

**ANÁLISIS ECONÓMICO DEL COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL  
EN EL MUNICIPIO DE PASTO DURANTE EL PERÍODO 2001-2006**

**BILMA ALEXANDRA ROMO LUCERO  
LINDA GREY ROSERO MUÑOZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA ECONOMIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2008**

**ANÁLISIS ECONOMICO DEL COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL  
EN EL MUNICIPIO DE PASTO DURANTE EL PERÍODO 2001-2006**

**BILMA ALEXANDRA ROMO LUCERO  
LINDA GREY ROSERO MUÑOZ**

**Trabajo de Grado presentado para optar el título de Economista**

**Asesor**

**Dr. FRANCISCO JAVIER CRIOLLO LUENGAS**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA ECONOMIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2008**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autoras”**

**Artículo 1 de Acuerdo No 324 de 11 de Octubre de 1966 emanada por el Honorable Concejo Directivo de la Universidad de Nariño.**

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar este logro lo debemos a Dios, por permitirnos culminar con éxitos el transcurso de nuestra carrera venciendo los obstáculos y brindarnos la fuerza necesaria para continuar.

Además a nuestras familias, especialmente a nuestros padres quienes nos han apoyado y motivado continuamente en cada uno de nuestros pasos, especialmente a Scarlet Ortiz, una personita quien inspira a ser mejor y superarse cada día.

A nuestros amigos por su apoyo permanente, en especial Maribel Mena, Wilson Segura, Karen Caldas, Maria Fernanda Recalde y en general a todos nuestros compañeros.

A los profesores quienes enriquecieron nuestros conocimientos día a día, en especial a Edgar Rodríguez, Ignacio Garcés, Francisco Criollo, Julio Riascos y Antonio Bastidas.

A las instituciones que amablemente nos brindaron su colaboración y su tiempo para la realización de la investigación, en especial funcionarios como Lorena Guevara, Luis Carlos España y Edgar Roberto Mora.

A nuestra querida Institución Universitaria que nos acogió y nos brindó la oportunidad de formarnos como profesionales para servir a la sociedad y aspirar por un futuro mejor.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	18
1. EL PROYECTO	19
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	19
1.1.1 Antecedentes generales.	19
1.1.2 Antecedentes del impuesto predial en Pasto.	22
1.1.3 Descripción del problema.	24
1.1.4 Situación actual del impuesto predial en Pasto.	28
1.1.5 Formulación del problema.	29
1.2 JUSTIFICACIÓN	30
1.3 OBJETIVOS	30
1.3.1 Objetivo general.	30
1.3.2 Objetivos específicos.	31
1.4 MARCO DE REFERENCIA	31

1.4.1	Marco contextual.	31
1.4.2	Marco legal.	33
1.4.3	Marco teórico.	35
1.4.4	Marco Conceptual.	48
1.5	COBERTURA	56
1.5.1	Temporal.	56
1.5.2	Espacial.	56
1.5.3	Variables	56
1.6	PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	56
1.6.1	Tipo De investigación.	56
1.6.2	Tipo De estudio.	56
1.7	FUENTES DE INFORMACIÓN	57
	Primaria	57
	Secundaria	57
1.7.3	Terciaria	57

1.8	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	57
1.8.1	Determinación de la población	57
2.	IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL DENTRO DE LOS INGRESOS LOCALES EN EL MUNICIPIO DE PASTO	58
2.1	CONTEXTO NACIONAL DE LOS TRIBUTOS	58
2.1.1	Evolución de los impuestos territoriales de Colombia.	58
2.1.2	Composición de los impuestos territoriales de Colombia.	59
2.2	CONTEXTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE PASTO	59
2.2.1	Resultados de desempeño fiscal.	59
2.3	INGRESOS MUNICIPALES	64
2.3.1	Ingreso fiscal por habitante.	65
2.3.2	Composición de los ingresos fiscales	66
2.3.3	Ingresos tributarios.	67
2.3.4	Participación de los Ingresos Tributarios en el Total de Ingresos Municipales.	69
2.3.5	Esfuerzo fiscal.	69
2.3.6	Eficiencia Tributaria	70

2.3.7 Composición de los tributos municipales	71
2.4 IMPUESTO PREDIAL	72
2.4.1 Naturaleza jurídica	72
2.4.2 Importancia a nivel nacional.	73
2.4.3 Evolución del recaudo predial en Pasto.	74
2.4.4 Eficiencia tributaria del impuesto predial	76
2.4.5 Recaudo predial percápita.	76
2.4.6 Recaudo predial por predio	77
3. SISTEMA ACTUAL DE AVALÚO CATASTRAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI DEL MUNICIPIO DE PASTO	78
3.1 MARCO NORMATIVO	78
3.2 CATASTRO	79
3.3 AVALÚO	80
3.4 Reajuste de los avalúos catastrales.	80
3.5 EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI	81
3.5 FORMACIÓN CATASTRAL	82

3.5.1	Clasificación de los pedios en Colombia.	83
3.5.2	Avalúo de la formación.	84
3.5.3	Etapas para la determinación del valor de los predios.	84
3.5.4	Quejas y revisión de avalúos.	86
3.6	ACTUALIZACION CATASTRAL	86
3.7	CONSERVACIÓN DEL CATASTRO	87
3.8	SITUACIÓN CATASTRAL DE COLOMBIA	87
3.8.1	Composición de los avalúos.	87
3.8.2	Actualización catastral.	89
3.9	SITUACIÓN CATASTRAL DE PASTO	93
3.9.1	Evolución de los avalúos.	93
3.9.2	Composición de los avalúos por zona.	93
3.9.3	Avalúo promedio de los predios.	94
3.9.4	Avalúo promedio de los predios por estrato socioeconómico.	95
3.9.5	Distribución de predios por rangos de avalúo	96

3.9.6	Actualización catastral en Pasto.	97
3.9.7	Tenencia de la tierra en Pasto.	98
4.	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE ENMARCAN EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO	101
4.1	PAGO Y LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	101
4.1.1	Descuentos.	101
4.1.2	Liquidación del impuesto de años anteriores.	102
4.1.3	Uso de formas especiales para la facturación.	102
4.1.4	Exoneraciones.	102
4.1.5	Exenciones temporales.	103
4.1.6	Diligenciamiento para el reconocimiento de las exenciones.	105
4.1.7	Destinación del impuesto.	106
4.2	CARACTERIZACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN PASTO	106
4.2.1	Tarifas.	106
4.2.2	Exenciones del impuesto predial en Pasto.	108
4.2.3	Cartera morosa.	109

4.2.4 Problemas relacionados con el recaudo del impuesto predial.	112
5. POTENCIAL DE RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN PASTO	114
5.1 INCREMENTO DE UN PUNTO EN LA TARIFA EFECTIVA	114
5.1.1 Incremento de las Tarifas de los lotes urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados	115
5.2 RECUPERACION DE LA CARTERA MOROSA	116
5.3 RECAUDO POTENCIAL POR DESMONTE DE EXENCIONES	116
5.4 IMPACTO DEL PROCESO DE ACTUALIZACION CATASTRAL EN EL RECAUDO	118
6. ALTERNATIVAS PARA FORTALECER EL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO	119
6.1 Actualización catastral	119
6.1.1 Financiación.	120
6.1.2 Voluntad política.	121
6.2 CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI Y LA ALCALDÍA MUNICIPAL	122
6.3 MEJORAMIENTO DEL SOFTWARE	122
6.3.1 Acceso vía Internet para los usuarios.	123

6.4 MAYOR CONTROL	123
6.5 RESULTADOS	124
7. CONCLUSIONES	125
8. RECOMENDACIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	132
NETGRAFÍA	135
ANEXOS	

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Ingresos tributarios municipales a nivel nacional, según categoría. 2004. \$ miles de millones.	68
Tabla 2. Recaudo del Impuesto predial a nivel territorial, por departamentos. 2005.	73
Tabla 3. Recaudo del Impuesto predial a nivel territorial por Municipios. 2005	74
Tabla 4. Recaudo del Impuesto Predial Unificado en Pasto. 2001-2006.	75
Tabla 5. Recaudo predial por Predio	77
Tabla 6. Situación Catastral del País, 1º de Enero de 2006	90
Tabla 7. Número de predios Actualizados. 2006	92
Tabla 8. Situación catastral de Pasto: predios, avalúos, superficie y área de construcción. 2006	94
Tabla 9. Costos y Beneficios de la Actualización Catastral en Pasto.	98
Tabla 10. Grado de tenencia de la tierra en Pasto. 2006	99
Tabla 11. Total de Ingresos por Impuesto Predial. Precios constantes.	110
Tabla 12. Recaudo potencial debido a un incremento de	

1 por mil en la tarifa efectiva.	114
Tabla 13. Recaudo potencial debido al desmonte de exenciones.	117
Tabla 14. Recaudo potencial debido a la actualización catastral rural en Pasto.	118

## LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Clasificación de los Impuestos	44
Cuadro 2. Distribución de predios rurales por rangos de superficie. 2006	100
Cuadro 3. Tarifas nominales de Pasto. 2006	107
Cuadro 4. Predios exentos en Pasto y su avalúo. 2006	108
Cuadro 5. Informe de Cartera. 31 de diciembre de 2006	109

## LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Comportamiento del Impuesto Predial. Período 1991-1995.	23
Gráfica 2. Estructura del Sector Empresarial en Pasto. 2006	32
Gráfica 3. Curva de Laffer.	46
Gráfica 4. Evolución de los impuestos territoriales de Colombia 2003	58
Gráfica 5. Composición Nacional de los Tributos Municipales. 2005	59
Gráfica 6. Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento	60
Gráfica 7. Magnitud de la Deuda	61
Gráfica 8. Transferencias de la Nación	61
Gráfica 9. Generación de Recursos Propios	62
Gráfica 10. Magnitud de la Inversión	63
Gráfica 11. Capacidad de Ahorro	63
Gráfica 12. Indicador del desempeño fiscal	64

Gráfica 13. Evolución de los Ingresos Totales del Municipio de Pasto. 2001-2006. Precios Constantes.	65
Gráfica 14. Ingresos Totales / Población de Pasto	66
Gráfica 15. Composición de los Ingresos Municipales. 2006.	66
Gráfica 16. Evolución de los Ingresos Tributarios de Pasto.2001-2006. Precios Constantes.	67
Gráfica 17. Ingresos Tributarios / Población de Pasto.	68
Gráfica 18. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales del Municipio de Pasto. Precios Constantes.	69
Gráfica 19. Ingresos Tributarios / Ingresos Corrientes. Pasto. 2001-2006	70
Gráfica 20. Ingresos Tributarios / Gastos de Funcionamiento. Pasto. 2001-2006	70
Gráfica 21. Composición de los Ingresos Tributarios Municipales de Pasto. 2001-2006.	71
Gráfica 22. Recaudo del Impuesto Predial Unificado en Pasto. 2001-2007.	75
Gráfica 23. Impuesto Predial /Gastos de Funcionamiento. 2001-2006	76
Gráfica 24. Recaudo Predial Percápita de Pasto. 2001- 2006.	77
Gráfica 25. Administración del avalúo del país por catastros. 2006.	87

Gráfica 26. Composición del avalúo del país por zonas. 2006	88
Gráfica 27. Administración del avalúo urbano del país por catastros. 2006	88
Gráfica 28. Administración del avalúo rural del país por catastros. 2006.	89
Gráfica 29. Situación Catastral de los predios urbanos del país. 2006.	90
Gráfica 30. Situación Catastral de los predios rurales del país. 2006.	91
Gráfica 31. Procesos de Actualización del IGAC.	92
Gráfica 32. Evolución de los avalúos en Pasto. Millones de Pesos.	93
Gráfica 33. Composición de los avalúos por zona. 2006	94
Gráfica 34. Promedio de avalúos comparativo IGAC y Pasto. 2006	95
Gráfica 35. Avalúo promedio de los predios por Estrato. 2006	95
Gráfica 36. Distribución de predios por rangos de avalúo en la zona urbana de Pasto. 2006	96
Gráfica 37. Distribución de predios por rangos de avalúo en la zona rural de Pasto. 2006	97
Gráfica 38. Predios exentos en Pasto. 2006	108
Gráfica 39. Evolución de la Recuperación de Cartera en Pasto.	116
Gráfica 40. Ciclo Virtuoso del Impuesto Predial.	124

## INTRODUCCIÓN

La tributación juega un papel fundamental, porque mejora la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos. Esta correspondencia permite un mayor control y vigilancia sobre las decisiones de gasto y sobre el manejo presupuestal.

El Impuesto Predial es el segundo tributo en importancia dentro de los ingresos tributarios municipales del país, a pesar de haber 23 clases de tributos diferentes, el recaudo municipal se concentra básicamente en dos impuestos, el predial y el de industria y comercio. Además de presentar ventajas debido a su fácil implementación y de significar una fuente importante de recursos para el financiamiento de bienes y servicios locales, genera efectos positivos sobre el mercado inmobiliario, la estructura de la tenencia de la tierra y los usos del suelo, entre otros. Este impuesto es uno de los principales instrumentos para el autofinanciamiento local y para la autonomía fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo tuvo como objetivo principal analizar la evolución reciente del impuesto predial en el Municipio de Pasto durante el período 2001–2006, para tal efecto, en el primer capítulo, se describieron los antecedentes y situación actual en torno al impuesto predial; así como también algunos referentes teóricos, conceptuales y legales, que permiten tener una visión general del tema y el procedimiento metodológico a seguir. Se estableció un segundo capítulo, con el fin de estudiar la importancia del predial dentro de los ingresos locales del municipio. En el tercer capítulo, se examinó el sistema actual de avalúo catastral que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; en el cuarto capítulo, se propuso analizar las principales características que enmarcaron el cobro del impuesto predial. En el quinto, se establecieron los mecanismos a través de los cuales se podría alcanzar el potencial de recaudo y por último, en el sexto capítulo, se propusieron algunas alternativas para el mejoramiento del mismo.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que al realizar la investigación, el principal limitante fue la falta de información y colaboración por parte de algunos funcionarios públicos, que impidió la profundización en algunos aspectos, por lo cual estos tuvieron que analizarse de manera descriptiva.

## 1. EL PROYECTO

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

**1.1.1 Antecedentes generales.** El impuesto fue un recurso fiscal casi desconocido, ya que la forma primitiva de ingresos la constituían las dádivas o contribuciones voluntarias de los asociados, que con el correr de los tiempos y en virtud de que las costumbres se convierten en leyes, vienen a ser tributos de carácter obligatorio. Como menciona Jaramillo<sup>1</sup>, los gobiernos vivían, además, del producto de los bienes de dominio público, de donaciones, conquistas, botín de guerra, tributos de los aliados, ayudas voluntarias de los súbditos y el ejercicio de ciertos derechos y privilegios inherentes al poder real y al de los señores feudales.

Luego vinieron las confiscaciones de bienes a los responsables de ciertos delitos, y las multas por infracciones de diversa índole a los mandatos del poder soberano. De esta manera los impuestos o tributos obligatorios no formaban por lo regular la fuente ordinaria de entradas al Tesoro Público, por lo cual se consideraban como un recurso de carácter extraordinario para necesidades imprevistas como la guerra y casi siempre en forma de empréstitos forzosos reembolsables por el Estado.

La primera forma de estos es la *contribución por cabeza o capitación*, en donde cada uno pagaba la misma contribución y la capacidad tributaria se media de acuerdo a la persona y no conforme al patrimonio individual, esto ya que la propiedad personal no había alcanzado un considerable desarrollo y las condiciones económicas de los ciudadanos eran más o menos iguales; mas tarde por el desarrollo de la propiedad privada surgen los *impuestos sobre la propiedad y sobre los consumos*, en diversas formas. Como en un principio la propiedad individual consistía, principalmente en bienes raíces o en mejoras hechas en ellos, el impuesto debió ser en realidad un gravamen sobre los inmuebles. Pero con el creciente desarrollo de la riqueza movable, la propiedad mueble y la semoviente llegaron a adquirir tal importancia, que muchas personas sin ser dueñas de bienes raíces, poseían en propiedades muebles una considerable riqueza, que no pagaban tributo alguno bajo el régimen de los impuestos prediales, de allí surgió la necesidad de establecer tributos sobre toda clase de propiedad, raíz, mueble o semoviente, sistema que por largos años produjo resultados satisfactorios, así

---

<sup>1</sup>JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Hacienda Pública. Sexta edición. Bogotá: Voluntad, 1960,p. 141.

para el fisco como para los contribuyentes, pues consultaba, hasta donde era posible, las capacidades económicas de los individuos y no dejaba grandes fortunas al margen del impuesto<sup>2</sup>.

En esta constante evolución de los sistemas tributarios, se aprecia un marcado esfuerzo por alcanzar hasta donde era posible un ideal de justicia y de igualdad en la repartición de las cargas públicas, y su empeño por hallar la manera de gravar a los individuos en proporción a su capacidad para contribuir, es decir, por realizar el principio que hoy es la base del sistema de contribuciones. Sin embargo, el criterio de la propiedad, como norma única de imposición, vino a ser injusto, desigual y poco eficaz para el tesoro público, por lo que más tarde se tomó como base impositiva el producto o rendimiento de la propiedad.

En Colombia, la estructura fiscal de la colonia no permitió implantar impuestos directos progresivos, sino que por el contrario llevó a la Nación a seguir dependiendo durante sus primeras décadas de una estructura regresiva, altamente dependiente de la tributación indirecta, en especial del impuesto de aduanas. Las rentas que recibían directamente las provincias eran demasiado exiguas y las pocas que se recaudaban fortalecían fundamentalmente al gobierno central. La revolución fiscal de mitad del siglo XIX, tuvo como una de sus características descentralizar unas rentas hacia las provincias, lo que trajo consigo que los ingresos de las entidades territoriales superaran a los del gobierno central.

La Ley 48 de 1887, del Código Fiscal Nacional, autorizó a los departamentos a establecer y reglamentar un gravamen anual sobre los bienes inmuebles, estipulando en ese momento la tarifa del 4 por mil para departamentos y el 2 por mil para municipios. Posteriormente en 1888, se establece que la tarifa aplicable sea del 6 por mil sobre inmuebles, teniendo como base gravable los catastros o censos de tierras distribuidas, dividiendo este 6 por mil en dos, a saber: para el departamento correspondía el 2 por mil y para los municipios correspondía el 4 por mil. Sin embargo, como sostiene Restrepo<sup>3</sup>, por la profunda crisis del comercio exterior y por la Guerra de los Mil Días, la situación fiscal nacional empeoró y las posibilidades fiscales de las territorialidades rápidamente entraron también en profundo desarreglo.

---

<sup>2</sup> JARAMILLO, Op. cit., p.148-149.

<sup>3</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Sexta Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2003. p. 432.

A principios del siglo XX, los municipios en Colombia tenían como una de las fuentes de ingresos el impuesto predial, que según la Ley 4 de 1913 del Código de Régimen Político y Municipal que introdujo la gran reforma, expedida para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales estableció el impuesto predial o "impuesto sobre la propiedad" como tal, unificó la tarifa al 2 por mil y reguló aspectos relacionados con los avalúos catastrales como base gravable.

No obstante, los municipios hacían un uso muy limitado de los impuestos sobre la propiedad inmueble, que junto con el escaso rendimiento que proporcionaban los demás arbitrios rentísticos hicieron que los municipios no pudieran atender debidamente los servicios locales, haciéndolos dependientes de los departamentos y estos a su vez, de la Nación<sup>4</sup>.

A finales de siglo XX la Comisión de Finanzas Intergubernamentales de 1981, señaló la existencia de una falta de esfuerzo tributario de los gobiernos locales receptores de las transferencias que les hacía el gobierno central a través del situado fiscal<sup>5</sup>. En este sentido a nivel de impuestos territoriales se destacan los esfuerzos adoptados a través de la ley 14 de 1983, que fortalecieron especialmente a los municipios en sus recaudos de predial, para lo cual se ordenó la actualización de los avalúos y se asignó a las autoridades catastrales funciones de formación, actualización para períodos de 5 años en todos los municipios del país, y conservación de los catastros.

En cuanto a la base del impuesto, los avalúos catastrales, se ofreció la posibilidad a los propietarios de presentar ante la autoridad la estimación del avalúo y se desvinculó de la fijación de las tarifas de servicios públicos. Para el reajuste anual se estipuló un incremento con base en un índice de precios por unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones. La Ley establece un rango para las tarifas del impuesto predial, que fijan los Concejos Municipales entre el 4 y el 12 por mil, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio. Se mantuvo una alta concentración de funciones en el nivel nacional: a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, este toma las decisiones con respecto a la vigencia de los catastros, dicta normas técnicas para las labores catastrales y ejerce labores de vigilancia y asesoría para las demás entidades catastrales del país.

---

<sup>4</sup> RESTREPO, Op. cit., p. 555.

<sup>5</sup> CLAVIJO, Sergio. Política Fiscal y Estado en Colombia. Bogotá : Banco de la República. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. p. 51.

La Ley 44 de 1990 estructuró el impuesto Predial Unificado, al fusionar los impuestos Predial, Parques y Arborización, Estratificación Socioeconómica y Sobretasa de Levantamiento Catastral. También facultó a los Concejos Municipales para establecer tarifas dentro del rango del 1 al 16 por mil del avalúo catastral, que se establecen de manera diferencial y progresiva, de acuerdo a estratos económicos, usos del suelo y nivel de actualización del avalúo, se autorizó una tarifa superior, con un límite máximo del 33 por mil, para los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados. El 10% de los recaudos debe destinarse a un fondo para la habilitación de la vivienda de estrato bajo y de interés social.

Con la Constitución de 1991 las entidades territoriales comenzaron a fortalecerse debido a la implementación del proceso de descentralización fiscal y autonomía a los departamentos y municipios. Este proceso quiso incentivar el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales para disminuir su dependencia de recursos financieros con respecto al nivel central. Posteriormente la Comisión de Racionalización de 1997, propuso que se adoptaran a nivel municipal mecanismos que permitan mejorar el análisis de estratificación de los predios para ampliar la base del gravamen, sin necesidad de recurrir únicamente a alzas en las tarifas que terminan por generar elusión y evasión.<sup>6</sup>

**1.1.2 Antecedentes del impuesto predial en Pasto.** En cuanto a la dinámica del impuesto predial en el Municipio de Pasto, un estudio realizado para la ciudad, por Adriana Moreno y Pilar Jiménez<sup>7</sup>, demostró que durante el período 1991-1995, el comportamiento del recaudo tuvo una tendencia creciente, de tal manera que, para el período 1991-1992, el recaudo se incrementó en un 50%, para 1992-1993 en 68%, para 1993-1994 en un 2% y para 1994-1995 en un 25%.

La baja tan brusca presentada en el período 1993 a 1994, se la atribuye en gran medida a la incertidumbre que se vivía en la ciudad de Pasto dada la reactivación de la actividad volcánica del Galeras, que en los primeros días del mes de enero de 1993, cobró las vidas de un grupo de vulcanólogos. Se determinó que la participación del impuesto predial unificado dentro del total de recaudos por pagos tributarios según datos de 1995, fue del 45%. A finales del mismo año, se tenía la cifra de \$2.123 millones, dejados de recaudar a causa de los deudores morosos,

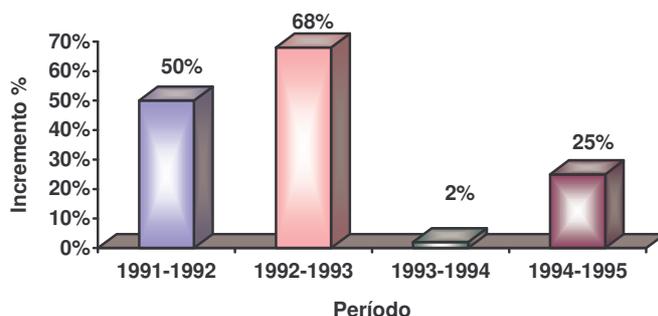
---

<sup>6</sup> CLAVIJO, Op. cit., p. 53.

<sup>7</sup> MORENO CASTILLO, Adriana y JIMENEZ DELGADO, Pilar. Incidencia Socioeconómica del Gravamen del Impuesto Predial sobre las Actividades Comercial y Productiva en el Municipio de Pasto para el período 1991-1995. Pasto: Udenar, 1997.

frente a esto, se adoptaron mecanismos tales como el envío de cartas invitando a conciliar y fijar cuotas de pago así como el ejercicio de la vía coactiva.

**Gráfica 1. Comportamiento del Impuesto Predial. Período 1991-1995.**



Fuente: MORA y CALVACHE.

Otro estudio elaborado posteriormente por Sandra Mora y Jhon Calvache<sup>8</sup>, para realizar una evaluación fiscal de los principales tributos del Municipio del Pasto, durante el período 1985-2005, concluyó que en el caso de los tributos municipales, las principales bases tributarias, estaban constituidas por impuestos a la tenencia de predios, al desarrollo de actividades comerciales e industriales y a la circulación de vehículos particulares y en los últimos años por la implementación de la sobretasa a la gasolina. El total de ingresos tributarios, en cifras reales presentaron un crecimiento constante durante este período, incrementándose en más de siete veces su valor inicial, con una tasa de crecimiento promedio anual de 10.67%.

Mediante la ley 14/83, la tributación local se fortaleció significativamente, el recaudo de los principales tributos locales representó en promedio durante el período de análisis un 88.51% del total de ingresos tributarios, ampliándose considerablemente el total de los ingresos locales. En lo que respecta al Impuesto Predial Unificado, estaba supeditado a un mecanismo centralizado de cobro, lo que generaba desactualización y lentitud en el recaudo. Durante el período 1985 - 2005, creció en más de 6 veces la recaudación inicial y se convirtió en la principal fuente de ingresos locales junto a Industria y Comercio. El impuesto ha presentado diferentes fluctuaciones, explicadas tanto por la implementación de la legislación como por aspectos coyunturales.

<sup>8</sup> MORA OVIEDO, Sandra Patricia y CALVAHE CABRERA, John Jairo. Incidencia de la Descentralización en el Municipio de Pasto durante el período 1985-2005. Pasto: Udenar, 2007. p.90.

Así entre 1985 y 1992 se presentó un crecimiento constante a una tasa promedio anual de 11.29%, efecto coyuntural de la aplicación de la ley 14/83, ya que previamente a su aplicación, el impuesto mostró crecimientos nulos e incluso negativos. Para 1993, el recaudo del impuesto se incrementó en 38.3% con respecto al año anterior, debido a un aumento significativo del número de predios que tributaron, pasando de 26.000 a 32.000 predios. Para los dos años siguientes, presentó un leve decrecimiento de 2.19% y 4.78% respectivamente, explicado básicamente por la falta de información suministrada por la Administración Municipal respecto a las fechas estipuladas para el pago del impuesto, lo cual ocasionó un aumento en el número de predios morosos.

**1.1.3 Descripción del problema.** Con el fin de enfrentar la difícil situación por la que atraviesan las finanzas públicas del país, el gobierno nacional ha expedido un conjunto de medidas que buscan aliviar en algún modo el agudo déficit fiscal que presenta el Estado colombiano. Dichas medidas afectan las variables macroeconómicas y las decisiones financieras del Estado central, pero éstas no sólo se han adoptado para tal nivel, en efecto, también hacen referencia a las entidades territoriales, las cuales se consideran como uno de los factores que contribuye a agravar la situación de las finanzas públicas consolidadas.

Colombia exhibió durante largos años, particularmente en las décadas de los setenta, ochenta y mediados de los noventa, resultados económicos y sociales muy buenos para el estándar de los países latinoamericanos, sin embargo para 1998, la situación se revierte. Entre una de las causas, se tiene el incremento excesivo del Gasto Público Nacional respecto del PIB, el cual pasó de representar un 24% en 1990 a un 36% en 1998, debido, en gran medida, a las obligaciones constitucionales que se le atribuyeron al gobierno central a partir de 1991, al incremento de las transferencias a los gobiernos locales sin que se hicieran los ajustes necesarios en su propio gasto y al incremento de los salarios de los empleados públicos alrededor de un 70%, durante el período presidencial 1994–1998; tal como lo menciona Moreno Ospina<sup>9</sup>. Lo cual terminó en un desbalance financiero del Estado aún mayor del que se venía presentando, situación que se sumó a otras de carácter más estructural, motivando la tendencia negativa del crecimiento de la economía nacional y el aumento vertiginoso del desempleo, para llevar a Colombia a un profundo estancamiento.

---

<sup>9</sup> MORENO OSPINA, Carlos. Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Instituto de Investigaciones. p. 21.

Ahora bien, a fin de que las políticas públicas y el aparato estatal contribuyeran a la solución de estos problemas con el desarrollo y el fortalecimiento de una gestión más eficiente, se fue rediseñando gradualmente el Estado, replanteando características históricas como el intervencionismo, la centralización y la discrecionalidad, por un modelo que otorgara más autonomía fiscal y administrativa a las entidades territoriales y propiciara la responsabilidad, el control y el principio de competitividad y sostenibilidad dentro de éstas.

Sin embargo, por mandato constitucional las transferencias crecieron a una tasa que excedió notoriamente el incremento de sus propios ingresos, generándoles un mayor grado de dependencia frente a los recursos provenientes del Presupuesto Nacional que, por demás, no han sido suficientes para mantener saneadas las finanzas de los municipios, las cuales se han deteriorado de manera sustancial. Esta coyuntura propició un debilitamiento de las finanzas públicas territoriales, todo lo contrario a lo esperado, por ello el nivel central formuló normas dirigidas a sanear fiscalmente a los entes territoriales y que, a su vez, les permitan una viabilidad administrativa y financiera, justificando incluso su existencia y autonomía a futuro. Las altas tasas de endeudamiento, los elevados gastos de funcionamiento y la acumulación de pasivos laborales de las entidades territoriales, conllevaron a un desajuste en sus estructuras financieras. Por este motivo el gobierno impulsó la Ley 617 de 2000, corrientemente conocida como el Ajuste Fiscal de las Entidades Territoriales, con el propósito de atacar desde sus causas la crisis de las finanzas municipales.

Con la aplicación de la Ley 617, la mayor parte de los municipios ha demostrado una gran preocupación por realizar acciones dirigidas a concretar procesos para el cumplimiento de la misma; acciones que se encaminan a mejorar sus posibilidades de acrecentar los ingresos propios y a disminuir o racionalizar los gastos de funcionamiento.

En lo concerniente al incremento de sus ingresos, la mayor parte de los municipios ha emprendido acciones para recuperar la cartera pendiente de los contribuyentes, generando incentivos como la rebaja de intereses de mora y también la implementación de campañas de sensibilización y persuasión para el pago oportuno de los impuestos; incluso algunos de los más desarrollados han iniciado procesos de cobro coactivo con relativo éxito. A mediano plazo, varios municipios prevén procesos de actualización para incluir en el censo de contribuyentes a propietarios de nuevos desarrollos urbanísticos o de predios que nunca han formado parte de su base catastral. No obstante, sobre esta posibilidad aún se encuentran frente a las limitaciones ocasionadas por el elevado costo que

esto implica y por la disponibilidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para adelantar dicha labor<sup>10</sup>.

Aún así, subsisten serios interrogantes con respecto al esfuerzo fiscal de las entidades territoriales locales, tanto en términos del mejoramiento del recaudo de los recursos propios como en lo concerniente a la racionalización del gasto, los municipios todavía no aprovechan plenamente su potencial fiscal y persisten serios problemas en materia de planeación, programación de la inversión, formulación de proyectos, control y evaluación.

La posición generalizada sobre el tema consiste en señalar que los gobiernos locales en Colombia, especialmente los más pequeños presentan un reducido esfuerzo fiscal o una disminución en su crecimiento, situación que se debe en gran parte al efecto de las transferencias sin contrapartida. En particular, esta posición la han sustentado varios autores que en gran medida aceptan los planteamientos formulados por la Misión para la Descentralización dirigida por Eduardo Wiesner<sup>11</sup>. Para Wiesner es evidente que la presencia de una transferencia automática ha conducido a una situación de pereza fiscal e indolencia en el gasto, debido al hecho de que los gobernantes locales prefieren dejar de lado cualquier esfuerzo tributario por los costos políticos que este tipo de medidas acarrear.

La evidencia disponible apunta a la presencia de problemas en materia de esfuerzo fiscal, pero no es posible establecer una relación automática entre transferencias sin contrapartida y pereza fiscal de los gobiernos locales. El esfuerzo fiscal depende de la relación entre el recaudo efectivo y la capacidad fiscal del municipio la cual, a su vez, depende de su base económica. Sin embargo, en torno al debate sobre esfuerzo fiscal, no se realiza, en la práctica, un cuidadoso análisis de la capacidad fiscal sino que, en general, se considera como un dato de entrada. Se utilizan indicadores como la tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios, los ingresos tributarios por habitante o la tasa de dependencia con respecto a las transferencias nacionales, medidas todas que aunque sirven para conocer el comportamiento tributario de un municipio no determinan concretamente su esfuerzo.

Pero, es bien conocido que la producción de información estadística consolidada con que cuenta el país a nivel local es bastante limitada. No existe una estimación

---

<sup>10</sup> MORENO OSPINA, Op. cit., p. 64-65.

<sup>11</sup> WIESNER DURÁN, Eduardo. Colombia, Descentralización y Federalismo fiscal. Bogotá: DNP, 1992.

del PIB para la ciudad de Pasto, con base en la cual se pudiera realizar un cálculo de sus capacidades fiscales.

Por lo tanto, para ser diligentes en este tema, es apropiado indagar cuáles son los resultados de la tarea de actualización catastral que pretende acercar la base gravable del impuesto predial al avalúo comercial de las propiedades inmuebles, lo cual si bien es apenas uno de los estimativos de la capacidad fiscal de una localidad, es lo mínimo a tener en cuenta para hablar con alguna propiedad sobre esfuerzo fiscal<sup>12</sup>.

Los ingresos, en los municipios pequeños, aquellos que corresponden a las categorías cuarta, quinta y sexta, en su mayor parte, los constituyen las transferencias recibidas desde el nivel nacional. El segundo rubro en importancia de los pequeños municipios colombianos está configurado por los ingresos tributarios derivados de los impuestos a ellos cedidos por el gobierno nacional en ejercicio de su competencia legislativa, destacándose el impuesto predial, considerado como el segundo tributo en importancia dentro de la estructura de ingresos tributarios municipales del país.

Este impuesto presenta varias ventajas debido a su fácil implementación y además es uno de los principales instrumentos para el autofinanciamiento local y para la autonomía fiscal, que genera efectos positivos sobre el mercado inmobiliario, la estructura de tenencia de la tierra al aumentar el costo de mantenerla ociosa y los usos del suelo<sup>13</sup>. La aplicación de este impuesto ocasiona una disminución del ingreso disponible de las familias y empresas, efecto que es contrarrestado por el bienestar que genera una mayor inversión en bienes públicos locales como salud, educación, agua potable, vías de comunicación, infraestructura entre otras; esto a su vez trae consigo una mayor valorización de la tierra y de las viviendas, dando lugar a dinamizar el mercado de la vivienda en el sector urbano, que con el cobro del impuesto permite valorizar e incentivar la construcción que es actualmente una de las mayores fuentes generadoras de empleo, posibilitando así mayor bienestar y desarrollo local.

Sin embargo, existen razones de economía política y de carácter técnico que impiden la eficiencia del impuesto. Por una parte, se presenta la injerencia de los

---

<sup>12</sup> MORENO OSPINA, Op. cit., p. 36.

<sup>13</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. Bogotá: DNP. 2004. p. 65

terratenientes en las corporaciones públicas para evitar que las tasas impositivas no sean mayores y, por otra parte, la actualización de los avalúos resulta muy costosa y la administración del impuesto un tanto compleja para algunos municipios, además la autonomía con que cuentan los Concejos Municipales para establecer las tarifas del impuesto predial es limitada. Algunos de los principales estudios que se han elaborado en el país, permiten ver con mayor claridad la importancia del impuesto predial y la necesidad de mejorar aspectos como la heterogeneidad en la fijación de las tarifas. En algunos municipios cobraban de acuerdo con el avalúo y otros de acuerdo con el número de hectáreas. Unos estimaban las tasas en porcentajes y otros por rango de salario mínimo legal vigente<sup>14</sup>.

En diciembre de 2003, el Banco de la República elaboró un estudio sobre el comportamiento de tarifas y recaudo del impuesto predial con una muestra de 309 municipios<sup>15</sup>. En el que se encontró que aproximadamente el 86% de los municipios cobraba en promedio tarifas efectivas entre 2 y 10 por mil.

En síntesis, los diversos estudios referidos al impuesto predial en Colombia, concluyen que las potencialidades de este impuesto aún no han sido explotadas satisfactoriamente, por razones como la existencia de un rezago entre la formación y actualización catastral, brechas entre avalúo catastral y avalúo comercial, tarifas efectivas muy bajas, brecha entre las tarifas nominales y las tarifas efectivas, exenciones que cobijan al 10% de los predios del país, problemas de evasión, corrupción, gestión y administración tributaria y la ingerencia política en la definición de tarifas y exenciones. Por su parte, el impuesto predial rural no ha promovido el uso eficiente del suelo ya que para la zona rural no se grava con una tarifa especial aquellos predios rurales que pudiendo ser productivos de acuerdo con la vocación del suelo, están siendo subutilizados o destinados al atesoramiento del propietario.<sup>16</sup>

**1.1.4 Situación actual del impuesto predial en Pasto.** En términos generales, el impuesto ha tenido un recaudo aceptable, sin embargo, visto como porcentaje de participación de los ingresos corrientes del Municipio, su crecimiento es constante a partir del año 2002, pero reducido respecto a años anteriores,

---

<sup>14</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., p. 68

<sup>15</sup> IREGUI B, Ana María; MELO B, Ligia y RAMOS F, Jorge. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos, 2003.p. 24.

<sup>16</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., p. 91.

situación que se presenta por la alta importancia que han cobrado otros rubros a través de los últimos años<sup>17</sup>.

De igual manera, visto como porcentaje de participación dentro del total de ingresos, se tiene un claro indicador de la pérdida de autonomía en la generación de ingresos propios en relación a los recursos provenientes de la Nación, puesto que para 1985 el impuesto en mención representaba el 20.29%, mientras que para 2005, representó tan sólo el 5.39%<sup>18</sup>. Esto explicado en gran medida por el incremento de las transferencias en los últimos años, convirtiéndose en la principal fuente de recursos para el Municipio. Sin embargo durante los últimos años, el auge de la construcción, producto de la expansión urbanística ha propiciado un incremento del recaudo del Impuesto Predial Unificado en Pasto.

Aunque los niveles de recaudo han aumentado, no son óptimos y ha faltado gestión para fortalecer aspectos como el área de cobranzas, el manejo sistematizado de los tributos a través de programas que permitan hacer un seguimiento y control a los usuarios y la actualización del catastro, entre otros. La tarea es entonces trabajar en la eficiencia e incidencia del impuesto, esto es, lograr los mayores recaudos con el menor costo operativo y social posible y reducir al máximo los niveles de evasión y elusión del impuesto.

### **1.1.5 Formulación del problema.**

Pregunta general: ¿Cual fue la dinámica económica del impuesto predial dentro de las finanzas del municipio de Pasto durante el período 2001 - 2006?

Preguntas específicas.

- ¿Cuál fue la importancia del impuesto predial dentro de los ingresos locales en el Municipio de Pasto, durante el período 2001 -2006?
- ¿Cómo es el sistema actual de avalúo catastral por parte del Instituto Agustín Codazzi en el Municipio de Pasto?

---

<sup>17</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. p. 64.

<sup>18</sup> MORA OVIEDO, Op. cit., p. 93.

- ¿Cuáles fueron las principales características que enmarcaron el cobro del impuesto predial en el Municipio de Pasto, durante el período 2001 -2006?
- ¿Cuál es el potencial de recaudo del impuesto predial en el Municipio de Pasto, durante el período 2001 - 2006?
- ¿Qué posibles alternativas podrían plantearse para fortalecer el impuesto predial en el Municipio de Pasto?

## 1.2 JUSTIFICACIÓN

El impuesto predial, además de ser una de las formas más antiguas de tributación, es la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio, siendo aquel, uno de los instrumentos más significativos para el autofinanciamiento local y autonomía fiscal.

Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales, su evolución se ha visto afectada históricamente por ciertos factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que han incidido positiva o negativamente sobre el recaudo, tales como la falta de recursos financieros para la ejecución de procesos masivos de actualización catastral, la falta de voluntad política de los Concejos Municipales, el establecimiento de tarifas del impuesto muy bajas y la deficiente cultura de pago de las comunidades, entre otros, lo que ha conllevado a un recaudo menor al de su potencial.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este estudio se analizó la incidencia de diversos factores sobre el comportamiento del recaudo del impuesto, con el objeto de aportar nuevos elementos a la discusión sobre la tributación local en Pasto, que servirá de interés para estudiantes, autoridades locales y en general para toda la sociedad nariñense.

## 1.3 OBJETIVOS

**1.3.1 Objetivo general.** Realizar un análisis de la dinámica económica del impuesto predial en el municipio de Pasto, durante el período 2001-2006.

### **1.3.2 Objetivos específicos.**

- Estudiar la importancia del impuesto predial dentro de los ingresos locales en el Municipio de Pasto, durante el período 2001 - 2006.
- Examinar el sistema actual de avalúo catastral por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el Municipio de Pasto.
- Analizar las principales características que enmarcan el cobro del impuesto predial en el Municipio de Pasto, durante el período 2001 - 2006.
- Realizar una aproximación del potencial de recaudo del impuesto predial en el Municipio de Pasto, durante el período 2001 - 2006.
- Proponer alternativas para fortalecer el impuesto predial en el Municipio de Pasto.

## **1.4 MARCO DE REFERENCIA**

**1.4.1 Marco Contextual.** San Juan de Pasto, ciudad del suroeste de Colombia, capital del Departamento de Nariño, ubicada en una altiplanicie de la cordillera Andina a 2.560 mts. de altura y en la base del volcán Galeras, fundada por el español Lorenzo de Aldana, en 1539 en el Valle de Atriz, donde se encuentra hoy el municipio de Yacuanquer; de allí fue trasladada en 1540 al sitio que ocupa hoy con el nombre de Villaviciosa o San Juan de los Pastos.

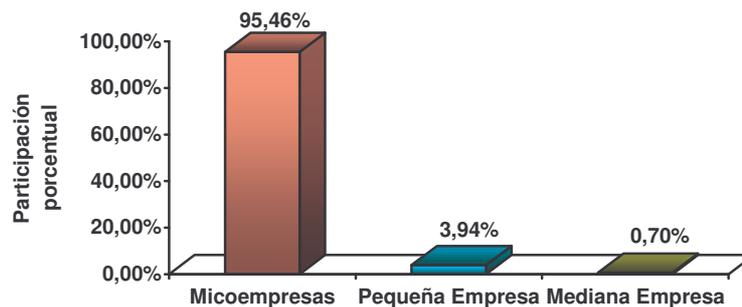
Pasto es la capital de Departamento de Nariño y los corregimientos que lo rodean son: El Encano, La Laguna, Nariño, Catambuco y las inspecciones de policía de Anganoy, Bajo Casanare, Buesaquillo, Cujacal, Mapachico, Obonuco, Mocondino, Santa Bárbara, Motilón, Santa Rosa.

De acuerdo con los resultados del Censo General de 2005, la ciudad cuenta con 388.154 habitantes, funciona como centro comercial y de distribución de mercancías de primer orden para la región agrícola circundante y mantiene también un importante comercio con el vecino país de Ecuador.

Según la estructura del sector empresarial de Pasto, para el año 2006, las microempresas representaron el 95.46% de las empresas municipales, las

pequeñas, el 3.94% y la mediana, el 0.70%<sup>19</sup>. La actividad empresarial está constituida básicamente por actividades de comercio donde del total de empresas el 61.34% se encuentran dentro de este sector y tan sólo el 8.67%, se encuentran dentro del sector industrial<sup>20</sup>.

**Gráfica 2. Estructura del Sector Empresarial en Pasto. 2006**



Fuente: CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO, 2006.

El Municipio es catalogado como uno de los que presenta mayores índices de desempleo, ocupando el tercer lugar de informalidad económica del país. La tasa de desempleo para el año 2006 – 2007 fue de 15.8% y de 14.4% respectivamente y la tasa de subempleo para 2005 se ubicó en 70.9%.

El comportamiento de la inflación esta determinada en un buen porcentaje por los precios de los alimentos; para 2005 la inflación se ubicó en 5.44% por debajo de la inflación del año 2004 (5.85%), hasta 2006 la inflación acumulada fue de 2.15%, 0.22 puntos porcentuales por debajo de la inflación acumulada a nivel nacional.

En cuanto a las finanzas municipales para el año 2004, el municipio de Pasto presentó un porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento de 41.06%, en cuanto a magnitud de deuda pública, esta fue de 12.48%, transferencias de 67.59%, recursos propios 19.32%, el porcentaje del gasto correspondiente a inversión es de 88.13%, la capacidad de ahorro 56.60%, indicador de desempeño fiscal 64.49%<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO. Observatorio Económico de Pasto. Primer semestre, 2006.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., p. 156.

Para el 2006, del total de los ingresos del municipio de Pasto, el 56% correspondieron a transferencias, seguido de los ingresos tributarios con el 27%, los no tributarios con el 8% y el 1% desembolsos de crédito. Dentro de los ingresos tributarios el impuesto predial fue el componente más significativo con el 39%, seguido por el impuesto de industria y comercio con el 29% y sobretasa a la gasolina con el 20%<sup>22</sup>.

**1.4.2 Marco Legal.** La Constitución Política de Colombia, en su Art. 287, establece el principio de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, poder que tiene entre otros para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Así también, el Art. 317, reglamenta que la propiedad del impuesto predial, es exclusiva de los municipios y a su vez el predial es el único impuesto que puede tener como base gravable, el avalúo catastral; el Art. 362, establece la protección constitucional de los impuestos departamentales y municipales y no puede la ley trasladarlos a la Nación y el Art. 363 menciona los principios de equidad, eficiencia y progresividad en los que se debe fundamentar el sistema tributario nacional.

El impuesto predial surgió en el ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones durante los primeros años del siglo pasado, mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y con la Ley 34 de 1920, que definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.

A comienzos de los ochenta, La Misión de Finanzas Intergubernamentales, destacó algunos problemas asociados al impuesto predial y a partir de las recomendaciones de la Misión y con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales, se expidió la Ley 14 de 1983, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la Ley realizó las siguientes modificaciones: estableció el reajuste de los avalúos catastrales, facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil y definió algunas sobretasas con destinación específica.

---

<sup>22</sup> CONTRALORIA MUNICIPAL DE PASTO. Informe sobre la Viabilidad Financiera del Municipio de Pasto. Pasto: Contraloría Municipal (junio 30 de 2006). p.1.

Posteriormente, la Ley 75 de 1986, realizó algunos ajustes a los criterios y períodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14 y el Decreto 1333 del mismo año, por el cual se expidió el Código Del Régimen Municipal que incorporó las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se estableció que las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, sean 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.

La Ley 44 de 1990, estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral. Así mismo, definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoavalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto. También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados y los lotes urbanizados no edificados.

De otro lado, la Ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la Ley ordenó que el gobierno nacional, previo concepto del CONPES, debería fijar incrementos anuales que no fuesen inferiores al 70% ni superior al 100% del IPC observado. Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total y la Ley 388 de 1997, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio.

En lo referente a los predios rurales, la ley 101 de 1993, establece que en los avalúos de los predios cuyo uso del suelo sea netamente agropecuario, no se pueden considerar factores de valorización como el influjo del desarrollo industrial, turístico o urbano, entre otros.

A nivel municipal, se tiene el Decreto No. 0788 de 2004, por el cual se compilan los Acuerdos y normas vigentes que conforman el Estatuto Tributario del Municipio de Pasto, que tiene por objeto la definición general de los impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones fiscales y parafiscales, su discusión, determinación, recaudo, administración y control, lo mismo que la regulación del régimen sancionatorio.

Además, se encuentra el Acuerdo No. 030 de diciembre 2 de 2005, por medio del cual se reforma el Estatuto Tributario del Municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones como las modificaciones en los plazos de descuento del impuesto.

La Ley 136 de 1994, sobre el Régimen de los Municipios en Colombia confiere a los Concejos Municipales facultades constitucionales y legales.

**1.4.3 Marco Teórico.** El impuesto es una categoría histórica que ha pasado por grandes transformaciones hasta cristalizar su forma actual, en un principio fue más un presente hecho por los súbditos al señor, luego se transformó en una súplica de los reyes al pueblo para que les ayude a cubrir las cargas públicas y en una época posterior se convirtió en una obligación que se reafirmó con todas las modalidades de una prestación obligatoria.

Existen varias definiciones del impuesto por parte de financieros y estadistas; estas han obedecido a distintos criterios que han primado sobre la naturaleza, el fundamento filosófico y el objeto de los impuestos y casi todas ellas envuelven la idea de compensación entre el tributo y el servicio que el Estado presta al individuo con la protección que le dispensa especialmente para su propiedad, así lo interpretó Voltaire al escribir: “Pagar el impuesto es emplear una parte de los bienes en conservar la otra”. Gastón Jeze propuso una definición según la cual “éste es una prestación pecuniaria exigida a los particulares por vía de autoridad a título definitivo y sin contraprestación con el objeto de atender las cargas públicas”<sup>23</sup>.

De esta manera los impuestos son el instrumento más importante de la financiación del gasto público y se caracterizan por su naturaleza definitiva, por su obligatoriedad y porque no tienen en cuenta los beneficios individuales que proporciona la provisión de bienes públicos financiados con esos impuestos. En cuanto a su estructura se refiere, se componen de una base gravable; un hecho generador; el sujeto pasivo o contribuyente y el monto del impuesto, para lo cual se requiere fijar la base gravable y las alícuotas respectivas.

Además se han fundamentado ciertas teorías sobre los impuestos como la **Teoría del Beneficio o de la Compensación**, según la cual la razón del impuesto es consecuencia de los servicios que el Estado le presta al individuo, sin embargo, este concepto del impuesto ha sido abandonado por los modernos tratadistas de

---

<sup>23</sup> RESTREPO, Op. Cit., p. 151.

hacienda pública, porque en la realidad económica resulta injusto e inaplicable. Finalmente se ha llegado al moderno concepto que le asigna al impuesto una orientación de carácter social, una obligación inherente al hombre, de contribuir de acuerdo con sus posibilidades económicas encaminado no únicamente para el sostenimiento de la administración, sino también para todo cuanto pueda realizarse en beneficio de la sociedad. La **Teoría General del Impuesto** concibe un conjunto de principios que regulan un sistema tributario, que estudia en particular cada clase de gravámenes, desde el punto de vista de su finalidad, clasificación, incidencia y sus repercusiones fiscales y económicas<sup>24</sup>.

Henry Simons, desarrolló los principios de la equidad vertical y de la equidad horizontal en los tributos<sup>25</sup>. La primera, expresa que los impuestos deben gravar en forma diferente a las personas que tienen distinta capacidad de pago; estableciendo un tratamiento más oneroso sobre las familias con mayor capacidad económica. Por el contrario, la segunda indica que las personas con igual capacidad de pago deben cancelar el mismo impuesto. Para desarrollar la idea de la equidad vertical, se distinguen tres tipos de impuestos, a saber: impuestos progresivos, impuestos proporcionales e impuestos regresivos.

Los **impuestos progresivos** son aquellos en los cuales cuando aumenta la capacidad de pago aumenta el impuesto, tanto en términos absolutos como en términos relativos, esto es en relación con la razón entre el impuesto pagado y la base. En el caso de los **impuestos proporcionales**, cuando aumenta la capacidad de pago, se incrementa el gravamen en términos absolutos, pero se mantiene constante en términos relativos. La tarifa del impuesto permanece constante para todas las bases. Los **impuestos regresivos**, son aquellos en los cuales la tasa disminuye con aumento del índice de capacidad de pago. A menor capacidad de pago mayor tarifa impositiva. Uno de los índices de la capacidad de pago que generalmente se ha utilizado, a través de las normas jurídicas de los impuestos, es la propiedad. Se considera que quien tiene más propiedades tiene mayor capacidad de pago.

Uno de los impuestos establecidos a la propiedad es el **impuesto predial**; sin embargo según la apreciación de Simons, el impuesto predial toma el valor bruto de los activos e ignora los pasivos que afectan la propiedad, lo cual viola los principios de equidad expuestos por él.

---

<sup>24</sup> CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas. Bogotá: Ediciones Lerner, 1968. p. 161.

<sup>25</sup> LOW MURTRA, Enrique. Teoría Fiscal. Tercera Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996. p. 229.

Los impuestos, también se dividen en *Directos e Indirectos*, según la definición de Lora y Ocampo<sup>26</sup>, los directos recaen de manera inmediata sobre el contribuyente, como el impuesto a la renta de personas y sociedades, los impuestos al patrimonio y a la propiedad, etc., mientras que los impuestos indirectos recaen sobre bienes y servicios y, por consiguiente, afectan indirectamente el ingreso disponible del contribuyente, como los impuestos a las ventas, los aranceles sobre las importaciones, etc. Los primeros se caracterizan por no ser trasladables, aunque tienen algunas excepciones, estos impuestos son el resultado de la implantación de los sistemas democráticos en un esfuerzo por alcanzar la justicia fiscal. Los segundos se caracterizan por ser trasladables, es decir que inciden sobre una persona distinta de la que efectivamente paga. Tiene la ventaja de que pasa casi inadvertido, pero en principio es injusto porque afecta más a la clase media y también a la obrera, siendo regresivos.

Según lo anterior, el **impuesto predial** es un impuesto de carácter municipal que grava el valor de los inmuebles (terrenos y construcciones) urbanos y rurales del municipio, tanto de uso residencial como productivo y cuya base gravable es el *avalúo catastral*, las tarifas impositivas, se establecen teniendo en cuenta el uso del suelo del predio (si es industrial, comercial, residencial o lote de engorde), el estrato al que éste pertenece, si es rural o urbano y la antigüedad de la formación catastral. Se identifica como un impuesto directo que recae sobre las familias y las empresas, real, por que tiene en cuenta las características de los contribuyentes; progresivo, por que entre mayor es el avalúo catastral, mayor es la cuantía del impuesto, *ceteris paribus*, e inelástico por que no experimenta cambios ante variaciones porcentuales en la renta. Estas características tienen una gran correspondencia con dos de los objetivos principales del sistema tributario en el país: neutralidad y equidad.

A través del tiempo se han hecho notables apreciaciones acerca de la Hacienda Pública, así entonces se quiso hacer una breve mención de las contribuciones más sobresalientes de las corrientes del pensamiento económico y de los exponentes teóricos más destacados en este tema, puesto que cada una aporta de manera sustancial a la teoría de la Tributación. No se pretende tomar posición radical al respecto, puesto que el objetivo no es verificar una teoría en particular, sino enriquecer el conocimiento frente al presente estudio.

**El Pensamiento Fisiocrático.** Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la doctrina fisiocrática propuso la eliminación de las funciones estatales y de las trabas a las actividades individuales por la adopción del lema: "**laissez faire-**

---

<sup>26</sup> LORA, Eduardo y OCAMPO, José Antonio. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Tercera Edición. Bogotá: Tercer Mundo. S.A., 1994. p. 155.

**laissez passer**", dando origen a la doctrina según la cual *el impuesto debe aplicarse sobre la renta de la tierra*, o sea, sobre el único acrecentamiento neto de riqueza, queriendo además establecer *el impuesto único sobre la renta de la tierra*, como resultado de la teoría del producto neto y como reacción a la gran cantidad de impuestos que caracterizaba el régimen fiscal de la monarquía francesa. Además, surge la teoría de la amortización o capitalización del impuesto territorial, que reduce el valor de la tierra gravada y que permite al comprador de un terreno pagar un precio, descontando la parte del mismo que ha de producir la porción de la renta destinada al impuesto. El pensamiento fisiócrata, da descrédito a los impuestos indirectos a los consumos, por el contrario hace una apología de la imposición directa y finalmente establece la teoría según la cual los gastos públicos, deben limitarse en su magnitud al producido del impuesto, límite establecido por el "orden natural".

**Pensamiento Clásico.** Los economistas clásicos se fundamentaban en las leyes naturales, limitando su estudio a lo fáctico y a lo probable, era la época del librecambismo en el cual el Estado se limitaba a la administración de la justicia, a la conservación de la seguridad y a las más elementales necesidades básicas de la sociedad, actividades todas que eran consideradas improductivas, así, el Estado debía cumplir un papel neutral en la economía y así evitar las distorsiones en la asignación de recursos.

Sus máximos exponentes son: Adam Smith y David Ricardo y Jhon S. Mill.

- **Adam Smith.** En 1776, en su obra titulada *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, hace una amplia referencia a las cuestiones sobre la Hacienda Pública. En lo que respecta a la imposición, Smith<sup>27</sup> parte de la premisa, a la cual se refiere el primer libro de su obra, que los ingresos individuales derivan de tres fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios. Por tanto, los impuestos deben finalmente ser pagados de una u otra de esas fuentes o de las tres indiferentemente, en particular del impuesto a los beneficios.

Smith plantea que si se gravara directamente en proporción a la totalidad del beneficio, los capitalistas se verían obligados a elevar sus beneficios y la única forma de conseguirlo sería incrementando el precio de los productos y este caso serían los consumidores quienes en último término lo pagarían totalmente, en el caso del capital industrial. En el caso del impuesto directo sobre los salarios de la

---

<sup>27</sup> SMITH, Adam. Indagación acerca de la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones. Segunda Edición. Madrid: Editorial Aguilar, 1961. p. 719.

mano de obra, sostiene que acarreará un alza en los salarios que será asumido por el dueño de la industria y este tendría derecho y obligación de recargarlo en el precio de sus productos, generando así un efecto en el nivel general de los precios. De igual manera, sería el consumidor quien en último término pagaría este alza de salarios. En general, Smith sostiene que cualquier impuesto que recaiga en definitiva sobre los ingresos provenientes de una sola de las fuentes, es necesariamente desigual, en cuanto no afecta a las otras dos, crítica de esta manera a la doctrina fisiocrática del impuesto único a la tierra.

En el libro quinto, sienta los principios básicos de la tributación y establece cuatro máximos acerca de los impuestos:

1. Los súbditos de un estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en la cantidad más aproximada posible a la proporción de sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos de que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado.
2. El impuesto que debe pagar cada individuo tiene que ser fijo y no arbitrario. El tiempo, el modo y el monto a pagar, deben ser claros y precisos para el contribuyente.
3. Todo impuesto debe cobrarse en la época, o de la manera, que mayor conveniencia pueda ofrecer al contribuyente el pago, es decir en el momento en que más cómodo de pagar le resulta al contribuyente, o en el momento en que es más probable que disponga de dinero para pagarlo.
4. Todo impuesto debe ser ideado de tal manera que extraiga de los bolsillos de la población la menor cantidad posible por encima de la que hace ingresar en el tesoro público del Estado. Smith<sup>28</sup> quiere evitar la existencia de un gran número de funcionarios y empleados en el servicio de recaudación y el posible beneficio personal de ellos, la obstrucción a la industria que afectaría el desarrollo de la riqueza nacional, la imposición de multas y otras penalidades en la que incurren aquellos que evaden impuestos.

- **David Ricardo.** El contenido esencial de la obra de Ricardo que se intitula "Principios de Economía Política y Tributación", consiste en la teoría general de la distribución. Sostiene acerca del impuesto a la renta, que un impuesto predial igual, fijado indistintamente y sin tomar en consideración las diferentes calidades de toda la tierra cultivada, será, sin duda alguna, causa de la elevación del precio

---

<sup>28</sup> SMITH, Adam. Op. cit., p. 719-720.

del producto de la tierra, en proporción al impuesto pagado por el cultivador de la tierra de más baja calidad<sup>29</sup>.

Ricardo, que tomaba al salario como dado, concluía que los impuestos son pagados con las ganancias del capital, por ello afirma que incluso los tributos que formalmente se imponen a los salarios son pagados, en última instancia, por los beneficios, puesto que si se establece el impuesto sobre los salarios, o sobre los artículos de primera necesidad, se generará una subida compensatoria de los salarios en dinero y en consecuencia una reducción de la tasa general de rendimiento del capital. Por eso escribe que un impuesto sobre salarios es, en definitiva, una tributación sobre las utilidades; un impuesto sobre los artículos necesarios es, en parte, un impuesto sobre las utilidades y en parte un impuesto sobre los consumidores ricos. Por eso también, en la medida en que la ganancia determina la acumulación, los impuestos tienen un efecto negativo sobre esta última: no existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de la acumulación<sup>30</sup>.

Otro tema de finanzas públicas en el que Ricardo hace un aporte fundamental a esta ciencia, es el de la idea que sugiere que en algunas circunstancias la decisión de un gobierno de cómo financiarse, utilizar impuestos o emitir deuda, puede no tener ningún efecto en la economía, lo que se conoce como *equivalencia ricardiana*, teoría económica que sugiere que el déficit fiscal no afecta a la demanda agregada de la economía. La argumentación en que se basa la teoría es la siguiente: el gobierno puede financiar su gasto mediante los impuestos cobrados a los contribuyentes actuales o mediante la emisión de deuda pública. No obstante, si elige la segunda opción, tarde o temprano tendrá que pagar la deuda subiendo los impuestos por encima de lo que estos se ubicarían en el futuro si otra fuera la elección, Ricardo argumentaba que aunque los ciudadanos tienen más dinero hoy, ellos se darían cuenta que tendrían que pagar impuestos mayores en el futuro y, por lo tanto, ahorrarán un dinero adicional para poder pagar los impuestos futuros. Este mayor ahorro por parte de los consumidores compensaría exactamente el gasto adicional del gobierno, de modo tal que la demanda agregada permanecería inmodificada<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> RICARDO, David. Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. P. 138.

<sup>30</sup> Ibid., p. 115.

<sup>31</sup> Ibid. p.183-187.

La teoría de la equivalencia ricardiana sugiere que los intentos del gobierno de influir sobre la demanda agregada mediante la política fiscal están condenados al fracaso. Esta idea se opone frontalmente a la teoría keynesiana, que afirma que la política fiscal, debido a los efectos del multiplicador de la renta, será efectiva logrando que los incrementos de déficit público logren incrementos mayores en proporción de la demanda agregada.

- **John Stuart Mill.** Continuator del pensamiento económico de A. Smith. Desarrolló el concepto de sacrificio igual, según el cual los contribuyentes deben asumir el mismo sacrificio al cubrir sus impuestos, lo que implica que la tributación debe adecuarse a la capacidad de pago de cada persona, pues el sacrificio va en proporción inversa a dicha capacidad<sup>32</sup>.

**Karl Marx.** Con la Revolución Industrial, la pérdida de empleos origina levantamientos de parte de la población. De los extremos revolucionarios surgen líderes buscando nuevas ideas para procurar la igualdad material. En 1848, Marx auspicia ese equilibrio en el Manifiesto Comunista, promoviendo la aplicación del impuesto sobre la renta progresivo que consistía en gravar con mayores tasas a los ricos para darles beneficios a los pobres. Argumentaba que así el proletariado iría despojando de modo gradual a la burguesía de la totalidad del capital.

Aunque Marx no desarrolló la cuestión de los impuestos, todo lo lleva a un enfoque similar al de Ricardo. En *Teorías de la Plusvalía* cita sin críticas los pasajes de Ricardo sobre impuestos y profundiza su enfoque: cuando Ricardo sostiene que los impuestos sobre los artículos que consume el trabajador afectan a las utilidades, Marx comenta que eso rige no sólo para los artículos de primera necesidad, sino también “para todos los materiales industriales que consume el capitalista”. Y agrega que todo impuesto de esta clase reduce la tasa de ganancia. Esto implica que la lucha de clases por la distribución del ingreso opera a nivel de las relaciones directas entre el capital y el trabajo y más precisamente, en el espacio en el que ocurre la explotación del trabajo.

**John Maynard Keynes.** La doctrina clásica que, en cierto modo, reflejaba las condiciones y las exigencias del ámbito socio-económico de la época anterior a la Primera Guerra Mundial, sufrió una severa conmoción como consecuencia del conflicto bélico y la crisis económica mundial de los años 30. Hasta entonces, el principio del equilibrio anual del presupuesto constituía una de las normas básicas de la Hacienda Pública Clásica.

---

<sup>32</sup> STUART MILL, John. Principios de Economía Política. Libro V. Capítulo II. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.p. 686.

La contribución de Keynes al pensamiento financiero se debe en gran medida a su "*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*" en 1936. Keynes pensaba que la defensa rígida del presupuesto equilibrado era desacertada, ya que en situaciones de recesión económica el déficit público podía utilizarse para financiar un gasto público que estimulara la actividad económica. En concreto, Keynes pensaba que el gobierno debería reducir impuestos y/o elevar el gasto, *políticas fiscales expansionistas*, para sacar a la economía de una baja, pues al reducir los impuestos, las personas van a tener una mayor renta disponible, lo que les permitirá aumentar su consumo y esto generará un aumento en la producción, asimismo al aumentar el gasto público, incrementará el gasto autónomo y esto a su vez, la producción. Sin embargo esto es válido sólo en períodos de crisis.

De esta manera cambios en la política fiscal influyen en la propensión a consumir, cuando el gobierno reserva fondos de los impuestos ordinarios para el pago de deuda, porque esto representa una especie de ahorro social, de manera que una política que tiende a crear grandes fondos de reserva debe considerarse en determinadas circunstancias como reductora de la propensión a consumir, y así de la demanda efectiva.<sup>33</sup>

**Neoclásicos.** En contraste con la posición keynesiana, los neoclásicos proponían que ante un recesión económica o una situación inflacionaria, lo adecuado es actuar sobre la producción de manera que la política fiscal debe estar encaminada a reducir los tributos dirigidos a las empresas y el gasto público, para asegurar un equilibrio en el presupuesto del Estado<sup>34</sup>. Los neoclásicos, generalmente sostenían que todo impuesto distorsiona el mercado, resultando en ineficiencia económica ya que afecta el nivel general de precios, generando inflación el cual es un impuesto para toda la sociedad.

- **Alfred Marshall.** Se le considera uno de los más grandes pensadores de la historia económica. Incursionó en la economía del bienestar empezando por el concepto de excedente del consumidor. Dedujo que los consumidores miden por el precio la utilidad marginal del último bien consumido. La diferencia entre lo que realmente pagan y lo que estarían dispuestos a pagar es el excedente del consumidor.

---

<sup>33</sup> KEYNES, John Maynard. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 92.

<sup>34</sup> LOW MURTRA, Op. cit., p. 302.

En cuanto a los impuestos y el bienestar utilizó el excedente de los consumidores, llegando a la conclusión que para empresas con costos constantes los impuestos y los subsidios eran indeseables, sin embargo en el caso de una empresa con costos decrecientes los impuestos y los subsidios podían contribuir a un aumento del bienestar y la sociedad se vería beneficiada de gravar estas industrias<sup>35</sup>.

- **Arthur Pigou.** Analizó la economía del bienestar y los problemas del subempleo. Postuló que la tributación debía producir el mínimo sacrificio en cabeza de los contribuyentes, el cual se logra cuando se igualan los sacrificios marginales, utilidad marginal, de todos y cada uno de los contribuyentes. En razón de esto, Pigou concluye que los impuestos deben ser progresivos para que el sacrificio por el impuesto sea igual y esto sólo se logra gravando con un impuesto más fuerte al rico que al pobre<sup>36</sup>.

### **Neokeynesiano.**

- **Trygve Haavelmo.** Premio Nobel en 1989. A él se debe el teorema del "multiplicador de Haavelmo", que argumenta que cuando el gobierno aumenta el gasto público y simultáneamente aumenta los impuestos en exactamente la misma cantidad, el efecto multiplicador es uno.

Los gastos del gobierno tienen un efecto multiplicador en la demanda agregada. Los impuestos, al detraer dinero de las rentas de las familias, desplazan la demanda agregada en sentido descendente. La consiguiente disminución en la renta real se verá afectada también por el efecto multiplicador. A pesar de todo, el efecto conjunto de una subida igual en los gastos públicos y en los impuestos será beneficioso. La explicación es que los impuestos están no sólo haciendo disminuir el consumo sino provocando además una disminución en los ahorros. Si todo lo que detrae el gobierno en forma de impuestos es gastado, el efecto sobre la demanda agregada será ascendente, la cantidad ahorrada en el sistema disminuirá, y la renta real subirá. Es decir que si se varían los impuestos y el gasto en la misma proporción, la demanda agregada aumenta en un valor igual al aumento presupuestal; esto ocurre porque el gasto público tiene un efecto de expansión más amplio que el efecto contraccionista de los impuestos<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> ALFRED MARSHAL: SUS CONCEPTOS ECONÓMICOS. En: <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/18/Ciclope13.htm>

<sup>36</sup> LOW MURTRA, Op. cit., p. 229.

<sup>37</sup> Ibid, p. 280.

## Teorías Modernas.

- **Musgrave.** Desde el punto de vista económico, realiza una clasificación de los impuestos según el hecho que los produce, sus características y efectos económicos.

### **Cuadro 1. Clasificación de los Impuestos**<sup>38</sup>

Si recaen sobre	Familias y empresas Productos y factores Compradores y vendedores Fuentes y usos en la cuenta del contribuyente
Si tiene en cuenta las características del contribuyente	Personal Real
Criterio de medida de la base	Para acervos Para flujos
Según la base gravable y el hecho que los produce	Impuestos directos Impuesto indirectos
Según la elasticidad tributaria	Impuesto elástico Impuesto inelásticos
Según la proporción de la renta	Impuestos proporcionales, progresivos y regresivos.

Fuente: MUSGRAVE, Richard.

- **Robert Barro.** Perfeccionó la teoría económica de la equivalencia ricardiana, conocida también como la **proposición de equivalencia Barro-Ricardo**. Este modelo supone que las familias actúan como dinastías que viven hasta el infinito, debido al altruismo intergeneracional, que los mercados de capitales son perfectos, en el sentido de que todos pueden prestar y endeudarse a la misma tasa de interés y que la senda de los gastos del gobierno está dada. En estas condiciones, si el gobierno financia los gastos mediante emisión de bonos de deuda, las familias dejarán donaciones a sus hijos lo suficientemente grandes como para compensar los mayores impuestos que se necesitarán para pagar esos bonos. Este artículo es una contribución importante a la Nueva Macroeconomía Clásica, construida en torno a la teoría de las expectativas racionales, desarrollada por Robert E. Lucas, Thomas Sargent y Kenneth Arrow.

---

<sup>38</sup> MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. Hacienda pública: Teórica y aplicada. Quinta edición. Mc Graw-Hill, 1992.p.258-262.

Esta teoría considera que en una situación de recesión lo aconsejable sería mantener el equilibrio presupuestal y bajar los impuestos y el gasto público, con el fin de crear una expectativa favorable a la inversión y desarticular las expectativas de alza en salarios e intereses, con el fin de promover el empleo<sup>39</sup>.

- **Arthur B. Laffer.** Laffer es conocido como "el padre de la Economía por el lado de la Oferta" y se hizo especialmente popular con su propuesta de que la disminución de impuestos puede conducir a un aumento de la cantidad recaudada por el fisco. Sostiene que el aumento en las tasas de impuesto aumentan el recaudo tributario, pero sólo hasta cierto punto. Más allá de este "nivel óptimo", incrementos adicionales generarán tales desincentivos al trabajo y a la inversión, que más bien causarán una contracción de recaudo tributario, dada su incidencia negativa.

De allí se deriva la famosa **curva de Laffer**, que asocia el recaudo tributario con el nivel de tarifas de impuestos, de forma que el primero es una función creciente del segundo, hasta llegar al nivel óptimo de la tarifa, pero se torna decreciente una vez las tarifas se hacen superiores a su nivel óptimo, es decir que a partir de cierto punto, el recaudo se contrae si las autoridades aumentan las tarifas impositivas<sup>40</sup>.

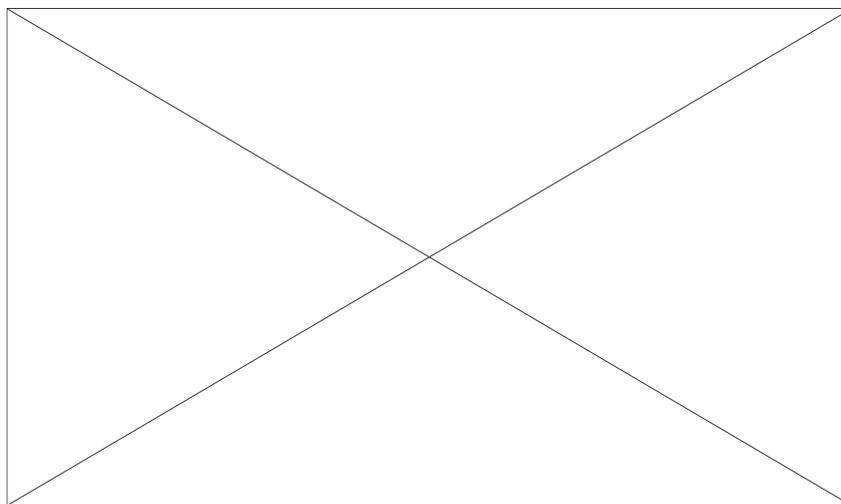
Cuando la tasa impositiva es **t1**, la recaudación, al aplicar ese tipo sobre la renta, será una cantidad positiva mayor que cero **Y1**. Si se aumenta el tipo, la recaudación seguirá creciendo, cada vez sin embargo a menor ritmo hasta alcanzar un máximo en **Y2**, para una tasa **t2**. A partir de ese punto, cualquier intento del gobierno para elevar la tasa impositiva, se traducirá, paradójicamente, en un descenso de la cantidad recaudada. Así, para **t3** la recaudación cae hasta **Y3**. Si se continúa insistiendo en aumentar la tasa impositiva, llegará un momento en que la recaudación se hará nula (*gráfica 1*).

---

<sup>39</sup> LOW MURTRA. Op. cit., p. 307.

<sup>40</sup> LORA y OCAMPO, Op. cit., p. 156.

### Gráfica 3. Curva de Laffer.



Fuente: LOW MURTRA, 1996.

Cuando el gobierno de un país desea aumentar su capacidad recaudatoria, parece lógico aconsejar que suba los impuestos, bien ampliando el número de ciudadanos que tributan, bien subiendo el tipo impositivo medio, que es el porcentaje a aplicar sobre las rentas que se quiere recaudar, sin embargo, hay dos hechos que harían dudar de esa lógica: el primero es la posibilidad de que los impuestos actúen como desestabilizadores automáticos ya que un aumento de impuestos, produce un descenso de la renta disponible y, por tanto, de la producción, por lo que se produce una disminución de la base imponible sobre la que se aplica el impuesto.

Por el contrario, es posible que una disminución en el tipo impositivo provoque aumento de las rentas, del consumo, de la producción y, finalmente, una mayor recaudación. En éste segundo caso, los impuestos actuarán como **estabilizadores automáticos**. Un estabilizador automático es cualquier mecanismo de la economía que reduce automáticamente, es decir, sin la intervención del Estado caso por caso, la cantidad en que varía la producción cuando varía la demanda autónoma<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> DORNBUSH, Rudiger y FISCHER Stanley. Macroeconomía. Octava Edición. Mc Graw Hill, 2003. p. 210.

## Neoliberalismo.

- **Milton Friedman.** Es el representante más importante y característico de la escuela Neoliberal. Defensor vehemente de las fuerzas libres del mercado. Desde el punto de vista de la política fiscal el profesor Friedman sostiene tres grandes líneas de pensamiento: que la política fiscal no debe utilizarse como herramienta de estabilización económica, que el Estado debe mantener un equilibrio presupuestal y que los gastos e ingresos públicos deben ser moderados, para dejarle la máxima libertad al sector privado<sup>42</sup>. Al respecto, argumenta que los tipos impositivos se deben planear de forma que produzcan suficientes ingresos para cubrir los gastos proyectados, tomando el promedio de unos años con otros sin considerar para nada los cambios en la estabilidad económica de cada año. Finalmente, hay que evitar los cambios erráticos tanto en el gasto como en los impuestos<sup>43</sup>. Además, Friedman propone, que para evitar el proceso inflacionario, se deben aplicar impuestos a los gastos, es decir, a los desembolsos y no a los ingresos. Estos impuestos tendrían la ventaja de estimular el ahorro y reducir la demanda sin la necesidad de que el Estado provoque distorsiones en los precios.

**La Escuela Estructuralista.** Esta escuela surge como reacción al liberalismo manchesteriano\* y a las teorías monetaristas de Friedman. Su máximo representante es Raúl Prebisch. Los autores estructuralistas consideran que los países periféricos deben proteger sus economías, mediante la acción decidida del Estado. En cuanto al manejo de la política fiscal, monetaria y crediticia consideran que deben dirigir esfuerzos para favorecer el ahorro, la inversión la producción y el empleo, mediante beneficios tributarios: exenciones, descuentos y otros estímulos, con la finalidad de contribuir a generar un mayor avance económico para salir de las dificultades que se presentan en la actualidad por deficiencias estructurales<sup>44</sup>.

**Neoestructuralismo.** Se destacan Osvaldo Sunkel, José Antonio Ocampo entre otros. Los autores neoestructuralistas plantean que es indispensable alcanzar la credibilidad de los ciudadanos por la autoridad fiscal, que permita ejercer un mayor recaudo en las finanzas públicas y, a través de ello, realizar programas de carácter social.

---

<sup>42</sup> FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. Libertad de elegir. Barcelona: Grijalbo, S.A, 1980. p. 419.

<sup>43</sup> LOW MURTRA, Op. cit., p. 310-311.

\* Principalmente las tesis de Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill.

<sup>44</sup> LOW MURTRA, Op. cit., p. 321.

Se acepta la necesidad de que el Estado desempeñe un papel activo en la economía y surge la **teoría del federalismo fiscal** para responder el interrogante de cómo organizar el Estado y que funciones asignarle a cada uno de los órdenes de la administración pública a fin de alcanzar la máxima eficiencia posible.

#### **1.4.4 Marco Conceptual.**

**Autoavalúo.** Se entiende por autoavalúo el derecho que tiene el propietario o poseedor de predios o mejoras de presentar antes del 30 de junio de cada año, ante la correspondiente oficina de catastro, la estimación del avalúo catastral. En los municipios donde no hubiere oficina de catastro, su presentación se hará ante el tesoro municipal.

**Avalúo Catastral.** Consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

**Avalúo Comercial.** Es el precio obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, en el que el perito evaluador tendrá en cuenta como criterios determinantes de su experticia el avalúo comercial de la tierra y el avalúo comercial de las mejoras.

**Capitación.** Era un impuesto romano que englobaba varios tipos de tasas y variaba de una región a otra. Era de tipo personal e individual en las ciudades. En el ámbito rural era una base tributaria que servía para efectuar el cálculo del impuesto territorial.

**Catastro.** Es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

**Descentralización.** Consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central a autoridades no jerárquicamente subordinadas. Un Estado centralizado es aquel en el cual el poder es legalmente dado a un gobierno central y los gobiernos locales actúan como agentes, sin tener poder de decisión. Con la

descentralización, se otorga un mayor poder a los gobiernos locales, que empiezan a tomar decisiones propias sobre sus competencias.

Al respecto, existe una literatura amplia que trata el tema de las políticas regionales. En este sentido, en un trabajo reciente de Shankar y Shah,<sup>45</sup> se examina el desempeño de la política regional a lo largo de diferentes países. Su objetivo fue probar empíricamente la hipótesis de que una constitución fiscal descentralizada lleva a mayores desigualdades regionales en economías en desarrollo. Sus resultados demostraron que las políticas de desarrollo regional han fracasado en muchos países, tanto federales como unitarios. También, que los países federales fueron los que sufrieron más desigualdades regionales. En el nivel de la política regional, los autores concluyeron que los países que experimentaban divergencia económica regional eran aquellos con fuertes políticas intervencionistas. Los países que experimentaron convergencia fueron aquellos que adoptaron cuidadosamente políticas de desarrollo regionales teniendo en cuenta su impacto tanto a nivel nacional como regional.

**Eficiencia Tributaria.** Mide la disponibilidad de recursos propios existente en cada gobierno territorial por cada peso gastado en funcionamiento y se interpreta como la capacidad propia de autofinanciar el gasto de la entidad.

**Esfuerzo tributario por habitante.** Es el indicador clásico de la capacidad de pago de impuestos, con base en la magnitud del ingreso. Mide en promedio el valor pagado por impuestos de cada habitante.

**Gastos de funcionamiento.** Comprende las remuneraciones del trabajo y la compra de bienes y servicios de consumo. Al primer concepto corresponden factores tales como: sueldos, salarios, primas, bonificaciones, auxilio de transporte y demás pagos hechos al empleado tanto en efectivo como en especie. También se incluyen las contribuciones del empleador a los planes de seguridad social, a planes de pensiones o de bienestar social tanto en efectivo como imputados. El segundo concepto se refiere a todos los bienes y servicios comprados en el mercado, como son los materiales y suministros de oficina, arrendamientos, combustibles, reparaciones y mantenimiento, equipo de poco valor o una vida

---

<sup>45</sup> SHANKAR, Raja y SHAH, Anwar. Bridging the Economic Divide Within Nations: A scorecard on the Performance of Regional Development Policies in Reducing Regional Income Disparities. Se hace una breve mención, citado por BARON, Juan David; PÉREZ, Gerson Javier y ROWLAND, Peter. “Consideraciones para una Política Económica Regional en Colombia”. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Bogotá: Banco de la República. 2004. p. 10-11,

normal inferior a un año, los servicios contratados, viáticos, compra de mercancía para revender, la compra de energía, entre otros.

**Impuesto.** Es una categoría tributaria que se exige sin contraprestación por parte de una hacienda pública (nacional, municipal, etc.) y en función de un hecho imponible que la ley estima que pone de manifiesto la capacidad económica de un contribuyente. El impuesto así constituido se clasifica como un tributo, erogación pecuniaria directa y definitiva al Estado y otros entes públicos como ya se mencionó; de contrapartida directa colectiva y sin equivalencia.

**Impuesto Predial Unificado**<sup>46</sup>. Naturaleza: es un tributo anual de carácter municipal que grava la propiedad inmueble, tanto urbana como rural y que fusiona los impuestos Predial, Parques y Arborización, Estratificación Socioeconómica y la Sobretasa de Levantamiento Catastral, como único impuesto general que puede cobrar el Municipio sobre el avalúo catastral fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la Oficina de Catastro correspondiente, o el auto avalúo señalado por cada propietario o poseedor de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del municipio, cuando entre en vigencia la declaración de Impuesto Predial Unificado.

Hecho generador: lo constituye la posesión o propiedad de un bien inmueble urbano o rural, en cabeza de una persona natural o jurídica, incluidas las personas de derecho público, en el municipio de Pasto. El impuesto se causa a partir del primero de enero del respectivo período fiscal; su liquidación será anual y se pagará dentro de los plazos fijados por la Secretaría de Hacienda.

Sujeto activo: el Municipio de Pasto es la Entidad Territorial titular del derecho a percibir, controlar, recaudar y administrar el Impuesto Predial Unificado.

Sujeto pasivo: es la persona natural o jurídica, (incluidas las entidades públicas) propietaria o poseedora del bien inmueble en la jurisdicción del Municipio de Pasto.

Base gravable: la constituye el avalúo catastral, salvo cuando se establezca la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, en cuyo caso la base gravable será el autoavalúo fijado por el propietario o poseedor del inmueble.

---

<sup>46</sup> ALCADÍA MUNICIPAL DE PASTO. Estatuto Tributario. Pasto: 30 de Diciembre de 2004.

Tarifas:

## GRUPO I.

a. Inmuebles Destinados A Vivienda: Para la vigencia del año 1.997 y años posteriores se deberá tener en cuenta la estratificación única urbana y rural para los servicios públicos domiciliados e impuesto Predial Unificado, realizada por la Dirección Municipal de Planeación de Pasto.

### Estrato no. 1

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	3.5
3.000.001- 5	4.0
5.000.001- 8	4.5
8.000.001- 10	5.5
Más de 10	6.5

### Estrato no 2

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	4.5
3'000.001 - 5	5.0
5'000.001 - 8	5.5
8'000.001 - 10	6.5
Mas de - 10	7.5

### Estrato no 3

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	5.0
3'000.001 - 5	6.0
5'000.001 - 8	6.5
8'000.001 - 10	7.5
10'000.001 - 15	8.5
Mas de -15	9.5

### Estrato no 4

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	5.5
3'000.001 - 5	6.5
5'000.001 - 8	7.0
8'000.001 - 10	8.0

10'000.001 – 15	9.0
Mas de - 15	10.0

Estrato no 5

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	6.0
3'000.001 - 5	7.0
5'000.001 - 8	7.5
8'000.001 - 10	8.5
10'000.001 - 15	9.5
15'000.001 - 20	10.5
20'000.001 - 30	11.5
Mas de - 30	13.5

b. Vivienda popular: tarifas por mil

Las viviendas construidas por Organizaciones de vivienda popular	2.0
--	-----

c. Uso comercial, industrial e institucional

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	7.0
3'000.001 - 5	7.5
5'000.001 - 8	8.0
8'000.001- 10	8.5
10'000.001 - 15	9.0
15'000.001 - 25	11.0
Mas de 25	13.0

d. Uso financiero

Rango millones	tarifas por mil
Hasta -10	13.0
Mas de 10	15.0

e. Terrenos urbanos productivos: son los inmuebles urbanizados no edificados que tienen muro de cierre y en los cuales se desarrolla una actividad industrial o comercial. Pagarán las siguientes tarifas:

Estrato no. 1

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	7.0
3'000.001 - 5	8.0

5'000.001 - 10	9.0
Mas de 10	10.0

Estrato no. 2	
Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	8.0
3'000.001 - 5	9.0
5'000.001- 10	10.0
Más de 10	11.0

Estrato no. 3	
Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	9.0
3'000.001- 5	10.0
5'000.001 -10	11.0
Más de -10	12.0

Estrato no. 4	
Rango millones	tarifas por mil
Hasta -3	11.0
3'000.001 - 5	12.0
5'000.001 - 10	13.0
Más de 10	14.0

Estrato no. 5	
Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	13.0
3'000.001 - 5	14.0
5'000.001 - 10	15.0
Más de 10	16.0

Sector comercial, industrial e institucional: comprendido entre las carreras 20a-32a con calles 15 a 21 de la nomenclatura urbana.

Rango millones	tarifas por mil
Hasta - 3	13.0
3'000.001 - 5	14.0
5'000.001 - 10	15.0
Mas de 10	16.0

f. Lotes urbanizables no urbanizados: cancelarán las mismas tarifas de los lotes urbanos productivos ubicados en el estrato 5 con su igual respectivo rango de avalúo.

g. Lotes urbanizados no edificados: que no tienen muro de cierre y andén y no se dedican a ninguna actividad comercial o industrial, pagarán en cada caso el dos (2) por mil más sobre las tablas que reglamentan los terrenos urbanos productivos, teniendo en cuenta los estratos y avalúos.

h. Edificaciones con tratamiento de conservación: son aquellos inmuebles patrimoniales construidos, clasificados en nivel de conservación 1,2 y 3, se ubican en sectores patrimoniales o en forma aislada y se especializan en el plano ii del plan de ordenamiento territorial.

Rango niveles	porcentaje de descuento del impuesto predial.
Nivel 1	50%
Nivel 2	40%
Nivel 3	30%

GRUPO II. PREDIOS RURALES CON DESTINACIÓN ECONÓMICA. Para los predios que pertenecen a este grupo, fijase las siguientes tarifas anuales:

- a) predios destinados al turismo, recreación y servicios..... 8.0 x 1000
- b) predios destinados a instalaciones y montaje de equipos para la extracción y explotación de minerales e hidrocarburos .....10.0 x 1000
- c) predios destinados a la industria, agroindustria y explotación agropecuaria ..... 6.5 x 1000
- d) los predios donde se extrae arcilla, balastro, arena o cualquier otro material para construcción..... 7.0 x 1000
- e) parcelaciones, fincas de recreo, condominios, conjuntos residenciales cerrados, o urbanizaciones campestres .....16.0 x 1000
- f) predios con destinación de uso mixto.....16.0 x 1000

GRUPO III. PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL DESTINADA A LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA. Para los predios que pertenecen a este grupo se fijan las siguientes tarifas:

- a) Pequeña propiedad rural hasta cinco (5) hectáreas, Cuando su avalúo catastral fuere inferior a Cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes..... 4.0 x 1000
- b) La propiedad rural cuyo avalúo catastral fuere igual o superior a Cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes e inferior a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y además su área fuere igual o

superior a 5 Hectáreas e inferior a 10 Hectáreas.....	5.0 x 1000
c) Predios cuyo avalúo fuere igual o superior a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su área igual o superior a 10 Hectáreas y menor o igual a 30 Hectáreas.....	8.5 x 1000
Predios con extensión mayor a 30 hectáreas.....	10.0 x 1000

**Ingresos Corrientes.** Los Ingresos Corrientes son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente un ente territorial con el propósito de atender los gastos que demanden la ejecución de sus cometidos. Para efectos presupuestales el Estatuto Orgánico del Presupuesto los clasifica en Ingresos Tributarios y No Tributarios.

**Ingresos No Tributarios.** Esta categoría comprende una amplia gama de importantes fuentes de recursos tales como la venta de bienes y servicios, rentas contractuales, ingresos para seguridad social, multas y sanciones que no correspondan al cumplimiento de obligaciones tributarias, y otro tipo de ingresos corrientes no definidos dentro de las categorías de gravámenes o de transferencias

**Ingresos Tributarios.** Son los valores que el contribuyente-sujeto pasivo, debe pagar en forma obligatoria al ente territorial -sujeto activo, sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado -ente territorial- haciendo uso de su facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales. Estas obligaciones sólo son posibles si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo. Los ingresos tributarios se clasifican en impuestos directos e indirectos.

**Ingresos Tributarios por Habitante.** Es el indicador clásico de la capacidad de pago de impuestos, con base en la magnitud del ingreso. Mide en promedio el valor pagado por impuestos de cada habitante del municipio y departamento.

**Predio.** Se denominará predio, el inmueble perteneciente a una persona natural o jurídica, o a una comunidad, situado en un mismo municipio y no separado por otro predio público o privado.

**Transferencias nacionales.** Corresponden a las percibidas de los diferentes entes bien sea éste el Gobierno Nacional Central -como en los casos del situado fiscal, la cesión del IVA, las participaciones en sus Ingresos Corrientes, los aportes

para el desarrollo regional, el Sistema General de Participaciones, SGP, entre otros, o de entidades y/o empresas públicas. En este último caso - las operaciones más comunes entre empresas nacionales y el sector público regional y local, se refieren a las regalías por explotación del subsuelo o por auxilios voluntarios que las empresas conceden a los municipios que son asientos de sus actividades.

## **1.5 COBERTURA**

**1.5.1 Temporal.** La investigación comprendió el período 2001 –2006, teniendo en cuenta que durante este período se presentaron sucesos importantes para el desarrollo fiscal del Municipio, tales el como el Proceso de Actualización catastral, fortalecimiento del proceso del cobro coactivo, entre otros.

**1.5.2 Espacial.** La investigación se limitó a analizar el comportamiento del impuesto predial para el Municipio de Pasto, tanto para el casco urbano como rural, ya que una cobertura mayor de la investigación se vería limitada por deficiencia en la información.

**1.5.3 Variables.** En la investigación se trabajaron variables como: ingresos, ingresos corrientes, ingresos tributarios, gastos de funcionamiento, avalúos catastrales, número de predios, tarifas nominal y efectiva y población.

## **1.6 PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO**

**1.6.1 Tipo de Investigación.** La investigación, es de tipo histórica no experimental, puesto que se basó en recopilación de datos históricos que ayudaron a entender mejor el comportamiento del impuesto predial durante el período de análisis.

**1.6.2 Tipo de Estudio.** La investigación que se llevó a cabo se clasifica en los siguientes tipos de investigación: *investigación cuantitativa*, ya que se hizo uso imprescindible de variables y registros cuantitativos acerca del comportamiento de los ingresos que componen las finanzas públicas y a su vez de los distintos rubros en que estos se subdividen, así como también de los avalúos y tarifas; sin embargo estas cifras fueron objeto de análisis de tipo cualitativo, que aportó elementos que permitieron juzgar la situación fiscal del municipio.

Además la investigación es *empírica*, por que la información se recolectó en las diferentes instituciones gubernamentales pertinentes. Igualmente es *histórica*, por que se fundamentó en hechos objetivos ocurridos durante el período 2003-2006 y *propositiva*, ya que se plantearon algunas propuestas encaminadas al mejoramiento del manejo de este recurso impositivo.

## 1.7 FUENTES DE INFORMACION

**1.7.1 Primaria.** La información se obtuvo por medio de entrevistas que se realizaron a los funcionarios de las diferentes instituciones que tienen relación con la administración y recaudo del impuesto predial en Pasto. (Ver anexos A y B). De igual manera se revisaron estadísticas de primera mano ofrecidos por las entidades pertinentes.

**1.7.2 Secundaria.** Además, se procedió a hacer revisión bibliográfica, tanto en libros, tesis, revistas, documentos, estadísticas, etc., en especial motivaron el estudio documentos como: “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios.

**1.7.3 Terciaria.** Como fuente de información adicional, se tuvo el Internet, en páginas web de DNP, Contraloría, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre otros.

## 1.8 DISEÑO DE LA INVESTIGACION

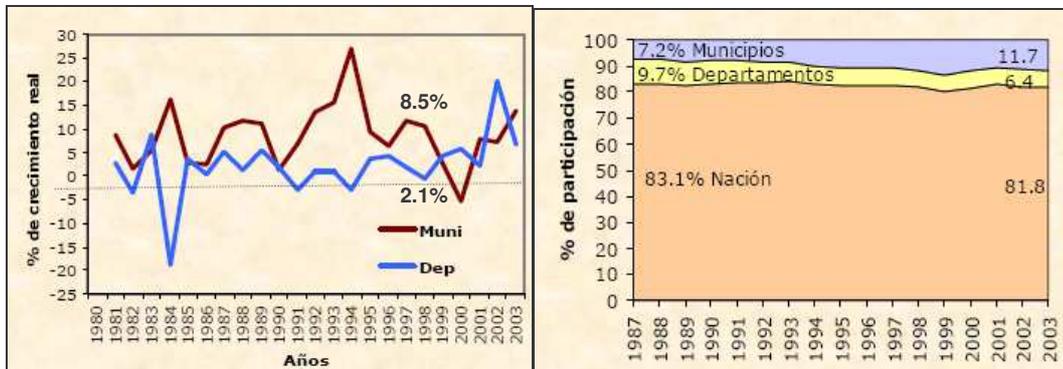
**1.8.1 Determinación de la Población.** El estudio se dirigió al campo de las finanzas del municipio de Pasto, tanto en el ámbito urbano como rural, específicamente a los ingresos generados por el impuesto predial; así mismo la población objeto de la investigación la conformaron los diferentes funcionarios de los entes administrativos que tienen relación con las finanzas públicas municipales; tales como: Alcaldía Municipal, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Ingresos, Oficina de Presupuesto, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Dirección Territorial IGAC, Contraloría Municipal: Contralor Municipal, Concejo Municipal de Pasto.

## 2. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL DENTRO DE LOS INGRESOS LOCALES EN EL MUNICIPIO DE PASTO

### 2.1 CONTEXTO NACIONAL DE LOS TRIBUTOS

**2.1.1 Evolución de los impuestos territoriales de Colombia.** Los Municipios colombianos recaudan 23 impuestos diferentes, mientras que los departamentos recaudan 14. Sin embargo, los impuestos municipales han sido más dinámicos que los departamentales. En efecto, los primeros han crecido a una tasa histórica real promedio de 8.5% entre 1984 y 2003, mientras que los segundos lo han hecho a una tasa de 2.1%. A su vez, los Municipios han ganado participación en el recaudo tributario agregado del país, al pasar de representar el 7.2% en 1987 al 11.7% en 2003, lo que equivale a una ganancia de poco más de 1 punto porcentual cada cuatro años, según se muestra en la *gráfica 4*.

**Gráfica 4. Evolución de los impuestos territoriales de Colombia 2003**



Fuente: DNP. Capacidad Fiscal de los Gobiernos Territoriales Colombianos.

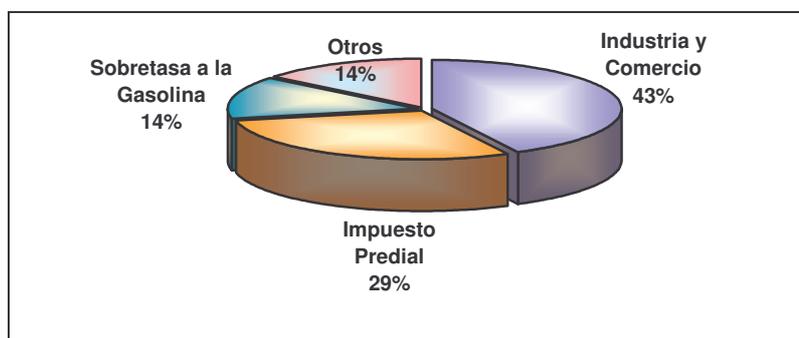
Este crecimiento real de los ingresos tributarios demuestra el esfuerzo fiscal de los gobiernos territoriales, si bien los crecimientos pudieron haber sido mayores si se hubiera explotado mejor la capacidad fiscal de los gobiernos y en muchos casos, las condiciones institucionales y políticas hubieran sido estables. El mayor crecimiento de los impuestos municipales ha obedecido a las diferencias en las características de los tipos de impuestos que recauda cada nivel de gobierno.

En efecto, los impuestos municipales tienen la posibilidad de ser mejor controlados por los gobiernos locales que los departamentales, mientras que los impuestos de los departamentos han sido históricamente inflexibles, de baja maniobrabilidad y con mayor exposición a los choques de la economía y a las recesiones.

**2.1.2 Composición de los impuestos territoriales de Colombia.** En el caso de los Municipios, los impuestos más importantes han sido el predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina, los cuales han pesado en conjunto casi el 90% del recaudo agregado municipal.

De esta manera, para 2005, los Municipios recaudaron \$ 5,7 billones de pesos, de los cuales, el 43 % se originaron en el impuesto de industria y comercio; el 29 % en el predial, el 14 % en la sobretasa a la gasolina y otros impuestos que representaron el 14 %.<sup>47</sup>(Gráfica 5). Así, se nota la gran importancia que representa el impuesto predial puesto que es la segunda fuente de financiamiento municipal.

**Gráfica 5. Composición Nacional de los Tributos Municipales. 2005**



Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Boletín Semestral de Finanzas Públicas Territoriales. 2005.

## 2.2 CONTEXTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE PASTO

**2.2.1 Resultados de Desempeño Fiscal.** La medición del desempeño fiscal municipal, tiene como objetivo central dar a conocer los resultados alcanzados en el manejo de sus finanzas, la cual se realiza anualmente.

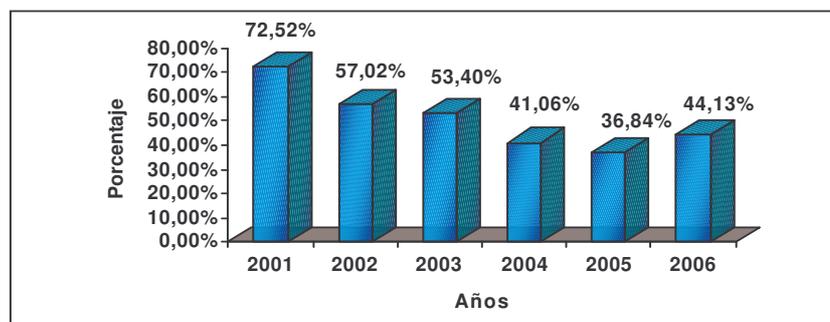
<sup>47</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Semestral de Finanzas Públicas territoriales 2005. Medellín: Banrep. (julio 2007); p. 5.

Para su medición, se utiliza el cálculo de seis indicadores de gestión financiera, que se agregan en un indicador sintético el cual mide la capacidad de autofinanciación de gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la Nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. El indicador se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a cero reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100, significan que la entidad territorial, logró en conjunto buenos resultados.

Para el siguiente estudio se mostrará además la posición en la que se encuentra el Municipio de Pasto a nivel nacional y a nivel departamental, con el fin de conocer la realidad del desempeño fiscal de la entidad territorial.

- **Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento.** Este indicador mide qué parte de los recursos de libre destinación está dirigida a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Así para el año 2001 el indicador fue de 72.52%, porcentaje que ha venido en descenso hasta el año 2005 y para 2006 comenzó a incrementarse y llegó a 44.13%.

**Gráfica 6. Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**

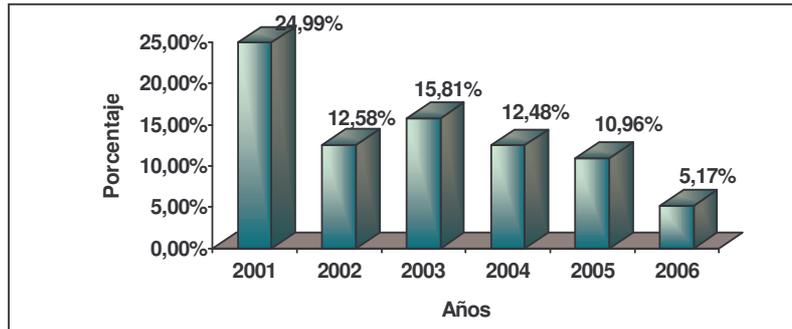


Fuente: Informes de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP

**Magnitud de deuda.** La magnitud de la deuda es una medida de capacidad de respaldo y se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Se espera que los créditos adeudados sean menores que el 80%; lo cual exige que la deuda total no supere la capacidad de pago ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos. Para el Municipio de Pasto

este indicador se muestra favorable al pasar de un 24.99% en 2001 a un 5.17% en 2006, demostrando que las administraciones se han preocupado por disminuir al máximo posible el hecho de comprometer recursos a deuda, permitiendo así destinar más recursos a inversión.

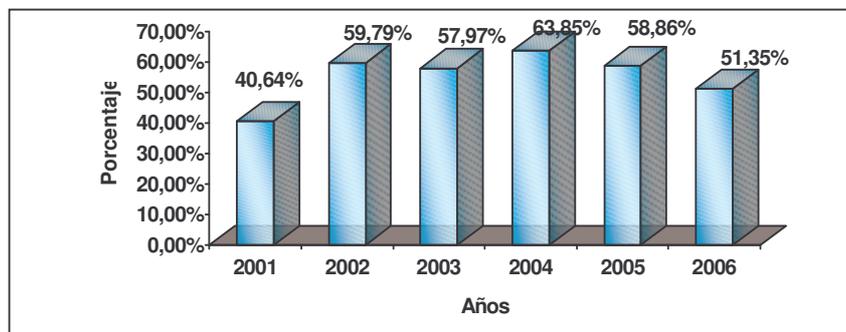
**Gráfica 7. Magnitud de la Deuda en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**



Fuente: Informes de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP

- Transferencias de la Nación.** El indicador de transferencias de la Nación mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de ingresos; muestra el grado en el cual estos recursos se convierten en fundamentales para el desarrollo territorial. Si el indicador se encuentra por encima del 60%, significa que se depende en mayor medida de estos recursos. Para 2001, el indicador era de 40.64%, mientras que para el año 2002 ascendió a 59.79%, llegando al límite establecido. Para el año 2004, se sobrepasó el límite, sin embargo para los años posteriores se ha logrado disminuir la dependencia de las transferencias, de esta manera para el 2006, el indicador fue de 51.35%.

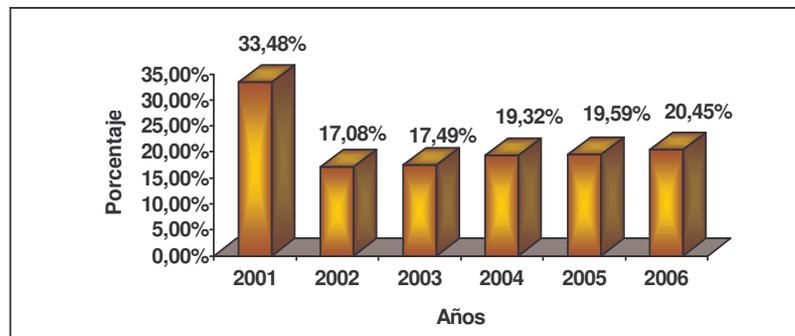
**Gráfica 8. Transferencias de la Nación en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**



Fuente: La presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales.2001-2006

- **Generación de Recursos Propios.** La generación de recursos permite conocer el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de recursos, mide el esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo, y de esta manera poder valorar el esfuerzo de estas por generar rentas propias . En la Gráfica se muestra la evolución que han tenido estos recursos, notándose un gran desplome de 2001 a 2002, puesto que cayó en 13 puntos porcentuales. A partir de ese año los ingresos han tenido un crecimiento constante.

**Gráfica 9. Generación de Recursos Propios en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**

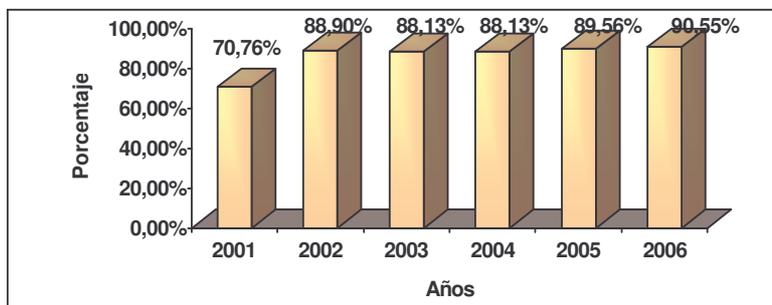


Fuente: La presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales.2001-2006

- **Magnitud de la Inversión.** Este indicador permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto al gasto total, comprende tanto los gastos destinados a mantener o mejorar las existencias de capital físico como hospitales, escuelas vivienda, como también lo concerniente a inversión social como gastos en educación, capacitación, nutrición.

Se espera que la inversión sea superior a 50%. Para el año 2001 la inversión pública en el Municipio de Pasto fue de 70.76%, y para el año 2006, de 90.55%, notándose un crecimiento bastante satisfactorio, que indica que más del 90% del gasto se está destinando a inversión.

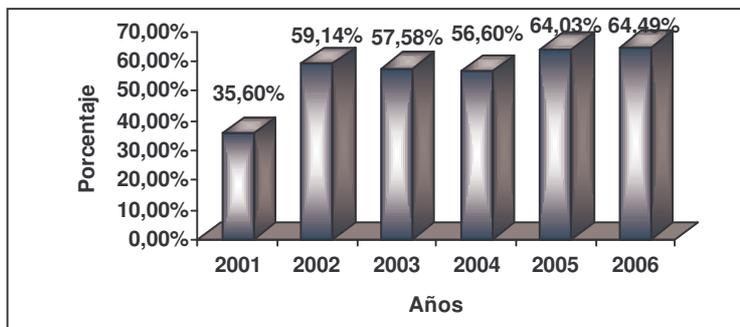
**Gráfica 10. Magnitud de la Inversión en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**



Fuente: Informes de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP.

- Capacidad de Ahorro.** Es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, que permite conocer la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación que se destinen a inversión. Este indicador se mostró positivo durante el período analizado, pasando de un 35.60% para 2001 a un 64.49% en 2006, lo que indica que el ente territorial ha mejorado su gestión puesto que tiene los recursos suficientes tanto para inversión como para generar ahorro.

**Gráfica 11. Capacidad de Ahorro en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**

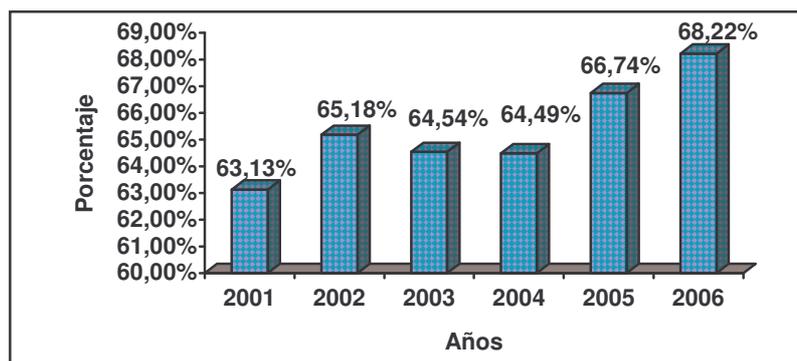


Fuente: Informes de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP

- Indicador del Desempeño Fiscal.** Considerando que el indicador de desempeño fiscal para el período de estudio es superior a 60, se asegura con ello que el Municipio tuvo buenas condiciones de solvencia financiera, el indicador ha pasado de 63.13 a 68.22, resultado que refleja el esfuerzo de sus administraciones por mejorar la gestión fiscal, así lo demuestran los indicadores

financieros. Este comportamiento le ha permitido al Municipio mejorar su posición, tanto a nivel nacional como departamental, encontrándose que para 2006 la posición nacional fue de 97 y a nivel departamental ocupó el tercer puesto.

**Gráfica 12. Indicador del desempeño fiscal en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**



Fuente: Informes de Desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP

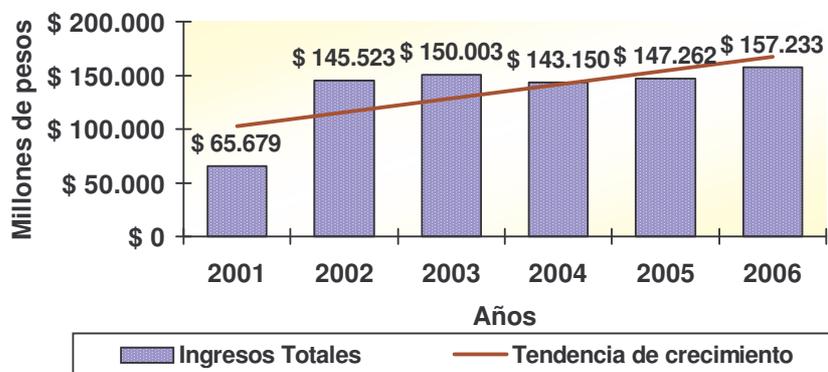
## 2.3 INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos totales del Municipio de Pasto, durante el período, han presentado una tendencia creciente y homogénea. Sin embargo, cabe destacar el gran incremento de los ingresos para el año 2002 en comparación con el año 2001.

Este incremento se explica entre otros hechos por la aplicación de la ley 715 de 2001, la cual modificó el antiguo mecanismo de Participación en los Ingresos Corrientes (PICN) de la Nación en el actual Sistema General de Participaciones (SGP) y además el Municipio recibió la certificación de Educación, lo cual hizo que la Nación le transfiriera ese rubro en 2002, dándose así una verdadera autonomía fiscal; con el mecanismo de PICN, los recursos para educación se determinaban por la magnitud de la nómina más algunos recursos para inversión, sin embargo con la aplicación de la ley 715 de 2001, los recursos se transfieren de acuerdo al número de niños atendidos, de esta forma los recursos por este rubro fueron para el año 2002 de \$83.795 millones. De igual manera para los años posteriores con el SGP, la Nación le ha transferido al Municipio, además del rubro a educación, lo correspondiente a salud.

De esta manera los ingresos totales pasaron de \$65.679 millones en 2001, a \$157.233 millones en 2006, lo cual significó un incremento real de 139% durante el período y un incremento anual promedio de 26%.

**Gráfica 13. Evolución de los Ingresos Totales del Municipio de Pasto\*. 2001-2006. Precios Constantes.**



Fuente: La presente investigación, con base en las Ejecuciones Presupuestales del Municipio de Pasto 2001-2006.

**2.3.1 Ingreso Fiscal por habitante.** El ingreso fiscal por habitante relaciona la totalidad de los ingresos percibidos por el ente divididos entre la población del ente analizado. Sirve para conocer el valor promedio de ingresos que percibe una entidad pública por habitante. Para el conjunto de los Municipios colombianos fue en promedio de \$416.396 en 2004, los Municipios de categoría especial, con población superior a 500 mil habitantes, como Bogotá, Medellín y Cali, se ubicaron por encima del promedio nacional, con un ingreso fiscal per cápita cercano a \$550 mil y los Municipios pequeños, con población por debajo de los 30 mil habitantes, que corresponden a la categoría cuarta a sexta tuvieron ingresos fiscales per cápita por debajo de los \$330 mil<sup>48</sup>.

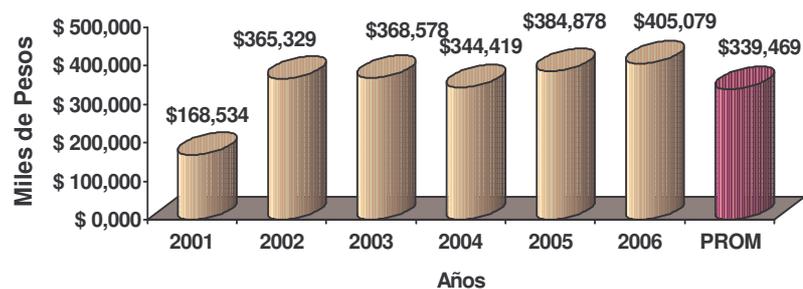
El ingreso fiscal por habitante para el Municipio de Pasto durante el período 2001-2006 (Gráfica 14), fue en promedio de \$339.469. Este indicador se ha incrementado 140% durante el período, con una variación anual promedio de 65.74%, porcentaje que fue muy satisfactorio e indica que la situación fiscal para los habitantes del Municipio mejoró significativamente, puesto que en 2001, era de \$168.534 mientras que para 2006, fue de \$405.079, incrementándose en un 140%. Si se compara con el ingreso fiscal per cápita promedio de los Municipios

\* Los ingresos totales no incluyen: desembolsos de crédito, variaciones de depósitos, recursos del balance y los de los establecimientos públicos.

<sup>48</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Semestral de Finanzas Públicas territoriales 2004. Medellín: Banrep. (julio 2005); p.7.

de la categoría segunda, a la cual pertenece Pasto\*\*, para el año 2004 que fue de \$362.039<sup>49</sup>, el Municipio se ubicó por debajo de dicho promedio puesto que fue de \$344.419.

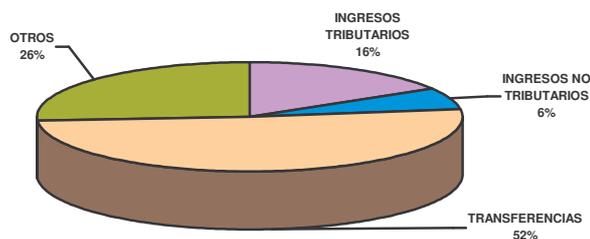
**Gráfica 14. Ingreso Fiscal por habitante en el Municipio de Pasto. Período 2001-2006.**



Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006 y Estadísticas de la Población del DANE.

**2.3.2 Composición de los Ingresos Fiscales.** Respecto a las fuentes de financiación con las que cuenta el Municipio, que se muestran en la *gráfica 15* se tiene que, para 2006, los recursos de transferencias representaron el 52% del total de los ingresos, lo que reflejó un alto grado de dependencia de los recursos de la Nación, los recaudos tributarios el 16%, los ingresos no tributarios el 6% y otros ingresos constituyeron el 26%.

**Gráfica 15. Composición de los Ingresos del Municipio de Pasto. 2006.**



Fuente: Cálculos con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006.

\*\*Las categorías son definidas en la Ley 617 de 2000, de acuerdo de la población y el volumen de ingresos corrientes de libre destinación. La ley señala siete categorías para los Municipios.

<sup>49</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Semestral de Finanzas Públicas territoriales 2004. Op. cit.,p.8.

**2.3.3 Ingresos Tributarios.** Los ingresos tributarios del Municipio de Pasto, tuvieron un comportamiento creciente durante el período de análisis, el cual se puede observar en la *gráfica 16*. Así entonces el recaudo creció 111% de 2001 a 2006 en términos reales y la tasa de crecimiento promedio anual fue de 17%, llegando a un monto de \$29.257 millones; lo que quiere decir que el esfuerzo tributario evolucionó de manera satisfactoria.

Para el año 2003 se observó un mayor incremento respecto a años anteriores explicado en gran medida por la inclusión de impuestos directos como la sobretasa ambiental e indirectos como ocupación de vías, extracción de materiales y la sobretasa al consumo de gasolina, que fue incluido dentro de los ingresos tributarios a partir de dicho año, además por la alta recuperación de cartera, situación que refleja una eficaz capacidad recaudadora<sup>50</sup>.

**Gráfica 16. Evolución de los Ingresos Tributarios de Pasto 2001-2006. Precios Constantes.**



Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006.

Si se comparan los ingresos tributarios municipales con el nivel de ingresos tributarios a nivel nacional de los Municipios de categoría segunda, se tiene que Pasto representó el 9.71% del recaudo de dicha categoría para 2004 (*tabla 1*).

<sup>50</sup> CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PASTO. Informe Fiscal, Financiero y de Gestión. Pasto: Contraloría, 2003.p.17.

**Tabla 1. Ingresos tributarios municipales a nivel municipal, según categoría. 2004. \$miles de millones.**

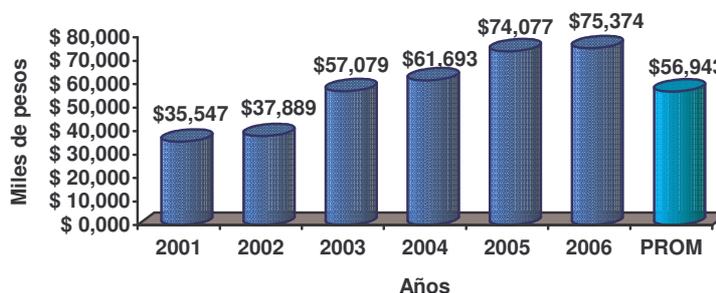
Total país	Categoría segunda	Resto	Pasto	% de Pasto en la categoría 2
5.202,2	317,2	4.885	29,2	9,71

Fuente: Informes de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP

Esfuerzo tributario por habitante. Es el indicador clásico de la capacidad de pago de impuestos, con base en la magnitud del ingreso. Mide en promedio el valor pagado por impuestos de cada habitante del Municipio. El nivel de este indicador está relacionado con el tamaño de la economía de cada Municipio, aunque no siempre con la dinámica de crecimiento. El crecimiento promedio del esfuerzo tributario por habitante del Municipio de Pasto durante el período 2001 - 2006 fue de 17.43%, el cual representó un promedio de \$56.934. En 2001 el esfuerzo tributario por habitante fue \$35.547 mientras que para 2006 alcanzó la suma de \$75.374, que significa un incremento de 112%, el cual fue muy satisfactorio, demostrando el gran esfuerzo de los habitantes del ente territorial por contribuir con los tributos municipales.

Sin embargo, para 2004, el esfuerzo tributario per cápita promedio de los Municipios de categoría segunda fue de \$81.680<sup>51</sup>, mientras que en Pasto fue de \$61.693, ubicándose por debajo de dicho monto. Para 2005, el promedio calculado para la totalidad de los Municipios en Colombia fue de \$105.263, mientras que en Pasto fue de \$74.077, ubicándose igualmente por debajo del promedio nacional.

**Gráfica 17. Esfuerzo Tributario por Habitante de Pasto, 2001-2006.**



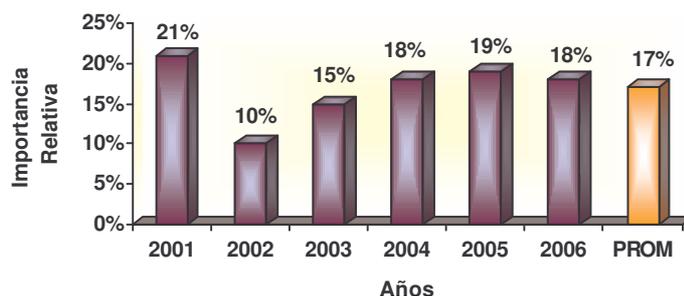
Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006 y Estadísticas de Población del DANE.

<sup>51</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Semestral de Finanzas Públicas territoriales 2004, Op. cit., p. 9.

**2.3.4 Participación de los Ingresos Tributarios en el Total de Ingresos Municipales.** Mediante esta relación se puede medir la capacidad de la Administración Municipal para financiar sus planes de desarrollo, que se evidencia en la gráfica 18. Así, el aporte de los ingresos tributarios en el total de ingresos fue en promedio 17%, durante el período de estudio. Es decir que por cada peso que ingresó al Municipio, \$0.17 correspondieron a ingresos por concepto de tributos.

Para 2001, el aporte fue de 21%, mientras que para la siguiente vigencia, tuvo un descenso bastante drástico, al representar tan sólo el 10%, hecho que es explicado por el incremento de las transferencias del Sistema General de Participaciones, reglamentada por la ley 715 de 2001, que generó mayores ingresos para el Municipio, por lo cual la importancia relativa de los ingresos tributarios se ha reducido. Sin embargo a partir del año 2003, esta relación ha venido incrementándose de una forma constante.

**Gráfica 18. Participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Totales del Municipio de Pasto, 2001-2006. Precios Constantes.**

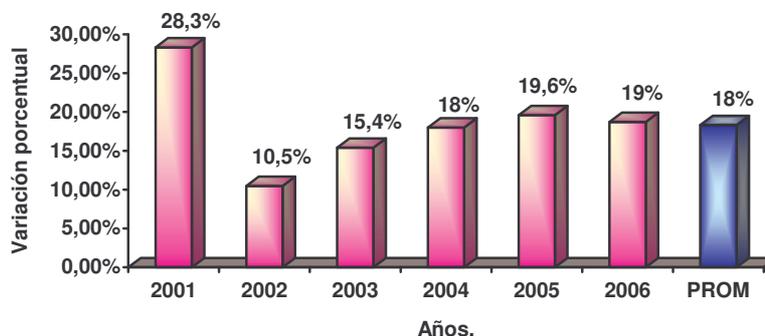


Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006

Es necesario que las fuentes propias de recursos tributarios aseguren un crecimiento que les permita a los entes territoriales ser menos dependientes de las transferencias que les tiene que hacer el Gobierno Nacional para invertir en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y así puedan elevar los niveles de cobertura de esos servicios y mejorar el bienestar de la población.

**2.3.5 Esfuerzo Fiscal.** El esfuerzo fiscal mide la relación entre ingresos tributarios e ingresos corrientes (*gráfica 19*). El promedio durante el período fue de 18%, lo cual quiere decir que por cada peso que ingresó al Municipio por concepto de ingresos corrientes \$0.18, correspondieron a ingresos por impuestos. De igual manera la relación se ha mantenido constante a partir de 2003.

**Gráfica 19. Esfuerzo Fiscal en el Municipio de Pasto. 2001-2006.**

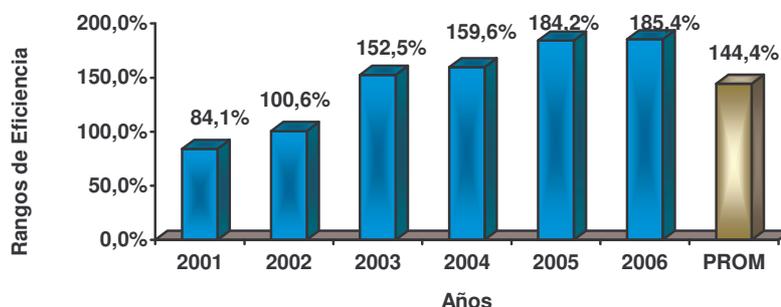


Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006

**2.3.6 Eficiencia Tributaria.** La eficiencia en el recaudo tributario evalúa la magnitud del recaudo comparado con los gastos de funcionamiento municipal, bajo la premisa de la ley 617 de 2000 de que mantener más gastos de funcionamiento implica recaudar más rentas propias para poder sufragarlos. Se interpreta como la capacidad propia de autofinanciar el gasto de la entidad, así entonces el esfuerzo fiscal tiene sentido si estos recursos son suficientes.

Para el Municipio, la eficiencia en el recaudo tributario fue del 84.14% en 2001, y para 2006 de 185.41%, notándose un mejoramiento significativo. Así en promedio, durante el período, la eficiencia registrada fue de 144.41%, es decir que por cada \$100 pesos que recibió el Municipio por concepto de impuestos, se podrían haber financiado en su totalidad los gastos de funcionamiento de la entidad territorial y además generar un excedente de \$44. Sin embargo cabe aclarar que los gastos de funcionamiento se han reducido significativamente, por lo cual la relación es favorable.

**Gráfica 20. Eficiencia Tributaria en el Municipio de Pasto. 2001-2006**



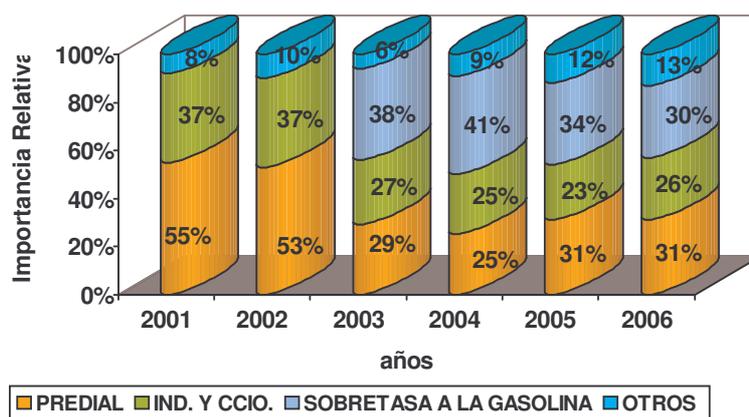
Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006

**2.3.7 Composición de los Tributos Municipales.** Dentro de los ingresos tributarios municipales, para 2006, el mayor aporte lo hizo el Impuesto Predial, con un total de \$9.224 millones, que representó el 31% del total del recaudo tributario.

En segundo lugar estuvo la Sobretasa a la Gasolina con un aporte de \$8.909 millones que significó el 30%. Se impone la sobretasa al precio del combustible automotor, en la modalidad de gasolina tipos extra y corriente para financiar parte del plan vial del Municipio de Pasto <sup>52</sup>. Le siguió el impuesto de Industria y Comercio con un aporte de \$7.729 millones, que representó el 26%. Este es un gravamen de carácter general y obligatorio, cuyo hecho generador lo constituye la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, incluidas las del sector financiero, en el Municipio de Pasto, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho.<sup>53</sup> El 13% restante correspondió a otros impuestos, entre ellos se encuentran avisos, tableros y vallas, delineación y urbanismo, sobretasa bomberil, estampillas, entre otros.

La pérdida relativa de importancia del Impuesto Predial así como el de industria y comercio, se debe a que a partir de 2003 se incluyó la sobretasa a la gasolina dentro de los ingresos tributarios, impuesto que aporta un volumen considerable de ingresos desde el momento de su incorporación.

**Gráfica 21. Composición de los Ingresos Tributarios Municipales de Pasto. 2001-2006.**



Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006

<sup>52</sup> ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Op. cit.

<sup>53</sup> Ibid.

## 2.4 IMPUESTO PREDIAL

**2.4.1 Naturaleza Jurídica.** En el Estatuto Tributario del Municipio de Pasto, artículo 17, se establece que: “el Impuesto Predial es un tributo anual de carácter municipal que grava la propiedad inmueble, tanto urbana como rural y que fusiona los impuestos Predial, Parques y Arborización, Estratificación Socioeconómica y la Sobretasa de Levantamiento Catastral, como único impuesto general que puede cobrar el Municipio sobre el avalúo catastral fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la oficina de catastro correspondiente, o el autoavalúo señalado por cada propietario o poseedor de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del Municipio, cuando entre en vigencia la declaración del impuesto predial”.

Además sirve de base para la liquidación de otros impuestos como la sobretasa bomberil, la cual se cobra anualmente en la factura del impuesto predial unificado y su recaudo se mantiene en una cuenta separada. El hecho generador lo constituye la posesión o propiedad de un bien inmueble urbano o rural, en cabeza de una persona natural o jurídica, incluidas las personas de derecho público, en el Municipio de Pasto.

El impuesto se causa a partir del primero de enero del respectivo período fiscal; su liquidación será anual y se pagará dentro de los plazos fijados por la Secretaría de Hacienda.

De conformidad con la ley 44 de 1990 (Art. 6º) el Impuesto Predial Unificado, no podrá exceder el doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior (aplica únicamente para predios construidos). Además la tarifa del impuesto, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados (Art. 4º). Las tarifas se establecen en cada Municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta principalmente: los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, y la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

La importancia del Impuesto Predial, radica en su finalidad fiscal como financiador de las obras de inversión pública y en su finalidad extrafiscal en función social de la propiedad, como instrumento racionalizador del uso de la tierra, facilitador de su acceso y controlador de su especulación.

**2.4.2 Importancia a nivel Nacional.** El recaudo de impuesto predial del total de los Municipios clasificados por departamento para el año 2005, excluyendo a Bogotá, fue de \$1,1 billones. Los departamentos con mayor recaudo, fueron Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Bolívar y Atlántico, que en conjunto representaron el 66.1% del recaudo del impuesto mientras que el departamento de Nariño representó el 1.1%. (*tabla 2*)

**Tabla 2. Recaudo del Impuesto predial a nivel territorial, por departamentos. 2005.**

Departamento	Recaudo Total (\$ millones)	% Participación
Antioquia	297.890	26,2
Valle del Cauca	242.664	21,3
Cundinamarca	78.967	7,0
Bolívar	69.366	6,1
Atlántico	62.358	5,5
<b>Nariño</b>	<b>13.075</b>	<b>1,1</b>
Cauca	12.389	1
Resto	360.037	32,7
<b>Total*</b>	<b>\$1.136.746</b>	<b>100</b>

Fuente: Informes de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. DNP.\* Sin incluir Bogotá.

El porcentaje de participación del recaudo del impuesto predial de Pasto en el total de los entes municipales a nivel nacional, para 2005 fue de 0.7%, que comparado con ciudades de características similares (población y superficie), como Cúcuta, Manizales y Villavicencio se encontraba por debajo, aunque fue superior a otras como Neiva y Valledupar. El aporte de ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, fue en conjunto del 56.2%<sup>54</sup>, (*tabla 3*) lo cual refleja que existía una alta concentración del recaudo del impuesto predial en las principales ciudades del país, debido en gran medida a un alto nivel de desarrollo urbanístico de estas ciudades, su tamaño y población, diferencias que permiten que se perciba un mayor recaudo que en otras ciudades.

<sup>54</sup> BANCO DE LA REPUBLICA. Ejecuciones Presupuestales para los Municipios. 2000 – 2005.

**Tabla 3. Recaudo del Impuesto predial a nivel territorial por Municipios. 2005**

Municipios	Recaudo Total (\$miles de millones)	% Participación
Bogotá	558,6	33,3
Medellín	260,3	16
Cali	128,6	7,7
Cúcuta	28,5	1,7
Manizales	28,5	1,7
Armenia	19,3	1,1
Villavicencio	15,4	0,9
<b>Pasto</b>	<b>11,2</b>	<b>0,7</b>
Neiva	10,7	0,6
Valledupar	6,1	0,4
Soacha	5,7	0,3
Tunja	5,4	0,3
Resto	594,4	35,5
<b>Total</b>	<b>1.673</b>	<b>100</b>

Fuente: DNP. Ejecuciones Presupuestales de los Municipios. 2000 – 2005.

**2.4.3 Evolución del Recaudo Predial en Pasto.** El impuesto predial, es uno de los tributos más significativos a nivel municipal, como se mencionó anteriormente, en el año 2006, representó el 31% de los ingresos tributarios, le sigue la sobretasa a la gasolina con el 30% y el impuesto de industria y comercio con el 26%. Para el período 2001 a 2006, el recaudo del impuesto predial creció en términos reales un 20.5% mientras que la tasa promedio de crecimiento anual fue de 5.13%.

La evolución del impuesto, muestra una reducción en el recaudo durante el período 2003–2004, con ingresos por \$6.948 millones y \$6.556 millones en términos reales y una variación negativa de 14.5% y 5.6%, respectivamente. Este resultado se originó por los descuentos por pronto pago ofrecidos a los contribuyentes y una reducción de las tarifas en un 2.5 por mil en cada nivel tarifario para el año 2004; además por la aplicación de la ley 44, Art. 6º y por que a partir de dicho año el Municipio asumió el porcentaje que se debe destinar a Corponariño (15% del recaudo) que anteriormente era asumido por los contribuyentes, con una tasa de 1.5 por mil sobre el avalúo catastral. De esta manera a pesar de que para 2004 entró en vigencia la Actualización Catastral realizada por el IGAC, no se obtuvieron los resultados esperados.

Para el año 2005 se incrementaron los recaudos a \$8.959 millones en términos reales, es decir un 36.6%, ya que se redujo el número de predios amparados por la ley 44/90. Después del sustancial incremento, el recaudo para el año 2006 fue

de \$9.224.421.095 con variación del 2.95%. Los resultados se registran en la *tabla 4*.

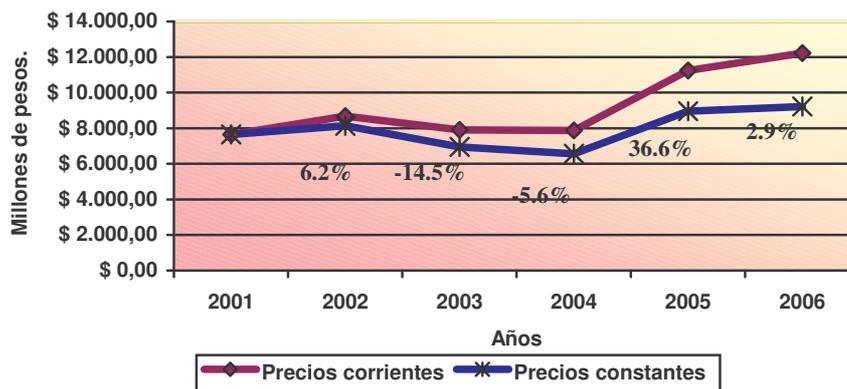
**Tabla 4. Recaudo del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Pasto. 2001-2006.**

Años	Recaudo a precios Corrientes	Recaudo a precios Constantes (2001)	Variación
2001	\$ 7.651.507.570	\$ 7.651.507.570	-
2002	\$ 8.672.996.330	\$ 8.129.155.807	6,24
2003	\$ 7.911.109.281	\$ 6.948.779.787	-14,52
2004	\$ 7.877.607.142	\$ 6.556.763.898	-5,64
2005	\$ 11.244.918.868	\$ 8.959.866.353	36,65
2006	\$ 12.226.410.064	\$ 9.224.421.095	2,95

Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006

El mejoramiento del recaudo predial durante los últimos años se debe a diversos factores, entre ellos la actualización catastral de los predios urbanos realizada en 2003 y en menor medida la confianza en la destinación del impuesto por las obras de infraestructura adelantadas en la ciudad en los últimos años, superando así las metas de recaudo establecidas para cada vigencia.

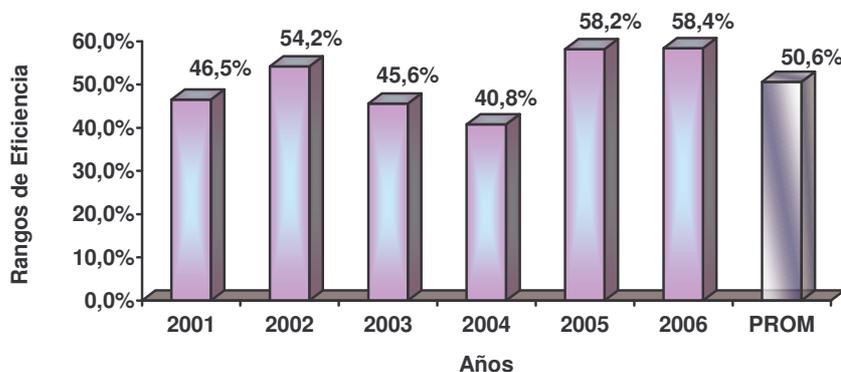
**Gráfica 22. Evolución del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Pasto. 2001-2006.**



Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006

**2.4.4 Eficiencia Tributaria del impuesto Predial.** La eficiencia en el recaudo tributario del impuesto predial, se determina como la proporción del recaudo entre los gastos de funcionamiento. Para el Municipio en el año 2001, esta fue de 46.5% y para 2006 fue de 58.4%, notándose un incremento de 12 puntos durante el período. En promedio, la eficiencia registrada fue de 50.6%, es decir que por cada \$100 pesos que recibió el Municipio por concepto de impuesto predial se cubrieron \$50 de los gastos de funcionamiento de la entidad territorial. (*gráfica 23*). De esta manera se corrobora la importancia que tiene el impuesto predial dentro de los ingresos tributarios, puesto que sólo este impuesto puede generar el 50% de los recursos necesarios para el funcionamiento de la entidad.

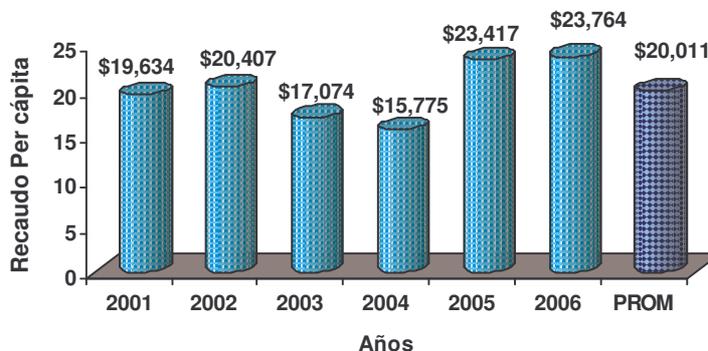
**Gráfica 23. Eficiencia Tributaria del impuesto Predial en el Municipio de Pasto. 2001-2006**



Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006 Estadísticas de la Población del DANE.

**2.4.5 Recaudo Predial Percápita.** El crecimiento promedio anual del esfuerzo tributario del impuesto predial por habitante del Municipio de Pasto durante el período 2001-2006 fue de 5.98% que representó \$20.000. En 2001 el recaudo predial per cápita era de \$19.634 mientras que para 2006, alcanzó la suma de \$23.764, lo que significó un incremento de 21%. Para 2005, el recaudo predial per cápita promedio de los Municipios en Colombia, fue de \$36.688 mientras que en Pasto fue de \$23.417, ubicándose por debajo del promedio nacional.

**Gráfica 24. Recaudo Predial Percápita en el Municipio de Pasto. 2001- 2006.**



Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006 y Estadísticas del DANE.

**2.4.6 Recaudo Predial por predio.** El número de predios que registró el IGAC para el Municipio de Pasto para el año 2001 fue de 92.107 de los cuales se obtuvo un recaudo promedio por cada uno de \$83.072. El recaudo por predio del total de los Municipios de Colombia, fue de \$136.529 en 2005, mientras que para Pasto fue de \$88.050. El número de predios para 2006 se incrementó en más de doce mil, debido a un dinamismo de la construcción en la ciudad, lo que representó un recaudo por predio de \$87.964.

**Tabla 5. Recaudo predial por Predio en el Municipio de Pasto. 2001-2006.**

Años	No. de predios	Recaudo predial	Recaudo por predio
2001	92.107	\$ 7.651.507.570	\$ 83.072
2002	92.518	\$ 8.129.155.807	\$ 87.865
2003	96.552	\$ 6.948.779.787	\$ 71.969
2004	100.296	\$ 6.556.763.898	\$ 65.374
2005	101.759	\$ 8.959.866.353	\$ 88.050
2006	104.866	\$ 9.224.421.095	\$ 87.964

Fuente: La Presente investigación con base en las Ejecuciones Presupuestales. 2001-2006 y datos del IGAC.

### **3. SISTEMA ACTUAL DE AVALÚO CATASTRAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI DEL MUNICIPIO DE PASTO**

#### **3.1 MARCO NORMATIVO**

Históricamente, de acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el país, la primera referencia legislativa a la actividad catastral se encuentra en la Ley de 30 de septiembre de 1821 del Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta, denominado “Catastro General de Cantón”.

La ley 70/1866 dio origen a la reglamentación legal, que establece las normas para un catastro de edificios, terrenos y minas, muebles y útiles de propiedad de la República, con base en la ubicación, destino y estado actual de los inmuebles. La ley 48/1887, denominada Código Fiscal, establece los gravámenes sobre los bienes raíces, con el fin de fortalecer los fiscos departamentales, con tarifas del 4 x 1000 y municipales del 2 x 1000.

Posteriormente, la Misión Kemmerer, fue encargada de modernizar y racionalizar la tributación, en ese sentido, desarrolló trabajos dirigidos a la nacionalización del catastro mediante la creación de un organismo encargado de la determinación del avalúo, en sustitución de organismos departamentales y locales existentes. El decreto 1440 de 1935, creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral IGMC, dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como organismo dedicado al levantamiento de la Carta Militar del país, para estudios catastrales y el decreto 290 de 1957, creó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC y suministró una clasificación de tierras en cuatro tierras o tipos.

La ley 14 de 1983, le dio al catastro mayor dinamismo y actualidad al introducir innovaciones con la creación de un nuevo procedimiento catastral, denominado actualización de la formación para períodos de cinco años. La Resolución 2555 de 1988, reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional.

La ley 44 de 1990, determinó como base gravable del impuesto predial, el avalúo catastral o autoavalúo, cuando se establezca la declaración anual del impuesto, posteriormente la ley 160 de 1994, describió el procedimiento, para la elaboración de avalúos solicitados con fines de reforma agraria.

La ley 388 de 1997, dio las pautas de ordenamiento territorial y señaló las normas y parámetros para la elaboración de avalúos comerciales, además clasifica el suelo municipal en urbano, rural y expansión urbana.

### **3.2 CATASTRO**

El manejo, liquidación y recaudo del impuesto predial depende del inventario o censo, debidamente actualizado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado o a los particulares, también llamado Catastro, que tiene por objeto lograr la identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles, esto según el Decreto 34 de 1983.

La definición *física* hace referencia a la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortografías y la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno; la *jurídica* consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, propietario o poseedor y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del respectivo predio; el aspecto *fiscal* consiste en la preparación y entrega a los tesoros municipales y a la DIAN, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral; y los aspectos *económicos* referidos a la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

En términos generales, la administración de un catastro incluye tres procesos: el de formación, que recopila la información sobre variables físicas, económicas y jurídicas; el de actualización, que consiste en acciones generalizadas y periódicas para poner al día la información sobre dichas variables y el de conservación, que consiste en el registro de las modificaciones que sufren los predios, las cuales se conocen como mutaciones.

De acuerdo con la Resolución 2555 de 1988, (artículo 20) el costo del servicio de formación, actualización de la formación y la conservación del catastro nacional, estará a cargo del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y municipales.

Desde hace algún tiempo el Gobierno Nacional no ha asignado recursos al IGAC para realizar estas funciones, por lo cual todos los costos del proceso catastral deben ser asumidos por los Municipios. Sin embargo, las normas vigentes permiten aceptar “la colaboración técnica, financiera, de personal o de equipos, por parte de otras entidades públicas o privadas”. En este sentido, algunas Organizaciones No Gubernamentales (por ejemplo, la ARD: Asociación para el Desarrollo Rural y la GTZ: Convenio Cooperación Alemana al Desarrollo) han contribuido al proceso catastral de algunos Municipios del país.<sup>55</sup>

Por otra parte, FONADE tiene una línea de crédito para actualización catastral, que no ha sido utilizada plenamente por los Municipios debido a sus problemas de capacidad de pago.

### 3.3 AVALÚO

Según el Decreto 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988, el avalúo consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. Este debe incluir el avalúo del terreno y el avalúo de las edificaciones. Las autoridades catastrales pueden considerar indicadores del valor real las hipotecas, los anticresis o los contratos de arrendamiento.

Para el sector urbano, el avalúo debe ser como mínimo el 40% del avalúo comercial del inmueble. Para el autoavalúo urbano, la base mínima es el resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción por el precio de metro cuadrado, según promedio inferior definido para cada Municipio. Para el sector rural, el valor mínimo se calcula, con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, considerando adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen parte del valor del predio.

**3.3.1 Reajuste de los Avalúos Catastrales.** El valor de los avalúos catastrales se ajusta anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el cual debe fijar incrementos anuales que no sean ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado. Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y la Ley 388

---

<sup>55</sup> IREGUI; MELO y RAMOS, Op. cit., p. 17.

de 1997, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio.

De acuerdo con la Ley 242 de 1995, el reajuste a los avalúos catastrales para predios formados no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el cual se define dicho incremento. Si los predios no han sido formados, el aumento podrá ser hasta del 130% de dicha meta.

Por disposición de la Ley 101 de 1993, para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias, el reajuste debe basarse en el Índice de Precios al Productor Agropecuario (IPPA), siempre y cuando su incremento porcentual anual resulte inferior a la meta de inflación. Finalmente, los predios formados o actualizados durante el año anterior al que se aplicará el reajuste no tendrán incremento.

El reajuste anual de los avalúos catastrales tiene como propósito que la base gravable del impuesto predial evolucione en correspondencia con la riqueza de los propietarios. A partir de 2001 el DANE y el IGAC, han empezado a aplicar el índice de valorización predial IVP, para los bienes inmuebles de uso residencial con el fin de verificar el comportamiento de los precios de los predios, es decir el avalúo comercial.

### **3.4 EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI**

Es la entidad pública Nacional encargada de la elaboración y actualización del mapa oficial de la República, de desarrollar planes y políticas del gobierno nacional en materia cartográfica, agrología, catastro y geografía, mediante la producción análisis y divulgación de la formación catastral y ambiental georeferenciada con el fin de apoyar los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, según definición contenida en el Decreto 2113 de 1992. La oficina del IGAC en Nariño, se fundó en el año 1.952.

Las labores catastrales en el país están a cargo del IGAC y los catastros descentralizados de Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá; sin embargo el IGAC es la entidad encargada de establecer las normas técnicas para determinar la base catastral para todo el país. El IGAC, es el encargado de la formación, incluyendo el avalúo de los predios, actualización y conservación catastral.

### 3.5 FORMACIÓN CATASTRAL

Es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente a los predios, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico, con el fin de lograr los objetivos generales del catastro. (Resolución 2555 de 1988, artículo 28).

En la actualidad, de conformidad con cifras recientes del IGAC, el Estado de los catastros del país indica que con excepción de los predios de la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de los avalúos, para 2005 se estimó que el 98% de los predios del país se encontraban formados.<sup>56</sup>

Para realizar la formación del catastro de cada Municipio, las autoridades catastrales deben elaborar documentos como las cartas del conjunto del territorio en la escala adecuada, cartas con índice de vuelo, planos con la identificación y numeración de los predios rurales, cartas de conjunto con demarcación de perímetros de las manzanas de los catastros urbanos, planchas individuales por manzanas, cartas con delimitación de zonas homogéneas físicas y económicas y cartas temáticas de uso, distribución por tamaño de los predios, clase de suelos y servicios públicos.

Las autoridades catastrales realizan las siguientes operaciones:

1. Deslinde municipal, perímetro urbano y nomenclatura general.
2. Identificación de cada predio.
3. Ubicación y numeración del predio dentro de la carta municipal.
4. Diligenciamiento de la ficha predial, la cual constituye el acta de identificación predial.
5. Determinación de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas
6. Liquidación del avalúo catastral en cada predio
7. Plano o croquis del predio con identificación de sus colindantes.
8. Elaboración de documentos gráficos, estadísticas y lista de propietarios y poseedores
9. Resolución que ordena la inscripción de los predios que han sido formados con indicación de su vigencia.

---

<sup>56</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Op. cit., p.28.

**3.5.1 Clasificación de los predios en Colombia.** Catastralmente se ha definido una clasificación estándar de los predios de acuerdo con su ubicación, destinación económica y usos del suelo, con el fin de facilitar su identificación y medición.

**Ubicación.** Predios urbanos y Predios Rurales.

**Destinación Económica.**

- Habitacional
- Industrial
- Comercial
- Agropecuario
- Minero
- Cultural
- Recreacional
- De salubridad
- Institucional o del Estado
- Mixto
- Otros Predios

**Usos del Suelo.**

- Edificios (habitacional, industrial, comercial, etc).
- Otras construcciones
- Parques, jardines y huertos
- Cultivos de carácter permanente o semipermanente
- Tierras de labor irrigadas
- Tierras de labor no irrigadas
- Tierras con maleza
- Tierras improductivas
- Pastos naturales
- Pastos artificiales
- Pastos naturales mejorados
- Bosques
- Selvas vírgenes
- Vías de comunicación
- Aguas
- Mixtos

**3.5.2 Avalúo de la formación.** Es obtenido para zonas homogéneas geoeconómicas, teniendo en cuenta los valores unitarios que las autoridades catastrales establezcan para terrenos y edificaciones, los cuales se clasifican dentro de las categorías de predios unitarios que defina el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para cada Municipio del país se determina el valor unitario por metro cuadrado en lo urbano o hectárea en lo rural por cada zona homogénea geoeconómica.

Para el avalúo de los edificios y las construcciones se tiene en cuenta factores que inciden en su determinación como: materiales de construcción, acabados, antigüedad, estado de conservación y ubicación, entre otros. El hecho de que no exista formación catastral, hace que el cobro del impuesto predial sea con base en factores inexactos que pueden conllevar a una subvaloración o sobrevaloración de la propiedad y a la aplicación arbitraria del tributo.

**3.5.3 Etapas para la determinación del valor de los predios.** Para determinar el valor catastral de cada predio se deben llevar a cabo los siguientes procedimientos:

1. Reconocimiento predial: es la verificación de los elementos físico y jurídico mediante la práctica de reconocimiento catastral, para identificar su ubicación, linderos, mejoras por edificaciones y precisar el derecho de propiedad.

La información obtenida en el reconocimiento tanto urbano como rural se consigna en la ficha predial, la cual tiene cuatro caras<sup>57</sup>:

- Para identificación predial e información jurídica
  - Para la calificación de las edificaciones
  - Para la elaboración del croquis del predio
  - Para el registro de áreas y el avalúo
2. Determinación de las zonas homogéneas físicas: se deben tener en cuenta para definir el valor de los terrenos en las zonas rural y urbana de acuerdo a los siguientes criterios:

---

<sup>57</sup> COLOMBIA, INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Manual de Reconocimiento Predial. Bogotá: IGAC, 1997.p. 55.

### *Zonas homogéneas físicas urbanas*

- Usos del suelo: comercial, industrial, residencial, lotes sin construir, lotes grandes urbanizables, lotes agrícolas y otros usos.
- Servicios públicos: sin servicios, básicos incompletos, con todos los servicios, etc.
- Tipificación de Vivienda de acuerdo con materiales de construcción: bajo-bajo, bajo, medio- bajo, medio, medio- alto, alto.
- Vías: pavimentadas, sin pavimentar, peatonales, sin vías, etc.
- Topografía: Zona plana, con pendiente, inclinada, etc.
- Norma de Uso del Plan de Ordenamiento Territorial: sin esta norma no se puede hacer el avalúo.

### *Zonas homogéneas físicas rurales*

- Áreas Homogéneas de tierra: clima (medio, frío, páramo, etc.), topografía, agrología y valor potencial del suelo de acuerdo con su calidad y capacidad productiva.
  - Usos del suelo: parques, jardines, cultivos permanentes, etc.
  - Aguas: abundantes, suficientes, escasas, sin aguas, desde el punto de vista de la utilización del riego del suelo.
  - Vías: buenas, malas, regulares, sin vías.
  - Normas de uso del suelo según el POT.
3. Determinación de Zonas Homogéneas Geoeconómicas: son zonas con similitudes de precio, se establecen a partir de puntos de investigación económica dentro de las zonas homogéneas físicas, el valor en el mercado inmobiliario para los terrenos ubicados en ellas.
  4. Determinación de los valores unitarios para edificaciones: se hacen investigaciones económicas con el fin de establecer valores por metro cuadrado de construcción mediante análisis de precios en el mercado inmobiliario.
  5. Liquidación de avalúos: se determina con fundamento en los valores unitarios fijados para la zona homogénea geoeconómica, en el precio unitario del tipo de edificación y en las correspondientes áreas del terreno y de las edificaciones. El avalúo total de los predios, tanto urbanos como rurales resulta de sumar el avalúo del terreno y el avalúo de la edificación, sin

embargo en la zona rural, entra a hacer parte del valor del predio, la valoración que se da a los cultivos.

Un aspecto destacable dentro del sistema de funcionamiento del impuesto, es que la información de las fichas catastrales no puede ser modificada ni alterada por los funcionarios públicos. Cualquier cambio que se presente en las condiciones físicas, económicas y jurídicas del predio debe ser reportado a la Oficina de Catastro respectiva y el Municipio debe esperar a que la Oficina envíe al Municipio la Resolución de Conservación del predio en la que se indica la clase de mutación que ha sufrido.

**3.5.4 Quejas y Revisión de Avalúos.** Conforme al artículo 9 de la ley 14 de 1983, los propietarios de los bienes inmuebles pueden pedir la revisión e impugnación del avalúo realizado. Para lo cual deben solicitar por escrito la revisión del avalúo ante la respectiva Oficina de Catastro y cuando no exista, ante el Tesorero Municipal.

## **3.6 ACTUALIZACION CATASTRAL**

Consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas y condiciones locales del mercado inmobiliario. La tarea de actualización, pretende acercar la base gravable del impuesto predial al avalúo comercial de las propiedades inmuebles.

La actualización catastral debe realizarse cada cinco años según el artículo 79 de la Ley 223 de 1995 y son los Municipios los que deben solicitarla a la Oficina de Catastro. La información obtenida y los cambios encontrados se deben anotar en los documentos catastrales, el proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual el jefe de la Oficina de catastro ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados. La actualización entra en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que se efectuó. La actualización catastral es un proceso indispensable para el establecimiento del impuesto predial, con base en valorizaciones reales. Por esta razón, es natural que la actualización catastral genere un incremento en el impuesto y en muchas ocasiones inconformidad de los contribuyentes, ya que el valor de los predios se ajusta de acuerdo con los cambios físicos, jurídicos y mejoras que en ellos se realicen.

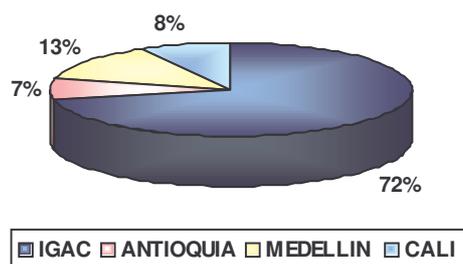
### 3.7 CONSERVACIÓN DEL CATASTRO

El proceso de conservación del catastro consiste en el registro de las modificaciones que sufren los predios, las cuales se conocen como mutaciones. Esta etapa busca “mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble, asegurando la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro (Resolución 2555 de 1988, artículo 92), además mantener al día los documentos catastrales, de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble y establecer la base de liquidación del impuesto predial. En esta etapa se tienen en cuenta, por ejemplo, todos los cambios de propietario, los ajustes en los límites de los predios, las nuevas edificaciones o demoliciones, los reajustes anuales de los avalúos y la inscripción de nuevos predios.

### 3.8 SITUACIÓN CATASTRAL DE COLOMBIA

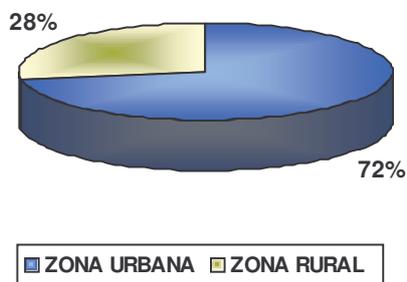
**3.8.1 Composición de los avalúos.** El número de predios en el país para el año 2006, fue de 10'702.963 (sin incluir Bogotá), cuyo avalúo ascendió a \$197,5 billones de pesos a precios constantes de 2006, de los cuales el 72% estuvo administrado por el IGAC, el 13% por el Catastro de Medellín, el 8% por el Catastro de Cali y el 7% por el Catastro de Antioquia.(*gráfica 25*). A su vez el avalúo total del país se encontró representado en un 72% por la zona urbana (7.243.648 predios) y el 28% por la zona rural (3.459.315 predios) (*gráfica 26*).

**Gráfica 25. Administración del avalúo en Colombia, por catastros. 2006\***



Fuente: Cálculos con base en datos de Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007.\* los datos no incluyen el catastro de Bogotá.

**Gráfica 26. Composición del avalúo de Colombia, por zonas. 2006**

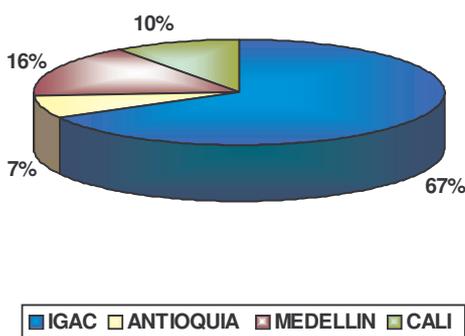


Fuente: Cálculos con base en datos de Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales.2007

El avalúo urbano ascendió a \$155,3 billones, de los cuales el 67% estuvo administrado por el IGAC, el 16% por el Catastro de Medellín, el 10% por el Catastro de Cali y el 7% por el Catastro de Antioquia. (gráfica 27).

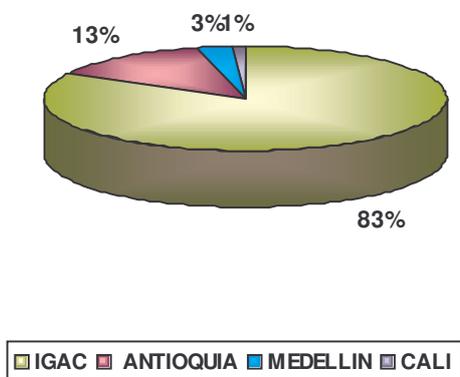
Por su parte el avalúo de la zona rural fue de \$ 42,2 billones, que correspondieron en un 83% al IGAC, el 13% al Catastro de Antioquia, el 3% por el Catastro de Medellín y el 1% restante al Catastro de Cali.(gráfica 28).

**Gráfica 27. Administración del avalúo urbano de Colombia, por catastros. 2006**



Fuente: Cálculos con base en datos de Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007.\* los datos no incluyen el catastro de Bogotá.

**Gráfica 28. Administración del avalúo rural de Colombia, por catastros. 2006**



Fuente: Cálculos con base en datos de Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007.\* los datos no incluyen el catastro de Bogotá

**3.8.2 Actualización catastral.** De otro lado, como se observa en la *tabla 6* y las *gráficas 29* y *30*, del total de los predios existentes en Colombia casi el 29% estaban desactualizados a 1º de Enero de 2006, según la definición de desactualización dada por la ley 223 de 1995. Se observa también que el rezago es mayor en las áreas rurales (53.3% de desactualización total país), que en los cascos urbanos (19.5% de desactualización total país).

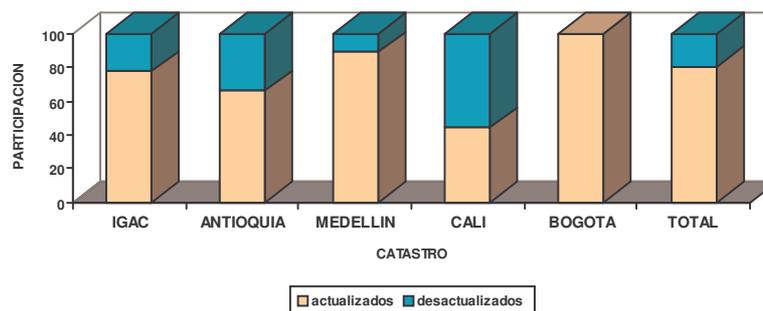
El IGAC, tenía a su cargo 8.384.535 predios, de los cuales el 34%, se encontraban en un rezago de actualización mayor a cinco años, el 55% corresponden a predios rurales y 22% a urbanos. El resto, 4.203.263 predios, estaban a cargo de los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali. Donde se destaca Bogotá, puesto que para Enero de 2006 contaba con una actualización del 100% de todos los predios.

**Tabla 6. Situación Catastral de Colombia, 1º de Enero de 2006**

ENTIDAD	ESTADO	TOTAL		URBANO		RURAL	
		PREDIOS	%	PREDIOS	%	PREDIOS	%
IGAC	Actualizados	5.552.162	66.2	4.217.468	77.9	1.334.694	45.0
	Desactualizados	2.832.373	33.8	1.199.582	22.1	1.632.791	55.0
	<b>Total</b>	<b>8.384.535</b>	<b>100</b>	<b>5.417.050</b>	<b>100</b>	<b>2.967.485</b>	<b>100</b>
Antioquia	Actualizados	643.839	61.8	412.850	66.3	230.989	55.1
	Desactualizados	397.964	38.20	209.916	33.7	188.048	44.9
	<b>Total</b>	<b>1.041.803</b>	<b>100</b>	<b>622.766.</b>	<b>100</b>	<b>419.037</b>	<b>100</b>
Medellín	Actualizados	646.117	89.8	600.940	89.6	45.177	92.8
	Desactualizados	73.522	10.22	69.991	10.4	3.531	7.0
	<b>Total</b>	<b>719.639</b>	<b>100</b>	<b>670.931</b>	<b>100</b>	<b>48.708</b>	<b>100</b>
Cali	Actualizados	234.717	42.1	234.717	44.0	24.085	100
	Desactualizados	322.269	57.86	298.184	56.0	0	0
	<b>Total</b>	<b>556.986</b>	<b>100</b>	<b>532.901</b>	<b>100</b>	<b>24.085</b>	<b>100</b>
Bogotá	Actualizados	1.884.835.	100	1874.535	100	10.300	100
	Desactualizados	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>1.884.835</b>	<b>100</b>	<b>1874.535</b>	<b>100</b>	<b>10.300</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	Actualizados	8.961.670	71.2	7.340.510	80.5	1.621.160	46.7
	Desactualizados	3.626.128	28.8	1.777.673	19.5	1.848.455	53.3
	<b>Total</b>	<b>12.587.798</b>	<b>100.00</b>	<b>9.118.183</b>	<b>100.00</b>	<b>3.469.615</b>	<b>100.00</b>

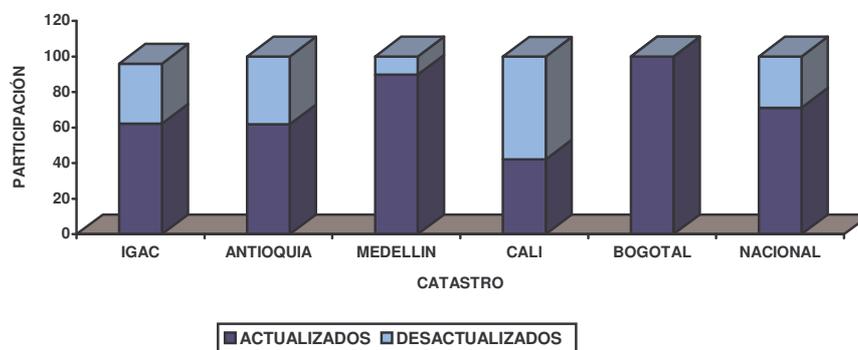
Fuente: Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007

**Gráfica 29. Situación Catastral de los predios urbanos de Colombia. 2006.**



Fuente: Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007

**Gráfica 30. Situación Catastral de los predios rurales de Colombia. 2006.**



Fuente: Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007

La evidente desactualización de los predios rurales, implica la existencia de un importante potencial para el impuesto predial. Algunas de las razones que explican el menor dinamismo de la actividad catastral y del impuesto predial en la zona rural pueden ser la presencia de condiciones de carácter técnico, político y de gestión pública que obstaculiza la actualización de los predios rurales, tales como:

- La dificultad técnica para evaluar las grandes extensiones de tierra.
- La incomunicación con propietarios de grandes fincas que residen en el exterior.
- El mayor valor que se les ha dado a los predios urbanos en comparación con los rurales, explicado por la dotación de una infraestructura de servicios públicos, vías y demás equipamientos colectivos que definen el perímetro urbano.
- La presión política que pueden ejercer los terratenientes para evitar los nuevos avalúos.

La información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, el saneamiento de la propiedad y el fortalecimiento del mercado de tierras. Por esta razón el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” definió como meta para 2006 tener el 100% del catastro urbano del país actualizado.

En cumplimiento de lo anterior, durante la vigencia de 2006, el IGAC y los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali adelantaron

procesos de actualización en 1'662.141 de predios. De estos predios, el 88% correspondieron a zonas urbanas y el 11,9% restante a zonas rurales. Así mismo, el 35% fueron actualizados por el IGAC, el 39% por el catastro de Bogotá y el 26% restante por los catastros descentralizados de Medellín, Antioquia y Cali. Ver *tabla 7*.

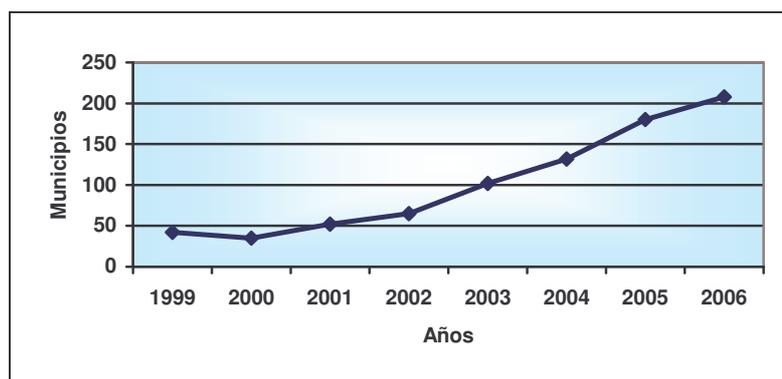
**Tabla 7. Número de predios Actualizados en Colombia. 2006**

Catastro	Urbano	Rural	Total	%
IGAC	548.063	116.085	664.148	35%
Bogotá	739.688	169	739.857	39%
Antioquia	11.015	108.247	219.262	12%
Cali	200.808	-	200.808	11%
Medellín	62.567	-	62.567	3%
<b>Total</b>	<b>1.662.141</b>	<b>224.507</b>	<b>1.886.642</b>	<b>100%</b>

Fuente: Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007.

Es importante resaltar el incremento del 16% del número de Municipios actualizados por el IGAC en 2006, de los cuales fueron apoyados total o parcialmente por los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales el 27% y el 16,7%, de los procesos respectivamente y en complemento la Nación apoyó directamente con recursos del Presupuesto General de la Nación a 134 municipios.<sup>58</sup>

**Gráfica 31. Procesos de Actualización del IGAC.**



Fuente: Conpes. Reajuste de los avalúos catastrales. 2007

<sup>58</sup> COLOMBIA, CONPES. Reajuste de los Avalúos catastrales. 2007

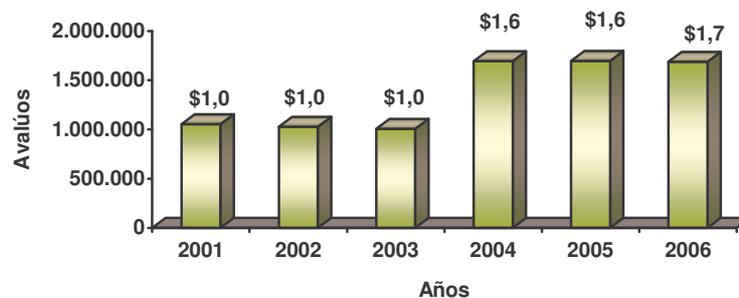
### 3.9 SITUACIÓN CATASTRAL DE PASTO

**3.9.1 Evolución de los avalúos.** Para la ciudad de Pasto el total de los avalúos ascendió a \$1,68 billones de pesos en el año 2006, que comparado con año 2001 creció en un 59%, año en el cual el monto total de los avalúos era de \$1,05 billones. Es importante destacar que el incremento en el año 2004 fue de 68% respecto al 2003, cuando se llevó a cabo el proceso de Actualización Catastral para el área urbana de la ciudad de Pasto por parte del IGAC.

El avalúo del Municipio de Pasto representó el 0.85% dentro del total nacional para el año 2006, dentro del avalúo nacional urbano, el 1.04% y dentro del total rural nacional el 0.14%; sin embargo se debe tener en cuenta que los municipios presentan múltiples diferencias en cuanto al número de predios y su desarrollo urbanístico y económico.

No obstante, en cuanto al mercado inmobiliario, Pasto tiene una alta valorización, puesto que hay más presión de la demanda y poca oferta (terrenos limitados para la construcción debido al problema del Volcán Galeras y normas ambientales que prohíben la construcción en los cerros).

**Gráfica 32. Evolución de los avalúos prediales en el Municipio de Pasto. Millones de Pesos.**



Fuente: la presente investigación con base en estadísticas catastrales suministradas por el IGAC. Pasto.

**3.9.2 Composición de los avalúos por zona.** El número de predios registrados para la ciudad de Pasto, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el año 2006 fue de 104.866; para la zona urbana de 80.844, que representó el 77% del total y para la zona rural de 24.022 que representó el 23% del total. El crecimiento en el número de predios totales de 2001 a 2006, fue de 12.759, esto explicado por

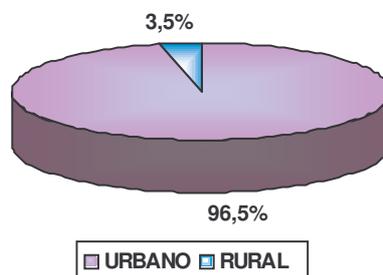
el gran dinamismo de la construcción en la ciudad. Del total del avalúo de Pasto, \$1,6 billones pertenecen a los avalúos urbanos que representaron el 96.5% y el 3.5% restante correspondió a la zona rural, con un monto de \$59.523 millones (tabla 8 y gráfica 33), esta baja representación sorprende si se tiene en cuenta que el 97% de las hectáreas de Pasto, corresponden a la zona rural.

**Tabla 8. Situación catastral del Municipio de Pasto: predios, avalúos, superficie y área de construcción. 2006**

	Predios totales	%	Avalúo (\$mill.)	%	superficie (Has)	%	Área de construcción (mts 2)
Urbanos	80.844	77	1.627.410	96.5	2.335	3	8.008.727
Rurales	24.022	23	59.523	3.5	84.543	97	684.997
<b>Total</b>	<b>104.866</b>	<b>100</b>	<b>1.686.933</b>	<b>100</b>	<b>86.878</b>	<b>100</b>	<b>8.693.724</b>

Fuente: la presente investigación con base en estadísticas catastrales suministradas por el IGAC. Pasto.

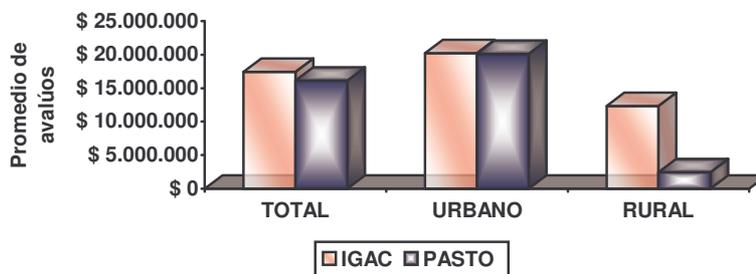
**Gráfica 33. Composición de los avalúos prediales por zona en el Municipio de Pasto. 2006**



Fuente: la presente investigación con base en estadísticas catastrales suministradas por el IGAC. Pasto.

**3.9.3 Avalúo promedio de los predios.** Para las entidades territoriales de jurisdicción del IGAC, un predio estaba avaluado en promedio en \$17.422.505, los predios urbanos en \$20.199.594 y los predios rurales \$12.353.017 a precios de 2006, mientras que en Pasto, un predio estaba avaluado en promedio en \$16.148.161, los predios urbanos en \$20.130.258 y los rurales en \$2.477.862. Una explicación de esta situación se debe al bajo avalúo rural debido al atraso en el desarrollo y en las mejoras de los predios, a la menor área de construcción comparada con la zona urbana y a la falta de actualización catastral.

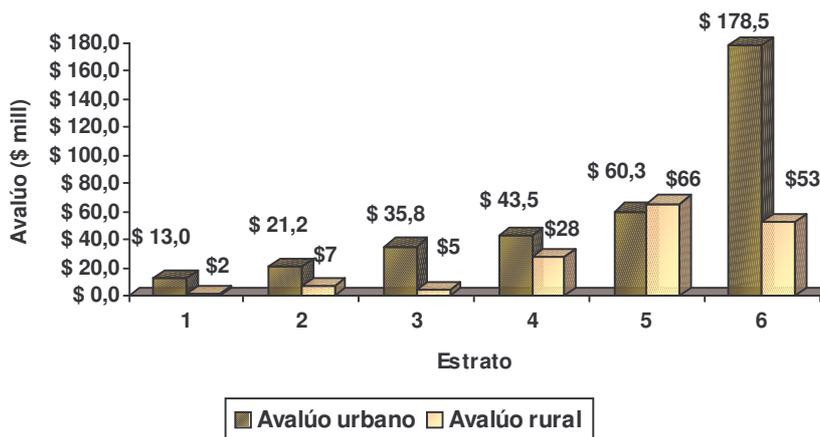
**Gráfica 34. Promedio de avalúos prediales, comparativo IGAC y el Municipio de Pasto. 2006**



Fuente: la presente investigación con base en el informe del Conpes sobre reajuste de los avalúos catastrales. 2007 y estadísticas del IGAC.

**3.9.4 Avalúo Promedio de los Predios por Estrato Socioeconómico.** En cuanto al sector urbano de Pasto, se puede decir que para el período de estudio, hubo correspondencia entre el nivel del estrato socioeconómico y los avalúos. Sin embargo, pueden existir ciertas excepciones en algunos casos, donde en sectores de estratos altos tengan menores avalúos que en los estratos más bajos y viceversa. En el sector rural, en los estratos 1, 2 y 3, se encontró que los avalúos son muy bajos comparativamente con los del sector urbano; además se presenta que en el estrato 2 el avalúo es superior al estrato 3, al igual que en el estrato 5 respecto al 6.

**Gráfica 35. Avalúo promedio de los predios por Estrato en el Municipio de Pasto. 2006**

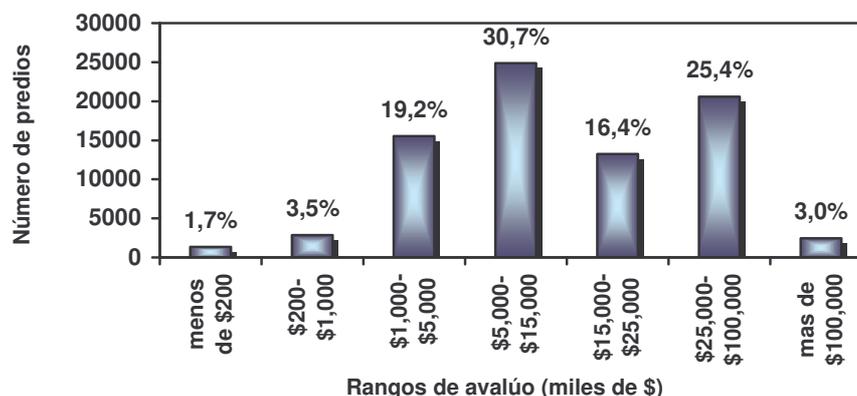


Fuente: la presente investigación con base en datos suministrados por el IGAC. No se incluyen los predios comerciales, lotes e iglesias.

### 3.9.5 Distribución de predios por rangos de avalúo.

- **Urbanos.** Según la distribución de los predios urbanos por rangos de avalúo en Pasto, para el año 2006 se encontró que el 31%, en un rango entre \$5 y \$15 millones, el 25% de los predios en el rango de \$25 a \$100 millones y el 19% de los predios estaban en un rango de avalúo entre \$1 y \$5 millones. Es importante resaltar que un 1.7% de los predios se encontraba en un rango de avalúo menor a \$200.000 y un 3% en un rango mayor a \$100 millones. De esta manera se puede concluir que el 91% de los predios de la zona urbana se encuentra en un rango de avalúos entre \$1 y \$100 millones.

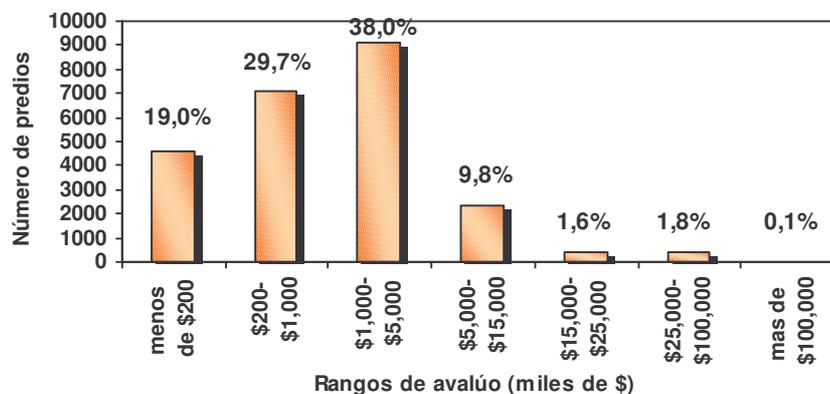
**Gráfica 36. Distribución de predios por rangos de avalúo en la zona urbana en el Municipio de Pasto. 2006**



Fuente: la presente investigación con base en estadísticas suministradas por el IGAC, Pasto.

- **Rurales.** Según la distribución de los predios rurales por rangos de avalúo en Pasto, para el año 2006 se encontró que el mayor número de predios, es decir el 38% del total estaban en un rango de avalúo entre \$1 y \$5 millones; el 30% de los predios se encontraron en un rango de \$200 mil a \$1 millón; el 19% corresponde a avalúos menores a \$200 mil y sólo un 0.1% de los predios tiene avalúos superiores a \$100 millones de pesos. De esta manera, se observó que el 87% de los avalúos de la zona rural no superaba los \$5 millones de avalúo catastral. Corroborando así, que en la zona rural están los menores avalúos.

**Gráfica 37. Distribución de predios por rangos de avalúo en la zona rural en el Municipio de Pasto. 2006**



Fuente: la presente investigación con base en estadísticas suministradas por el IGAC, Pasto.

**3.9.6 Actualización catastral en Pasto.** Con el proceso de Actualización catastral, realizado en Pasto para la zona urbana en el año 2003, el cual se llevó a cabo bajo la administración de Eduardo Alvarado (2001-2003) y que entró en vigencia en el año 2004, se mejoraron aspectos como: la actualización de las bases de datos catastrales, información de las cuencas hidrográficas, políticas de vivienda de interés social y políticas de protección de tierras para desplazados, reconocimiento del perímetro urbano, planificación de la ciudad y estratificación\*.

El rezago de la actualización de la zona urbana era de diez años y los cambios para la ciudad fueron muy notorios, debido a la dinámica de construcción e infraestructura vial que ha venido creciendo durante los últimos años. El incremento en los avalúos fue del 68% y los resultados en el recaudo del impuesto, comenzaron a observarse a partir del segundo año de la realización de la actualización. (tabla 9).

Sin embargo el avalúo predial representa aproximadamente un 40% del valor comercial, lo que impide que se refleje con exactitud el valor de mercado de los predios, generándose por lo tanto una subvaloración de los mismos y una dicotomía alrededor del mismo, dando lugar a la especulación en el mercado inmobiliario.

\* ENTREVISTA con Edgar Roberto Mora Gómez, Director del IGAC. Pasto, 19 de Noviembre de 2007.

**Tabla 9. Costos y Beneficios de la Actualización Catastral en el Municipio de Pasto.**

Valor de la Actualización (\$ Corrientes)	Recaudo (\$constantes)		Incremento del Recaudo	% de Incremento
	Antes de Actualizar (2003)	Después de Actualizar (2005)		
\$ 220.407.000	\$ 6.948.779.787	\$ 8.959.866.353	\$2.011.086.566	28.9

Fuente: la presente investigación con base en estadísticas suministradas por el IGAC y la Secretaría de Hacienda.

Actualmente, existe un estimativo de desactualización en la zona urbana de 3.000 predios por ser construcciones nuevas, los cuales aún no se encuentran en las bases de datos del IGAC, ya que este organismo y la Alcaldía Municipal no cuentan con un convenio que permita poner al día estos predios.

Por su parte, la zona rural presenta un rezago de actualización de doce años, puesto que el último proceso, se llevó a cabo en 1.995, debido a la falta de voluntad por parte de la administración municipal puesto que el costo político en la zona rural es muy alto, además de la falta de recursos para llevar a cabo este proceso ya que el monto estimado es de \$1.253 millones de pesos y porque realizar una actualización catastral en la zona rural traería consigo un impacto económico muy fuerte en las familias.

Si bien la negativa por parte de las administraciones municipales a asumir los costos políticos resulta favorable para los contribuyentes en el corto plazo, en el mediano y largo plazo, puede implicar un alto precio en términos del incremento sustancial en el impuesto predial. Al respecto, la oficina del IGAC realizó una estimación para Pasto, indicando que por cada \$1 destinado al proceso de actualización catastral rural, se recuperarían \$3, lo cual representaría un importante potencial para el mejoramiento del recaudo predial.

**3.9.7 Tenencia de la Tierra en Pasto.** La tenencia de la tierra es el factor productivo más importante para los hogares ya que es el espacio donde habitan, invierten y se da la producción agropecuaria, que es su medio de sustento. Sin embargo en Colombia está distribuida de una manera muy desigual. Existe una alta subutilización de las tierras, pues 18 millones de hectáreas, que constituyen el 30% de las tierras aptas de Colombia, están siendo utilizadas de manera inadecuada, dando lugar a la adquisición especulativa de la tierra.

En Colombia hay aproximadamente 130 millones de hectáreas, de las cuales el 73% son rurales, el 21% de propiedad del Estado y el 52% de propiedad de particulares y cerca de tres millones de estos son dueños de aproximadamente 67 millones de hectáreas de la superficie del país. La concentración de la propiedad de la tierra es tal, que sólo 3.639 propietarios son dueños de 3.028 predios, lo que implica que por cada propietario hay 0.83 predios con más de 2.000 hectáreas de tierra. Mientras el 0.45% de los propietarios tiene el 57.4% de la superficie de la tierra rural, el 82% de los propietarios es dueño del 8.3% de la superficie<sup>59</sup>.

En Pasto, 142.927 propietarios poseen 104.866 predios, en la zona urbana 111.367 propietarios son dueños de 80.844 predios y en la zona rural 31.560 propietarios poseen 24.022 predios. De esta manera el número promedio de predios por propietarios para la zona urbana es de 1,4 y para la zona rural es de 1,3, sin embargo el sector urbano tiene una superficie de 2.335 hectáreas, mientras que la zona rural tiene una superficie de 84.543 hectáreas, lo cual indica una mayor concentración de tierras en la zona rural, ya que cada propietario en la zona rural tiene en promedio 2,67 hectáreas por predio, mientras que en la zona urbana le corresponde a cada propietario 0,020 hectáreas por predio. (tabla 10).

**Tabla 10. Grado de tenencia de la tierra en Pasto. 2006**

	<b>Predios totales</b>	<b>Propietarios totales</b>	<b>Promedio de predios por cada propietario</b>	<b>superficie (Has)</b>	<b>Promedio de Has. por predio</b>
<b>Urbanos</b>	80.844	111.367	1.4	2.335	0.020
<b>Rurales</b>	24.022	31.560	1.3	84.543	2.67
<b>Total</b>	<b>104.866</b>	<b>142.927</b>	<b>1.4</b>	<b>86.878</b>	<b>0.60</b>

Fuente: la presente investigación con base en estadísticas catastrales suministradas por el IGAC. Pasto.

Como se observa en la siguiente tabla, sólo diez propietarios son poseedores de 5 predios cuya superficie supera las 500 hectáreas, mientras que 18.298 propietarios tienen 14.417 predios menores de 1 hectárea. Esto muestra la gran concentración y subdivisión de la tierra en Pasto, lo que hace que el campo agrícola se base en minifundios y micro minifundios que no permiten obtener una mejor rentabilidad del suelo.

<sup>59</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. p. 93.

**Cuadro 2. Distribución de predios rurales por rangos de superficie. 2006**

Hectáreas	Predios	Propietarios	superficie (Has)
Menores de 1	14.417	18.298	3.726
De 1 a 3	5.007	6.709	8.354
De 3 a 5	1.512	2.129	5.686
De 5 a 10	1.379	1.999	9.474
De 10 a 15	494	713	5.874
De 15 a 20	241	345	4.087
De 20 a 50	478	740	14.895
De 50 a 100	235	299	14.559
De 100 a 200	59	95	7.888
De 200 a 500	11	20	3.380
De 500 a 1000	1	1	900
De 1000 a 2000	3	8	3.431
Mayores de 2000	1	1	2283
<b>Total</b>	<b>24.022</b>	<b>31.560</b>	<b>84.543</b>

Fuente: la presente investigación con base en estadísticas catastrales suministradas por el IGAC. Pasto.

## 4. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE ENMARCAN EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO

### 4.1 PAGO Y LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

La obligación tributaria surgida del impuesto Predial Unificado, por su naturaleza, nace desde el primer día del año fiscal correspondiente, pero para efectos administrativos y de estímulo al contribuyente vencerá el último día del sexto mes del mismo año. Si la fecha límite de pago es un día feriado, la fecha límite será el primer día hábil del mes siguiente.

El no pago al vencimiento del período anual produce automáticamente la mora desde el primer día hábil siguiente del séptimo mes, originándose en contra del contribuyente las sanciones que para el mismo efecto estén establecidas respecto del impuesto de rentas y complementarios. La cuantía total anual del impuesto predial unificado será liquidada por la Secretaría de Hacienda y se deberá facturar en un solo contado. Para su recaudo se tiene habilitadas cajas en la Tesorería Municipal y también se puede realizar el pago en los bancos de la ciudad.

#### 4.1.1 Descuentos.

- **Descuentos por pronto pago.** Los descuentos, según el Estatuto Tributario Municipal de Pasto, decreto 0788 de 2004, se establecen de la siguiente manera, según el período en el que se efectúe el pago, así:

El 30% para los contribuyentes que cancelen entre enero, febrero y marzo

El 20% para los contribuyentes que cancelen entre abril y mayo

El 10% para los contribuyentes que cancelen hasta 30 de junio.

- **Descuentos en intereses por mora hasta la vigencia de 2004.** Los contribuyentes que efectúen el pago del impuesto predial, incluyendo la vigencia fiscal 2004, tendrán derecho a un descuento de los intereses por mora en el pago del impuesto predial causado por vigencias anteriores así: el 95% de descuento sobre los intereses moratorios del impuesto predial para quienes cancelen hasta el 30 de Junio del 2004.

**4.1.2 Liquidación del Impuesto de años anteriores.** El Impuesto Predial Unificado causado en vigencias anteriores, se debe liquidar conforme a los avalúos y tarifas vigentes a la causación del impuesto, establecidas para cada período fiscal. El Impuesto Predial liquidado como deuda de años anteriores, se debe facturar en un solo contado y no tendrá descuento. Los intereses se liquidarán desde la fecha en que se hizo exigible y hasta la fecha, a la tasa vigente en el año en que se efectúe el pago.

**4.1.3 Uso de formas especiales para la facturación.** La Administración Municipal diseña los formatos para la liquidación y cobro del Impuesto teniendo en cuenta las siguientes especificaciones:

1. Apellidos y nombre o razón social y Nit o Cédula del propietario del predio.
2. Número de Identificación y dirección del Predio
3. Avalúo Catastral, clasificación (grupo - estrato etc)
4. Tarifa aplicada, valor del impuesto descuento por pago anticipado, intereses por mora y valor total.

La liquidación del Impuesto Predial Unificado se realiza discriminando año por año en la correspondiente factura.

- **Distribución de la Facturación.** La facturación debe distribuirse durante el primer mes de cada período facturado.

**4.1.4 Exoneraciones.** De acuerdo al Estatuto Tributario de Pasto, están exonerados del impuesto predial unificado los siguientes predios:

- Los predios que deban ser tratados de esta manera en virtud de tratados internacionales.
- Los predios que sean de propiedad de la Iglesia Católica y de otras iglesias destinados al culto y a la vivienda de las comunidades religiosas, a las curias diocesanas y arquidiocesanas, casas episcopales, curales y seminarios conciliares.
- Los predios de propiedad del Municipio de Pasto.

- Las reservas naturales y forestales declaradas como tales por la autoridad competente, mientras conserven esta destinación.
- Los predios definidos legalmente como Parques Naturales o como Parques Públicos de propiedad de entidades estatales.

**4.1.5 Exenciones Temporales.** El estatuto tributario de Pasto establece que están exentos del impuesto Predial unificado los siguientes predios:

- Los predios afectados por desastres naturales y/o casos fortuitos identificados por Planeación Municipal, La Administración determinará el tiempo de exención de acuerdo a la gravedad del problema y el monto del perjuicio.
- Quedarán exentos los predios ubicados en zona de amenaza alta volcánica conforme al estudio y plano establecido por Ingeominas.
- A partir de la vigencia del año 2005, las personas víctimas de secuestro o desaparición forzada, certificada por la autoridad judicial competente, estarán exentas del impuesto predial unificado de los inmuebles de su propiedad o de su cónyuge o compañero permanente, siempre y cuando la propiedad permanezca en titularidad de los mencionados. Estas exenciones se conceden por el término que dure el secuestro o la desaparición forzada, y en caso de muerte en cautiverio del secuestrado o desaparecido se mantendrán por tres 3 años más y en todo caso las exenciones no serán superiores a diez años de conformidad a la Ley.

#### **Exenciones por 3 años.**

- Los predios entregados en comodato, o de propiedad de las instituciones sin ánimo de lucro, dedicados a la asistencia, protección, rehabilitación de ancianos, jóvenes, niños y discapacitados de la ciudad de Pasto.
- Se concede una exención del Impuesto Predial Unificado a los propietarios de los locales ubicados en los Centros Comerciales de: San Andresito, Centro Comercial y Artesanal Bombona, a partir de la vigencia fiscal 2005, mientras el primer titular mantenga el derecho de propiedad.

### **Exenciones por 5 años.**

- Los establecimientos educativos nacionales, nacionalizados y departamentales que presten servicios en los niveles de preescolar, básica primaria y media.
- Para los predios de las instituciones sin ánimo de lucro, destinadas a la prestación del servicio educativo a sectores populares y con costos educativos globales similares a las del sector oficial, en los niveles de preescolar, básica primaria y media, previo estudio técnico podrá conceder exenciones temporales que oscilen entre un 10% y 100%.
- Los predios ubicados en la cabecera de las fuentes de agua, previa suscripción de convenios con el Municipio para la conservación del recurso forestal.
- Las Instituciones Oficiales de Educación Superior, con sede en el Municipio de Pasto, a partir del primero 1º de enero del 2004, estarán exentas del 50% del impuesto predial unificado y podrán compensar el 50% restante a través de convenios o contratos de prestación de servicios con la Administración Municipal.
- El Hospital Universitario Departamental de Nariño ESE Empresa Social del Estado, y por el mismo término al Hospital Infantil Los Ángeles y Hospital San Pedro.
- Los predios de propiedad del Estado destinados a Guarniciones Militares, Policía Nacional y Organismos de Seguridad del Estado y Colegios de Bienestar Social de la Policía Nacional.

### **Exenciones por 7 años.**

- Los predios de propiedad del Estado de cualquier nivel destinados a funcionamiento de cárceles, centros de reclusión, centros de rehabilitación de menores, ancianos y niños, escenarios dedicados a la recreación y el deporte y los inmuebles del Instituto Nacional de Vías –INVIAS-.
- Las sedes de las juntas de acción comunal en la parte destinada a las reuniones periódicas, asambleas estatutarias y funcionamiento administrativo.
- Los museos de instituciones sin ánimo de lucro.

- Instituciones sin ánimo de lucro que presten sus servicios asistenciales a enfermos mentales de bajos recursos.

#### **Exenciones por 9 años.**

- Los propietarios del nuevo Centro comercial ubicado en la calle 16, entre carreras 24 y 25 del Municipio de Pasto, tendrán una exención del Impuesto Predial Unificado por un período de nueve 9 años contados a partir de la vigencia del acuerdo No. 034 de 2004, mientras el primer titular mantenga el derecho de propiedad.

#### **Exenciones por 10 años.**

- A partir de la vigencia fiscal del 2005, quedarán exentos del pago del impuesto predial Unificado, por el término de diez años, los predios que sean desarrollados con nuevas construcciones en altura, cuyo uso principal sea destinado para parqueadero público, y que se ubiquen en las zonas que determine el Plan Centro. Se tendrá en cuenta que el porcentaje de desarrollo del predio destinado como parqueadero sea del 80% y que se creen por lo menos treinta (30) zonas de parqueo.
- Los predios de propiedad de los habitantes del Barrio Villa Lucia, Los Balcones, Los Abedules, Condominio Bella Vista y los Álamos, por inestabilidad del terreno.

**4.1.6 Diligenciamiento para el reconocimiento de las Exenciones.** El reconocimiento de las exenciones establecidas en el Estatuto Tributario de Pasto, se efectúa por la Subsecretaría Tributaria; para tal efecto, el contribuyente debe presentar ante dicha oficina, un memorial de solicitud acompañado de los siguientes documentos:

1. Fotocopia del documento que acredite la existencia y representación legal, si se trata de persona jurídica y cédula de ciudadanía de las personas naturales bien sea que actúen en nombre propio o como representantes de las personas jurídicas.
2. Certificación de la condición de persona jurídica sin ánimo de lucro, cuando sea del caso, expedida por la autoridad competente.

3. Copia autenticada del certificado Catastral correspondiente al predio objeto de la solicitud de exención.
4. Manifestación bajo juramento, que se entenderá por la simple presentación del escrito, que el predio o parte del mismo se encuentra afectado por la exención solicitada.
5. Para efectos del control de las exenciones, se llevará un registro individualizado por cada contribuyente y predio.

**4.1.7 Destinación del Impuesto.** Del total del Impuesto Predial Unificado, debe destinarse por lo menos el **10 %** para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población, que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios esenciales y para la adquisición de terrenos destinados a construcción de vivienda de interés social. Este debe transferirse al Instituto de Vivienda Municipal y Reforma Urbana de Pasto “INVIPASTO”, para lo cual la Tesorería Municipal establece una cuenta especial en el recaudo.

Además, en cumplimiento a la Ley 99 de 1.993, artículo 44, el Municipio debe transferir a CORPONARINO el **15%** del recaudo del Impuesto Predial Unificado, estos recursos serán transferidos por trimestres, a medida que el Municipio efectúe el recaudo y excepcionalmente por anualidades antes del 31 de Marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

## **4.2 CARACTERIZACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN PASTO**

### **4.2.1 Tarifas.**

• **Tarifas nominales en Pasto.** Las tarifas nominales del impuesto predial son definidas por los Concejos Municipales, dentro de un rango que oscila entre el 1 y el 16 por mil, con excepción de los lotes urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, cuya tarifa puede alcanzar hasta el 33 por mil (Ley 44 de 1990). Los criterios que se tienen en cuenta para la asignación de las tarifas son<sup>60</sup>:

1. Destino económico o uso del predio, por ejemplo industrial, comercial, institucional, residencial, lotes.

---

<sup>60</sup> IREGUI; MELO y RAMOS, Op. Cit., p. 21.

2. Rangos de área, hectáreas para predios rurales.
3. Rangos de avalúos por tamaño o valor para predios urbanos.
4. Estratos socioeconómicos para el sector residencial urbano.

En pasto, para la zona urbana, los inmuebles de uso residencial tienen tarifas que oscilan entre el 3.5 por mil y el 13.5, por mil, mientras que en la zona rural la tarifa mínima es de 6.5 por mil y la máxima es de 16 por mil, para los predios con destinación económica y para los predios con destinación agrícola, las tarifas van desde el 4 y el 10 por mil.

**Cuadro 3. Tarifas nominales de Pasto. 2006**

Predios Urbanos	Tarifas
Destinados a vivienda	Entre 3.5x1000 y 13.5x1000
Vivienda popular	2x1000
Uso comercial	Entre 7x1000 y 13x1000
Uso financiero	Entre 13x1000 y 15x1000
Terrenos urbanos productivos	Entre 7x1000 y 16x1000
• Sector comercial industrial e institucional	Entre 13x1000 y 16x1000
Lotes urbanizables no urbanizados	Entre el 13x1000 y 16x1000
Lotes urbanizados no edificados	Entre 7x1000 y 16x1000 (más el 2x1000 en cada caso según estratos y avalúos)
Predios Rurales	Tarifas
Con destinación económica	Entre 6.5x1000 y 16x1000
Con destinación agrícola	Entre el 4x1000 y 10x1000

Fuente: el Estatuto Tributario del Municipio de Pasto.

- **Tarifa efectiva para Pasto.** La tarifa efectiva se define como el cociente entre el recaudo del impuesto predial y el avalúo catastral del Municipio. Este es un indicador de gran utilidad porque permite medir la carga del impuesto y además proporciona un patrón de referencia frente a las tarifas nominales.

**$\$9.224.421.095 / \$1.686.933.834.786 = 0.005468 \times 1000 = 5.47$  tarifa efectiva.**

El bajo nivel de avalúo de los predios rurales y la desactualización de los mismos, incide negativamente en el total de los avalúos de Pasto lo que conduce a que el recaudo no esté cercano a su potencial, conllevando a una tarifa efectiva de tan sólo 5.47 por mil, la cual se acerca más al rango mínimo que al máximo de las tarifas nominales.

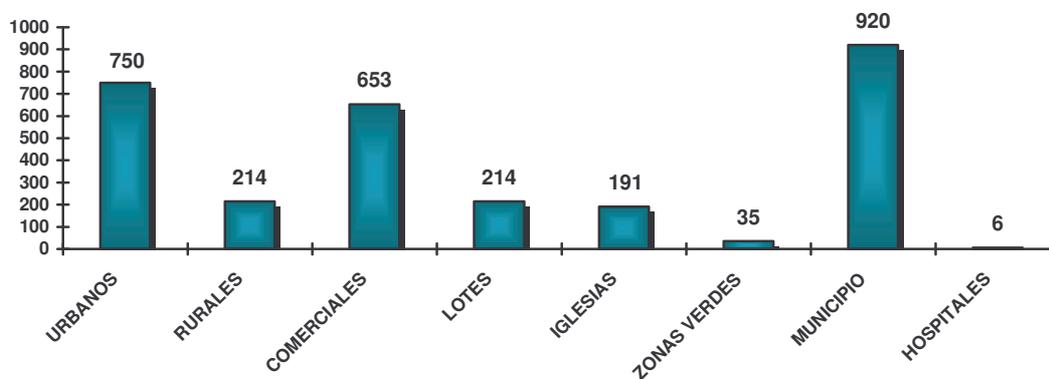
**4.2.2 Exenciones del Impuesto Predial en Pasto.** El número de predios exentos, para el año 2006, fue de 2.983, que representó el 2.8% del total y su avalúo ascendió a \$182.880 millones, representando el 10.8% del avalúo total de Pasto. La información se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Predios exentos en el Municipio de Pasto y su avalúo. 2006**

Descripción	Número de predios	Avalúos (precios constantes)
Predios parroquiales	191	\$42.620.270.524
Zonas verdes	35	\$1.195.059.180
Predios del Municipio	920	\$73.253.948.206
Predios urbanos	750	\$33.265.079.254
Predios rurales	214	\$2.082.915.444
Hospitales	6	\$19.920.344.664
Locales comerciales	653	\$6.671.242.307
Lotés	214	\$3.871.634.978
<b>Total</b>	<b>2.983</b>	<b>\$182.880.494.600</b>

Fuente: cálculos realizados con base en estadísticas suministradas por la Secretaría de Hacienda municipal.

**Gráfica 38. Predios exentos en Pasto. 2006**



Fuente: la presente investigación con base en estadísticas catastrales suministradas por el IGAC. Pasto.

En la *gráfica 36*, se observa que el mayor número de predios exentos fueron los de propiedad del Municipio, seguido de los predios urbanos y los locales comerciales, tales como el Centro Comercial san Andresito, Centro Comercial y Artesanal Bombona y el Centro de Ventas Populares La 16. En cuanto a las exenciones establecidas para los predios que se encuentran ubicados en zona de amenaza alta del Volcán Galeras, se establece que su incidencia en el recaudo fue mínima por cuanto aproximadamente el 95% de dichos predios son en su

mayoría rurales los cuales tienen un avalúo muy bajo comparado con el sector urbano.

**4.2.3 Cartera Morosa.** El cumplimiento de la obligación por concepto del impuesto predial por parte de los contribuyentes, se ha venido fortaleciendo y consolidando por el desarrollo administrativo reflejado en obras y programas sociales, es así como en 2006, se estimó que el nivel de cumplimiento se acercó al 80%. El 20% restante evadieron dicha obligación, sustentados en una difícil situación económica o por cuestiones de desinterés aún cuando se tuvieron los recursos, la obligación se canceló únicamente cuando era necesario el paz y salvo y hay quienes esperaban algún tipo de exoneración de intereses por mora\*.

Como se mencionó anteriormente el no pago de las obligaciones genera inmediatamente mora en el recaudo. El monto de la cartera a 31 de diciembre de 2006 alcanzó la suma de \$8.819 millones y se recuperó la suma de \$4.160 millones, correspondientes a los años 1993 a 2006, lo que representa el 47% del total, faltando por recuperar e \$4.658 millones, que representan el 53% restante. Los resultados se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Informe de Cartera. 31 de diciembre de 2006**

Vigencias	Cartera morosa	Recuperación de Cartera	Cartera sin Cobrar
1993	\$ 22.522.562	\$0	\$ 22.522.562
1994	\$ 22.903.506	\$ 9.866.546	\$ 13.036.960
1995	\$ 28.223.367	\$ 4.415.796	\$ 23.807.571
1996	\$ 40.218.386	\$ 11.645.087	\$ 28.573.299
1997	\$ 66.317.444	\$ 21.105.178	\$ 45.212.266
1998	\$ 95.969.378	\$ 35.190.944	\$ 60.778.434
1999	\$ 125.023.113	\$ 54.126.469	\$ 70.896.644
2000	\$ 148.670.723	\$ 66.104.327	\$ 82.566.396
2001	\$ 583.730.095	\$ 212.438.604	\$ 371.291.491
2002	\$ 659.586.503	\$ 255.557.092	\$ 404.029.411
2003	\$ 729.789.742	\$ 319.254.168	\$ 410.535.574
2004	\$ 1.279.026.426	\$ 496.447.458	\$ 782.578.968
2005	\$ 2.121.368.663	\$ 1.111.109.671	\$ 1.010.258.992
2006	\$ 2.895.797.631	\$ 1.563.372.612	\$ 1.332.425.019
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 8.819.147.539</b>	<b>\$ 4.160.633.952</b>	<b>\$ 4.658.513.587</b>

Fuente: Alcaldía Municipal, Sistemas. Las cifras se encuentran deflactadas con base en el año 1993.

\* ENTREVISTA con Lorena Guevara. Oficina de Presupuesto. Alcaldía Municipal. Pasto, 19 de Noviembre de 2007.

Si se analizan los recaudos de cartera, estos presentan un comportamiento positivo en los últimos años y han incidido en gran parte, en los resultados que se dan en el total de ingresos por Impuesto Predial. Es así como mientras para el año 2001 se registraban \$7.863 millones por este concepto, en el año 2005 alcanzó la suma de \$10.070 millones y para la vigencia 2006 se recaudaron \$10.787 millones. (ver *tabla 11*)

**Tabla 11. Total de Ingresos por Impuesto Predial. Precios constantes.**

Año	Total recaudo 1	Recuperación de cartera 2	Total 1+2
2001	\$ 7.651.507.570	\$ 212.438.604	\$ 7.863.946.174
2002	\$ 8.129.155.807	\$ 255.557.092	\$ 8.384.712.899
2003	\$ 6.948.779.787	\$ 319.254.168	\$ 7.268.033.955
2004	\$ 6.556.763.898	\$ 496.447.458	\$ 7.053.211.356
2005	\$ 8.959.866.353	\$ 1.111.109.671	\$ 10.070.976.024
2006	\$ 9.224.421.095	\$ 1.563.372.612	\$ 10.787.793.707

Fuente: Alcaldía Municipal, Sistemas.

Estos resultados se deben principalmente al fortalecimiento de las acciones como la optimización en la identificación de las acreencias a favor del ente territorial, el cobro persuasivo y en especial el cobro coactivo, con la contratación de abogados externos, para que las obligaciones que presentan morosidad sean efectivamente recaudadas\*.

Esta medida fue implementada después de auditorias efectuadas por la Contraloría Municipal en las que se ponía de manifiesto la inactividad en la recuperación de cartera y la posibilidad de prescripción de las obligaciones; sin embargo por su antigüedad, la cantidad de las mismas y los cambios dados en el Estatuto Tributario\*\*, aún se presentan prescripciones y un valor elevado por recuperar tal como consta en la relación entregada por parte de la Subsecretaría de Impuestos, que el monto correspondiente por prescripción ascendió a \$549.848.479, durante el período 1993 a 2000. El cual se considera, se puede constituir en un detrimento patrimonial.

\* ENTREVISTA con Luis Carlos España. Op. cit.

\*\* Modificación Acuerdo 033, Art. 1, numeral 5, que establece que la acción de cobro del impuesto predial prescribe en el término de cinco años, contados a partir de la fecha en que la obligación se hizo exigible.

El procedimiento Administrativo Coactivo es un procedimiento especial contenido en el Art. 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional y acogido por el Estatuto Tributario Municipal, Decreto 0788 del año 2004, por medio del cual las Administraciones Municipales deben hacer efectivos directamente los créditos fiscales a su favor, a través de sus propias dependencias y funcionarios y sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria. Tiene como finalidad obtener el pago forzado de las obligaciones fiscales o recursos a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

Las obligaciones que pueden cobrarse a través del procedimiento administrativo coactivo ( Art. 59 Ley 788 de 2002), son las correspondientes a los impuestos, multas, derechos y demás recursos administrados por el ente territorial.

El objeto que se persigue con la contratación de los abogados es que presten sus servicios profesionales a la entidad en la asesoría y apoyo en el procedimiento de cobro del Impuesto Predial. Tanto en lo que se refiere al cobro persuasivo (actuación de la administración tributaria tendiente a obtener el pago voluntario de las obligaciones vencidas) o al cobro por jurisdicción administrativa coactiva hasta obtener el pago efectivo, conforme a la relación de predios asignada a cada profesional por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal.

Los abogados contratados deben presentar informe mensual de los contribuyentes requeridos y que hayan cancelado el pago del impuesto predial, verificando mediante copia del respectivo recibo, la cual sirve de base para la liquidación mensual de los honorarios, debidamente constatado por Tesorería Municipal. Si el recaudo se obtiene en la etapa persuasiva se paga un 3% sobre el valor recaudado del impuesto predial. En la etapa coactiva, si el recaudo se efectúa después de la notificación en debida forma de la Resolución de Liquidación, se liquida sobre un 10% y si es por mandamiento de pago un 12%.

El cobro coactivo de los impuestos está a cargo del Grupo de Ejecuciones Fiscales, el cual, en la Secretaría de Hacienda, está constituido por:

- Subsecretario Tributario
- Tesorero (Directo responsable del cobro coactivo)
- Abogados Contratistas
- Oficina Jurídica de Hacienda la cual realiza la supervisión de las actuaciones
- Secuestre

#### 4.2.4 Problemas relacionados con el recaudo del impuesto predial.

- De acuerdo con información de la Subsecretaría de Impuestos, en aplicación de la Ley 44 de 1990, habían 1.596 predios que se incrementaron en más del 50% en el cobro del impuesto del año 2005 respecto al año anterior.
- El sistema de recaudo, registro y contabilización de Impuesto Predial impide descargar abonos parciales y no permite extraer una información inmediata del saldo por cobrar de los acuerdos de pago. El Municipio no cuenta con un software acorde a las necesidades que permita registrar abonos a dicho impuesto<sup>61</sup>.
- Fraudes en el proceso de recaudo del Impuesto Predial que, según auditoría de sistemas, solicitada por la Fiscalía y el CTI a la Secretaría de Hacienda, implican un detrimento al patrimonio municipal.<sup>62</sup>
- La seguridad del centro de procesamiento de datos es deficiente, ya que no cuenta con sistemas de control contra incendios, detectores de humo y sistema de seguro.<sup>63</sup>
- Inconsistencias entre las bases de datos sobre avalúos que maneja el IGAC y la Alcaldía Municipal.
- Existen predios sin dirección: se logró contabilizar aproximadamente 2.000 predios que no cuentan con su respectiva dirección, surgiendo el interrogante sobre la manera como se obtuvo el avalúo de estos predios; porque para ello se tuvo que hacer una visita para determinar el monto que se cobrará cada año.
- Existen predios sin cédula: este campo debe estar totalmente diligenciado para así poder ofrecer al usuario una atención eficaz y eficiente, ya que esto implicaría que si un propietario de un predio se acerca a averiguar cualquier información referente a su impuesto y no cuenta con su respectivo recibo, sino que solicita que se de la información con su cédula, desafortunadamente no se lo va a ubicar en la base de datos ya que no se encontraba diligenciado este campo.
- El sistema no guarda información histórica de los predios, referentes a las mutaciones, esto es cambio de propietario, desenglobe, cambios del predio de lote a construcción y otros. De esta manera una vez cargada la base de datos

---

<sup>61</sup> CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PASTO. Op. Citada. Pág. 20.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

de información del avalúo de los predios, que se efectúa al inicio de cada año proveniente de Agustín Codazzi, no es susceptible en el transcurso del año efectuar modificaciones que remite el IGAC, de manera automática, estas se deben hacer de manera manual, que posibilitarán errores como en la digitación o en la manipulación del avalúo de los predios.

- Existen razones técnicas que impiden que el impuesto no sea explotado al máximo: un rezago en la actualización de los avalúos, la cual no es fácilmente financiable, además el avalúo predial representa aproximadamente un 40% del valor comercial, lo que impide que se refleje con exactitud el valor de mercado de los predios.
- No se tiene identificación diferenciada del recaudo del impuesto predial, por zonas, tanto urbana como rural, ni por cada categoría de avalúo, con las que se pudiera tomar decisiones más acertadas para la administración del impuesto.
- Falta de cooperación entre la Alcaldía Municipal y el IGAC, lo cual limita una mejor gestión del impuesto, desmejorando el proceso de conservación catastral, puesto que la Alcaldía no suministra las Licencias de nuevas construcciones al IGAC y por lo tanto no se pueden actualizar los predios que sufren mutaciones mediante el proceso de conservación dinámica establecido para tal fin.

## 5. POTENCIAL DE RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN PASTO

Bajo el actual esquema normativo y de funcionamiento del impuesto predial en el país, el fortalecimiento del tributo depende de la voluntad política y de la capacidad de gestión de las administraciones municipales. Si bien sobre las autoridades catastrales recae la responsabilidad técnica relacionada con la producción, consolidación y seguimiento de la información predial, la decisión de adoptar o no la estrategia fiscal de impulsar el recaudo del impuesto predial, como soporte fundamental del autofinanciamiento territorial, reside en la esfera municipal. Allí se definen las tarifas a cobrar, exenciones, descuentos y todas las políticas de administración y recaudo.

Con base en los resultados obtenidos del presente estudio se puede considerar que el Municipio tienen un **potencial tributario importante**. En este sentido se proponen algunas alternativas para incrementar y fortalecer el recaudo predial, tales como ajustar las tarifas nominales, realizar las actualizaciones catastrales periódicas de acuerdo con la Ley, recuperar la cartera morosa y reducir el número de exenciones.

### 5.1 INCREMENTO DE UN PUNTO EN LA TARIFA EFECTIVA

Teniendo en cuenta que la tarifa efectiva que se cobra en el Municipio es de **5.47** por mil, un incremento de **1** por mil, es decir una tarifa de **6.47** por mil, generaría los siguientes resultados:

**Tabla 12. Recaudo potencial debido a un incremento de 1 por mil en la tarifa efectiva.**

	Recaudo Total	Recaudo por predio	Recaudo predial per cápita.
Recaudo efectivo 2006	\$9.224.421.095	\$ 87.964	\$23.764
Recaudo potencial	\$10.914.461.910	\$104.080	\$28.118
Incremento	\$1.690.040.816	\$16.116	\$4.354
Incremento %	18.32	18.32	18.32

Fuente: La presente investigación.

Con la tarifa potencial, el recaudo se incrementaría en \$1.690 millones, el recaudo por predio lo haría en \$16.116 y el recaudo predial per cápita en \$4.354. Estos resultados sugieren que el Municipio podría considerar moverse en un rango de tarifas del impuesto, más alto que el actual; sin embargo las modificaciones de la tarifa deben guardar el carácter de progresividad y revisar los aspectos socioeconómicos en cada uno de los casos. Esto, considerando sus efectos sobre el incremento del recaudo, ya que si se compara con ejercicios similares realizados para 964 Municipios para 2004, donde se obtuvo un incremento promedio del recaudo para cada uno de ellos de \$323.887.966<sup>64</sup>, se puede decir que el incremento para Pasto es bastante superior.

**5.1.1 Incremento de las Tarifas de los Lotes Urbanizables No Urbanizados y los Urbanizados no Edificados.** Estos lotes son los denominados “lotes de engorde”, los cuales se mantienen por sus propietarios por razones de valorización, dando lugar a la especulación en el mercado inmobiliario. Por lo anterior estos lotes deben tener un rango de tarifas superior a los demás criterios para establecer las tarifas.

Según la ley 44 de 1990, estos lotes pueden alcanzar una tarifa máxima de 33 por mil, sin embargo el Estatuto Tributario Municipal establece tarifas máximas del 16 por mil, por lo tanto es posible obtener un potencial de recaudo por predial, incrementando la tarifa. En este sentido, también es necesario hacer una investigación más profunda a ciertas actividades que se desarrollan en estos lotes, tales como el servicio de parqueadero, cuyos propietarios, cumpliendo con una normatividad mínima, pretenden beneficiarse de la exención en el pago del impuesto de que goza esta actividad. Para efectos prácticos, no se pudo realizar este ejercicio, ya que la base de datos de la Secretaría de Hacienda no tiene discriminado el recaudo por este concepto, sin embargo es importante tener en cuenta estos aspectos para que pueda ser aplicado en situaciones próximas.

Los Concejos Municipales no utilizan en mayor medida el potencial tarifario por factores de naturaleza política. En este sentido, el ciclo político local podría afectar los resultados en materia tributaria, debido a que las autoridades municipales, al valorar el costo-beneficio de sus decisiones, pueden desechar medidas que en el mediano o largo plazo tengan efectos positivos sobre el recaudo. En muchos casos, los Concejos, encargados de establecer las tarifas del impuesto predial, están influenciados por los grandes propietarios de tierras e inmuebles<sup>65</sup>.

---

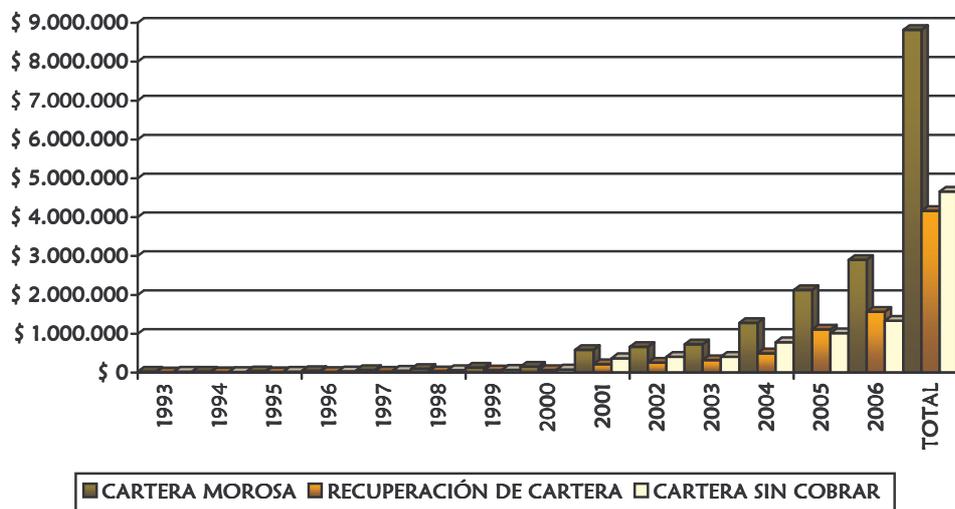
<sup>64</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Op. cit., p. 109.

<sup>65</sup> Ibid., p. 109.

## 5.2 RECUPERACION DE LA CARTERA MOROSA

Se deben analizar mecanismos tendientes a lograr una efectividad mayor en el recaudo y así recuperar el 53% restante de la cartera morosa que ascendió en 2006 a \$8.819 millones, de los cuales se han recuperado \$4.160 millones. Este porcentaje se constituye en un importante potencial de ingresos por impuesto predial para el Municipio.

**Gráfica 39. Evolución de la Recuperación de Cartera en el Municipio de Pasto.**



Fuente: La presente investigación con base en datos suministrados por la Secretaría de Hacienda Municipal.

Desde el momento en que se implementó el mecanismo de cobro coactivo mediante la contratación de abogados externos en el año 2004, el incremento de la recuperación de cartera ha sido del 215% aproximadamente. Es importante que se mantenga siga manteniendo esta tendencia dinámica de recuperación.

## 5.3 RECAUDO POTENCIAL POR DESMONTE DE EXENCIONES

Teniendo en cuenta criterios neoliberales que contemplan la posibilidad del desmonte de subsidios y toda clase de exenciones con la premisa de que todo el que perciba ingresos debe tributar, Salomón Kalmanovitz plantea que “En general

y contra toda visión paternalista, todos los ciudadanos, incluyendo a los menos ricos, deben tributar algo, de acuerdo con sus ingresos, para que el Estado pase a ser una responsabilidad de todos los ciudadanos y todos participen en la elección de los funcionarios y en las decisiones importantes de la vida local y nacional<sup>66</sup>. Este planteamiento se opone a los pensamientos estructuralistas que sostienen que las exenciones, descuentos y otros estímulos son una manera de favorecer o incentivar el ahorro, la inversión, la producción y el empleo.

Sin embargo, se ha propuesto observar los resultados que se obtendrían en el recaudo si predios exentos temporalmente, como predios urbanos, rurales, lotes comerciales y lotes, tuviesen que tributar. Teniendo en cuenta que estos predios son 1831, cuyo avalúo ascendió a \$45.890 millones, se estima que si tuviesen que tributar se recaudaría \$261,5 millones, es decir el incremento en el recaudo sería de 2.8%, permitiendo que el recaudo potencial total sea de \$ 9.485 millones.

**Tabla 13. Recaudo potencial debido al desmonte de exenciones.**

Recaudo Total en 2006.	Predios exentos	Avalúo de los predios Exentos.	Recaudo Potencial de los Predios exentos	Incremento % en el Recaudo	Recaudo Potencial Total
\$9.224.421.095	1.831*	\$45.890.872.030	\$261.577.970	2.8	\$9.485.999.065

Fuente: La presente investigación.

Para el ejercicio, no se incluyeron los predios parroquiales, las zonas verdes y los predios de propiedad del ente territorial, ya que estos se encuentran exonerados (Art. 25 del Estatuto Tributario Municipal de Pasto.), además no se tuvieron en cuenta, los hospitales por considerar que estos brindan un servicio de primera necesidad a la sociedad, como es la salud. Se considera pertinente realizar un análisis más detallado de los predios exentos que permita justificar realmente su existencia y que posibiliten un incremento de la inversión, fortalecimiento del sector agrícola, la industria o de instituciones que cumplan con fines no lucrativos que beneficien realmente a la sociedad, así como también las zonas vulnerables, zonas recreativas y reservas naturales.

<sup>66</sup> KALMANOVITZ, Salomón. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. En: Borradores de Economía. Bogotá. no. 12; 1999

\* Se excluyen : predios de propiedad de la iglesia, zonas verdes, predios del Municipio y Hospitales.

## 5.4 IMPACTO DEL PROCESO DE ACTUALIZACION CATASTRAL EN EL RECAUDO

Los procesos de actualización catastral son necesarios para acercar los avalúos a los valores comerciales de los bienes inmuebles y, por esta vía, establecer una base gravable que corresponda con el verdadero nivel de riqueza de los contribuyentes. En el trabajo se ha identificado la actualización catastral como uno de los factores que más afecta la capacidad del recaudo del impuesto predial. En la zona rural, existe un rezago en las tarifas, ya que estos están avaluados en su mayoría en predios residenciales y actualmente la clasificación se divide además en predios comerciales, industriales, institucionales, entre otros.

Además un rezago en los avalúos, puesto que el último proceso de actualización se llevó a cabo hace doce años, como se ha mencionado y estos se han visto afectados por mejoras en los predios, por las nuevas vías de acceso, por mejoramiento de los servicios públicos, teniendo como consecuencia el cambio de la valoración de las zonas físicas y geoeconómicas. La Oficina del IGAC en Pasto, estima que 6.419 predios no se encuentran registrados en sus bases.

Para el caso del Municipio, lo más adecuado es que se emprendan procesos de actualización catastral rural que representaría un importante potencial para el mejoramiento del recaudo predial; según la Oficina del IGAC en Pasto implican un costo aproximado de \$ 1.253 millones. Conforme a este resultado y bajo el supuesto de que el Municipio actualice sus *bases catastrales rurales* incurriendo en los costos estimados, además considerando el estudio del IGAC de que por cada \$1 gastado, se recuperarían \$3; se concluye que el recaudo se incrementaría en \$3.759 millones, conllevando a un recaudo potencial para la zona rural de \$4.659 millones, es decir un 417% más de lo recaudado en 2006.

**Tabla 14. Recaudo potencial debido a la actualización catastral Rural en el Municipio de Pasto.**

Valor de la Actualización Rural (\$Corrientes)	Recaudo Rural* (\$Corrientes)		Incremento del Recaudo Rural	% de Incremento en el Recaudo Total
	2006	Después de Actualizar		
\$ 1.253.000.000	\$900.000.000	\$ 4.659.000.000	\$ 3.759.000.000	417%

Fuente: La presente investigación.

\* Este nivel de recaudo es una estimación aproximada de la Secretaría de Hacienda, para el año 2006.

## **6. ALTERNATIVAS PARA FORTALECER EL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO**

Puede considerarse que en la actualidad, el ser y el deber ser del Municipio es impulsar el desarrollo sustentable, lo cual requiere del fortalecimiento hacendario y que la entidad territorial se constituya en una institución que evolucione continuamente. En él, la dinámica social demanda la introducción de innovaciones que permitan realizar una actividad gubernamental y administrativa eficiente. Hoy, más que nunca, se requiere que la orientación de los Municipios apunte hacia la modernización y el uso de tecnologías que atiendan de manera creativa los problemas cotidianos de la sociedad.

Se vuelve indispensable fortalecer la capacidad del Municipio para actuar y decidir, a través de la instrumentación de nuevas y mejores prácticas administrativas. Una de las formas para fortalecerlo es mediante el impuesto predial, puesto que, como se ha mencionado, este es un recurso de gran importancia para la autofinanciación de los programas de inversión local. De esta manera, una vez realizado un análisis detallado del impuesto predial, de su base gravable, recaudo y de sus principales características a nivel local, se proponen las siguientes pautas a seguir:

### **6.1 ACTUALIZACIÓN CATASTRAL**

Luego de examinar algunas alternativas para aprovechar las potencialidades del impuesto predial, se puede afirmar que la opción más viable y que puede arrojar mejores resultados en cuanto al recaudo del impuesto, es la de actualizar los predios que superen los períodos establecidos por la ley. De esta manera, se evitarían mayores costos y un impacto económico fuerte en el ingreso familiar.

La importancia de llevar a cabo este proceso, radica en que los avalúos catastrales son la base de la liquidación del impuesto y por lo tanto se hace necesario que estos reflejen el verdadero valor de los predios. Además es de gran importancia, puesto que facilita los esquemas de ordenamiento territorial, los procesos de estratificación socioeconómica, la titulación de predios, la delimitación del perímetro urbano, los procesos de adjudicación de vivienda de interés social, programas para desplazados, familias guardabosques, entre otros aspectos. Además, en el ámbito rural, permitiría conocer la tenencia improductiva de la tierra y por lo tanto facilitaría al ente municipal tomar las medidas pertinentes para

castigar estos predios y reajustar el avalúo catastral según el uso de la tierra, lo que conlleva a incrementar la oferta de suelos aptos para la agricultura a medianos y pequeños productores. Así, entonces, el ajuste del impuesto para estas tierras induciría a los propietarios a mejorar la productividad o a arrendar o vender la tierra a quien pueda utilizarla.

Una vez realizados los procesos de actualización, lo más conveniente es congelar las tarifas nominales para el año en que entren en vigencia, con el fin de evitar un drástico incremento del monto a pagar por los contribuyentes y no entrar en contradicción con lo establecido en la ley 44 de 1990 que hace referencia a que los montos de facturación del impuesto no pueden superar el doble del monto cobrado el año anterior. En este sentido, se pueden establecer ciertas medidas para no hacer tan gravoso el impuesto, como realizar incrementos graduales y progresivos del nuevo gravamen, tal como se establece en los principios de tributación expuestos por Adam Smith. Además se debe considerar la situación socioeconómica de las familias del sector rural pues en su mayoría se enfrentan a una economía de subsistencia debido al alto grado de subdivisión de la tierra.

Además, es necesario que haya una mejor gestión del Concejo Municipal, el cual establece las tarifas. Lo anterior, para que se pueda liquidar el impuesto sin las presiones que ejercen los propietarios de las tierras sobre los concejales. Este proceso debe estar acompañado de un trabajo de concientización de la población acerca de los beneficios que trae el impuesto predial para el desarrollo y el bienestar local, ya que la actualización catastral traerá consigo un alza inevitable en las tarifas y además se deben dar a conocer los perjuicios de un amplio rezago en la actualización.

**6.1.1 Financiación.** Teniendo en cuenta que el costo de actualización catastral es alto, se deben considerar alternativas para su financiación impidiendo así largos períodos de rezago.

- Los ahorros constituyen una alternativa para que el Municipio autofinancie los costos de Actualización, de esta manera evitaría endeudarse. El indicador de ahorro corriente fue de 64.49%, para el año 2006, que como ya se vio, indica que el ente territorial ha mejorado su gestión puesto que tiene los recursos suficientes tanto para inversión como para generar ahorro.
- De no ser viable la alternativa de autofinanciación, se deben considerar convenios con la Gobernación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con

Corponariño, entre otras entidades nacionales e internacionales como por ejemplo la GTZ –Corporación Técnica Alemana-, que impulsa programas de descentralización y desarrollo municipal sostenible y que ha contribuído al proceso catastral de algunos Municipios del país.

- Una tercera alternativa la constituye el crédito para este tipo de actividades, una institución que se encuentra en esta línea es FONADE<sup>67</sup> -Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-. Esta es una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero y vinculada al Departamento Nacional de Planeación, que está comprometida con el impulso real al desarrollo socioeconómico del País a través de la preparación, evaluación, financiación, promoción y ejecución de proyectos; apoya a las entidades del orden municipal, departamental y nacional, para promover y viabilizar sus proyectos a través de la realización de estudios donde se planteen y analicen diferentes alternativas desde todos los aspectos, para finalmente, identificar aquellas que cumplan con las condiciones del proyecto en todos sus componentes y que permitan la consecución de los recursos necesarios en las distintas etapas tanto de preinversión como de desarrollo y operación.

Al respecto, cabe decir que, a largo plazo, el crédito sería fácilmente reembolsable puesto que al realizar la actualización catastral, el recaudo se vería triplicado, como se vio anteriormente.

- Con recursos del Presupuesto General de la Nación.

**6.1.2 Voluntad Política.** No basta que el Municipio tenga los recursos necesarios, además es de suma importancia la voluntad que tengan los gobernantes para llevar a cabo el proceso de actualización, pues en últimas son quienes tienen el poder de decisión. En este sentido los gobernantes deben tener un espíritu emprendedor y gestor que procure la transparencia en la administración de los recursos y en la delegación de funcionarios competentes.

Teniendo en cuenta que los recursos del impuesto predial, son de libre destinación, las autoridades locales podrían hacer un compromiso con la comunidad, de tal manera que se asegure que una parte de estos recursos serán reinvertidos en obras sociales y de infraestructura y de esta manera mejorar la cultura de pago ciudadana; esto sobretodo debe darse en la zona rural ya que los recursos se han invertido prioritariamente en obras públicas para la zona urbana.

---

<sup>67</sup> <http://www.fonade.gov.co>

Teniendo en cuenta que la zona rural, ha tenido dificultad para el pago del impuesto, se sugiere descentralizar la Subsecretaría de impuestos, con el fin de facilitar la entrega de las facturas y el pago de las mismas oportunamente.

## **6.2 CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI Y LA ALCALDÍA MUNICIPAL**

La Alcaldía debe suministrar las Licencias de nuevas construcciones al IGAC, para que se realicen las actualizaciones de los predios que han sufrido mutaciones. Esto permitirá el fortalecimiento del proceso de conservación dinámica establecido para tal fin. Además de la confrontación de avalúos de las bases de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el software de la Alcaldía Municipal que permitan la validación de avalúos y revisión de la depuración de la base de datos de contribuyentes del Impuesto Predial que facilite la obtención de una información real y confiable de los avalúos del Municipio de Pasto, tanto en el ámbito rural como urbano.

## **6.3 MEJORAMIENTO DEL SOFTWARE**

Es necesario reconocer que el acceso a las tecnologías informáticas que mejoran la actuación de los Municipios, por sus altos costos, están siendo utilizadas prácticamente sólo por las ciudades metropolitanas, dejando fuera de su alcance a los Municipios periféricos. Por esta situación, se percibe la necesidad de crear sistemas informáticos propios, que le permitan al Municipio acceder a las tecnologías de punta, disminuyendo su costo.

Así, es recomendable modernizar el software para que la información que se maneja actualmente sea confiable, oportuna y de fácil control, que permita actualizar periódicamente el valor de los bienes inmuebles y obtener información histórica de las actualizaciones de los predios. Sería importante que los predios que ya no existen, se proceda a anularlos definitivamente y así mantener depurada la base de datos. Igualmente que el recaudo se pueda obtener por zonas, tanto urbana como rural.

Sería aconsejable que el nuevo sistema que se desarrolle de manera interna, tenga en cuenta las capacidades técnicas de acuerdo a las características de equipo de personas, así como las ventajas que se obtendrían en el largo plazo como el menor costo y la capacidad de realizar adecuaciones y modificaciones

con plena libertad y en el momento en que sea requerido. Una vez implementado el nuevo sistema es necesario capacitar al personal encargado.

**6.3.1 Acceso Vía Internet para los Usuarios.** Como medida complementaria a la anterior se debería implementar el uso de Internet, como medio para que los usuarios tengan información detallada acerca del avalúo de sus predios, dirección, propietario, área del terreno, área construida, estratificación, mejoras en el predio, liquidación del impuesto y su situación financiera con el Municipio (estado de cuenta, intereses por mora, etc); para esta medida es necesario que cada usuario tenga un código único (por ejemplo la cédula o Nit) que le permita acceder a la información correspondiente.

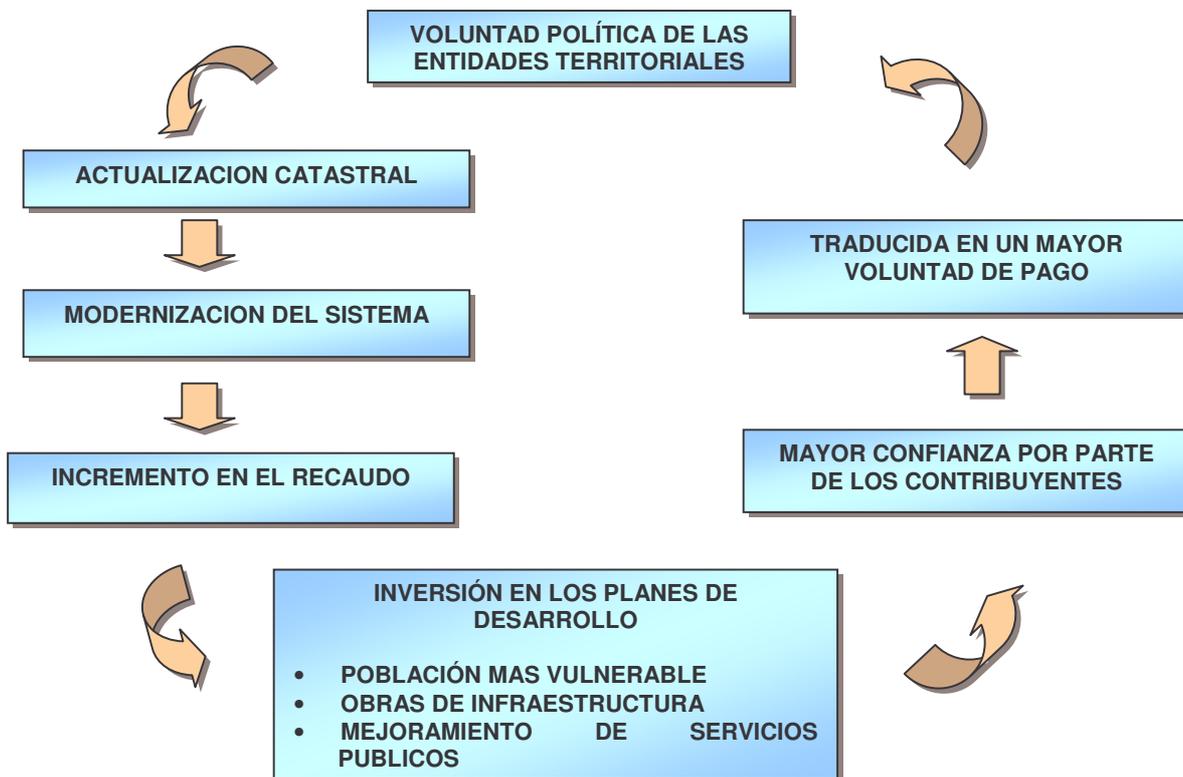
Este mecanismo generaría descongestión en las oficinas tanto de la Alcaldía como del IGAC y además les daría mayor confiabilidad a los usuarios puesto que sabrían de primera mano lo que sucede con sus predios y mayor transparencia en la gestión de la entidad territorial; además se podría utilizar no sólo para consulta sino también para facilitar el pago y hacerlo más eficiente.

#### **6.4 MAYOR CONTROL**

Se debe contar con una póliza de responsabilidad al administrador del sistema que le permita salvaguardar la información ante imprevistos como incendios, robos, etc. y garantizar mayor efectividad en el control por parte de la Contraloría Municipal, la Fiscalía y demás entidades encargadas de la veeduría de los recursos municipales.

## 6.5 RESULTADOS

*Gráfica 40. Ciclo Virtuoso del Impuesto Predial.*



Fuente: La presente investigación.

En síntesis si se tiene una verdadera voluntad política para llevar a cabo el proceso de actualización catastral por parte de la Alcaldía Municipal, el IGAC, Concejo Municipal y demás entidades relacionadas frente al tema del Impuesto Predial, y si complementariamente se logra modernizar el sistema de las bases de datos e implementar otras medidas tecnológicas que hagan más eficiente la labor de gestión y cobro del impuesto, puede conducir a un incremento en el recaudo.

El recaudo del Impuesto Predial debe destinarse a financiar los planes de Desarrollo Municipal, atendiendo primordialmente a los estratos más bajos contemplando las necesidades de servicios básicos, y desarrollando proyectos de infraestructura para la ciudad. De esta manera la sociedad verá compensado su esfuerzo tributario, haciendo que la confianza en la Administración mejore de tal manera que haya una mayor disposición a pagar, convirtiéndose en un círculo virtuoso.

## 7. CONCLUSIONES

- La importancia del Impuesto Predial, radica en su finalidad fiscal como financiador de las obras de inversión pública y en su finalidad extrafiscal en función social de la propiedad, como instrumento racionalizador del uso de la tierra, facilitador de su acceso y controlador de su especulación.
- En Colombia, los impuestos municipales han sido más dinámicos que los departamentales, en efecto, los primeros han crecido a una tasa histórica real promedio de 8.5% entre 1984 y 2003, mientras que los segundos lo han hecho a una tasa de 2.1%. Además los impuestos municipales tienen la posibilidad de ser mejor controlados por los gobiernos locales que los departamentales, los cuales han sido históricamente inflexibles, de baja maniobrabilidad y con mayor exposición a los choques de la economía y a las recesiones.
- En Colombia, los impuestos más importantes han sido el predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina, los cuales han pesado en conjunto casi el 90% del recaudo agregado municipal, siendo el impuesto predial la segunda fuente de financiamiento municipal.
- El ingreso fiscal por habitante para el Municipio de Pasto, se ha incrementado en 140% durante el período con una variación anual promedio de 65.74% y el esfuerzo tributario por habitante en 112%. Esto refleja que la situación fiscal para los habitantes del Municipio mejoró significativamente y se nota el gran esfuerzo de los habitantes del Municipio por contribuir con los tributos municipales.
- Respecto a las fuentes de financiación con las que cuenta el Municipio, se tuvo que para 2006, los recursos de transferencias continuaban siendo la principal fuente de financiamiento, seguido de los recaudos tributarios con el 16%. Estos han tenido un comportamiento creciente durante el período de análisis, así entonces el recaudo creció 111% de 2001 a 2006 en términos reales y la tasa de crecimiento promedio anual fue de 17%, lo cual quiere decir que el esfuerzo tributario ha evolucionado de manera satisfactoria.
- La capacidad de los ingresos tributarios para financiar los gastos de funcionamiento del Municipio fue en promedio de 144%, es decir que por cada \$100 pesos que recibió el Municipio por concepto de impuestos se podrían haber cubierto en su totalidad los gastos de funcionamiento de la entidad territorial y además generar un excedente de \$ 44.

- El impuesto predial, es uno de los tributos más significativos a nivel municipal, ya que representa el 31% de los ingresos tributarios, le sigue la sobretasa a la gasolina con el 30% y el impuesto de industria y comercio con el 26%. Para el período 2001 a 2006, el recaudo del impuesto predial creció en términos reales un 20.5% mientras que la tasa promedio de crecimiento anual fue de 5.13%.
- El mejoramiento del recaudo predial durante los últimos años se debe fundamentalmente al fortalecimiento de la cultura de pago ciudadana puesto que se ha recuperado la confianza en la destinación del impuesto y por las obras de infraestructura adelantadas en la ciudad en los últimos años, superando así las metas de recaudo establecidas para cada vigencia.
- Para el Municipio, la eficiencia en el recaudo tributario del impuesto predial fue en promedio de 50.63%, es decir que por cada \$100 pesos que recibió el Municipio por concepto de impuesto predial se podrían cubrir \$50 de los gastos de funcionamiento de la entidad territorial. De esta manera se corrobora la importancia que tiene el impuesto predial dentro de los ingresos tributarios, puesto que sólo este impuesto es capaz de generar el 50% de los recursos necesarios para el funcionamiento de la entidad.
- Para Pasto, el número de predios en el año 2006 ascendió a 104.866, incrementándose en más de doce mil desde el año 2001, lo que demuestra un mayor dinamismo de la construcción en la ciudad y que representó un recaudo por predio de \$87.964. En cuanto al total de los avalúos ascendió a \$1,6 billones de pesos en el año 2006, que comparado con año 2001 creció en un 59%. El 96.5% lo representó el avalúo urbano y el 3.5% el avalúo rural.
- En 2006, un predio estaba avaluado en promedio en \$16.148.161, los predios urbanos en \$20.130.258 y los rurales en \$2.477.862. El menor avalúo rural es explicado al atraso en el desarrollo y en las mejoras de los predios, a la menor área de construcción comparada con la zona urbana y a la falta de actualización catastral.
- En cuanto al sector urbano de Pasto, se puede decir que existe correspondencia entre el nivel del estrato socioeconómico y los avalúos; esto no quiere decir que no existan ciertas excepciones en algunos casos, donde en sectores de estratos altos tengan menores avalúos que en los estratos más bajo, en estos se encontró que existe una mayor diferencia entre los avalúos del sector rural comparado con el urbano.
- Se evidenció que el 91% de los predios de la zona urbana se encuentra en un rango de avalúos entre \$1 y \$100 millones y el 87% de los avalúos de la zona rural no supera los \$5 millones de avalúo catastral. Corroborando así, que en la zona rural se encuentran los menores avalúos. La evidente desactualización de

los predios rurales, implica la existencia de un importante potencial para el impuesto predial. Algunas de las razones que explican el menor dinamismo de la actividad catastral y del impuesto predial en la zona rural pueden ser la presencia de condiciones de carácter técnico, político y de gestión pública que obstaculiza la actualización de los predios rurales.

- Con el proceso de Actualización Catastral para el área urbana de la ciudad de Pasto por parte del IGAC, el cual entró en vigencia año 2004, se mejoraron aspectos como: la actualización de las bases de datos catastrales, información de las cuencas hidrográficas, políticas de vivienda de interés social y políticas de protección de tierras para desplazados, reconocimiento del perímetro urbano, planificación de la ciudad y estratificación.
- El avalúo predial en Pasto representa aproximadamente un 40% del valor comercial, lo que impide que se refleje con exactitud el valor de mercado de los predios, generándose por lo tanto una subvaloración de los mismos y una dicotomía alrededor del mismo, dando lugar a la especulación en el mercado inmobiliario.
- Actualmente, existe un estimativo de desactualización en la zona urbana de 3.000 predios por ser construcciones nuevas, los cuales aún no se encuentran en las bases de datos del IGAC, ya que este organismo y la Alcaldía Municipal no cuentan con un convenio que permita poner al día estos predios.
- La zona rural presenta un rezago de actualización de doce años, debido a la falta de voluntad por parte de la administración municipal puesto que el costo político en la zona rural es muy alto, además de la falta de recursos para llevar a cabo este proceso ya que el monto estimado es de \$600 millones de pesos y porque realizar una actualización catastral en la zona rural traería consigo un impacto económico muy fuerte en las familias.
- Se encontró que en Pasto, sólo diez propietarios son poseedores de 5 predios cuya superficie supera las 500 hectáreas, mientras que 18.298 propietarios tienen 14.417 predios menores de una hectárea. Esto muestra la gran concentración y subdivisión de la tierra, lo que hace que el campo agrícola se base en minifundios y micro minifundios que no permiten obtener una mejor rentabilidad del suelo.
- Alrededor del 2.8% de las propiedades se encuentra exento de pago del impuesto predial, ya porque se trate de entidades religiosas o establecimientos sin fines de lucro, entre otros. Su avalúo representa el 10.8% del avalúo total de Pasto.

- La recuperación de la cartera morosa llegó a un 47% del total en 2006, presentando un comportamiento positivo en los últimos años que ha incidido en gran parte en los resultados que se dan en el total de ingresos por Impuesto Predial. Resultados que se deben principalmente al fortalecimiento de las acciones como la optimización en la identificación de las acreencias a favor del ente territorial, el cobro persuasivo y en especial el cobro coactivo, con la contratación de abogados externos, para que las obligaciones que presentan morosidad sean efectivamente recaudadas.
- Se concluye que en la administración del impuesto Predial han existido ciertos problemas relacionados con: fraudes en el proceso de recaudo, inseguridad del centro de procesamiento de datos, predios que no cuentan con su respectiva dirección y cédula, inexistencia de un registro histórico de los predios y de registro por zonas tanto urbana como rural, e inconsistencias entre las bases de datos sobre los avalúos que maneja el IGAC y la Alcaldía Municipal, entre otros.
- Teniendo en cuenta que el IGAC realizó una estimación indicando que por cada \$1 destinado al proceso de actualización catastral, se recuperarían \$3, en el año en el cual entre en vigencia la actualización, lo cual representaría un importante potencial para el mejoramiento del recaudo predial. Conforme a este resultado y bajo el supuesto de que el Municipio actualice sus bases catastrales rurales incurriendo en los costos estimados, se concluye que el recaudo se incrementaría en \$2.491 millones, conllevando a un recaudo potencial de \$14.717 millones, en términos corrientes, es decir un 20.37% más de lo recaudado en 2006.
- Teniendo en cuenta que el bajo nivel de avalúo de los predios rurales y la desactualización de los mismos, incide negativamente en el total de los avalúos de Pasto lo que conduce a que el recaudo no esté cercano a su potencial, que conlleva a una tarifa efectiva de tan sólo 5.47 por mil, la cual se acerca más al rango mínimo que al máximo de las tarifas nominales, se estimó que un incremento de 1 por mil en la tarifa incrementaría el recaudo en \$1.690 millones, es decir un 18.32% más, el recaudo por predio lo haría en \$16.116 y el recaudo predial per cápita en \$4.354.

## 8. RECOMENDACIONES

- Es necesario que las fuentes propias de recursos tributarios aseguren un crecimiento que les permita a los entes territoriales ser menos dependientes de las transferencias que les tiene que hacer el Gobierno Nacional para invertir en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y así puedan elevar los niveles de cobertura de esos servicios y mejorar el bienestar de la población.
- Se vuelve indispensable fortalecer la capacidad del Municipio para actuar y decidir, a través de la instrumentación de nuevas y mejores prácticas administrativas. Una de las formas para fortalecerlo es mediante el impuesto predial, puesto que, como se ha mencionado, este es un recurso de gran importancia para la autofinanciación de los programas de inversión local.
- Los denominados “lotes de engorde”, que se mantienen por sus propietarios por razones de valorización, dan lugar a la especulación en el mercado inmobiliario. Por lo anterior estos lotes deben tener un rango de tarifas superior a los demás criterios. Según la ley estos lotes pueden alcanzar una tarifa máxima de 33 por mil, sin embargo el Estatuto Tributario Municipal establece tarifas máximas del 16 por mil, por lo tanto es posible obtener un potencial de recaudo por predial, incrementando la tarifa. Además, en el ámbito rural permitiría castigar estos predios lo que incrementaría la oferta de suelos aptos para la agricultura a medianos y pequeños productores.
- Teniendo en cuenta que existen 2.983 predios exentos, se considera pertinente realizar un análisis más detallado que permita justificar realmente su existencia; no obstante, esto no significa que se excluyan ciertas exenciones que posibiliten un incremento de la inversión, fortalecimiento del sector agrícola, la industria o de instituciones que cumplan con fines no lucrativos que beneficien realmente a la sociedad.
- Luego de examinar algunas alternativas para aprovechar las potencialidades del impuesto predial, se puede afirmar que la opción más viable y que puede arrojar mejores resultados en cuanto al recaudo del impuesto, es la de actualizar los predios que superen los períodos establecidos por la ley. De esta manera, se evitarían mayores costos y un impacto económico fuerte en el ingreso familiar, así mismo facilitaría los esquemas de ordenamiento territorial, los procesos de estratificación socioeconómica, la titulación de predios, la delimitación del perímetro urbano, los procesos de adjudicación de vivienda de interés social, entre otros aspectos.

- Se hace necesario que la actualización catastral acerque los avalúos a los valores comerciales de los bienes inmuebles y, por esta vía, establecer una base gravable que corresponda con el verdadero nivel de riqueza de los contribuyentes en Pasto, para evitar la especulación inmobiliaria. Una vez realizado este proceso, lo más conveniente es congelar las tarifas nominales para el año en que entren en vigencia o incrementar progresivamente el valor de los avalúos, con el fin de evitar un drástico incremento del monto a pagar por los contribuyentes.
- El proceso de actualización catastral debe estar acompañado de un trabajo de concientización de la población acerca de los beneficios que trae el impuesto predial para el desarrollo y el bienestar local y además se deben dar a conocer los perjuicios de un amplio rezago en la actualización.
- Los ahorros constituyen una alternativa para que el Municipio autofinancie los costos de Actualización, de esta manera evitaría endeudarse. De no ser viable la alternativa de autofinanciación, se deben considerar convenios con la Gobernación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Corponariño, entre otras entidades nacionales e internacionales. Además se puede recurrir al crédito de FONADE y a los recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Es de suma importancia que los gobernantes garanticen la transparencia en la administración de los recursos y en la delegación de funcionarios competentes. Así mismo que haya una mejor gestión del Concejo Municipal, quien establece las tarifas. Lo anterior, para que se pueda liquidar el impuesto sin las presiones que ejercen los propietarios de las tierras sobre los concejales. Esto acompañado de una mayor efectividad en el control por parte de las entidades encargadas de la veeduría de los recursos municipales.
- El recaudo del Impuesto Predial debe destinarse a financiar los planes de Desarrollo Municipal, atendiendo primordialmente a los estratos más bajos contemplando las necesidades de servicios básicos y desarrollando proyectos de infraestructura para la ciudad. De esta manera la sociedad verá compensado su esfuerzo tributario, haciendo que la confianza en la Administración mejore de tal manera que haya una mayor disposición a pagar, convirtiéndose en un círculo virtuoso.
- Es conveniente que la Alcaldía y el IGAC realicen un convenio de cooperación para que las actualizaciones de los predios que han sufrido mutaciones puedan procesarse de manera ágil. Esto permitirá el fortalecimiento del proceso de conservación dinámica establecido para tal fin y obtener una información real y confiable de los avalúos del Municipio de Pasto, tanto en el ámbito rural como urbano.

- Se recomienda crear un sistema informático propio, que le permita al Municipio acceder a tecnologías de punta para que la información que se maneja actualmente sea confiable, oportuna y de fácil control y además facilite actualizar periódicamente el valor de los bienes inmuebles y obtener información histórica de las actualizaciones de los predios. Sería importante que los predios que ya no existen, se proceda a anularlos definitivamente y así mantener depurada la base de datos. Igualmente que el recaudo se pueda obtener por zonas, tanto urbana como rural.
- Como medida complementaria a la anterior se debe implementar el uso de Internet, como medio para que los usuarios tengan información detallada acerca del avalúo de sus predios, este mecanismo generaría descongestión en las oficinas y además les daría mayor confiabilidad a los usuarios puesto que sabrían de primera mano lo que sucede con sus predios y mayor transparencia en la gestión de la entidad territorial; además se podría utilizar no sólo para consulta sino también para facilitar el pago y hacerlo más eficiente.

## BIBLIOGRAFÍA

ALALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Estatuto Tributario. Pasto: 30 de Diciembre de 2004.

BARON, Juan David; PÉREZ, Gerson Javier; ROWLAND, Peter. Consideraciones para una Política Económica Regional en Colombia. Bogotá: Banrep, Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. 2004.

CAMARA DE COMERCIO DE PASTO. Observatorio Económico. Pasto: CCIO. I semestre 2006.

CARDENAS SANTAMARIA, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana.

CLAVIJO, Sergio. Política Fiscal y Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Economía.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Semestral de Finanzas Públicas territoriales 2004. Medellín: Banrep. (julio 2005); p.7.

----- CONPES. Reajuste de los Avalúos catastrales. 2007

----- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. Bogotá: DNP. 2004. p. 65.

----- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Manual de Reconocimiento Predial. Bogotá: IGAC, 1997.

CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO. Acuerdo No. 030. Pasto: 2 de Diciembre de 2005.

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PASTO. Informe sobre la Viabilidad Financiera del Municipio de Pasto. Pasto: Contraloría, 30 de junio de 2006.

----- . Informe Fiscal, Financiero y de Gestión. Pasto: Contraloría, 2003.p.17.  
CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas. Bogotá: Ediciones Lerner, 1968.

DORNBUSH, Rudiger; FISCHER Stanley. Macroeconomía. Mc Graw Hill. Octava Edición, 2003.

GROVES, Harold M. Finanzas Públicas. México: Editorial F Trillas. S.A., 1968.

IREGUI B, Ana María; MELO B, Ligia; RAMOS F, Jorge. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos,2003.

JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Hacienda Pública, Sexta edición. Bogotá: Editorial Voluntad, 1960.

KALMANOVITZ, Salomón. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. En: Borradores de Economía. Bogotá. no. 12; 1999.

KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

LORA, Eduardo; OCAMPO, José Antonio. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Tercera Edición. Bogotá: Tercer Mundo. S.A, 1994.

LOW MURTRA, Enrique. Teoría Fiscal. Tercera Edición. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 1996.

MORA OVIEDO, Sandra Patricia; CALVAHE CABRERA, John Jairo. Incidencia de la Descentralización en el Municipio de Pasto durante el período 1985-2005. Pasto: UDENAR, 2007.

MORENO CASTILLO, Adriana y JIMENEZ DELGADO, Pilar. Incidencia Socioeconómica del Gravamen del impuesto predial sobre las Actividades Comercial y Productiva en el municipio de Pasto en el período 1991-1995. Pasto: UDENAR, 1997.

MORENO OSPINA, Carlos. Finanzas municipales y Ajuste Fiscal., Instituto de Investigaciones. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública

MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. Hacienda pública: Teórica y aplicada. Quinta edición. Mc Graw-Hill., 1992.

OSCAR ALVIAR, Ramírez. Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Bogota: Editorial Temis, 1985.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Sexta Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

RICARDO, David. Principios de Economía Política y Tributación. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

SMITH, Adam. Indagación acerca de la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones. Segunda Edición. Madrid: Editorial Aguilar, 1961.

STUART MILL, John. Principios de Economía Política. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.

WIESNER DURÁN, Eduardo. Colombia, descentralización y federalismo fiscal. Bogotá: DNP, 1992.

----- . Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe Final de la Misión. Bogotá: DNP, 6 de julio de 1981.

## NETGRAFÍA

[www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

[www.contralorianacional.gov.co](http://www.contralorianacional.gov.co)

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

[www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)

[www.fonade.gov.co](http://www.fonade.gov.co)

**ANEXO A. FORMATO DE ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS  
ALCALDÍA Y CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA**

**El objetivo de la presente entrevista, es la de obtener información sobre el avalúo y el recaudo del impuesto predial en San Juan de Pasto, durante el periodo 2001 - 2006. La información que se obtenga será de carácter reservado y solo se utilizará para desarrollar un proyecto de investigación.**

**Nombre:** \_\_\_\_\_  
**Cargo:** \_\_\_\_\_

1. Que comportamiento presentó el impuesto predial durante el período 2001-2006 y que razones lo explican?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. Considera usted que el proceso de recaudo del impuesto predial está siendo manejado correctamente?

a. Si, No, porque?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Considera adecuadas las tarifas que anualmente se aplican en el Municipio de Pasto por concepto de impuesto predial?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. El pago que realizan los contribuyentes del impuesto predial se debe a:

\*iniciativa propia

\*acción coactiva

Por qué? \_\_\_\_\_

---

---

---

5.Cuál es el grado de evasión del impuesto en la ciudad de Pasto y las razones que lo justifican?

---

---

---

---

6. Qué consecuencias trae la evasión del impuesto predial?

---

---

---

---

7. Cómo puede evitarse la evasión del impuesto predial?

---

---

---

---

8. Está de acuerdo con todas las exenciones y exoneraciones mencionadas en el Estatuto Tributario de Pasto?

Si  No

Porqué? \_\_\_\_\_

---

---

---

9. Cómo ha incidido el fenómeno del Volcán Galeras en el recaudo del impuesto predial?

---

---

---

---

10. Cree usted que hay plena correspondencia entre el avalúo catastral y el cobro del impuesto predial en Pasto?

---

---

---

11. Cree usted que hay plena correspondencia entre el cobro del impuesto predial y la estratificación socioeconómica en Pasto?

---

---

---

12. Cómo cree que afecta el pago del impuesto predial al ingreso de las familias en Pasto?

---

---

---

13. Qué políticas de alivio tributario han sido establecidos por el Concejo Municipal de Pasto durante el período 2001-2006?

---

---

---

14. Considera que el avalúo catastral debería ajustarse al avalúo comercial?

---

---

---

**ANEXO B. FORMATO DE ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS DE  
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA**

**El objetivo de la presente entrevista, es la de obtener información sobre el avalúo y el recaudo del impuesto predial en San Juan de Pasto, durante el periodo 2001 - 2006. La información que se obtenga será de carácter reservado y solo se utilizará para desarrollar un proyecto de investigación.**

**Nombre:** \_\_\_\_\_  
**Cargo:** \_\_\_\_\_

1. En que fecha se fundó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el Departamento de Nariño?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. En que año se realizó la última actualización catastral en la ciudad de Pasto tanto en la zona urbana como en la zona rural?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Cuál es el costo y los beneficios estimados de una actualización catastral en el sector rural?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. Que ventajas y desventajas trae consigo hacer una actualización catastral?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

---

5. Como han influido las obras de infraestructura en el avalúo catastral de los últimos años?

---

---

---

6. Como afecta el mercado inmobiliario al avalúo catastral?

---

---

---

7. Cómo ha incidido el fenómeno del Volcán Galeras en el recaudo del impuesto predial y en los avalúos?

---

---

---

8. Cree usted que hay plena correspondencia entre el avalúo catastral y el cobro del impuesto predial en Pasto?

---

---

---

9. Que elementos considera usted deben tenerse en cuenta para elaborar una correcta actualización catastral (urbana, rural) en Pasto?

---

---

---

10. Cuáles son los principales obstáculos para realizar una actualización catastral (urbana, rural) en Pasto?

---

---

---

---

11. Cree que se cometen algunos errores en el proceso de avalúo catastral?

---

---

---

12. Considera que el avalúo catastral debería ajustarse al avalúo comercial, por qué?

---

---

---

---

13. Cómo considera que se encuentra la ciudad de Pasto a nivel nacional, en el avalúo catastral?

---

---

---