencia presupuestal de 1982.

ARTICULO 46°. Para la aplicación de las normas de la presente Ley, los ingresos operacionales generados por los servicios prestados a personas naturales o jurídicas se entenderán realizados en el Distrito Especial de Bogotá o en el municipio según el caso, donde opere la principal, sucursal, agencia u oficinas abiertas al público. Para estos efectos las entidades financieras deberán comunicar a la Superintendencia Bancaria el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en los municipios, o en el Distrito Especial de Bogotá.

ARTICULO 47°. La Superintendencia Bancaria informará a cada municipio y al Distrito Especial de Bogotá, dentro de los cuatro (4) primeros meses de cada año, el monto de la base descrita en el artículo 42 de esta Ley, para efectos de su recaudo.

ARTICULO 48°. La totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio por la aplicación de las normas del presente Capítulo, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine otra asignación de estos recursos.

CAPITULO IV

IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO Y DE TIMBRES SOBRE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES.

ARTICULO 49° . Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968 con una tarifa anual equivalente al dos por mil (2° /oo) de su valor comercial.

PARAGRAFO: Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo.

ARTICULO 50° . Fíjense las siguientes tarifas anuales del impuesto de timbre nacional establecido por el numeral 2° del artículo 14 de la Ley 2a. de 1976 y regulado por el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 3674 de 1981:

- a) Vehículos automotores de servicio particular, incluidas las motocicletas con motor de más de 185 c.c. de cilindradas:

Hasta \$-350.000 de valor comercial: ocho por mil; en

tre \$ 350.001 y \$ 700.000 de valor comercial: doce por mil; Entre \$ 700.001 y \$ 1'200.000 de valor comercial dieciseis por mil; Entre \$ 1'200.001 y \$ 2'000.000 de valor comercial: veinte por mil; \$ 2'000.001 ó más del valor comercial: veinticinco por mil.

b) Vehículos de carga de dos y media toneladas o más:

Hasta \$ 350.000 de valor comercial: ocho por mil ; Entre \$ 350.001 y \$ 700.000 de valor comercial: doce por mil; \$ 700.001 o más de valor comercial: dieciseis por mil.

ARTICULO 51°. Quedan exentos del impuesto previsto en el artículo anterior:

- a) Los vehículos clasificados dentro del servicio público de transporte.
- b) Los vehículos de propiedad de entidades de derecho público.
- c) Los buses destinados exclusivamente al transporte de estudiantes.
- d) Las bicicletas, motonetas y las motocicletas con motor

hasta de 185 c.c. de cilindrada.

e) Los tractores, trilladoras y demás máquinas agrícola.

f) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrailas , compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas.

ARTICULO 52°. Cédese el impuesto de timbre nacional de que trata el artículo 50 de esta Ley a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, en consecuencia, dicho impuesto será recaudado por las referidas entidades territoriales. Sin embargo, los departamentos podrán convenir con los municipios capitales de departamento y con aquellos donde existan Secretarías de Tránsito Clase A, formas de recaudación delegada del tributo.

Cédese igualmente el debido cobrar existente por este concepto a las entidades territoriales mencionadas en este artículo.

ARTICULO 53°. Para la determinación del valor comercial de los vehículos automotores, el Instituto Nacional del Transporte -INTRA-, establecerá anualmente una tabla con los valores correspondientes. Para vehículos no contemplados en esta tabla, el propietario deberá solicitar el valor co

mercial al INTRA.

ARTICULO 54°. Cuando el vehículo entre en circulación por primera vez, conforme a las regulaciones vigentes, pagará por los impuestos de que tratan los artículos 49 y 50 de la presente Ley, una suma proporcional al número de meses o fracción que reste del año.

ARTICULO 55°. Los impuestos de circulación y tránsito y de timbre nacional sobre vehículos tendrán límites mínimos anuales de doscientos pesos (\$200) y ochocientos pesos (\$800) respectivamente.

ARTICULO 56°. Los recaudos que los Departamentos, Intendencias, Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, obtengan por el impuesto previsto en el artículo 50 de esta Ley, deberán destinarse por lo menos en un 80% a gastos de inversión y/o servicios de la deuda contratada para inversión.

ARTICULO 57°. El revisado de que trata el Decreto 1344 de 1970 se realizará anualmente y su comprobante no podrá ser expedido sin la cancelación previa de los impuestos a que se refiere esta Ley.

ARTICULO 58°. En los municipios en donde no existan Secre

tarías de Tránsito, Clase A recaudarán el impuesto municipal de circulación y tránsito a que se refiere el artículo 49 de esta Ley por intermedio de sus Tesorerías.

PARAGRAFO 1°. Es requisito para matricular en las Inspecciones Departamentales de Tránsito los vehículos de que trata este artículo, además de la documentación exigida por otras normas, acreditar la vecindad del propietario y la inscripción del vehículo en la respectiva Tesorería Municipal.

PARAGRAFO 2°. Tanto para traspasar la propiedad de los vehículos a que se refiere este artículo, como para su revisado, es menester acompañar el paz y salvo por concepto del impuesto municipal de circulación y tránsito.

ARTICULO 59°. A partir del año de 1984, los valores absolutos a que se refieren los artículos 50 y 55 de esta Ley se reajustarán anualmente en el porcentaje señalado por el Gobierno Nacional en el año inmediatamente anterior para el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTICULO 60°. Deróganse el numeral 28 del artículo 26 de la Ley 2a. de 1976 y todas aquellas disposiciones contrarias a este capítulo.

CAPITULO V

IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES

ARTICULO 61°. La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Las Intendencias y Comisarias cobrarán el impuesto de consumo que determina esta Ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros.

ARTICULO 62°. Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares nacionales serán de libre producción y distribución, pero tanto éstas como los importados causarán el impuesto nacional de consumo que señala esta Ley.

ARTICULO 63°. En desarrollo del monopolio sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, los departamentos podrán celebrar contratos de intercambio con per



sonas de derecho público o de derecho privado y todo tipo de convenio que, dentro de las normas de contratación vigentes, permita agilizar el comercio estos productos.

Para la introducción y venta de licores destilados, nacionales o extranjeros, sobre los cuales el departamento ejerza el monopolio, será necesario obtener previamente su permiso, que sólo lo otorgará una vez se celebren los convenios económicos con las firmas productoras, introductoras e importadoras en los cuales se establezca la participación porcentual del departamento en el precio de venta del producto, sin sujeción a los límites tarifarios establecidos en esta Ley.

ARTICULO 64°. El impuesto de consumo que en la presente Ley se regula es nacional, pero su producto se cede a los departamentos, intendencias y comisarías.

ARTICULO 65°. Los impuestos de consumo cuyas tarifas se determinan en el artículo 66 de esta Ley, serán pagados a los departamentos, intendencias y comisarías por los productores o introductores según el caso.

Las Asambleas Departamentales y los Consejos Intendenciales y Comisariales expedirán las normas pertinentes para reglamentar los aspectos administrativos del recaudo del grava

men de consumo y aquellas que sean necesarias para asegurar su pago, impedir su evasión y eliminar el contrabando de los productos de que trata esta Ley.

En todo caso, el pago del impuesto de consumo contemplado en esta Ley, es requisito para que el producto pueda ser vendido o distribuido.

ARTICULO 66°. El impuesto de consumo sobre licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares; se determina sobre el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o en defecto de éste, del primer distribuidor autorizado, de la botella de 750 mililitros de aguardiente anisado nacional, según lo determine semestralmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Las tarifas por botella de 750 mililitros o proporcionalmente a su volumen, serán las siguientes:

1. El 35% para licores nacionales y extranjeros.
2. El 10% para vinos espumosos o espumantes y aperitivos y similares extranjeros.
3. El 5% para vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares nacionales.

4. El 15% para los licores que se importen o ingresen a la Intendencia de San Andrés y Providencia.

ARTICULO 67°. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 63 de esta Ley, los departamentos, intendencias y comisarías no podrán establecer gravámenes adicionales sobre la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen distinto al único consumo que determina esta Ley.

Los departamentos, intendencias y comisarías podrán establecer contractualmente el servicio de bodegaje oficial, sin perjuicio de que los particulares puedan utilizar, sin que ello les implique erogaciones o cargas adicionales, su propio sistema de bodegaje, conforme a las normas vigentes.

ARTICULO 68°. Las bebidas alcohólicas destinadas a la exportación o en tránsito no serán objeto de gravamen alguno.

ARTICULO 69°. Quedan vigentes las normas sobre el impuesto a las ventas aplicables a los licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares y aquellas relativas a la cesión de este impuesto, así como el gravamen de

fomento para el deporte de que trata el literal b) del artículo 2° de la Ley 47 de 1968 y todas las normas relacionadas con el impuesto a las cervezas, excepto la prohibición de gravar la industria y el comercio cerveceros con el impuesto de industria y comercio.

ARTICULO 70: El gobierno Nacional, en desarrollo de la potestad reglamentaria y teniendo en cuenta las normas técnicas del Ministerio de Salud y del INCONTEC, definirá qué se entiende por licores, vinos, aperitivos y similares, para los efectos de esta ley.

ARTICULO 71°. El control sanitario de los productos a que se refiere esta ley ejercerá por el Ministerio de Salud, de conformidad con las leyes vigentes y con los reglamentos que expida el Gobierno para garantizar la salubridad pública.

ARTICULO 72: A partir de la vigencia de esta ley quedan derogadas las Leyes 88 de 1923, 34 de 1925, 83 de 1928, 47 de 1930 y los Decretos 2956 de 1955 y 131 de 1958 y todas las demás normas contrarias a lo dispuesto en este capítulo.

CAPITULO VI

IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS

ARTICULO 73°. El consumo de cigarrillos de fabricación nacional, contengan o no insumos importados, causará en favor de los departamentos, intendencias y comisarías, un impuesto equivalente al 100% sobre el precio de distribución, el cual se establecerá conforme a lo dispuesto en el Decreto extraordinario 214 de 1969.

PARAGRAFO: El Departamento de Cundinamarca y el Distrito Especial de Bogotá, continuarán distribuyendo el producto de este impuesto según lo establecido en el artículo 3° del Decreto 3258 de 1968.

ARTICULO 74°. El consumo de cigarrillos de producción extranjera causará un impuesto del 100% sobre el valor CIF vigente el último día de cada trimestre. Ese valor será certificado por el INCOMEX dentro de los diez primeros días del siguiente trimestre para cada una de las marcas de cigarrillos y regirá para la liquidación de los impuestos durante dicho lapso. Así mismo, fijará el Gobierno Nacional, para el mismo período, el tipo de cambio aplicable para estos efectos.

ARTICULO 75°. Los impuestos contemplados en este capítulo se cancelarán para cada cajetilla de 20 cigarrillos o proporcionalmente a su contenido.

ARTICULO 76°. Los departamentos, intendencias, comisarias y Distrito Especial de Bogotá, no podrán establecer gravámenes adicionales sobre la fabricación, introducción, venta y consumo de cigarrillos, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen, distinto al único de consumo que determine esta Ley.

Los departamentos, intendencias, comisarias y Distrito Especial de Bogotá, podrán establecer contractualmente el servicio de bodegaje oficial, sin perjuicio de que los particulares puedan utilizar, sin que ello les implique erogaciones o cargas adicionales, su propio sistema de bodegaje, conforme a las normas vigentes.

ARTICULO 77°. Para los cigarrillos provenientes de países con los cuales exista un régimen de comercio de igualdad de tratamiento con productos nacionales se aplicará la base establecida en el artículo 73.

ARTICULO 78°. En los casos previstos en los artículos anteriores, el monto del impuesto no podrá ser inferior al que

en la fecha de la presente Ley estén percibiendo las entidades territoriales de la República.

ARTICULO 79°. Sobre el precio establecido en el artículo 74, los cigarrillos de producción extranjera pagarán un impuesto adicional del 10% que se regulará conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1971.

ARTICULO 80°. El sistema de pago de los impuestos regulados en este capítulo será reglamentado por el Gobierno y mientras dicha reglamentación entre en vigencia, los pagos se efectuarán de acuerdo con el sistema normativo actualmente operante en las entidades territoriales de la República.

ARTICULO 81°. Los cigarrillos de que trata la presente Ley están sujetos, según el caso, a los impuestos de importación y cuotas de fomento, impuesto a las ventas y al gravamen establecido por la Ley 30 de 1971.

ARTICULO 82°. Los cigarrillos extranjeros importados del exterior a la Intendencia de San Andrés y Providencia pagarán a favor de ésta un impuesto único del treinta por ciento (30%) sobre el valor CIF determinado en la forma prevista en el artículo 74 en puerto de archipiélago, Los cigarrillos nacionales que se introduzcan a la Intendencia pagarán un impuesto único del veinte por ciento (20%) sobre el

precio de fábrica.

ARTICULO 83°. Deróganse los impuestos establecidos en el artículo 2° del Decreto 1626 de 1951, el artículo 79 de la Ley 4a. de 1963, la letra a) del artículo 14 de la Ley 49 de 1967; la Ley 36 de 1969 y las demás normas contrarias a este capítulo.

CAPITULO VII

IMPUESTO A LA GASOLINA

ARTICULO 84°. Los impuestos de consumo a la gasolina- motor en favor de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá, serán del 0.6 por mil para el año de 1984, del 1 por mil (1°/oo) para el año de 1985, y del 2 por mil (2°/oo) para los años de 1986 y siguientes, y se liquidará sobre el precio de venta del galón, al público.

ARTICULO 85°. Los distribuidores al por mayor serán responsables del pago del impuesto a que se refiere el artículo anterior y estarán obligados a retenerlo en la fuente y a consignarlo dentro de los 30 días siguientes al mes en que se haya distribuido a orden de las entidades beneficiarias.

ARTICULO 86°. El subsidio a la gasolina-motor en favor de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá sobre el precio de venta del galón será del 0.9 por mil, para el año gravable de 1984, y de 1.8 por mil a partir de 1985.

La Empresa Colombiana de Petróleos lo girará directamente a las respectivas Tesorerías Departamentales y del Distrito Especial de Bogotá.

ARTICULO 87°. Los recaudos provenientes del Impuesto de consumo y subsidio a la gasolina-motor sólo podrán ser invertidos en construcción de vías, mejoramiento y conservación de las mismas y en planes de electrificación rural.

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES VARIAS

ARTICULO 88°. En caso de mora en el pago de los impuestos de que trata la presente Ley, se aplicarán las sanciones que para el mismo efecto están establecidas respecto del impuesto de renta y complementarios.

ARTICULO 89°. Los Impuestos Nacionales que por esta Ley se ceden a las entidades territoriales adquirirán el carácter de rentas de su propiedad exclusiva a medida en que las Asam



bleas , Consejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo Distrital de Bogotá, en lo de su competencia, los vayan adoptando dentro de los mismos términos, límites y condiciones establecidos por esta Ley.

ARTICULO 90°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D.E., a los ... días del mes ... de 1983.

2. ANTECEDENTES Y PROPOSITO DE LA LEY 14 DE 1983

2.1 ANTECEDENTES DE LA LEY 14 DE 1983

Parece ser que el fenómeno de la centralización administrativa y política que surgió en nuestro país con el nacimiento de la Constitución del Cartagenero Rafael Nuñez es la causa principal del surgimiento en 1983 de la Ley 14 de ese año como un paso decisivo para dar reversa de una vez por todas y utilizando el instrumento de los Fiscos Departamentales y Municipales, a la nefasta práctica centralista que venía debilitando cada día más lo que quedaba del poder financiero de los Departamentos y Municipios del País.

Desde hace varias décadas se viene debatiendo en el país el tema de la descentralización administrativa, pero desde el punto de vista fiscal no había sido posible concretarla, tal vez por que implicaba un gran esfuerzo planificador y unas decisiones políticas del Gobierno Central que para tomarlas se requería de un serio análisis de largo plazo, al cual no están acostumbrados nuestros gobiernos.

En forma concreta y como consecuencia del Centralismo Administrativo y Fiscal, los fiscos departamentales y municipales desde hace mucho tiempo vienen atravesando una difícil situación reflejada en un permanente y acumulativo déficit de sus finanzas, lo cual venía incidiendo en su pérdida de importancia de los departamentos y municipios como agentes ejecutores del gasto público, en otras palabras venía agravándose cada vez más un gran desequilibrio fiscal de estos entes.

Los mejores diagnósticos de esta situación los han hecho, por un lado en 1981 la Misión de Finanzas Intergubernamentales, que fue coordinada por el Departamento Nacional de Planeación y por otro lado la Misión Bird-Wiesner, la cual un poco más tarde hizo el estudio definitivo que sirvió de base para la formulación de la Ley 14/83.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales señaló que las grandes decisiones del gasto público son centralistas y que como instrumento de política económica han venido teniendo poca importancia para el desarrollo regional del país. Dijo además que las regiones constituyen pequeñas economías abiertas que se caracterizan por considerables encadenamientos económicos con otras regiones y que por lo tanto es difícil medir los impactos regionales reales de los instrumentos de intervención y política económica

centralista sobre dichas regiones. Dentro de esta concepción, la Misión examinó las formas más convenientes de incrementar los recursos fiscales de los departamentos y los municipios, pero en especial de facilitar a las ciudades más grandes y a los departamentos más ricos una importante autofinanciación de la expansión de sus servicios públicos. También propuso una serie de reformas fundamentales de los vigentes sistemas de transferencias de la Nación a los gobiernos regionales, o sea el Situado Fiscal y la Cesión del Impuesto sobre las Ventas, orientadas a que los Departamentos y Municipios más pobres recibieran en adelante una mayor cuantía de esos recursos. En forma más concreta la Misión hizo unas recomendaciones específicas para el manejo de cada uno de los impuestos departamentales y municipales vigentes en ese momento en el país.

Por otro lado la Misión Bird-Wiesner, que se constituye en otro antecedente de la Ley 14 consideraba que la situación de desequilibrio regional obedecía especialmente a otros aspectos específicos: A la desactualización e inflexibilidad de la estructura tarifaria de los fiscos regionales, a la diversidad de la base de dichas tarifas y en tercer lugar al deficiente manejo administrativo. Demostró esta Misión que cada día los municipios y departamentos más pobres venían perdiendo mayor participación relativa en los recursos del Estado para el financiamiento del desarrollo y plan

teó la urgente necesidad de fortalecimiento de esos fiscos mediante la formulación de una gran reforma fiscal regional que fuera verdaderamente descentralista, que le diera una mayor autonomía a los fiscos regionales y que iniciara un proceso de solución del gran desequilibrio regional en Colombia.

2.2 ALGUNOS ASPECTOS DEL DESEQUILIBRIO FISCAL DE LAS FINANZAS REGIONALES EN COLOMBIA

La mayor prueba de la existencia de un aberrante desequilibrio fiscal en Colombia son las enormes diferencias que se observan en la calidad de vida de la gente según vayamos recorriendo todo lo largo y ancho de la geografía nacional. Un valioso estudio de este tipo lo ha realizado en el país en Ingeniero Civil y Planificador Wulf Stollbrock, Técnico de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación, quien ha condensado los principales indicadores de las diferentes áreas específicas para la medición de la calidad de vida de los habitantes del país en cada región (Ver gráfica 1). Según este estudio el desequilibrio regional ha incidido en diferentes grados según regiones en las principales áreas del desarrollo económico y social:

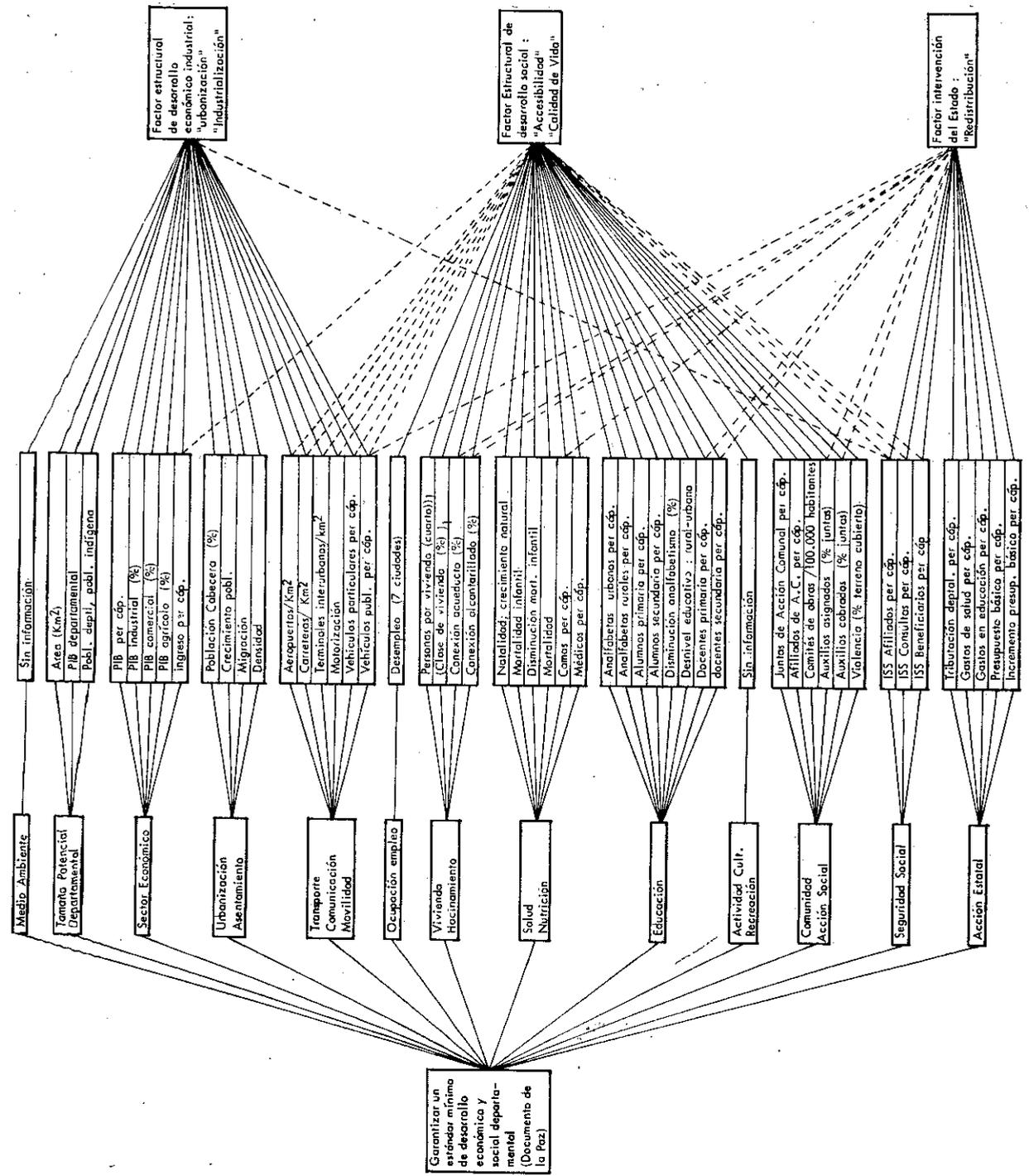
48426

FACTORES ESTRUCTURALES DE DESARROLLO

INDICADORES PARCIALES (basados en información existente)

AREA DE ESTUDIO

OBJETIVO



2.2.1 Area del Transporte, Comunicación y Movilidad

En este sentido aparecen como regiones líderes la de Cundinamarca, Bogotá, Quindío y el Valle y las menos favorecidas Córdoba, Chocó, Nariño y los Territorios Nacionales.

2.2.2 Area de Vivienda

Regiones favorecidas según el estudio: Antioquia, Valle, Cundinamarca, Santander, Huila y la Zona Cafetera; y regiones en peores condiciones: Chocó, Córdoba, Guajira y Cesar.

2.2.3 Salud y Nutrición

Regiones más favorecidas: Antioquia, Valle, Atlántico, Zona Cafetera y Bogotá; Regiones más desfavorecidas: Chocó, Guajira y Territorios Nacionales.

2.2.4 Educación

Regiones menos favorecidas: Territorios Nacionales, Guajira y Sucre.

Regiones más favorecidas: Zona Cafetera, Antioquia y Valle.

2.2.5 Seguridad Social

Regiones más favorecidas: Bogotá, Zona Cafetera. Menos favorecidas: Territorios Nacionales, Chocó y Córdoba.

Por otro lado, otro aspecto que muestra la desigualdad en la capacidad fiscal de la provincia respecto a la capital se puede observar en la Tabla 1, que aparece de inmediato, en el cual se muestra como ha sido en el período 1978-1982 la participación de la Nación (Centralismo) y los departamentos y municipios (regiones o provincia), dentro de la estructura tributaria total del país..

TABLA 1. Participación de los Ingresos Tributarios Totales

	1978	1979	1980	1981	1982
Municipios	6.42	8.77	9.15	9.51	10.82
Departamentos	10.16	12.60	12.21	11.53	11.23
Nación	83.42	78.63	78.64	78.96	77.95
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Información del DANE procesada por el DNP.

Las cifras no pueden ser más claras y aunque la participación de los municipios y departamentos pasó del 16.57% en 1978 al 22% en 1982, aún esa participación venía siendo muy baja para poder financiar las grandes necesidades del desarrollo económico y social de estas regiones.

Según las cifras del Informe Bird-Wiesner durante el período 1970-1981 mientras que los ingresos tributarios de los municipios crecieron en un 830% y los de los departamentos en 944%; los ingresos tributarios de la Nación crecieron en 1592%; este fenómeno lo explica la Misión por la baja elasticidad-ingreso de los tributos regionales, originada en su deficiente estructuración y administración, sin que esto implique un comportamiento óptimo para el caso de los recaudos nacionales.

En la Tabla 2, se presentan las cifras que muestran la evolución del recaudo en pesos constantes de 1970 de los principales impuestos departamentales y municipales en el período 1967-1981, diferenciando entre los impuestos municipales los correspondientes a los municipios capitales de los restantes municipios del país que no son capitales de departamentos. Allí se observa que en términos generales el total de los ingresos tributarios de los municipios capitales no habían mostrado ningún crecimiento en términos reales hasta el año 1980. Para los demás municipios la si

tuación es más grave, puesto que se presenta un descenso considerable de todos sus impuestos en ese período. Estas son cifras muy claras que señalan la realidad de lo que podría denominarse un "Centralismo Escalonado", lo cual se ha venido dando en la práctica en la historia del país al observarse el centralismo de Bogotá respecto al resto del país y el centralismo de las capitales de departamentos respecto a los demás municipios de dichas unidades territoriales.

TABLA 2. Impuestos Departamentales y Municipales, 1967 - 1981
(Millones de Pesos de 1970).

	D E P A R T A M E N T A L E S				M U N I C I P I O S C A P I T A L E S		O T R O S M U N I C I P I O S		
	Total	Licores	Tabaco Cerveza	Total	Industria Predial Y Comercio	Total	Industria Predial Y Comercio		
1967	2.407	1.018	619	1.019	174	332	448	77	156
1968	2.507	1.031	616	1.118	175	325	464	79	171
1969	2.548	1.080	605	1.241	175	376	471	81	171
1970	2.533	1.086	607	1.194	103	369	443	74	156
1971	2.455	1.083	608	1.260	210	363	440	85	161
1972	2.377	1.100	405	1.237	209	366	422	88	155
1973	2.320	1.076	478	1.295	223	385	412	84	159
1974	2.266	1.051	401	1.152	275	350	384	78	160
1975	2.376	1.080	531	1.139	261	360	399	80	142
1976	2.432	1.116	547	1.113	283	368	322	85	130
1977	2.707	1.245	627	1.197	317	339	295	83	117
1978	2.757	1.370	609	1.126	328	360	260	70	109
1979	2.725	1.402	647	1.373	383	361	239	68	100
1980	2.845	1.444	625	1.190	416	339			
1981	3.146	1.495	742	1.406	497	399			
Crecimiento Anual o/o:									
1967-81a	1.7	2.8	2.0	2.3	7.8	1.3	- 5.1	- 1.0	- 3.6
1977-81	3.8	4.7	3.7	4.1	11.9	4.2			

* 1967-79 en el caso de otros municipios

Fuente: Misión de Finanzas Intergubernamentales y Contraloría General de la República.
Deflactor implícito de los gastos de consumo del gobierno de Cuentas Nacionales.



2.3 PROPOSITOS DE LA LEY 14 DE 1983

Los propósitos generales de la Ley 14/83 que posteriormente fueron reafirmados y ampliados por la Ley 12 de 1986 son básicamente los siguientes:

1. El logro de un desarrollo espacial más equilibrado en el país.
2. Lograr una actualización de la atrasada legislación fiscal y administrativa regional.
3. Producir un incremento del esfuerzo fiscal regional para el fortalecimiento de los fiscos de los entes territoriales.
4. Producir modificaciones profundas al impuesto predial , al impuesto de Industria y Comercio, Circulación y Tránsito, al impuesto de timbre sobre vehículos automotores al impuesto al consumo de Cigarrillos, al impuesto al Consumo de Licores, al impuesto y Subsidio a la Gasolina-Motor, al impuesto a las Apuestas Permanentes.
5. Producir cambios sustanciales al regimen de transferencias de la Nación hacia las entidades territoriales, especialmente en los casos concretos del Situado Fiscal

y de la Participación de los Departamentos, Municipios, Intendencias y Comisarías en el Impuesto a las Ventas.

6. 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 y para no estimular la "pereza fiscal" de las entidades territoriales, la norma diseña un mecanismo que incentiva un mayor esfuerzo tributario local.
7. Sustituir en gran parte el "papel de liderazgo" de las entidades nacionales que operan en región, transfiriendo mayores responsabilidades a los municipios del país, y reduciendo de esta manera, la demanda de solicitudes de asignación del presupuesto nacional y departamental para proyectos de carácter eminentemente local.
8. 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 parte, reducir el número y tamaño de las instituciones diferentes a las del orden estrictamente local, que tienen que ver con aspectos de financiación, planeación, construcción y operación de la infraestructura urbana.

3. PRONOSTICOS DE INCREMENTOS DE INGRESOS DE
LA LEY 14 DE 1983.

El espíritu de la Ley 14 abarca dos aspectos generales: El aspecto CUALITATIVO que pretende producir un impacto en la estructura misma de las tarifas de los Impuestos Departamentales y Municipales para hacerlos más flexibles y actualizados y en las técnicas y hábitos del manejo administrativo y presupuestal de los entes territoriales.

El aspecto CUANTITATIVO que tiene que ver con el impacto de la Ley sobre los ingresos de los fiscos Departamentales por un lado y de los fiscos Municipales por el otro, respecto a sus ingresos propios como de los provenientes de las transferencias de la Nación.

3.1 IMPACTO ESTIMADO DE LA LEY SOBRE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.

3.1.1 Impuesto Predial

Este impuesto fue creado en el país con la Ley 149 de 1888

y se aplica sobre la propiedad raíz según lo especificado por las Leyes 20 de 1908, 88 de 1910, 4 de 1913 y 34 de 1920.

La Ley 65 de 1939 fijó su Base Gravable en los avalúos catastrales fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La Ley 34 de 1920 fijó su tarifa en un máximo del 2 por mil del avalúo catastral. El Decreto Legislativo número 2473 de 1948 fijó la tarifa en un 4 por mil. La Ley 128 de 1951 elevó la tarifa a un máximo de 4.4 por mil.

Resumiendo tenemos que al llegar la Ley 14 esta tarifa se encontraba entre el 4 por mil para zonas rurales y municipios de menos de 100.000 habitantes y el 8.4 por mil para los predios de las ciudades con más de 100.000 habitantes.

La Ley 14 le introduce tres modificaciones a este sistema: establece una actualización con incremento del 10% anual a los avalúos por cada año de atraso hasta por un período de 15 años.

Institucionaliza para el futuro un mecanismo automático de reajuste de acuerdo con un índice de precio de la tierra, cuyo tope máximo no debe superar el índice de precios del

consumidor y tercero, la Ley excluye del avalúo catastral los inmuebles por destinación. (Art. 11).

Las tarifas que fija la Ley 14 están en el rango entre el 4 y el 12 por mil exceptuando los lotes urbanizados no edificados y los urbanizables no urbanizados, los cuales pueden ser gravados con tarifas mayores.

La cuantificación de los efectos de la Ley sobre este gravamen discriminado por Departamentos aparece de inmediato en la Tabla 3.

TABLA 3. Mayores Ingresos Municipales. Impuesto Predial

Millones de Pesos de 1983.

UNIDAD TERRITORIAL	Recaudo Potencial Antes L.14	Recaudo Potencial Después L.14 Alternativa I	Recaudo Real Antes L.14	Recaudos Reales Alternativa I	Mayores Ingresos 1984/2
Antioquia	2.448	3.073	1.298	1.622	324
Atlántico	676	968	237	339	102
Bolívar	356	575	125	201	76
Boyacá	110	187	38	66	28
Caldas	159	267	55	94	39
Caquetá	30	44	10	15	5
Cauca	57	108	20	38	18
Cesar	79	137	28	48	20
Córdoba	139	224	49	78	29
Cundinamarca	203	316	71	109	38
Chocó	16	19	5	7	2
Distrito Especial de Bogotá	3.616	3.749	2.025	2.099	74
Guajira	35	55	13	19	6
Huila	95	155	33	54	21
Magdalena	138	202	49	71	22
Meta	121	173	43	60	17
Nariño	59	105	20	37	17
N. de Santander	101	191	35	67	32
Quindío	220	300	76	105	29
Risaralda	159	257	56	90	34
Santander	397	583	139	204	65
Sucre	71	103	26	36	10
Tolima	117	219	41	77	36
Valle del Cauca	893	1.432	460	735	275
Sub-Total					
Departamentos	10.296	13.443	4.952	6.271	1.319
Intendencias y Comisarías	52	88	18	31	13
TOTAL NACIONAL	10.348	13.531	4.970	6.302	1.332

3.1.2 Impuesto de Industria y Comercio

Este impuesto fue creado por la Ley 97 de 1913. Ha venido siendo para los Municipios el segundo más importante después del Impuesto Predial en su contribución de ingresos y pasó de representar el 16.3% de los ingresos de 1970 a representar el 32.5% en 1981. Hasta la promulgación de la Ley 14 no había criterio unificado entre las diferentes ciudades sobre el número de categorías para la aplicación de las tarifas ni sobre las respectivas tarifas. Bogotá por ejemplo, tenía 66 tarifas que iban del 1.8 al 10 por mil de los ingresos brutos; Medellín tenía 51 tarifas entre el 1 y el 25 por mil.

La Ley 14 adopta y generaliza para todo el país lo siguiente: La Materia Imponible queda definida así: "serán todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, e inmuebles determinados, con establecimientos de comercio".

La Base Gravable será el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior y las Tarifas deberán ser establecidas por los Concejos Municipales dentro del 11

mite del 2 al 10 por mil mensual para actividades comerciales y de servicios y entre el 2 y el 7 por mil para actividades industriales.

La cuantificación de los efectos de la Ley sobre este impuesto aparece en la Tabla 4.

3.1.3 Impuesto de Avisos y Tableros

Este gravamen existe desde el año 1913 y fue creado por la Ley 97 pero ha venido cobrándose sin ninguna base técnica y en forma anárquica.

La Ley 14 ha simplificado su manejo y lo ha incorporado al Impuesto de Industria y Comercio como un complementario con una tarifa del 15% de aquel.

La cuantificación de los efectos de la Ley sobre este Impuesto también aparece en la Tabla 4.

El gravamen a las actividades del Sector Financiero que no se tuvo en cuenta cuando fue creado el Impuesto de Industria y Comercio es fijado por la Ley 14 en el 3 por mil en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y del 5 por mil para las demás entidades del sector. Además estos establecimientos deben pagar otro gravamen específico reajutable

de 10.000 pesos anuales por cada oficina comercial adicional en municipios con más de 250.000 habitantes y de 5.000 en los municipios que tengan una población inferior a esta.

Los efectos de la Ley en este impuesto también se pueden ver en la Tabla 4.

TABLA 4. Mayores Ingresos Municipales - Impuesto de Industria y Comercio. 1984
 - Millones de Pesos de 1983 -.

UNIDAD TERRITORIAL	Industria y Comercio General.	Avisos y Tableros	Sector Financiero (1)	Total
Antioquia	9.3	129.2	121.2	259.7
Atlántico	26.8	45.1	46.1	118.0
Bolívar	13.2	30.5	19.8	63.5
Boyacá	8.3	31.4	16.4	56.1
Caldas	14.5	24.1	17.3	55.9
Caquetá	2.2	6.0	4.2	12.4
Cauca	4.7	18.5	7.3	30.5
Cesar	10.5	14.3	9.8	34.6
Córdoba	6.9	20.4	10.2	37.5
Cundinamarca	3.6	31.3	13.9	48.8
Chocó	1.3	2.0	2.1	5.4
Distrito Especial de Bogotá	0	253.6	369.9	623.5
Guajira	3.6	8.3	5.5	17.4
Huila	7.5	17.2	14.2	38.9
Magdalena	7.6	20.2	9.7	37.5
Meta	7.4	13.4	15.7	36.5
Nariño	7.9	23.0	9.0	39.9
Norte de Santander	12.6	25.5	18.9	57.0
Quindío	6.2	11.2	7.9	25.3
Risaralda	9.3	18.5	15.8	43.6
Santander	4.0	44.5	37.2	85.7
Sucre	3.7	11.2	5.3	20.2
Tolima	8.4	30.0	20.0	58.4
Valle del Cauca	44.7	96.1	92.6	233.4
Sub-Total Departamentos	224.2	925.5	890.0	2.039.7
Intendencias y Comisarías	5.8	7.5	8.0	21.3
TOTAL NACIONAL	230.0	933.0	898.0	2.061.0

∞ ∞

Fuente: Tabla 17.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
 Ferrández de Madrid
 Universidad de Cartagena

3.1.4 Impuesto Municipal de Circulación y Tránsito y de Timbre sobre Vehículos Automotores

El Impuesto Municipal de Circulación y Tránsito se creó con la Ley 97 de 1913 y fue estructurado con la Ley 48 de 1968. El Impuesto de Timbre sobre Vehículos Automotores fue creado con la Ley 60 de 1939 y ratificada su vigencia con la Ley 2a. de 1976 y su Decreto Reglamentario 3674 de 1981.

El Impuesto de Timbre ha venido cobrándose en el país con tarifas absolutas que variaban entre \$ 60 y \$ 200 mensuales, según el modelo del vehículo y con un recargo del 30% cuando el peso de aquel sobrepasará los 1400 kilogramos.

Para fijar el valor del Impuesto de Circulación y Tránsito se tenían en cuenta unos criterios inadecuados, como el número de puestos del vehículo y sus condiciones de rodamiento. Este impuesto comprende los gravámenes por placa, rodamiento, licencias, matrículas, traspaso, revisiones y avisos de guías.

La Ley 14 ha ordenado las dispersas normas que existían al respecto y ha fijado una base gravable que le proporciona mayores ingresos a los fiscos Departamentales.

La tarifa fijada es del 2 por mil y se aplicará en todo el

país sobre el valor comercial de los vehículos tanto de uso particular como público, previéndose que este valor se rá reajutable anualmente según el índice de precios al consumidor.

La cuantificación de los efectos de la Ley sobre los ingresos que recibirán los Departamentos, Intendencias, Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá por concepto de timbre nacional a los automotores y los mayores ingresos que recibirán los Municipios por las modificaciones introducidas al Impuesto de Circulación y Tránsito se pueden observar en la Tabla 5. Los estimativos para 1984 que aparecen en este cuadro se hicieron con base en el inventario Nacional del Parque Automotor a Diciembre 31/82 elaborado por el Intra y que da como resultado la existencia en el país de 1.073.782 vehículos automotores excluyendo las motocicletas cuya distribución según la dedicación de los automotores , es la siguiente:

	VEHICULOS	PORCENTAJE
Servicio Particular	781.928	72.82
Servicio Público	256.634	23.90
Servicio Oficial	<u>35.220</u>	<u>3.28</u>
TOTAL	1.073.782	100.00

Fuente: Intra.

TABLA 5. Mayores Ingresos - Impuestos Vehículos. 1984. - Millones de Pesos en 1983 -

92

UNIDAD TERRITORIAL	Parque Automotor (1)	Impuesto de Timbre 1984/2	CIRCULACION Y TRANSITO		Mayor Ingreso
			1984/3	1983/4	
Antioquia	116.053	776.2	164.0	104.2	59.8
Atlántico	49.700	350.6	72.3	45.7	26.6
Bolívar	20.450	126.7	27.7	18.4	9.3
Boyacá	28.115	184.5	42.9	27.2	15.7
Caldas	24.307	156.3	34.3	21.6	12.7
Caquetá	2.013	10.9	2.6	1.6	1.0
Cauca	10.726	75.6	15.7	9.6	6.1
Cesar	8.966	70.7	13.3	8.1	5.2
Córdoba	14.823	73.3	21.5	13.6	7.9
Cundinamarca	132.605	1.029.9	180.7	114.5	66.2
Chocó	216	0.6	0.2	0.1	0.1
Distrito Especial de Bogotá	186.971	1.260.1	251.0	159.6	91.4
Guajira	5.729	36.5	8.3	5.6	2.7
Huila	11.090	75.1	16.5	10.4	6.1
Magdalena	14.572	120.3	22.0	13.6	8.4
Meta	11.701	79.4	16.9	10.6	6.4
Nariño	14.039	77.7	20.5	12.8	7.7
Norte de Santander	16.093	91.5	24.3	15.3	9.0
Quindío	14.466	84.9	19.7	12.8	6.9
Risaralda	16.075	106.6	23.7	14.6	9.1
Santander	43.370	328.8	64.8	40.9	23.9
Sucre	7.825	42.0	11.2	7.2	4.0
Tolima	25.346	159.1	36.2	23.2	13.0
Valle del Cauca	117.979	807.4	167.2	105.8	61.4
Sub-Total Departamentos	893.230	6.124.7	1.257.5	796.9	460.6
Intendencias y Comisarias	3.842	22.2	6.7	4.1	2.6
TOTAL NACIONAL	897.072	6.146.9	1.264.2	801.0	463.2

1/ Vehículos de servicio particular y público matriculados hasta Diciembre 31/81 Adicionalmente ha bía 30.448 de servicio oficial y en 1982 fueron matriculados 96.263.
 2/ Para los Departamentos. Calculado únicamente sobre vehículos de servicio particular.
 3/ Para los Municipios. Calculado para los de servicio particular y público.
 4/ Con sistema anterior.

Fuente: INTRA. Boletín Parque Automotor 1981, datos básicos para cálculos.

3.2 IMPACTO ESTIMADO DE LA LEY SOBRE LOS IMPUESTOS DEPARTAMENTALES.

3.2.1 Impuesto al Consumo de Cigarrillo

Este impuesto fue creado en 1914 pero su estructura actual fue fijada por el Decreto 1626 de 1951 en el cual se estableció un impuesto advalorem del 100% sobre el precio de venta al distribuidor de los cigarrillos nacionales y un gravamen de 12 centavos por paquete de cigarrillo extranjero. La Ley 4a. de 1963 autorizó a los fiscos Departamentales a cobrar un impuesto ad valorem del 120% al consumo de cigarrillos de producción Nacional que contengan mezcla de tabaco extranjero.

Algunos Departamentos como el Cauca y Tolima establecieron mediante la Ley 49 de 1967 otros impuestos específicos a los cigarrillos nacionales.

El Decreto 214 de 1969 definió la Base del Impuesto al consumo de cigarrillo como el precio de distribución. La Ley 30 de 1971, fijó un impuesto Ad-Valorem del 10% sobre el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales vendidas con el propósito de fomentar el deporte y la cultura.

El aporte de la Ley 14 en este sentido consistió en derogar esa cantidad de gravámenes existentes y establecer en su lugar un impuesto único ad-valorem del 110% sobre el consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros, con la excepción de San Andrés y Providencia, quien se le estableció un gravamen único del 30% sobre el precio CIF de los cigarrillos extranjeros y uno del 20% sobre los nacionales.

Como se puede observar la Ley 14 producirá muy pocos efectos sobre los ingresos por el consumo a los cigarrillos nacionales, en primer lugar, porque ya se venía pagando un gravamen de ese valor y en segundo lugar, los incrementos reales al consumo han venido siendo muy bajos en los últimos años. Por el lado de los cigarrillos extranjeros las expectativas de mayores ingresos tampoco son buenas, ya que al aumentarse como en efecto se hace, el gravamen se produce un estímulo al Contrabando de cigarrillos extranjeros. La Misión Bird Wiesner estimó que para 1984 la disminución de Ingresos por impuestos a cigarrillos extranjeros sería de 491.4 millones de pesos.

3.2.2 Impuesto al Consumo de Licores

La Ley 4a. de 1913 autorizó a las Asambleas Departamentales para establecer este impuesto, y la Ley 88 de 1928 le dio carácter nacional y le cedía a los Departamentos el 50% de

su recaudo; se hace referencia a los licores extranjeros, pues sólo el Decreto 2956 de 1955 gravó los Licores de producción nacional con un impuesto al consumo de 1 peso por cada botella de 720 gramos.

La Ley 33 de 1958 cedió a los Fiscos Regionales el impuesto al consumo de Licores de producción nacional.

La Ley 14 simplifica la legislación existente en este sentido y trata de disminuir los desequilibrios regionales ocasionados por tan variedad de normas que venían favoreciendo a los Departamentos más ricos a costa de los más pobres. Establece como Base Gravable el precio promedio nacional de la botella de aguardiente de 750 c.c.

Se estima que el incremento promedio para los años subsiguientes a la aplicación de la Ley 14, de los Fiscos Departamentales, sea de unos 2.421 millones de pesos anuales.

3.2.3 Impuesto y Subsidio a la Gasolina Motor

El Decreto 879 de 1956 autorizó a los Fiscos Departamentales a cobrar por el término de 10 años un impuesto hasta de 10 centavos por cada galón de gasolina que se consumiera en sus respectivos territorios.

En 1959 la Ley 15 ratificó este impuesto pero lo tasó en 4 centavos por galón y estableció un subsidio de 6 centavos por galón de gasolina a cargo de Ecopetrol.

La ley 14 modifica esta estructura y establece una tarifa del 0.6 por mil, que se liquidará sobre el precio de venta del galón al público y del 0.9 por mil para el subsidio. Esta tarifa era para 1984; para 1985 la primera sería del 1 por mil y el subsidio el 1.8 por mil. Para 1986 en adelante el impuesto será del 2 por mil y el subsidio seguirá del 1.8 por mil. Obliga a los distribuidores a retener en la fuente este impuesto y consignarlo en los tesoros departamentales dentro de los 30 días siguientes al mes en que hayan distribuido el combustible. Los recursos deben destinarse a la construcción, conservación y mejoramiento de vías.

La cuantificación de los efectos de la Ley señala que para 1985 los ingresos departamentales debieron incrementarse en 121 millones de pesos y que a partir de 1986, estos ingresos deberán ser mayores. Los efectos concretos de la Ley sobre este impuesto discriminado por departamentos se pueden observar en el Tabla 6.

TABLA 6

MAYORES INGRESOS DEPARTAMENTALES IMPUESTO Y SUBSIDIO A LA GASOLINA

1985

MILLONES DE PESOS

Unidad Territorial	Consumo diario promedio (barriles)	Valor consumo (en precios de 1983)	IMPUESTO Y SUBSIDIO 1985/1 Antes/2 May. Ing.
Antioquia	11.617	11.392	34.7
Atlántico	4.710	4.838	14.1
Bolívar	2.550	2.624	7.5
Boyacá	2.530	2.599	6.1
Caldas	2.034	2.089	1.3
Caquetá	423	434	3.2
Cauca	1.074	1.103	4.1
César	1.391	1.429	4.5
Córdoba	1.521	1.562	9.0
Cundinamarca	3.026	3.108	0.4
Chocó	146	150	65.2
Distrito Esp.de Bogotá	21.867	22.460	1.9
Guaajira	635	652	4.7
Huila	1.586	1.629	4.2
Magdalena	1.424	1.463	4.5
Meta	1.505	1.546	4.1
Nariño	1.383	1.420	2.7
Norte de Santander	911	936	3.3
Quindío	1.090	1.119	4.8
Risaralda	1.619	1.663	12.2
Santander	4.190	4.304	2.3
Sucre	781	802	8.3
Tolima	2.766	2.841	31.5
Valle del Cauca	10.568	10.854	15.6
TOTAL DEPARTAMENTOS	81.352	83.557	17.2



3.2.4 Impuesto a las Apuestas Permanentes

La regulación del juego del Chance o Juego de Apuestas Permanentes se inició con la Ley la de 1982 y sus decretos reglamentarios 421 y 965. Estas normas establecieron condiciones para que el juego fuera uniforme en todos los entes territoriales y podrían ser realizados por las loterías o por particulares siempre y cuando, para este último caso existiera un contrato de concesión de las loterías a los particulares con el visto bueno del Ministerio de Salud. El concesionario debía pagar el 10% del valor bruto de las apuestas y 3 pesos por cada formulario para la apuesta, el cual debería ser elaborado por las loterías. El Decreto 965 del 1982 suprimió ese 10% y aumentó a \$ 4.50 el costo del formulario.

El producido de este impuesto debería ser transferido a los Servicios Seccionales de Salud.

El Decreto 386 de Febrero del 83 modificó la base del impuesto y fijó la tarifa del 6% para el impuesto sobre el monto total máximo de apuestas posibles por formulario. Este gravamen sustituye el valor del formulario, pero las loterías deben seguir emitiendo dichos formularios y venderlos a los concesionarios, en resumen el efecto de la Ley puede producir mayores ingresos a los Fiscos Departamentales.

mentales del orden de los 1.100 millones de pesos a partir de 1985.

Una presentación global de todos los impuestos analizados anteriormente, de carácter municipal, relacionados con el impuesto a las ventas (Ley 46 de 1973 y Decreto 232 de 1983), se puede observar por Departamentos en el Tabla 7 y la presentación global de los Impuestos Departamentales se puede observar en el Tabla 8.

TABLA 7

MUNICIPIOS MAYORES O MENORES INGRESOS 1984

MILLONES DE PESOS DE 1983

UNIDAD TERRITORIAL	324.0	259.7	59.8	643.5	(244.0)	499.5
Antioquia	102.0	118.0	26.6	246.6	(98.0)	148.6
Atlántico	76.0	63.5	9.3	148.8	(11.0)	137.8
Bolívar	28.0	56.1	15.7	99.8	(122.0)	(22.2)
Boyacá	39.0	55.9	12.7	107.6	(126.0)	(18.4)
Caldas	5.0	12.4	1.0	18.4	22.0	40.4
Cagueta	18.0	30.5	6.1	54.6	(37.0)	17.6
Cauca	20.0	34.6	5.2	59.8	35.0	94.8
Cesar	29.0	37.5	7.9	74.4	(38.0)	36.4
Córdoba	38.0	48.8	66.2	153.0	(140.0)	13.0
Cundinamarca	2.0	5.4	0.1	7.5	7.0	14.5
Chocó	74.0	623.5	91.4	788.9	(160.0)	(628.9)
Distrito Especial de Btá.	6.0	17.4	2.7	26.1	27.0	53.1
Guajira	21.0	38.9	6.1	66.0	(27.0)	39.0
Huila	22.0	37.5	8.4	67.9	(7.0)	60.9
Magdalena	17.0	36.5	6.4	59.9	(19.0)	40.9
Meta	17.0	39.5	7.7	64.6	(42.0)	14.6
Nariño	32.0	57.0	9.0	98.0	(15.0)	83.0
Norte de Santander	29.0	25.3	6.9	61.2	(55.0)	6.2
Quindío	34.0	43.6	9.1	86.7	(74.0)	12.7
Risaralda	65.0	85.7	23.9	174.6	(77.0)	96.4
Santander	10.0	20.2	4.0	34.2	(2.0)	36.2
Sucre	36.0	58.4	13.0	107.4	(99.0)	8.4
Tolima	275.0	233.4	61.4	559.8	(126.0)	433.8
Valle del Cauca	1319.0	2039.7	460.6	3819.3	(1424.0)	2395.3
TOTAL DEPARTAMENTOS	13.0	21.3	2.6	36.9	-	36.9
Intendencias y Comisarias	1332.0	2061.0	463.2	3856.2	1424.0	2432.2
TOTAL NACIONAL						

FUENTE : Contraloría General de la República

TABLA 8

DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS MAYORES O MENORES INGRESOS 1984

706

(MILLONES DE PESOS DE 1983)

UNIDAD TERRITORIAL	TIMBRE AUTOM.	CONSUMO CIG.	CONSUMO LICORES	IMPIO.Y SUB.G.	APUESTAS PERMANENTES	S.T.ING. TRIBUTAR.	SITUADO FISCAL	RENTACIONES PARA LOS FER	EFECCIO NEVO (4-ñ-3=2)
Antioquia	776.2	1.2	-	17.5	150.1	945.0	-918.0	214.0	241.0
Atlántico	350.6	3.0	150.3	7.1	48.6	559.6	-350.0	141.0	350.6
Bolívar	126.7	2.5	124.2	3.8	46.3	303.5	-337.0	47.0	13.5
Boyacá	184.5	1.7	83.6	3.8	53.4	327.0	-376.0	-	(49.0)
Caldas	156.3	5.0	69.6	3.1	35.2	269.2	-275.0	35.0	29.2
Caquetá	10.9	1.8	23.2	0.7	8.5	45.1	-126.0	-	(80.9)
Cauca	75.6	8.0	56.9	1.6	33.9	176.0	-268.0	-	(92.0)
Cesar	70.7	-	50.8	2.0	22.2	145.7	-202.0	28.0	(28.3)
Córdoba	73.3	0.1	75.8	2.2	35.2	186.6	-275.0	27.0	(61.4)
Cundinamarca	1.029.9	1.6	751.2	4.5	55.5	1842.7	-389.0	-	1453.7
Chocó	0.6	4.9	14.3	0.2	11.9	31.9	-144.0	-	(112.1)
D.Especial de B.	1.260.1	33.4	-	32.8	135.2	1461.5	-834.0	471.0	1098.5
Guajira	36.5	-	39.2	1.0	11.8	88.5	-144.0	-	(55.5)
Huila.	75.1	6.1	33.4	2.4	23.0	140.0	-207.0	22.0	(45.0)
Magdalena	120.3	0.6	75.7	2.1	34.0	232.7	-268.0	41.0	5.7
Meta	79.4	4.8	31.4	2.3	12.4	130.3	-147.0	-	(16.7)
Nariño	77.7	0.9	72.2	2.1	41.7	194.6	-311.0	-	(93.4)
N.de Santad.	91.5	1.9	76.6	1.4	35.7	207.1	-278.0	43.0	(27.9)
Quindío	84.9	2.8	22.2	1.7	16.7	128.3	-172.0	33.0	(10.7)
Risaralda	106.6	4.0	45.4	2.4	23.5	181.9	-210.0	39.0	(10.9)
Santander	328.8	1.6	99.9	6.0	58.3	494.6	-404.0	41.0	131.6
Sucre	42.0	0.8	71.7	1.1	19.4	135.0	-187.0	-	(52.0)
Tolima	159.1	7.0	85.5	4.2	45.3	301.1	-331.0	31.0	1.1
V.del C.	807.4	6.4	300.1	15.9	112.9	1242.7	-709.0	188.0	721.7
SUB-TOTAL									
Dptos.	6.124.7	100.1	2353.2	121.9	1070.7	9770.6	-7862.0	1424.0	3332.6
Intend.y Com.	22.2	3.0	68.2	-	9.3	102.7	-753.0	-	(650.3)
TOTAL NAL.	6.146.9	103.1	2421.4	121.9	1080.0	9873.3	-8615.0	1424.0	2682.3

FUENTE : Contraloría General de la República

4. EVALUACION DEL IMPACTO REAL DE LEY 14 A NIVEL NACIONAL

4.1 INTRODUCCION

El DNP y el Ministerio de Gobierno en 1984 realizaron una encuesta a todos los departamentos intendencias y comisarías y a 300 municipios del país con el fin de recopilar información que permitiera hacer un primer análisis global del impacto real de la aplicación de la Ley 14 del 83 había producido en los Fiscos de los entes territoriales. También se pretendía detectar diferentes niveles del desarrollo regional y local.

En el aspecto cuantitativo la encuesta solicitaba información sobre los recaudos del año 1983 y el primer semestre de 1984. El estudio realizó una proyección de los recaudos del segundo semestre de 1984 para poder hacer un análisis de los dos primeros años de aplicación de la Ley.

En este trabajo se transcribirán los resultados de esta

primera evaluación global pues nos servirá como punto de referencia para la evaluación que posteriormente haremos sobre el Impacto de la Ley en los municipios del departamento de Bolívar.

4.2 Impacto Real de la Ley 14 en los Municipios colombianos

En la Tabla 9 se puede observar el resultado global del impacto de la ley 14 a nivel municipal respecto a los conceptos de Impuesto Predial, Impuesto de Industria y Comercio, Impuesto de Avisos y Tableros y el Impuesto Municipal de Circulación.

4.2.1 Impuesto Predial

Se observa que en 1984 el recaudo adicional por este concepto fué de 2.370 millones , lo que significó un incremento del 32% respecto al año 1983. Se debe anotar que este aumento se originó por la actualización de la Base gravable más que por el aumento de las tarifas.

4.2.2 Impuesto de Industria y Comercio

El monto de este recurso ascendió a 14.862 millones en el 1984 lo que representó un crecimiento del 68% respec

to a 1983. Este alto crecimiento se explica por ser uno de los gravámenes más elásticos con que cuentan los municipios.

4.2.3 Impuesto de Avisos y Tableros

Muestra un recaudo de 1.332 millones en 1984 que frente a los 335 millones de 1983, representa un crecimiento del 297.5%

4.2.4 Impuesto de Circulación y Tránsito

Solo creció en un 26% en 1984 respecto al año anterior pero se espera que con un mayor control su crecimiento sea mayor en los próximos años.

TABLA 9

EFECTO DE LA LEY 14 A NIVEL MUNICIPAL
(MILES DE PESOS CORRIENTES)

Impuesto	Rec. I. Sem 083 (1)	Rec. IISem. 83 (2)	(1) Rec T. 83 (3)	Rec. I Sem-84 (4)	Rec. IISem 84 (5)	Rec. T. -84 (6)	Var. Abs. 84-83 (6) (4)			
Predial	3.536.823	3.769.491	6.58%	7.306.314	4.684.297	4.992.603	24.26%	9.676.900	2.370.586	32.44%
Ind. y Cio.	3.643.408	5.153.931	41.46%	8.797.339	6.154.929	8.707.023	19.42	14.861.952	6.064.613	68.93%
Circ. y Trans.	406.849	590.045	45.02%	996.894	512.972	743.973	-13.06%	1.256.945	260.051	26.08%
Avisos	160.364	174.782	8.99%	335.146	637.437	694.775	264.7%	1.332.212	997.066	297.5%
TOTAL	7.747.444	9.688.249	25.05%	17.435.693	11.989.635	15.138.374	23.75%	27.128.009	9.692.316	54.75%

TOTAL MUESTRA : 183 MUNICIPIOS

FUENTE : Encuestas enviadas a los Municipios por Mingobierno y DNP

4.3 IMPACTO REAL DE LA LEY 14 EN LOS DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS

En el Cuadro 10 se puede observar el efecto de la Ley 14 a nivel de departamentos, intendencias y comisarias discriminando en cada uno de los gravámenes de dichos fiscos.

4.3.1 Impuesto a los Licores

El Impacto de la Ley fué de 2.300 millones de pesos adicionales en 1984 respecto a 1983 a pesar de que el incremento es menor al esperado debido a una disminución en el consumo.

4.3.2 Impuesto de Tómbre a Vehículos Automotores

Es este el que presenta un mayor incremento debido a que la nación cedió su recaudo y la cartera en mora a los departamentos. El incremento es de casi el 814% al pasar de 391 millones en 1983 a 3.571 millones en el 1984.

4.3.3 Impuesto al Consumo de Cigarrillo

Muestra un incremento del 39.4% en 1984 respecto a 1983 un poco por debajo de las expectativas de recaudo.

4.3.4 Impuesto al Consumo y Subsidio a la Gasolina

Este gravamen reaccionó en un 24.3% en 1984 respecto a 1983.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Ferrández de Madrid
Universidad de Cartagena

113

CUADRO 10

EFECTO DE LA LEY 14 A NIVEL DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS

Impuesto	Rec. I. Sem83 (1)	Rec. II Sem83 (1) (2)	Rec. T. 83 (3)	Rec. Sem84 (4)	Rec. II Sem84 (5)	Rec. T. 84 (6) (3)	Var. Abs. (6) (3)	Var. P. (6) (3)		
Licores	5.149.421	7.894.414	53.31%	13.043.835	6.057.775	9.287.299	17.64	15.345.074	2.301.239	17.64
Timbre	4.515	386.193	845.35%	390.708	1.785.406	1.785.406	39.443.8%	3.570.812	3.180.104	813.93
Consumo de Cig.	3.253.085	4.377.667	34.57%	7.630.752	4.109.560	6.530.280	26.32%	10.639.840	3.009.088	
Gasolina	36.048	44.818	24.33%	80.866	29.953	151.454	-16.91%	181.407	100.541	24.33
TOTAL	8.443.069	12.703.092	50.45%	21.146.161	11.982.694	17.754.439	41.92%	29.737.133	8.590.972	40.6%

1 TOTAL MUESTRA 23 REGIONES

. El recaudo para este semestre se estima en base a la participación del recaudo del primer semestre sobre el total.

FUENTE : Encuestas enviadas a los municipios por Mingobobierno y DNP.

4.4 IMPACTO GLOBAL REAL DE LA LEY 14

El impacto total de la Reforma Tributaria de 1983, que comprende además de la Ley 14, las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales por concepto del Situado Fiscal y la participación de los municipios en el Impuesto a las Ventas. Se puede observar claramente en el Cuadro 11 en donde aparece el Impacto Global de la Reforma tanto a nivel municipal como a nivel departamental.

Es importante señalar que a partir de 1983, los fiscos municipales vienen incrementando considerablemente sus ingresos por la cesión del Impuesto a las Ventas que fué transformado en el Impuesto al Valor Agregado mediante el Decreto 3541 de 1983. Es tanto el impacto de este Decreto que en 1984 los municipios recibieron recursos adicionales por este concepto por este concepto por valor de 6.000 millones de pesos. La Ley 50 de 1984 referida también al IVA ayudará a incrementar aún más estos recursos municipales.

5. COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS
IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS DE EL CAR
MEN DE BOLIVAR, MAHATES Y SIMITI ANTES
Y DESPUES DE LA APLICACION DE LA LEY
14/83 : AÑOS 1982 - 1983 - 1984 y 1985

Ver desarrollo de este capítulo reflejado en las siguientes tablas :

11 - 12 - y 13

TABLA 11

RECAUDO DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES, EL CARMEN DE BOLIVAR

(EN MILES DE PESOS)

	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
<u>INGRESOS TRIBUTARIOS</u>								
Predial y Complementarios	1404		2250		3324		3422	
Industria y Comercio	1438		2195		1900		1831	
Circulación y Tránsito	193		358		111		308	
Avisos y Tableros	0		0		0		0	
Otros	108		702		675		540	
<u>SUB-TOTAL</u>	3143	12	5515	12	6010	12	6101	10
% CRECIMIENTO	-		75.4%		9.0%		2.0%	
<u>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</u>								
Participación IVA	22.986	87	37.047	78	46.309	87	55.570	88
Participación Imponenta	141		172		249		338	
Otros	190		4.998		263		1.220	
<u>SUB-TOTAL</u>	23.317	88	42.217	88	46.821	88	57.128	90
% CRECIMIENTO	-		81%		11%		22%	
<u>INGRESOS DE CAPITAL</u>								
Total	26.494	100	47.732	100	52.831	100	63.229	100
% CRECIMIENTO	-		80%		10.7%		19.7%	

FUENTE : Informe ejecución presupuesto Contraloría Municipal El Carmen de Bolívar

TABLA 12

RECAUDO DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES, MAHATES

(EN MILES DE PESOS)

INGRESOS TRIBUTARIOS	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Predial y Complementarios	839		1.145		1.489		1.538	
Industria y Comercio	145		237		287		307	
Circulación y Tránsito	0		0		0		0	
Avisos y Tableros	0		0		0		0	
Otros	58		248		337		248	
SUB-TOTAL	1.042	11	1.630	13	2.113	14	2.093	12
% CRECIMIENTO	-		56%		30%		- 0.9%	
<u>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</u>								
Participación IVA	7.836	86	9.725	80	12.156	82	14.527	84
Participación Imponenta	2		12		27		3	
Otros	207		800		600		700	
SUB-TOTAL	8.045	89	10.537	87	12.783	86	15.230	88
% CRECIMIENTO	-		31%		21%		19%	
Ingresos de Capital	-		-		0		0	
TOTAL	9.087	100	12.167	100	14.896	100	17.323	100
% CRECIMIENTO	-		34%		22%		16%	

FUENTE: Ejecución Informe Presupuestal, Tesorería Municipal Mahates - Bolívar

TABLA 13

RECAUDO DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES, SIMITI

(EN MILES DE PESOS)

INGRESOS TRIBUTARIOS	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Predial y Complementarios	69		128		180		116	
Industria y Comercio	431		553		593		330	
Circulación y Tránsito	0		0		0		0	
Avisos y Tableros	0		0		0		0	
Otros	99		204		426		209	
SUB-TOTAL	599	6	885	6	1.199	8	655	5
% CRECIMIENTO	-		58.3%		35.5%		-45.3%	
INGRESOS NO TRIBUTARIOS								
Participación IVA	8.640	92	14.021	94	14.000	91	13.545	94
Participación Imponenta	5		7		7		13	
Otros	114		103		115		170	
SUB-TOTAL	8.759	94	14.131	94	14.122	92	13.728	95
% CRECIMIENTO	-		61.3%		- 0.06%		-3%	
Ingresos de Capital	0		0		0		0	
TOTAL	9.358	100	14.312	100	15.321	100	14.383	100
% CRECIMIENTO	-		58.3%		0.35%		-0.61%	

FUENTE : Ejecución Informe Presupuestal, Tesorería Municipal Simiiff- Bolívar

6 . ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE
LOS IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS DE EL CARMEN DE
BOLIVAR , MAHATES Y SIMITI DURANTE EL PERIODO 1982 A 1985

6.1 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS EN
EL CARMEN DE BOLIVAR

En las cifras de la tabla anterior se pueden observar los siguientes aspectos generales que caracterizan el comportamiento tributario del municipio del Carmen de Bolívar en el período de 1982-1985, es decir, dos años antes y dos años después de la iniciación de la aplicación de la LEY 14.

- a. Se observa la poca importancia que tiene para el municipio los ingresos propios respecto a sus ingresos totales durante el período analizado, pues en 1982 solo representan el 13% de los ingresos totales; en 1983 el 22%, en 1984 el 13% y en 1985 el 12%. Esto significa que presupuestalmente este municipio depende en más del 80% de las transferencias de la Nación por la participación en el IVA y el impuesto a las Rentas.
- b. Se observa que los ingresos tributarios del municipio, no alcanzan a superar el 12% de los ingresos totales en el período en estu

dio, Estos ingresos son los originados por el esfuerzo recaudador del mismo municipio y lo conforman especialmente el Impuesto predial , el Impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto de Circulación y Tránsito. Estos impuestos que acabo de enunciar , más el impuesto de Avisos y Tableros son los que serían susceptibles de ser fortalecidos por la aplicación de la Ley 14 en el municipio.

- c. Se puede ver también en la tabla anterior que no ha habido ningún efecto positivo de especial mención respecto a la aplicación de la Ley 14 en el comportamiento de los recaudos de los ingresos tributarios del municipio pues, tanto en los dos años inmediatamente anterior a la aplicación de la Ley 14, como en los dos años siguientes el comportamiento de los ingresos susceptibles de ser fortalecidos con dicha Ley no muestra mejoramiento alguno en cuanto a la participación de estas rentas respecto a los ingresos totales del municipio, antes por el contrario, en 1985 esta participación baja al 10% cuando en los tres años inmediatamente anteriores permaneció en el 12%.
- d. Tampoco se ve un mejoramiento especial de la participación del municipio en las transferencias de la nación durante los cuatro años analizados, pues permanece en un 87% aproximadamente en ese período.



- e. En forma genral puedo afirmar que en el Municipio del Carmen de Bolívar no ha tenido ningún efecto la Ley 14 de 1983, pues no ha sido aplicada durante los años 84 y 85 a pesar de ser este el tercer municipio en importancia económica en el Departamento.
- f. Por otro lado, en cuanto al comportamiento en el tiempo, puedo decir con base en las cifras del cuadro anterior que los efectos de la Ley 14 sobre los ingresos tributarios han sido contrario a los esperados, pues mientras que en el período 82-83 crecieron en un 75.4%, en el período 84-83 apenas crecieron en un 9% y en el período 85-84 apenas si este crecimiento llegó al 2%, refiriendome a cifras nominales o corrientes.

6.1 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS DE MAHATES

En la Tabla No. 12 respecto al comportamiento de los impuestos municipales del municipio de Mahates considerado en el período 1982-1985, puedo notar los siguientes aspectos generales:

- a. Que a pesar de tratarse de un municipio cuatro veces más pequeño, hablando en términos presupuestales, res

pecto al municipio de El Carmen de Bolívar, sus características tributarias son muy similares y su alta dependencia financiera de las transferencias de la nación es también muy significativa y se sitúa en el 84% de los ingresos totales del municipio.

- b. Los ingresos tributarios pesan muy poco respecto a los ingresos totales del municipio y oscilan entre el 11 y el 14% de estos, observándose que más del 80% de estos ingresos corresponden al solo Impuesto Predial y Complementarios y el resto al Impuesto de Industria y Comercio y a otros ingresos tributarios. Es importante anotar que en Mahates los Impuestos de Circulación y Tránsito y de Avisos y Tableros son nulos en cuanto a recaudo.
- c. La sola participación del IVA le representa al municipio en promedio el 84% de sus ingresos totales lo cual señala la poca autonomía financiera de este municipio para desarrollar programas de inversiones y financiar gastos de funcionamiento con base en sus rentas propias.
- d. También se observa en el cuadro anterior que la Ley 14 no ha tenido ningún efecto positivo en los recaudos del municipio, pues los ingresos tributarios que son los

Únicos susceptibles de incrementarse con la aplicación de esta ley crecieron en un 56% en 1983 respecto a 1982 cuando aún no se había promulgado esta ley , en un 14% en 1984 se supone que ya debía haberse iniciado la aplicación de la Ley.

6.2 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS DE SIMITI

La Tabla 13 muestra también una situación tributaria similar a la de El Carmen de Bolívar y Mahates, a pesar de que este es uno de los municipios más pequeños del Departamento desde el punto de vista de recursos y desarrollo económico.

En términos generales, en la tabla anterior se observan los siguientes aspectos :

- a. El grado de autonomía financiera de Simití es excesivamente baja por cuanto solo depende de un 6% en promedio de sus ingresos propios respecto a los ingresos totales del municipio. Dentro de estos ingresos propios, el más importante es el de Industria y Comercio que representa más del 80% de sus ingresos tributarios y se diferen

cia de los dos municipios anteriores en que en aquellos el ingreso tributario más importante es el Predial.

- b. Las transferencias del IVA le representan a Simití el 93% en promedio de sus ingresos totales en el período en estudio.
- c. Parece como si la Ley 14 se hubiera hecho para afectar negativamente a Simití en cuanto a sus ingresos presu- puestales, pues mientras en el período 83-82 sus ingre- sos tributarios crecieron en un 58%, y aún no estaba vi- gente la Ley, en el período 85-84, cuando ya la Ley ha- bía entrado en vigencia, estos mismos ingresos disminu- yeron en un 45%.
- d. Se observa que los ingresos totales de Simití han veni- do disminuyendo en el período analizado, en términos no- minales. Todo esto indica no solamente que no se ha- comenzado a aplicar la Ley 14 en este municipio, sino que su manejo tributario y presupuestal ha venido des- mejorando año tras año.
- e. También se observa que en este municipio al igual que en el municipio de Mahates los recaudos por Impuestos de Circulación y Tránsito y Avisos y Tableros es nulo.

7. ANALISIS DE LOS FACTORES POSITIVOS Y ADVERSOS PARA
UNA BUENA APLICACION DE LA LEY 14/83

Durante el desarrollo de la presente investigación se han podido observar los siguientes factores positivos que pueden incidir en una buena aplicación de la Ley 14 en los municipios del Departamento de Bolívar:

- a. Una expectativa por parte de los señores Alcaldes, quienes esperan la orientación y la asesoría pertinentes para dar los pasos iniciales para la aplicación de la mencionada Ley, como se anotó anteriormente, no se ha comenzado a aplicar en los municipios analizados y se puede generalizar afirmando que en ningún municipio del Departamento.
- b. Existen algunas condiciones administrativas que servirían de apoyo logístico para la implementación de la Ley 14.
- c. Se pudo constatar que se han hecho algunos planteamientos en el actual Gobierno Departamental que muestran

un marcado interés por dar los primeros pasos para la aplicación de la Ley 14 en los municipios de Bolívar.

Desafortunadamente, también existen factores adversos a la aplicación de la norma, los cuales se pueden resumir así:

- a. Una falta de preparación del recurso humano vinculado a las administraciones municipales, incluyendo a muchos Alcaldes, que no están preparados para liderar y concretar las medidas administrativas que se requieren para aplicar la Ley 14.
- b. Existe un gran desconocimiento de la norma por parte de muchos Alcaldes y Concejales municipales y se requieren que estos últimos principalmente conozcan en detalle el texto de la Ley, ya que se requiere para su implementación de la aprobación de acuerdo municipales.
- c. La ingerencia de otros organismos como el Instituto Agustín Codazzi la Secretaria de Planeación Departamental, etc. podría constituirse en un inconveniente procedimental para la aplicación de la Ley sino se da una acción dinámica y continua por parte de los Alcaldes Municipales para lograr la acción coordinada de estas entidades en el logro de los objetivos de aplicación de la Ley.

d. La ausencia de datos y de procedimientos de contabilidad presupuestal en la mayoría de los municipios son obstáculos para la toma de decisiones en la implementación de la Ley.

En fin, una buena aplicación de la Ley 14 exige una adecuación administrativa, una información legal, un interés especial y una coordinación de esfuerzos y voluntades.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 CONCLUSIONES GENERALES

1. La Ley 14 de 1983 después de tres (3) años de haber sido promulgada, aún no se ha comenzado a aplicar en los Municipios del Departamento de Bolívar, pues así lo muestran las cifras analizadas para el período de 1982-1985 en los Municipios de El Carmen de Bolívar, Mahates y Simití, tomados como muestra en el presente estudio.
2. Los ingresos tributarios o ingresos propios de los municipios Bolivarenses oscilan entre el 6 y el 14% de los ingresos totales de dichos municipios, lo que muestra una pobreza tributaria de estos municipios para general rentas propias.
3. El Municipio de El Carmen de Bolívar depende en un 87% de sus ingresos totales de las transferencias del IVA de la Nación; esta dependencia es del 83% para el municipio de Mahates y del 92% para Simití, lo que indica que los municipios más pequeños son más dependientes

de las transferencias de la nación para ejecutar sus presupuestos de gastos e inversión.

- 4. Los ingresos tributarios de los tres (3) municipios estudiados no alcanzan en promedio el 12% de los ingresos totales y sus ingresos no tributarios llegan al 88% promedio del total de dichos ingresos. También se concluye, que estos municipios no acuden a los ingresos de capital, producto de la deuda pública, debido a su incapacidad administrativa para realizar los trámites pertinentes y mirar alternativas de financiamiento en este sentido.

- 5. En términos generales los ingresos totales de los municipios analizados en el estudio han permanecido estancados en el período 82-85, lo que significa que en términos constantes o reales los ingresos de estos municipios han disminuído, lo cual explica en gran parte el atraso socioeconómico de ellos.

- 6. Dentro de los ingresos tributarios o ingresos propios de los municipios Bolivarenses el más importante es el Impuesto Predial seguido por el Impuesto de Industria y Comercio. Ambos representan casi el 97% del total de los ingresos tributarios. Los impuestos de circulación y Tránsito ó Rodamiento solamente se cobra en el

municipio de Cartagena, El Carmen de Bolívar y Magangué y el Impuesto de Avisos y Tableros no se cobra en ningún municipio diferente a Cartagena.

7. Los impuestos o ingresos tributarios susceptibles de ser incrementados en la aplicación de la Ley 14 son: El Predial, el de Industria y Comercio, el de Avisos y Tableros y el de Circulación y Tránsito. Si actualmente estos impuestos no le representan a los municipios sino entre el 6 y 14% sus ingresos totales, con la aplicación de la Ley 14 estos ingresos bien podrían como mínimo triplicarse según estimativos de la Contraloría General de la República.

8. Los principales inconvenientes por los cuales no se ha iniciado la aplicación de la Ley 14/83 en los municipios Bolivarenses son de tipo político y administrativo. Los primeros se concretan en la falta de interés de la clase política por implementar la aplicación de la Ley y los segundos se concretan en la pésima administración municipal que la inhabilita y la hace incapaz de tomar las medidas para una buena aplicación de la Ley.

9. Como se mostró en los primeros cuatro capítulos de este trabajo la Ley 14 si ha producido resultados posi



vos en aquellos departamentos donde se ha venido aplicando, produciendo un incremento notable de los ingresos tributarios de los municipios.

8.2 RECOMENDACIONES

1. Para iniciar la aplicación de la Ley 14/83 en los municipios Bolivarenses es condición indispensable en primer lugar la decisión política del gobierno Departamental y de los gobiernos Municipales, sin la cual es imposible dar los pasos iniciales del caso. Se recomienda después al Gobierno Departamental incluir dentro de sus estrategias de corto plazo la asesoría permanente a los municipios del Departamento para este propósito.
2. Se recomienda a los Alcaldes Municipales y a los Concejales instruirse de la norma pertinente y de los procedimientos correspondientes como condiciones previas para la aplicación de esta Ley.
3. Se recomienda a los Alcaldes (Municipales) designar el personal técnico necesario, que sea capaz de recibir en un corto plazo las instrucciones precisas para que puedan dirigir las acciones administrativas y los estudios del caso que lleven a una eficiente aplicación de la Ley 14/83.

4. Se recomienda a los Alcaldes Municipales la contratación con las Universidades de la región ó con profesionales especializados de los siguientes estudios, previos para poder aplicar la Ley:
 - a) El censo de Industria y Comercio
 - b) El censo de Bienes Urbanos y Rurales
 - c) El censo del Parque Automotor que normalmente rueda en los predios del Municipio
 - d) El censo de los Avisos y Tableros existentes en el Municipio

5. Se recomienda a la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena para que en su política de proyección a la comunidad, busque un acercamiento con los Alcaldes Municipales del Departamento, para prestar su asesoría para la realización de los estudios anotados en el punto anterior.

BIBLIOGRAFIA

COLOMBIA DEPARTAMENTO DE BOLIVAR. Código Fical de Bolívar.

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR. Informe de Recaudos Municipales Año 1982-83-84 y 85.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Boletín de Planeación Nos. 8 y 9. Septiembre 1985.

..... Boletín de Planeación Nos. 4 y 5. Julio-Septiembre de 1984.

..... Boletín de Planeación No.10. Febrero 1986.

..... Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe final de la Misión. Julio 1981.

DE SALCEDO YOUNES, Ruth. Derecho Tributario. Editorial Norma. Bogotá 1981.

DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. Informe de Re

caudos Años 1982-83-84 y 85. Información del Banco de la República.

ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMIA. Revistas Nos. 34-35-36 y 37. Ediciones Orbis S.A.

ECONOMIA COLOMBIANA. Fiscos Departamentales y Municipales Separata No.151 de Noviembre 1983.

..... Reforma Tributaria 1982-1983. Separata Especial No. 145 de Mayo 1983.

J.A. y PERRY, G. Coyuntura Económica. La Reforma Fiscal 1982 1983.

LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1982-1983. Biblioteca Cámara de Comercio de Bogotá. 1983

LEY 14 DE 1983. Manual de Implementación. Gobernación de Antioquia, Medellín. Editorial Eafit, 1984.

MISION WIESNER-BIRD. Las Finanzas Gubernamentales en Colombia. Julio 1981.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Biblioteca Banco Popular. Cali 1978. 6a. Edición.