



MACROPROCESO DE APOYO
PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO
DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL
REPOSITORIO INSTITUCIONAL

CÓDIGO: AAAR113
VERSIÓN: 3
VIGENCIA: 2017-11-16
PAGINA: 1 de 8

FECHA martes, 24 de julio de 2018

Señores
UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
BIBLIOTECA
Ciudad

UNIDAD REGIONAL Extensión Facativá

TIPO DE DOCUMENTO Trabajo De Grado

FACULTAD Ciencias Administrativas
Económicas y Contables

**NIVEL ACADÉMICO DE FORMACIÓN
O PROCESO** Pregrado

PROGRAMA ACADÉMICO Contaduría Pública

El Autor(Es):

APELLIDOS COMPLETOS	NOMBRES COMPLETOS	Nº DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
CALDERÓN TEUTA	MARIA PAULA	1.070.977.289

Diagonal 10 No. 20-29 Fusagasugá – Cundinamarca
Teléfono (0911) 5281483 Línea Gratuita 013000976900
www.ucundinamarca.edu.co E-mail: info@ucundinamarca.edu.co
NIT. 890 680 062-2

*Documento controlado por el Sistema de Gestión de la Calidad
Asegúrese que corresponde a la última versión consultando el Portal Institucional*



MACROPROCESO DE APOYO
 PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO
 DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL
 REPOSITORIO INSTITUCIONAL

CÓDIGO: AAAr113
 VERSIÓN: 3
 VIGENCIA: 2017-11-16
 PAGINA: 2 de 8

Director(Es) y/o Asesor(Es) del documento:

APPELLIDOS COMPLETOS	NOMBRES COMPLETOS
MARTINEZ ROLDÁN	DIEGO ARTURO

TÍTULO DEL DOCUMENTO
ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 2012 Y 2017.

SUBTÍTULO (Aplica solo para Tesis, Artículos Científicos, Disertaciones, Objetos Virtuales de Aprendizaje)

TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Aplica para Tesis/Trabajo de Grado/Pasantía
CONTADOR PUBLICO

AÑO DE EDICIÓN DEL DOCUMENTO	NÚMERO DE PAGINAS
24/07/2018	92p

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS (Usar 6 descriptores o palabras claves)	
ESPAÑOL	INGLÉS
1. GASTO TRIBUTARIO	1. TAX EXPENDITURE
2. IMPUESTO	2. TAX
3. IMPUESTO PREDIAL	3. PREDIAL TAX
4. POLÍTICA PÚBLICA	4. PUBLIC POLICY
5. INGRESO TRIBUTARIO	5. TAX INCOME
6. OBLIGACIÓN TRIBUTARIA	6. TAX OBLIGATION



RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS
(Máximo 250 palabras – 1530 caracteres, aplica para resumen en español)

El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha concentrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. 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 puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente el recaudo" (B., 2010).¹

En el artículo 317 de la Constitución Política se establece el impuesto predial, es adoptado por la Ley 44 de 1990, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, es la norma macro que reglamenta el impuesto predial en Colombia, provee herramientas administrativas a los entes territoriales, creando autonomía territorial con recursos propios, modificada por la Ley 242 de 1995 y los artículos 23 y 24 de la Ley 1450 de 2011. El estatuto de rentas para el municipio de Facatativá está reglamentado por el Acuerdo 013 de 2016, el cual es un instrumento que ordena el régimen Municipal en cuanto al fisco del municipio y encamina el recaudo del impuesto predial en su capítulo II.

En Colombia, la Ley 819 de 2003, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, establece un conjunto de normas de procesos y procedimientos en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia, que conducen a la administración de las Finanzas Públicas, tanto nacionales como territoriales, a una rendición de cuentas permanente sobre el monto y la utilización de los recursos públicos.

La ley antes citada establece la obligación de los Gobernadores o Alcaldes de presentar un informe que proyecte los ingresos y los gastos públicos en un horizonte de tres o más años plazo, de tal forma que los gobernantes locales tengan una visión de mediano plazo en su proceso de planeación del desarrollo regional para formular políticas públicas. Respecto de los gastos tributarios, se exige que este informe contenga una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.

¹ Iregui B., A., Melo B., L., & Ramos F., J. (2010). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *Revista de Economía del Rosario*



El Plan de Desarrollo "Recuperemos a Facatativá 2016 – 2019" reglamentado por el Acuerdo No. 06 de 3 de junio de 2016, el cual establece como metas de resultado un esfuerzo fiscal por medio del cual intenta "Incrementar el recaudo del impuesto predial como resultado de la actualización y conservación catastral para dar sostenibilidad financiera al municipio y el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo". No obstante el acuerdo anterior no estipula una política pública para el gasto tributario en el impuesto predial.

Por lo anterior, es necesario formular una metodología de medición y estimación de los gastos tributarios en el impuesto predial, la cual tendrá que ofrecer mecanismos para valorar el esquema del tributo desarrollando criterios de decisión, sobre la objetividad de la permanencia de los beneficios tributarios establecidos, con el fin de determinar que necesidades se están dejando de suplir por no percibir dicho ingreso.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Por medio del presente escrito autorizo (Autorizamos) a la Universidad de Cundinamarca para que, en desarrollo de la presente licencia de uso parcial, pueda ejercer sobre mí (nuestra) obra las atribuciones que se indican a continuación, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, la finalidad perseguida será facilitar, difundir y promover el aprendizaje, la enseñanza y la investigación.

En consecuencia, las atribuciones de usos temporales y parciales que por virtud de la presente licencia se autoriza a la Universidad de Cundinamarca, a los usuarios de la Biblioteca de la Universidad; así como a los usuarios de las redes, bases de datos y demás sitios web con los que la Universidad tenga perfeccionado una alianza, son: Marque con una "X":

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)		SI	NO
1.	La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer.	X	
2.	La comunicación pública por cualquier procedimiento o medio físico o electrónico, así como su puesta a disposición en Internet.	X	



**MACROPROCESO DE APOYO
 PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO
 DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL
 REPOSITORIO INSTITUCIONAL**

**CÓDIGO: AAAR113
 VERSIÓN: 3
 VIGENCIA: 2017-11-16
 PAGINA: 5 de 8**

3. La inclusión en bases de datos y en sitios web sean éstos onerosos o gratuitos, existiendo con ellos previa alianza perfeccionada con la Universidad de Cundinamarca para efectos de satisfacer los fines previstos. En este evento, tales sitios y sus usuarios tendrán las mismas facultades que las aquí concedidas con las mismas limitaciones y condiciones.	X	
4. La inclusión en el Repositorio Institucional.	x	

De acuerdo con la naturaleza del uso concedido, la presente licencia parcial se otorga a título gratuito por el máximo tiempo legal colombiano, con el propósito de que en dicho lapso mi (nuestra) obra sea explotada en las condiciones aquí estipuladas y para los fines indicados, respetando siempre la titularidad de los derechos patrimoniales y morales correspondientes, de acuerdo con los usos honrados, de manera proporcional y justificada a la finalidad perseguida, sin ánimo de lucro ni de comercialización.

Para el caso de las Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía, de manera complementaria, garantizo (garantizamos) en mi (nuestra) calidad de estudiante(s) y por ende autor(es) exclusivo(s), que la Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía en cuestión, es producto de mi (nuestra) plena autoría, de mi (nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi (nuestra) creación original particular y, por tanto, soy (somos) el(los) único(s) titular(es) de la misma. Además, aseguro (aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos de la Tesis o Trabajo de Grado es de mí (nuestra) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Universidad de Cundinamarca por tales aspectos.

Sin perjuicio de los usos y atribuciones otorgadas en virtud de este documento, continuaré (continuaremos) conservando los correspondientes derechos patrimoniales sin modificación o restricción alguna, puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación de los derechos patrimoniales derivados del régimen del Derecho de Autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. En consecuencia, la Universidad de Cundinamarca

está en la obligación de RESPETARLOS Y HACERLOS RESPETAR, para lo cual tomará las medidas correspondientes para garantizar su observancia.

NOTA: (Para Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía):

Información Confidencial:

Esta Tesis Trabajo de Grado o Pasantía, contiene información privilegiada, estratégica, secreta, confidencial y demás similar, o hace parte de la investigación que se adelanta y cuyos resultados finales no se han publicado.

SI ___ NO ___.

En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos), en carta adjunta tal situación con el fin de que se mantenga la restricción de acceso.

LICENCIA DE PUBLICACIÓN

Como titular(es) del derecho de autor, confiero(erimos) a la Universidad de Cundinamarca una licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integrará en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características:

- a) Estará vigente a partir de la fecha de inclusión en el repositorio, por un plazo de 5 años, que serán prorrogables indefinidamente por el tiempo que dure el derecho patrimonial del autor. El autor podrá dar por terminada la licencia solicitándolo a la Universidad por escrito. (Para el caso de los Recursos Educativos Digitales, la Licencia de Publicación será permanente).
- b) Autoriza a la Universidad de Cundinamarca a publicar la obra en formato y/o soporte digital, conociendo que, dado que se publica en Internet, por este hecho circula con un alcance mundial.
- c) Los titulares aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto, renuncian a recibir beneficio alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente licencia y de la licencia de uso con que se publica.
- d) El(Los) Autor(es), garantizo(amos) que el documento en cuestión, es producto de mi(nuestra) plena autoría, de mi(nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi (nuestra) creación original particular y, por tanto, soy(somos) el(los) único(s) titular(es) de la misma. Además, aseguro(aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales.



**MACROPROCESO DE APOYO
 PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO
 DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL
 REPOSITORIO INSTITUCIONAL**

**CÓDIGO: AAAR113
 VERSIÓN: 3
 VIGENCIA: 2017-11-16
 PAGINA: 7 de 8**

Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos es de mí (nuestro) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Universidad de Cundinamarca por tales aspectos.

e) En todo caso la Universidad de Cundinamarca se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del autor y la fecha de publicación.

f) Los titulares autorizan a la Universidad para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.

g) Los titulares aceptan que la Universidad de Cundinamarca pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.

h) Los titulares autorizan que la obra sea puesta a disposición del público en los términos autorizados en los literales anteriores bajo los límites definidos por la universidad en el "Manual del Repositorio Institucional AAAM003"

i) Para el caso de los Recursos Educativos Digitales producidos por la Oficina de Educación Virtual, sus contenidos de publicación se rigen bajo la Licencia Creative Commons Atribución- No comercial- Compartir Igual.



j) Para el caso de los Artículos Científicos y Revistas, sus contenidos se rigen bajo la Licencia Creative Commons Atribución- No comercial- Sin derivar.



Nota:

Si el documento se basa en un trabajo que ha sido patrocinado o apoyado por una entidad, con excepción de Universidad de Cundinamarca, los autores garantizan que se ha cumplido con los derechos y obligaciones requeridos por el respectivo contrato o acuerdo.

La obra que se integrará en el Repositorio Institucional, está en el(los) siguiente(s) archivo(s).

Nombre completo del Archivo Incluida su Extensión (Ej. PerezJuan2017.pdf)	Tipo de documento (ej. Texto, imagen, video, etc.)

MACROPROCESO DE APOYO
PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO
DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL
REPOSITORIO INSTITUCIONAL

CÓDIGO: AAAR113
VERSIÓN: 3
VIGENCIA: 2017-11-16
PAGINA: 8 de 8

1. Estimación del Gasto Tributario para el municipio de Facatativá.pdf	PDF
2.	
3.	
4.	

En constancia de lo anterior, Firmo (amos) el presente documento:

APELLIDOS Y NOMBRES COMPLETOS	FIRMA (autégrafa)
CALDERÓN TEUTA MARIA PAULA	

12.1.50

**ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL
MUNICIPIO DE FACATATIVÁ EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 2012 Y
2017.**

MARIA PAULA CALDERÓN TEUTA

**UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
CONTADURIA PÚBLICA
FACATATIVÁ
2018**

**ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL
MUNICIPIO DE FACATATIVÁ EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 2012 Y
2017.**

MARIA PAULA CALDERÓN TEUTA

MONOGRAFÍA PARA OPTAR EL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO

Asesor Académico

DIEGO ARTURO MARTÍNEZ ROLDÁN

Economista

UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES

CONTADURIA PÚBLICA

FACATATIVÁ

2018

Nota de Aceptación

DIEGO ARTURO MARTÍNEZ ROLDÁN
DIRECTOR

Por definir
JURADO 1

Por definir
JURADO 2

Facatativá, 22 de Mayo de 2018

Esta obra va dedicada a Dios por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía; a mis padres, forjadores de camino; a mi hermana por su apoyo incondicional y a mi maestro y tutor por su gran apoyo y motivación para la culminación de este proceso.

CONTENIDO

CONTENIDO.....	5
GLOSARIO	8
INTRODUCCIÓN.....	10
1. MARCO TEÓRICO	15
1.1. Antecedentes de la investigación.....	15
1.2. Bases Teóricas	16
1.3. Sistema de Variables	17
2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	19
2.1. Planteamiento Del Problema	19
2.2. Formulación del Problema	20
3. JUSTIFICACION	21
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	23
4.1. Objetivo General	23
4.2. Objetivos Específicos	23
5. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN.....	24
6. LIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
7. DISEÑO METODOLÓGICO	26
7.1. Tipo de investigación.....	26
7.2. Método de investigación.....	27
7.3. Estrategia De Recolección De La Información.....	27
7.4. Fuentes	28
7.5. Instrumentos	29
8. CONTEXTO NORMATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL Y LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	30
8.1. Normatividad a Nivel Nacional.....	30
8.1.1. Constitución Política de Colombia de 1991	30
8.1.2. Ley 14 de 1983, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones	32

8.1.3.	Decreto 1333 de 1986, Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal	33
8.1.4.	Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.....	34
8.1.5.	Ley 242 de 1995, Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones.....	39
8.1.6.	Ley 1819 de 2016, Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.	39
8.2.	Acuerdos Municipales y sus beneficios tributarios.....	41
8.2.1.	Acuerdo 025 de 2012, Por el cual se modifica el Acuerdo N° 029 de 2009 (estatuto tributario), y se dictan otras disposiciones en materia tributaria municipal.	42
8.2.2.	Decreto 223 de 2013, Por el cual se compilan las normas vigentes en materia tributaria y de rentas aplicables en el municipio de Facatativá	43
8.2.3.	Acuerdo 013 de 2016, Por medio del cual se expide el estatuto de rentas, se actualiza la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario, y el régimen sancionatorio del municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones.....	46
9.	INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL EN RELACIÓN AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	52
9.1.	Políticas públicas de las obligaciones tributarias	52
9.2.	Los gastos tributarios como políticas públicas.....	54
9.3.	Indicadores Fiscales.....	55
9.3.1.	Ingresos Corrientes / Ingresos Totales:.....	64
9.3.2.	Ingresos Tributarios / Ingresos Totales:.....	65
9.3.3.	Ingreso Predial Unificado / Ingresos Totales:	66
9.3.4.	Ingreso Predial Unificado / Ingresos Corrientes:	67
9.3.5.	Ingreso Predial Unificado /Ingresos Tributarios:	68
9.3.6.	Ingreso Predial Unificado / Ingresos Totales, Corrientes y Tributarios:	69
9.4.	Comportamiento del Recaudo en el Impuesto Predial Unificado	69
10.	MEDICIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO	72
10.1.	Definición del Gasto Tributario.....	72

10.2. Metodologías para Estimar el Costo de los Gastos Tributarios	75
10.3. Descuento por pronto pago en el Impuesto Predial	76
10.4. Relación del gasto tributario frente a los ingresos del municipio.....	78
10.5. Participación del Gasto tributario (GT) frente a los Ingresos Corrientes	79
10.6. Participación del Gasto tributario (GT) frente a los Ingresos Tributarios	80
10.7. Participación del Gasto tributario (GT) frente a los Ingresos No Tributarios	80
10.8. Gasto tributario frente a los rubros de los gastos de inversión municipales	81
10.9. Participación del gasto tributario frente al valor del gasto de deuda pública.....	83
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	84
12. BIBLIOGRAFÍA.....	88
13. LISTA DE TABLAS	91
14. LISTA DE GRÁFICAS.....	92

GLOSARIO

Deuda Pública: corresponde a las obligaciones financieras (bonos, préstamos) contraídas por el gobierno, a través de las cuales se compromete a pagar intereses y el préstamo original en ciertas fechas determinadas.

Economía: Ciencia que estudia los recursos, la creación de riqueza y la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, para satisfacer las necesidades humanas.

Fiscalización: su objetivo es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, actividad o programa que se fiscaliza.

Impuesto: es un tributo que se paga al estado para soportar los gastos públicos. Estos pagos obligatorios son exigidos tanto a personas físicas, como a personas jurídicas.

Impuesto Predial: es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicadas en un territorio específico y se genera por la existencia del predio.

Ingresos Corrientes: son aquellos recursos provenientes de la vía fiscal o por las operaciones que realizan las entidades del sector constituido por ingresos tributarios y no tributarios.

Ingresos Tributarios: son los ingresos que el Estado obtiene de personas naturales (como usted) y jurídicas (empresas, organizaciones); quienes de acuerdo a la ley están obligados a pagar impuestos.

Ingresos No Tributarios: son los ingresos generados por la venta de bienes y servicios; por ejemplo la construcción de canales de riego para el campo, por el cual la persona natural o jurídica debe pagar un impuesto.

Gasto Tributario: aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales, es una de las varias herramientas de que disponen los gobiernos para ejecutar sus políticas públicas.

Obligación Tributaria: es una relación jurídica en la que un contribuyente está obligado con el Estado, al pago de sumas de dinero de carácter obligatorio por la realización de alguna actividad que el Estado considera está gravada.

Política Pública: son los proyectos/actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad.

Presupuesto: es la estimación futura de las operaciones y los recursos de una entidad, el cual, es elaborado para obtener en un determinado periodo, los objetivos económicos y financieros propuestos.

INTRODUCCIÓN

En gran parte de las economías occidentales la producción y distribución de los bienes recae principalmente en el sector privado más que en público. No obstante, si bien la empresa privada trae consigo ventajas como la eficiente asignación de los recursos, lo cierto es que el Estado se ve obligado a intervenir en el mercado con el fin de atender los requerimientos de bienes públicos que no solventa la empresa privada, en servicios tales como la educación, la salud, la seguridad y el control de la moneda.

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia los ciudadanos tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad¹.

El principio básico de la tributación se encuentra en las razones del origen mismo del Estado. Para poder vivir en sociedad y obtener los beneficios que ello representa los ciudadanos crean una serie de instituciones y les entregan parte de su soberanía individual la que incluye un poder de coacción sobre cada uno de los miembros de dicha sociedad, en caso de que el individuo no respete las reglas establecidas socialmente con los mecanismos que la sociedad estableció.

No obstante la existencia y el funcionamiento de las instituciones que la sociedad creó para regularse y propiciar el bienestar general, requiere de recursos para poder cumplir con sus funciones, independientemente de la forma organizativa adoptada, el nivel de desarrollo alcanzado o la tendencia ideológica mayoritaria. Es por esto que el tributo constituye la fuente básica de financiación del Estado y es obligación de los miembros de la sociedad que lo conforman contribuir para la manutención de las cargas públicas.

¹ Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.

Esta contribución ha servido como fuente de financiación del estado y del gobierno, último de los cuales debe ejecutar planes de desarrollo y políticas públicas con dichos recursos. Por ende, los impuestos y su recaudo están condicionados por leyes que se han dispuesto para velar por su correcta destinación.

Los tributos en general cuentan con unos elementos básicos como lo son el sujeto activo, entendido con el nivel del Gobierno a favor del cual fue creado el tributo - Nación, Departamentos y Municipios; un sujeto pasivo, que es sobre quien recae la responsabilidad de pagar el tributo; unos hechos generadores, definidos como la circunstancia establecida en la Ley que hace que el ciudadano se convierta en sujeto pasivo; una base gravable aceptada como el monto económico sobre el que se liquida la obligación tributaria y; unas tarifas, que es el porcentaje que determina el impuesto a pagar por el contribuyente².

El artículo 363 de la Constitución establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad y, que en ningún caso el sistema puede ser retroactivo en su disposición ni en su aplicación.

Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-397/11 estableció que el principio de equidad tributaria es una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual.

Respecto al principio de progresividad tributaria dispuso que los tributos graven de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical).

² Biblioteca de las Finanzas Municipales (2007). Herramientas para la gestión tributaria de los municipios. Bogotá.

En lo atiente al principio de eficiencia, consideró que —resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo).³

Ahora bien, los municipios y los departamentos tienen autonomía y descentralización presupuestal según lo establecido en la Constitución Política de 1991, es por ello que los entes territoriales están en capacidad de gestionar el recaudo de sus tributos.

La Ley 14 de 1983 materializa la autonomía de los entes territoriales y la capacidad de auto gestionar los recursos propios del ente.

La autonomía fiscal de la cual gozan los entes territoriales les permite —adoptar, desarrollar e imponer, a través de los actos administrativos correspondientes, los tributos que previamente han sido creados por el Congreso de la República. Lo anterior no excluye la creación de importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley, de acuerdo con el principio de legalidad y el artículo 150 constitucional, numeral 12, el cual señala que es función de la ley —establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales. Igualmente, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales podrán decretar o votar contribuciones o tributos locales de acuerdo con la ley (y en consonancia con la misma Constitución, artículos 300 -numeral 4-, 313 -numeral 4- y 338).⁴

³ Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia C-397 Bogotá

⁴ Cruz, J.P. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992 2012. Revista Summa Luris, 20.

Por su parte, los gobiernos locales a través de su gestión de los recursos optan por medidas como otorgar beneficios tributarios a los contribuyentes para así lograr una recaudación de los impuestos más pronta y efectiva.

Es acá donde surge el concepto de gastos tributarios, entendidos como aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales. Ésta es una de las varias herramientas de que disponen los gobiernos para ejecutar sus políticas públicas. Su finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. Tal variable también ha sido denominada “renuncia tributaria”, “aludiendo al hecho de que por esta vía el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.”⁵

Por lo anterior, el gasto tributario corresponde a —una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia— o —como aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales, es una de las varias herramientas de que disponen los gobiernos para ejecutar sus políticas públicas.

Su finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se suele llamar a esta variable —renuncia tributaria—, aludiendo al hecho de que por esta vía el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.

Es por ello que se hace necesario y relevante hacer una estimación de los gastos tributarios en que incurren los entes territoriales para lograr la recaudación efectiva

⁵ Luiz Villela, A. L. (12 de 2009). Gastos Tributarios: La reforma pendiente. Recuperado el 30 de 08 de 2017. De <http://www.cepal.org>:
De http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiz_villela_gtlareformapendiente.pdf

de sus tributos, el impacto que dichos gastos tienen frente a los ingresos municipales y el comportamiento de los mismos a través de los años.

En el presente trabajo se plasmará en el primer capítulo todo lo concerniente con la normatividad aplicada al Impuesto Predial unificado (IPU) en el Municipio de Facatativá Cundinamarca partiendo de una visión nacional hasta llegar a las normas territoriales que lo regulan.

En el segundo capítulo se estudiarán cifras y el comportamiento tanto del impuesto como de los descuentos concedidos en el IPU, desde el año 2012 hasta el 2017. Se mostrará el Índice de desempeño Fiscal de Facatativá para los años comprendidos entre 2012 y 2015 (último periodo reportado por el DNP), con sus respectivas gráficas correspondientes al comportamiento del IPU frente a los diversos rubros de los ingresos percibidos por el municipio, y el comportamiento de los descuentos concedidos en el IPU frente al recaudo final del mismo.

Por último, se presentará un análisis del impacto fiscal de los gastos tributarios en que incurrió el Municipio de Facatativá Cundinamarca por concepto de pronto pago en el IPU. De esta manera se logrará hacer una estimación del gasto tributario en el Municipio de Facatativá respecto a los descuentos por pronto pago en el IPU, un análisis del impacto fiscal que este tipo de gastos puede tener en el municipio y se establecerá la objetividad de la permanencia de los beneficios tributarios establecidos, con el fin de determinar que necesidades se están dejando de suplir por no percibir dicho ingreso.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de la investigación

A principios de los años sesenta, surge el concepto del gasto tributario (GT) en Alemania y Estos Unidos, dichos países fueron los pioneros en establecer un presupuesto sobre el GT, así como lo hacían con el presupuesto para administrar los recursos y otros gastos. Alrededor de los años ochenta, algunos países en desarrollo y los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tomaron su ejemplo ejecutando dicho proyección en materia de política fiscal.

(Luiz Villela, 2009), establece que por una mayor claridad en este tipo de concesiones y la tendencia que tiene el entorno internacional a usar este tipo de herramientas públicas para atraer inversionistas, se extiende la importancia que tiene el tratamiento de la estimación del GT en diferentes países. El Fondo Monetario Internacional dispuso un Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal, a finales del siglo XX, que en conjunto de los conceptos de la OCDE sobre gastos tributarios, favoreció a popularización de las nuevas prácticas en temas como las concesiones tributarias.

No obstante, tanto en Colombia como países en desarrollo, el GT no ha sido un tema muy experimentado por la falta de técnicas y métodos que permitan analizar el trasfondo de su implementación en las políticas de orden público, a fin que no solo se permitan hacer esta clase de incentivos para lograr un efectivo recaudo del impuesto, si no que vayan más allá, convirtiéndose en un instrumento primordial en la evolución tributaria, y en renovación de un sistema de política fiscal eficiente.

Los impuestos territoriales más notables son el predial, el de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina. Según (Iregui, 2004), en un estudio que realiza, los

municipios tienen una capacidad tributaria significativa en predial, donde no se necesita un acuerdo legislativo exhaustivo sobre la base y la tarifa del Impuesto predial, señala también, que el recaudo del mismo podría incrementar si la administración local se esfuerza por realizar las actualizaciones catastrales pertinentes, si se hace un ajuste tarifario y se reduce la brecha tarifaria nominal.

1.2. Bases Teóricas

Según el estudio realizado por (Iregui, 2004), el impuesto predial “ha constituido uno de los temas de investigación más importantes dentro del área de las finanzas públicas locales, por su importancia como fuente de financiación municipal y su impacto sobre diferentes agentes económicos. La literatura sobre este tema se concentra principalmente en la incidencia del gravamen y en menor medida en los determinantes de la base y de la tarifa del impuesto. Respecto a la incidencia del gravamen, se pueden distinguir tres enfoques, que en general se diferencian por la forma en que la carga del impuesto recae sobre los agentes económicos”.

El cuanto al primer enfoque, el autor establece, que “el impuesto recae sobre los dueños de factores inmóviles como las edificaciones y los terrenos, trasladándose completamente a los consumidores en forma de precios más altos de la vivienda”, sobre el segundo enfoque hace referencia, a que “el impuesto recae sobre los dueños del capital, asumiendo que el acervo de capital es fijo y que todas las localidades escogen la misma tasa impositiva”, y en cuanto al tercer y último enfoque es considerado por el autor que, “el impuesto a la propiedad puede ser visto más como un precio o una tasa por los bienes públicos recibidos y no como un tributo”

Cabe aclarar las observaciones y desafíos que estipula (Luiz Villela, 2009) sobre el estudio del GT, el cual se entiende como aquella percepción del fisco que se deja de recaudar en pro de otorgar beneficios tributarios, donde la observación inicial sostiene la magnitud de la implementación de políticas de GT en diferentes países, especialmente en América Latina, la segunda observación hace perseverancia en la transparencia del gasto en general, refiriéndose que se debe tener la misma importancia en los gastos tributarios como en los gastos directos y la última observación hace referencia a la falta de evaluación en los resultados de implementar un beneficio por medio del gasto tributario.

1.3. Sistema de Variables

Existen variables que naturalmente pueden afectar el tema en estudio, las cuales no son obligatoriamente sujetas a evaluación para el desarrollo de una investigación. Las desventajas de los gastos tributarios, se convierten en variables que no son sujetos de estudio, pero que indirectamente afectan el desarrollo de la investigación de acuerdo a los incentivos tributarios por medio de una herramienta pública.

Según (SURREY, 1970), uno de los precursores en la discusión del tema, menciona ciertas desventajas de las concesiones tributarias en relación con los subsidios directos cuando se trata de implementar una política pública así: los incentivos tributarios son regresivos por naturaleza, generan ganancias inesperadas, son más difíciles de administrar y controlar, distorsionan las decisiones de los mercados, y por último obligan a mantener elevadas las tasas.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1. Planteamiento Del Problema

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Los gastos tributarios, entendidos como aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales, es una de las varias herramientas de que disponen los gobiernos para ejecutar sus políticas públicas. Su finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se suele llamar a esta variable “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.” (CEPAL, 2008)

Con el fin de atender la necesidad de una política pública, el estado crea el gasto tributario otorgado en este caso, a un impuesto municipal como lo es el predial unificado y la no existencia de estudios para tomar decisiones de política pública, genera en el municipio una involución en materia de mejorar la progresividad del sistema tributario, dejando de lado la eficiencia en la estructura tributaria.

No obstante, la Universidad de Cundinamarca implemento para el año 2017 una línea de investigación con un trabajo de monografía sobre el contexto fiscalizador, sin embargo, el municipio no cuenta con estudios previos sobre el gasto tributario para tomar decisiones de política pública relacionada con el impuesto predial.

(Sánchez Cubides, 2012), expresa que con respecto a los objetivos de las entidades territoriales deben propender por proveer bienes y servicios públicos a la comunidad, pero debido a la escasez de recursos es necesario priorizar

necesidades para lo cual se cuenta con los instrumentos de la elección pública; asignar de manera eficiente los recursos económicos.

Ya que en el contexto de una situación fiscal nacional y territorial insostenible desde mediados de la década de los años 90, la Ley 617 de 2000 se constituyó en una de las decisiones de política fiscal territorial más importantes del último tiempo en Colombia. A través de ésta se buscaba que los gobiernos centrales territoriales impusieran un límite a sus gastos de funcionamiento vinculando su evolución en función del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación. (Restrepo y Álvarez, 2005, p. 2).

2.2. Formulación del Problema

¿Cuál el gasto tributario del impuesto predial en el municipio de Facatativá Cundinamarca en el periodo comprendido entre el año 2012 y el 2017?

3. JUSTIFICACION

EL impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. “En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha concentrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. 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 puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente el recaudo” (B., 2010).⁶

En el artículo 317 de la Constitución Política se establece el impuesto predial, es adoptado por la Ley 44 de 1990, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, es la norma macro que reglamenta el impuesto predial en Colombia, provee herramientas administrativas a los entes territoriales, creando autonomía territorial con recursos propios, modificada por la Ley 242 de 1995 y los artículos 23 y 24 de la Ley 1450 de 2011. El estatuto de rentas para el municipio de Facatativá está reglamentado por el Acuerdo 013 de 2016, el cual es un instrumento que ordena el régimen Municipal en cuanto al fisco del municipio y encamina el recaudo del impuesto predial en su capítulo II.

En Colombia, la Ley 819 de 2003, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, establece un conjunto de normas de procesos y procedimientos en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia, que conducen a la administración de las Finanzas Públicas, tanto nacionales como territoriales, a una rendición de cuentas permanente sobre el monto y la utilización de los recursos públicos.

La ley antes citada establece la obligación de los Gobernadores o Alcaldes de presentar un informe que proyecte los ingresos y los gastos públicos en un

⁶ Iregui B., A., Melo B., L., & Ramos F., J. (2010). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. Revista de Economía del Rosario

horizonte de tres o más años plazo, de tal forma que los gobernantes locales tengan una visión de mediano plazo en su proceso de planeación del desarrollo regional para formular políticas públicas. Respecto de los gastos tributarios, se exige que este informe contenga una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.

El Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016 – 2019” reglamentado por el Acuerdo No. 06 de 3 de junio de 2016, el cual establece como metas de resultado un esfuerzo fiscal por medio del cual intenta “Incrementar el recaudo del impuesto predial como resultado de la actualización y conservación catastral para dar sostenibilidad financiera al municipio y el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo”. No obstante el acuerdo anterior no estipula una política pública para el gasto tributario en el impuesto predial.

Por lo anterior, es necesario formular una metodología de medición y estimación de los gastos tributarios en el impuesto predial, la cual tendrá que ofrecer mecanismos para valorar el esquema del tributo desarrollando criterios de decisión, sobre la objetividad de la permanencia de los beneficios tributarios establecidos, con el fin de determinar que necesidades se están dejando de suplir por no percibir dicho ingreso.

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Objetivo General

Estimar el gasto tributario del impuesto predial para el municipio de Facatativá en el periodo comprendido entre 2012 y 2017.

4.2. Objetivos Específicos

1. Analizar el contexto normativo relacionado con el impuesto predial y los planes de desarrollo municipal.
2. Plantear los principales indicadores de política fiscal en relación al impuesto predial unificado, determinando la política pública del impuesto predial y del gasto tributario en el Municipio de Facatativá.
3. Medir el gasto tributario frente a los principales rubros con los gastos de inversión en el municipio en el periodo comprendido entre el 2012 y 2017.

5. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

El Acuerdo 002 de marzo de 2016 en su artículo noveno define “La línea de investigación es una estructura temática que resulta del desarrollo de programas y proyectos caracterizados por su coherencia, su relevación académica así como sus impactos científicos, sociales, económicos, políticos y ambientales”; de acuerdo a lo anterior la línea de investigación con la que se trabajará este proyecto es:

ÁREA: Contable y Gestión Financiera

LÍNEA: Organización Contable y Financiera

6. LIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Las condiciones y factores del estudio sobre la estimación del gasto tributario del impuesto predial para el municipio de Facatativá poseen limitaciones como:

El acceso y la calidad de la información, ya que está es de carácter confidencial por que hacen parte de la reserva tributaria legal.

La no existencia de datos históricos sobre la formulación de políticas públicas eficientes en el municipio en cuanto al impuesto predial unificado en el municipio de Facatativá.

La inexactitud del tiempo estimado para la recolección de datos para dicha investigación, dado que no se pueda cumplir con el cronograma estipulado por la Universidad de Cundinamarca.

La desactualización catastral que puede presentar el municipio para estimar un verídico valor del recaudo del IPU.

Mostrar contradicción entre la información proporcionada por la secretaria de hacienda de Facatativá vs. Las cifras adquiridas del Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP.

La complejidad de la estimación y monitoreo de los gastos tributarios ya que estos constituyen actividades administrativamente multifuncionales e intergubernamentales sin que haya un desarrollo de las metodologías específicas de estimación.

7. DISEÑO METODOLÓGICO

7.1. Tipo de investigación

Esta investigación es de tipo descriptivo, así como lo señala (BERNAL, 2010), “Se considera como investigación descriptiva aquella en que, como afirma Salkind (1998), se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio”.

De acuerdo con el autor, la investigación descriptiva, “se guía por las preguntas de investigación que se formula el investigador; cuando se plantean hipótesis en los estudios descriptivos, éstas se formulan a nivel descriptivo y se prueban esas hipótesis”. La investigación descriptiva se soporta principalmente en técnicas como la encuesta, la entrevista, la observación y la revisión documental.

Según Cerda (1998), “tradicionalmente se define la palabra describir como el acto de representar, reproducir personas, animales o cosas...”; y agrega: “Se deben describir aquellos aspectos más característicos, distintivos y particulares de estas personas, situaciones o cosas, o sea, aquellas propiedades que las hacen reconocibles a los ojos de los demás”.

El enfoque del presente estudio y análisis a realizar se efectuara a través del desarrollo de procedimientos basados en la descripción. De acuerdo con la caracterización del problema sobre el gasto tributario por el impuesto predial en el municipio de Facatativá y su importancia, efectuando recolección de la información obteniendo explicaciones contrastadas a partir del recaudo del impuesto predial durante 5 años y los descuentos que se practicaron.

7.2. Método de investigación

Según Cerda (2000), “uno de los problemas más agudos y complejos que debe enfrentar en la actualidad cualquier individuo que quiera investigar es, sin lugar a dudas, la gran cantidad de métodos, técnicas e instrumentos que existen como opciones, los cuales, a la vez, forman parte de un número ilimitado de paradigmas, posturas epistemológicas y escuelas losó cas, cuyo volumen y diversidad desconciertan”.

Por otro lado, el método tiene que ver con la metodología que, de acuerdo con Cerda (2000), “se examina desde dos perspectivas: a) como parte de la lógica que se ocupa del estudio de los métodos y b) la metodología entendida como el conjunto de aspectos operativos del proceso investigativo, y que es la concepción más conocida en el ambiente académico en general”.

Por lo anterior, la presente investigación se desarrollara a partir del método deductivo, que como lo define Bernal, “este método de razonamiento consiste en tomar conclusiones generales para obtener explicaciones particulares. El método se inicia con el análisis de los postulados, teoremas, leyes, principios, etcétera, de aplicación universal y de comprobada validez, para aplicarlos a soluciones o hechos particulares”, donde se partirá de hechos particulares como el análisis de datos históricos del rubro del impuesto predial y su correspondiente mecanismo de descuentos por pronto pago.

7.3. Estrategia De Recolección De La Información

Según Bernal, “esta etapa de recolección de información en investigación se conoce también como trabajo de campo”. Estos datos o información que va a

recolectarse son el medio a través del cual se prueban las hipótesis, se responden las preguntas de investigación y se logran los objetivos del estudio originados del problema de investigación. Los datos, entonces, deben ser confiables, es decir, deben ser pertinentes y suficientes.

En la actualidad, en investigación científica hay gran variedad de técnicas o instrumentos para la recolección de información en el trabajo de campo de una determinada investigación. De acuerdo con el método y el tipo de investigación que se va a realizar, se utilizan algunos pasos”. Para la presente investigación, basada en una investigación de tipo descriptivo y método deductivo, los pasos a utilizar son:

- i. Claridad en los objetivos de la investigación que va a realizarse
- ii. Selección de la población o muestra
- iii. Diseño y utilización de técnicas de recolección de información
- iv. Recoger la información

7.4. Fuentes

De acuerdo con Cerda (1998), “usualmente se habla de dos tipos de fuentes de recolección de información: las primarias y las secundarias. Las fuentes primarias, son todas aquellas de las cuales se obtiene información directa, es decir, de donde se origina la información así como las personas, las organizaciones, los acontecimientos, el ambiente natural, y las fuentes secundarias, son todas aquellas que ofrecen información sobre el tema que se va a investigar, pero que no son la fuente original de los hechos o las situaciones, sino que solo los referencian así como libros, revistas, documentos escritos, en general, todo medio impreso”.

En investigación, cualquiera de estas fuentes es válida siempre se siga de un procedimiento sistematizado y adecuado a las características del tema y a los

objetivos, al marco teórico, a las hipótesis, al tipo de estudio y al diseño seleccionado. Por lo anterior las fuentes principales de esta investigación son los registros y reportes del recaudo del impuesto predial unificado recolectados directamente de la secretaria de hacienda del municipio de Facatativá, así como el presupuesto y planes de desarrollo municipal desde el año 2012 hasta el año 2017, el CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Pública).

Otras fuentes importantes de información son, el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Banco interamericano de Desarrollo, el Congreso de la República, la Corte Constitucional de Colombia, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Ministerio de Hacienda.

7.5. Instrumentos

En investigación, todo instrumento de recolección de información requiere cumplir los requisitos de confiabilidad y validez. La *confiabilidad* se refiere a la consistencia de las puntuaciones obtenidas por las mismas personas, cuando se las examina en distintas ocasiones con los mismos instrumentos. La *validez* indica el grado con que pueden inferirse conclusiones a partir de los resultados obtenidos luego de la aplicación del instrumento.

Dada la importancia de los instrumentos de recolección de la información en un proceso de investigación, los instrumentos a utilizar en este proyecto son:

- i. Observación directa
- ii. Análisis de Documentos
- iii. Comparación de datos particulares
- iv. Internet

8. CONTEXTO NORMATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL Y LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.

En este capítulo se definen los elementos básicos de la normatividad en relación al impuesto predial unificado, el cual se estructura sobre la base de un conjunto de reglas jerárquicas a nivel nacional, municipal y jurisprudencial. Así mismo se realiza un análisis de las normas, destacando conceptos sobre el gasto público, políticas públicas y el beneficio tributario estando este último, estipulado en los diferentes acuerdos municipales.

8.1. Normatividad a Nivel Nacional

La Constitución Política de Colombia, como la norma macro de normas, precede leyes tales como la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 44 de 1990, enmarcadas a reglamentar y otorgar de instrumentos a los entes territoriales sobre el impuesto predial, así como las obligaciones de los contribuyentes.

8.1.1. Constitución Política de Colombia de 1991

En el artículo 95 se estipula que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes, especificando en su numeral 9 el deber de los ciudadanos a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. El artículo 294 de la Constitución política (CP) de 1991, establece que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

El artículo 317 de la CP instituye que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La Ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

De acuerdo con artículo 338 de la CP se establece que “en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos” (...).

El artículo 363 edifica el sistema tributario el cual se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad:

- i. **Equidad:** La Sentencia C-426 de 2005, de la Corte lo define como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual (Cabra., 2005).
- ii. **Eficiencia:** ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo).

- iii. **Progresividad:** dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical).⁷

Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicán del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular.

8.1.2. Ley 14 de 1983, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones

La presente Ley otorga instrumentos administrativos a los entes territoriales, para que cuenten con autonomía territorial de sus propios recursos, los Impuestos Nacionales que por esta Ley se ceden a las entidades territoriales adquirirán el carácter de rentas de su propiedad exclusiva a medida en que las Asambleas, Consejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo Distrital de Bogotá, en lo de su competencia, los vayan adoptando dentro de los mismos términos, límites y condiciones establecidos por esta Ley.

Ahora bien es importante mencionar que la ley ha determinado desde el punto de vista de la técnica tributaria, el concepto de gastos tributarios, que también hace parte de la liquidación del impuesto predial unificado donde el Concejo Municipal,

⁷ Sentencia C-989 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Existe concurrencia entre los principios de equidad y progresividad, ya que ambos aluden a la distribución de las cargas en el sistema tributario, así como a los beneficios que se establecen dentro del mismo, diferenciándose, sin embargo, en que el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación que atañe a la manera en que determinada disposición tributaria afecta a los diferentes destinatarios a la luz de los valores constitucionales, en tanto que el principio de progresividad atañe a la manera en que determinada carga o beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con las demás

podrá otorgar a los propietarios o poseedores de predios o de mejoras las siguientes exenciones:

- i. Del pago de intereses y sanciones de mora por la suma que adeuden hasta el 31 de diciembre de 1983 por concepto del impuesto predial, si presentan por primer vez la estimación del avalúo catastral y si es aceptado por la respectiva autoridad catastral antes del 31 de diciembre de 1984,
- ii. Del pago de impuestos prediales y las sobretasas correspondientes causados hasta el 31 de diciembre de 1983, por construcciones o mejoras no declaradas ante las oficinas de Catastro, si se presentan las respectivas documentaciones antes del 31 de diciembre de 1984.

Desde el punto de vista de la técnica tributaria, los gastos tributarios pueden tomar diversas formas, como las siguientes:

- i. Exenciones: Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles
- ii. Deducciones: Cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles.
- iii. Créditos: Cantidades que se permite rebajar de los impuestos.
- iv. Tasas reducidas: Alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.

8.1.3. Decreto 1333 de 1986, Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal

En él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias, además ordena al régimen Municipal como ente territorial, desarrollando el concepto de autonomía y descentralización de los municipios, anteriormente expuesto en la Constitución Política de 1991.

De esta manera, el artículo 2, plantea que “la legislación municipal tiene por objeto dotar a los Municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro

de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación afectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional”.

El artículo 30, del capítulo I, título III, estipula que “Igualmente, a iniciativa del Gobierno la ley determinará lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los Municipios, y podrá también atendiendo sus categorías, conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias”. (Artículo 189, inciso segundo, de la Constitución Política). Dichos proyectos de acuerdo deben satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos de una determinada región, esto se logra a partir de la formulación de políticas públicas que deben estar en los lineamientos del plan de desarrollo de cada una de las administraciones que pasan por el periodo legislativo.

8.1.4. Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

La Ley 44 de 1990, fusiona en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

- i. El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
- ii. El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- iii. El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;

- iv. La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Los artículos 1 a 18, del capítulo I de dicha Ley, establecen de manera general los lineamientos básicos de este impuesto. Desde una perspectiva amplia la jurisprudencia constitucional ha definido los elementos de un gravamen como se reseña a continuación:

- i. **Hecho generador:** Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. “[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.” (Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.)

El Impuesto Predial Unificado se genera por la existencia del predio, como quiera que es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en la Jurisdicción del Municipio de Facatativá.

- ii. **Sujeto activo:** Es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del

beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.”⁸

El Municipio de Facatativá es el sujeto activo de todos los impuestos que se causen en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, gestión, control, fiscalización, investigación, liquidación, discusión, recaudo, devolución, compensación, cobro e imposición de sanciones de los mismos y en general de administración de las rentas que por disposición legal le pertenecen.

- iii. **Sujeto Pasivo:** Para entender lo que se acepta como sujeto pasivo se analiza este concepto a partir de dos enfoques: el económico financiero, según el cual son sujetos pasivos las personas que finalmente soportan la carga tributaria y, el jurídico o de "iure", según el cual, el sujeto pasivo es la persona que dentro de la estructura de la obligación tributaria, asume el papel de deudora del tributo en virtud a que el Estado lo ha hecho responsable de su liquidación y recaudo. (Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero.)

Es sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado, la persona natural o jurídica o sociedad de hecho, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Facatativá. Son solidariamente responsables por el pago del impuesto, el propietario y el poseedor del predio.

- iv. **Base gravable:** Como lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, la base gravable se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”. En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

⁸ Así, la distinción entre sujeto activo de la potestad tributaria y sujeto activo de la obligación tributaria es ampliamente aceptada en la doctrina tributaria. Álvaro Leyva Zambrano et al. “Elementos de la obligación tributaria” en Derecho Tributario. Bogotá: ICDT, 1999, pp 427 y ss.

(Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero.

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 44 de 1990 “La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoevalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.”, el cual es establecido anualmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

- v. **Tarifa:** Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1995. Ver también: Juan Rafael Bravo Arteaga, Nociones Fundamentales de Derecho Tributario, Bogotá, Legis, 2000.

La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere el artículo 23 de Ley 1450 de 2011, es fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

- i. Los estratos socioeconómicos.
- ii. Los usos del suelo en el sector urbano.
- iii. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
- iv. El rango de área.
- v. Avalúo Catastral

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3. A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

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

En su Parágrafo 1o. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

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

Es importante aclarar que la presente Ley en su artículo 12 estipula la declaración del Impuesto Predial Unificado especificando que a partir del año 1991, los municipios podrán establecer la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, mediante decisión del respectivo concejo municipal.

8.1.5. Ley 242 de 1995, Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones

El artículo 6 en concordancia con la modificación del artículo 8° de la Ley 44 del 18 de diciembre de 1990, establece el ajuste anual de la base así, “el valor de los avalúos catastrales se reajustarán 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 porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.”

En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario».

8.1.6. Ley 1819 de 2016, Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

En lo que concierne a la determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación, el artículo 69 de la presente Ley, refiere “Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y

tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo.

Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La administración tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación.

Previamente a la notificación de las facturas la administración tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.”

Con el fin de forjar un eficiente recaudo de los tributos en los entes territoriales por vigencias en mora en el pago de las obligaciones, la Ley 1819 de 2016 en su artículo 356, estipula una condición especial de pago, el cual confiere al sujeto activo de dicha obligación la no percepción de un ingreso por pretender que los contribuyentes salden su deuda de manera eficaz, creando en esencia un gasto público que en el municipio de Facatativá no atiende en esencia una acción colectiva intencional.

Por lo anterior el artículo 356 estipula brevemente que, “dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones territoriales, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, que sean administradas por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones del nivel territorial, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2014 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables o años, la siguiente condición especial de pago:

- i. Si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2017, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un sesenta por ciento (60%).
- ii. Si se produce el pago total de la obligación principal después del 31 de mayo y hasta la vigencia de la condición especial de pago, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un cuarenta por ciento (40%).

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, la presente condición especial de pago aplicará respecto de las obligaciones o sanciones exigibles desde el año 2014 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- i. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2017, la sanción actualizada se reducirá en el cuarenta por ciento (40%), debiendo pagar el sesenta por ciento (60%) restante de la sanción actualizada.
- ii. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2017 y hasta la vigencia de la condición especial de pago, la sanción actualizada se reducirá en el veinte por ciento (20%), debiendo pagar el ochenta por ciento (80%) de la misma.

Lo dispuesto en este artículo únicamente será aplicable en relación con impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial.”

8.2. Acuerdos Municipales y sus beneficios tributarios

Respecto de las exenciones tributarias, a través de las cuales se impide el nacimiento de una obligación de esta naturaleza o se disminuye su cuantía, colige que aplica el mismo principio y que, por tanto, “solo operan a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley”. Cita la sentencia C-748 de 2009 y concreta que ese beneficio no es un fin para el Estado ni para el

sujeto pasivo del impuesto, sino que se trata de un estímulo con diferentes propósitos.

En el caso de los impuestos Municipales el artículo 258, del decreto 1333 de 1986, concordante con el artículo 18 de la Ley 14 de 1983, ha establecido que “los municipios y el Distrito Especial de Bogotá sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”, este mecanismo es el que ha permitido que los entes territoriales, como es el caso de Facatativá, adopten en sus normatividad municipal una serie de beneficios con el fin de hacer un rápido recaudo y más efectivo.

8.2.1. Acuerdo 025 de 2012, Por el cual se modifica el Acuerdo N° 029 de 2009 (estatuto tributario), y se dictan otras disposiciones en materia tributaria municipal.

Las condiciones sobre las cuales se fijan los beneficios tributarios se enmarcan en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983. Establece que “los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”.

Se debe diferenciar entre los tratamientos especiales que se establecen en la ley y aquellas disposiciones legales que permiten a los municipios establecer exenciones. Con respecto a las primeras, se han identificado las siguientes:

- i. El artículo 24 de la Ley 20 de 1974 exime del impuesto a las propiedades destinadas al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales, y los seminarios.

- ii. El artículo 137 de la Ley 488 de 1998 exime del impuesto a los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos de propiedad de las entidades estatales.

Con respecto a las segundas el artículo 5 de la presente Ley, el cual modifica el artículo 54 exclusiones impuesto predial del Acuerdo 029 de 2014, establece las exclusiones del Impuesto Predial Unificado así:

- i. Los inmuebles de propiedad de la administración central del Municipio de Facatativá.
- ii. Los bienes de uso público a partir de la fecha de su afectación. Es decir aquellos cuyo dominio pertenece a la República y su uso a todos los habitantes del Territorio, artículo 674 del Código Civil.
- iii. Las tumbas y bóvedas de los cementerios, siempre y cuando estén en cabeza de personas naturales, no tengan ánimo de lucro respecto del bien inmueble, debiendo cancelarse los impuestos por el resto de áreas libres y comunes a nombre de los parques cementerios y/o de sus dueños.
- iv. Los predios que se encuentren legalmente como parques naturales o como parques públicos que sean de propiedad de entidades estatales, en concordancia con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 488 de 1998.

8.2.2. Decreto 223 de 2013, Por el cual se compilan las normas vigentes en materia tributaria y de rentas aplicables en el municipio de Facatativá

En el párrafo del artículo 13 del decreto 223 de 2013 instaura “Los contribuyentes están obligados a demostrar las circunstancias que los hacen acreedores a tal beneficio, dentro de los términos y condiciones que se establezcan para el efecto.”, lo anterior en consecuencia con las exenciones que adopta el municipio por medio del consejo municipal. El artículo 14 por su parte, hace referencia a la definición de incentivos tributarios como “A iniciativa del Alcalde, el Concejo Municipal podrá acordar incentivos tributarios por tiempo

limitado, con el fin de estimular el recaudo dentro de los plazos de presentación y pago establecido.”

La liquidación oficial dada por el artículo 43, (Modificado artículo 3 del Acuerdo 025 de 2012), estipula que “el impuesto predial unificado se liquidará oficialmente por parte de la tesorería municipal o la oficina que haga sus veces.” La determinación del Impuesto predial se hará de manera oficial mediante el sistema de facturación como documento de acto administrativo de determinación oficial. Las condiciones sobre las cuales se fija la causación y el período gravable se enmarcan el artículo 44 del presente acuerdo y establece que “El Impuesto Predial Unificado se causa el 1º de enero del respectivo año gravable, y su período gravable es anual, el cual está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año fiscal.”

Los vencimientos para el pago e incentivos fiscales se dan partir del año gravable 2005 para el pago del Impuesto Predial Unificado son:

- i. Hasta el último día hábil de febrero, para pagar con un descuento del 15%.
- ii. Hasta el último día hábil de marzo, para pagar con un descuento del 10%
- iii. Hasta el último día hábil de abril, para pagar con un descuento del 5%
- iv. Hasta el último día hábil de mayo sin descuentos.

Los contribuyentes que cancelen su impuesto predial unificado a partir del 1 de junio deben pagar intereses de mora a la tasa vigente en la fecha del pago.

Las exenciones tributarias corresponden a situaciones que en principio fueron objeto de gravamen pero que son sustraídas del pago -total o parcial- de la obligación por razones de política fiscal, social o ambiental. Las exenciones estipuladas para el municipio, según este acuerdo municipal están consagradas en el artículo 54 modificado por el artículo 4 del Acuerdo 022 de 2007, Modificado por el artículo 1 del Acuerdo 027 de 2009). A partir del año 2010 y hasta el año 2019, están exentos del Impuesto Predial Unificado:

Los edificios declarados específicamente como monumentos Municipales por el Concejo Municipal, siempre y cuando el sujeto pasivo del tributo no tenga ánimo de lucro.

- i. Las edificaciones sometidas a tratamientos especiales de conservación histórica, artística, o arquitectónica, durante el tiempo en el que se mantengan bajo el imperio de las normas específicas de dichos tratamientos. Los predios de propiedad de legaciones extranjeras, acreditadas ante el Gobierno Colombiano y destinados a la sede, uso y servicio exclusivo de la misión diplomática respectiva.
- ii. Los inmuebles de propiedad de las iglesias, reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto
- iii. Los inmuebles contemplados en tratados internacionales que obligan al gobierno colombiano.
- iv. Los inmuebles de propiedad de la Defensa Civil, debidamente certificados por la Defensa Civil Colombiana.
- v. Los inmuebles de propiedad del Cuerpo de Bomberos del Municipio de FACATATIVÁ.
- vi. Los predios de Propiedad de las Juntas de Acción Comunal, en cuanto al Salón Comunal se Refiere.
- vii. Los predios de Propiedad de los establecimientos públicos del orden Municipal
- viii. Los predios residenciales con avalúo catastral inferiores a diez mil pesos (\$10.000.00)
- ix. Los predios destinados a ancianatos acilos, albergues, siempre que sean entidades sin ánimo de lucro y legalmente reconocidas.

El párrafo del actual artículo estipula, “La exención de que trata el presente artículo se extinguirá en el evento de que los bienes inmuebles relacionados sean destinados para actividades diferentes a las aquí contempladas.”

Mediante el artículo 57 se implanta el reconocimiento de las exenciones, haciendo referencia que, para que se haga efectivo el beneficio de la exención del Impuesto Predial Unificado, es necesario que se haga el reconocimiento por parte de la Secretaria de Hacienda, la cual establecerá, mediante Resolución, los requisitos que deben satisfacer los peticionarios.

La modificación sustancial en alguna de las condiciones exigidas para el reconocimiento del beneficio concedido, traerá como consecuencia la pérdida del derecho a partir de la vigencia inmediatamente siguiente. Autorícese al alcalde municipal para retirar del sistema las cuentas de los predios de cesión al municipio, que a la fecha de entrada en vigencia del presente estatuto no hayan sido recuperadas, mediante los procesos de saneamiento contable autorizados por la Ley 716 de 2001

El estudio del impuesto predial y los beneficios tributarios del mismo, constituye un tema de investigación muy importante para el presente proyecto, ya que el impuesto antes mencionado se encuentra dentro del área de las finanzas públicas locales, por su importancia como fuente de financiación municipal y su impacto sobre diferentes agentes económicos. La literatura sobre este tema se concentra principalmente en la incidencia del gasto público que se genera de conformidad con las concesiones dadas por los beneficios tributarios y que no atienden una política pública establecida previamente por el municipio de Facatativá.

8.2.3. Acuerdo 013 de 2016, Por medio del cual se expide el estatuto de rentas, se actualiza la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario, y el régimen sancionatorio del municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones.

El impuesto predial unificado se determina según el rango de avalúos de conformidad con artículo 58 del Acuerdo 013 de 2016, donde se establece el mecanismo de destinación de tarifas en función de la ley 44 de 1990 y modificada por la ley 1450 de 2011, en la cual se busca dar aplicación al principio de

progresividad, teniendo en cuenta el valor catastral tanto de los predios urbanos como de los predios rurales.

Los predios de vivienda urbana, con un avalúo catastral de un peso a diez millones de pesos tienen una tarifa del 5.7 por mil y aumenta en 14 rangos adicionales hasta llegar a predios avaluados en mil millones y un peso en adelante con una tarifa máxima del 12 por mil según se evidencia en la tabla No. 1.

Tabla No. 1. Predios Vivienda Urbana

PREDIOS VIVIENDA URBANA		TARIFA POR MIL
DE	A	
1	10.000.000	5,7
10.000.001	15.000.000	5,8
15.000.001	20.000.000	6,8
20.000.001	30.000.000	6,9
30.000.001	40.000.000	7,0
40.000.001	50.000.000	7,1
50.000.001	60.000.000	8,2
60.000.001	70.000.000	8,3
70.000.001	80.000.000	8,4
80.000.001	100.000.000	8,5
100.000.001	200.000.000	8,7
200.000.001	300.000.000	9,0
300.000.001	500.000.000	10,0
500.000.001	1.000.000.000	11,0
1.000.000.001	EN ADELANTE	12,0

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados del Acuerdo 013 de 2016.

De acuerdo a la tabla No. 2, los predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no construidos en metros cuadrados (m2), que tienen un avalúo desde un m2 hasta 60 m2 se les asigna una tarifa del 10 por mil, extendiéndose en 13 rangos adicionales hasta llegar a predios con avalúo catastral de dos mil un m2 en adelante con una tarifas máxima de 33 por mil.

Tabla No. 2. Predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no construidos

PREDIOS URBANIZABLES NO URBANIZADOS Y URBANIZADOS NO CONSTRUIDOS EN M 2 (RANGO POR ÁREA EN M2 Y AVALÚOS)		TARIFA POR MIL
DE	A	
1	60	10,0
61	100	12,0
101	200	14,0
201	300	16,0
301	400	18,0
401	500	20,0
501	600	22,0
601	700	24,0
701	800	26,0
801	900	28,0
901	1000	30,0
1001	1500	31,0
1501	2000	32,0
2.001	EN ADELANTE	33,0

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados del Acuerdo 013 de 2016.

Existe otra categorización en función del tipo de actividad o conformación catastral en la determinación de las tarifas para los predios urbanos, así como los condominios de propiedad horizontal, predios actividades comerciales y servicios, predios actividades financieras, predios de actividades industriales, predios institucionales del orden nacional y departamental, predios empresas de economía mixta, predios construcciones protocolizadas y predios educación superior, con una tarifa en promedio del 14 por mil.

Por otro lado los predios rurales, con un avalúo catastral de un peso a diez millones de pesos tienen una tarifa del 5 por mil y aumenta en 12 rangos agregados hasta llegar a predios avaluados en mil millones quinientos y un peso en adelante con una tarifa máxima del 10 por mil según se evidencia en la tabla No. 3.

Tabla No. 3. Predios Vivienda Rural

PREDIOS VIVIENDA RURAL		TARIFA POR MIL
DE	A	
1	10.000.000	5,0
10.000.001	15.000.000	5,2
15.000.001	20.000.000	5,4
20.000.001	30.000.000	5,6
30.000.001	50.000.000	6,0
50.000.001	100.000.000	6,5
100.000.001	200.000.000	6,8
200.000.001	300.000.000	7,0
300.000.001	400.000.000	7,5
400.000.001	500.000.000	8,0
500.000.001	1.000.000.000	8,5
1.000.000.001	1.500.000.000	9,0
1.500.000.001	EN ADELANTE	10,0

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados del Acuerdo 013 de 2016.

Los predios rurales con actividad agrícola semi intensiva, con un avalúo catastral de un peso a cinco millones de pesos tienen una tarifa del 6.3 por mil y aumenta en 14 rangos adicionales hasta llegar a predios avaluados en mil millones y un peso en adelante con una tarifa máxima del 11 por mil según se evidencia en la tabla No. 4.

Tabla No. 4. Predios Con Actividad Agrícola Semi Intensiva

PREDIOS CON ACTIVIDAD AGRÍCOLA SEMI INTENSIVA		TARIFA POR MIL
DE	A	
1	5.000.000	6.3
5.000.001	10.000.000	6.5
10.000.001	15.000.000	6.6
15.000.001	20.000.000	6.7
20.000.001	30.000.000	6.8
30.000.001	40.000.000	6,9
40.000.001	50.000.000	7,0
50.000.001	70.000.000	7,1
70.000.001	100.000.000	7,2
100.000.001	200.000.000	7,4
200.000.001	300.000.000	7,6
300.000.001	400.000.000	8,0

400.000.001	500.000.000	9,0
500.000.001	1.000.000.000	10,0
1.000.000.001	EN ADELANTE	11,0

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados del Acuerdo 013 de 2016.

En los predios rurales con actividades bajo invernadero, predios con actividades de conservación ambiental, con actividades recreacionales, condominios de propiedad horizontal, predios con actividad industrial e instituciones del orden nacional y departamental poseen una categorización en función de su actividad con una tarifa que oscila entre el 5 y el 16 por mil.

Así mismo la Ley 819 del 2003 estableció en el literal e) del artículo 5° y en el artículo 7° las obligaciones que hacen parte del marco fiscal de mediano plazo y que consisten en medir el costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y el impacto fiscal de cualquier ley (para la Nación), ordenanza o acuerdo en el que se ordene gasto o se otorgue algún beneficio tributario. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

En las entidades territoriales, el trámite previsto será surtido ante la respectiva secretaría de hacienda o quien haga sus veces. En el municipio de Facatativá se adopta en el artículo 75 del Acuerdo 013 de 2016, descuentos por pronto pago del impuesto predial así:

- i. Concédase un descuento del quince por ciento (15%), a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de febrero de cada año.
- ii. Concédase un descuento del diez por ciento (10%), a todos aquellos contribuyentes que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año.
- iii. Concédase un descuento del cinco por ciento (5%), a todos aquellos contribuyentes, que cancelen su impuesto predial, hasta el último día hábil del mes de abril de cada año.
- iv. Durante el mes de mayo de cada vigencia no habrá descuento y ni se causan intereses de mora.

A partir del primero (1) de junio de cada año, se cobrarán intereses por mora, conforme al porcentaje que fije el gobierno, para cada vigencia, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 788 de 2002.

El anterior tratamiento especial debe perseguir en esencia 4 objetivos:

- i. Mejorar la progresividad del sistema tributario;
- ii. Otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria;
- iii. Estimular el consumo de bienes estimados “meritorios”, y
- iv. Incentivar la inversión en ciertos sectores o regiones.

Es preciso hacer hincapié en que estos cuatro objetivos responden a ideales o, dicho de otro modo, son los propósitos que se deberían perseguir para que tenga sentido, al menos, evaluar la conveniencia de implementar un gasto tributario. Sin embargo, en el municipio de Facatativá se pierde de vista que los gastos tributarios se instauraron en atención a propósitos de realización e implementación de políticas públicas.

9. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL EN RELACIÓN AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

9.1. Políticas públicas de las obligaciones tributarias

De acuerdo con Melo (2013), “el papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos si no en las apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social. Su naturaleza pública la hace portadora de definiciones que son el resultado de las tensiones políticas que se dan en los escenarios públicos de discusión o al interior de las oficinas gubernamentales”.

Los fines esenciales que persiguen los Estados pretenden ser alcanzados por medio del cumplimiento de una serie de funciones que pueden variar según cada sociedad. A partir de las definiciones de Estado discutidas, se puede avanzar para entender sus principales funciones, desde la perspectiva de su participación en los procesos de las políticas públicas.

Musgrave (1993), menciona tres funciones básicas del Estado:

- i. Función de asignación: que busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.
- ii. Función de distribución: proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.

- iii. Función de estabilidad: que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria y la estabilidad social mediante la resolución de conflictos.

Estas funciones se materializan en las políticas públicas. Los distintos poderes interactúan entre sí a través de la toma de decisiones de política y la autoridad legítima permite que las decisiones que se tomen desde las entidades del gobierno cuenten con el apoyo formal de la sociedad, lo que impulsa la acción colectiva que lleva a su realización. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), en relación con políticas públicas el Estado debe:

- i. Asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
- ii. Garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de las políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
- iii. Asegurar la coordinación efectiva entre los diferentes actores que operan en un mismo ámbito.

Según lo anterior al Estado se le concede una capacidad legal de extraer recursos de la sociedad por medio de unas obligaciones tributarias proferidas a la sociedad civil, con el objetivo de financiar su funcionamiento que sustente el sistema del estado tanto en materia tributaria como la eficacia y eficiencia de la administración a fin de que se puedan tomar decisiones en materia de política pública.

De conformidad con Schumpeter (1918), “Los impuestos no sólo han ayudado a crear el Estado. Han contribuido a darle forma... El tipo de impuestos y la presión tributaria son determinados por la estructura social, pero, una vez establecidos, constituyen una herramienta que los actores sociales pueden empuñar para cambiar esa estructura”.

9.2. Los gastos tributarios como políticas públicas

Los gastos tributarios persiguen fundamentalmente tres objetivos:

- i. Mejorar la progresividad del sistema tributario;
- ii. Otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria;
- iii. Estimular el consumo de bienes estimados “meritorios”.

Según De Jorratt (2010), “existen algunos tratamientos especiales que se basan en la complejidad que existe para aplicar el procedimiento general, o en la imposición que se imputa a los contribuyentes para realizar determinados actos; aunque hay menos aprobación respecto de si ese tipo de indiferencias de la norma deben ser considerados gastos tributarios”.

Los gastos tributarios son una herramienta más dentro de los distintos instrumentos de política pública de que orientan los gobiernos. En tal sentido, debieran ser sometidos permanentemente a evaluación. Admitiendo que se pueda efectuar una política pública en un determinado ámbito, se debiera evaluar cuál es el mejor instrumento para llevar a cabo una intervención.

Algunas características de los gastos tributarios que deben ser tomadas en cuenta a la hora de hacer tal evaluación son las siguientes:

- i. Focalización
- ii. Inequidad horizontal
- iii. Estímulos a la evasión y la elusión
- iv. Aumento de los costos de cumplimiento tributario
- v. Regresividad de los gastos tributarios en los impuestos progresivos
- vi. Los gastos tributarios crean ganancias inesperadas

- vii. Los gastos tributarios distorsionan las decisiones de los mercados
- viii. Los gastos tributarios obligan a elevar las tarifas

9.3. Indicadores Fiscales

La utilización de un conjunto de indicadores fiscales (IF), permitan evaluar la política instrumentada por las autoridades fiscales permitiendo hacer un análisis de las actividades que desarrollan las entidades del estado, así como el uso o aprovechamiento de los recursos públicos, mostrando la realidad en cuanto a los ingresos, los gastos de funcionamiento e inversión entre otros, determinando aspectos de política fiscal y su impacto sobre la sostenibilidad del estado, por lo que es recomendable emplear algún tipo de indicador para cada uno de esos aspectos a fin de tomar decisiones a favor de las economías públicas.

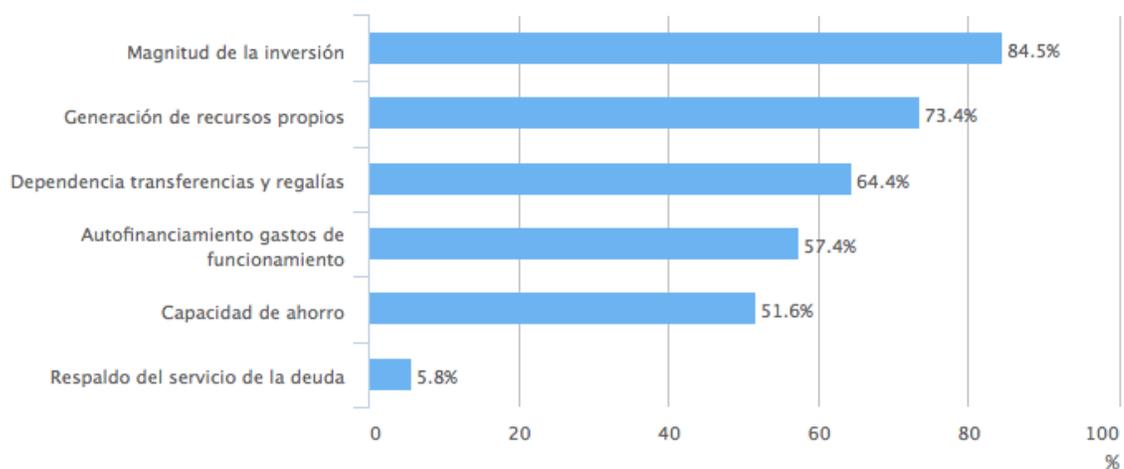
De acuerdo con (Jiménez, 1993) las características que deberían reunir estos indicadores para su mejor aplicación e interpretación son las siguientes:

- i. Su construcción no dependerá de un modelo teórico determinado y habrá de ser lo más simple posible. Si se puede utilizar una identidad contable sencilla y sin controversias, tanto mejor.
- ii. Deberán basarse en principios económicos positivos, dejando al usuario la formulación de juicios de valor.
- iii. Se deben basar en conceptos y definiciones, y se utilizarán con un nivel de desagregación que permita las comparaciones internacionales.
- iv. En su construcción se utilizará el menor número posible de predicciones. Sin embargo, tanto el impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada como la sostenibilidad de la deuda pública dependen en gran medida de la evolución futura de la política fiscal.

Plantea también, que un indicador tiene sus límites y no ofrece descripciones completas del comportamiento de la política fiscal respecto a cualquiera de sus objetivos, por lo que habrá de complementarse junto con información directa sobre dicho comportamiento.

El DNP publica los resultados del Índice de desempeño fiscal (IDF) por municipio para el caso colombiano, compuesto por seis variables a decir Autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.⁹

Gráfica No. 1. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2012



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP -<http://www.anticorruptcion.gov.co>

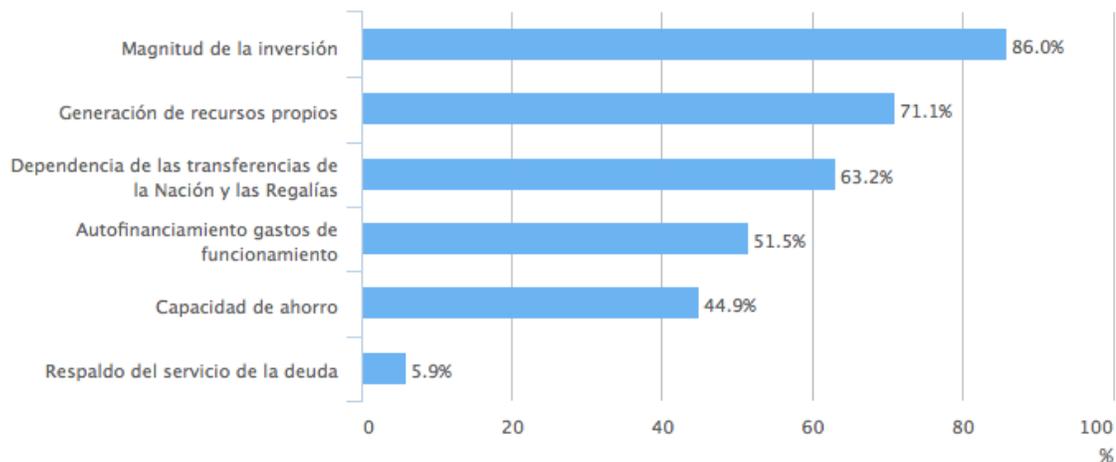
El indicador de magnitud de inversión permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este

⁹ Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). Observatorio transparencia y anticorrupción. Recuperado el 18 de 03 de 2018, de Observatorio transparencia y anticorrupción: <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempeño-fiscal-municipal.aspx>

indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión.¹⁰

El indicador de generación de recursos propios se incluye para valorar el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias, pues el solo indicador de transferencias y regalías dejaría incompleto el análisis. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.¹¹

Gráfica No. 2. Índice de desempeño Fiscal Facativá 2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP -<http://www.anticorruccion.gov.co>

Así mismo el indicador de La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial

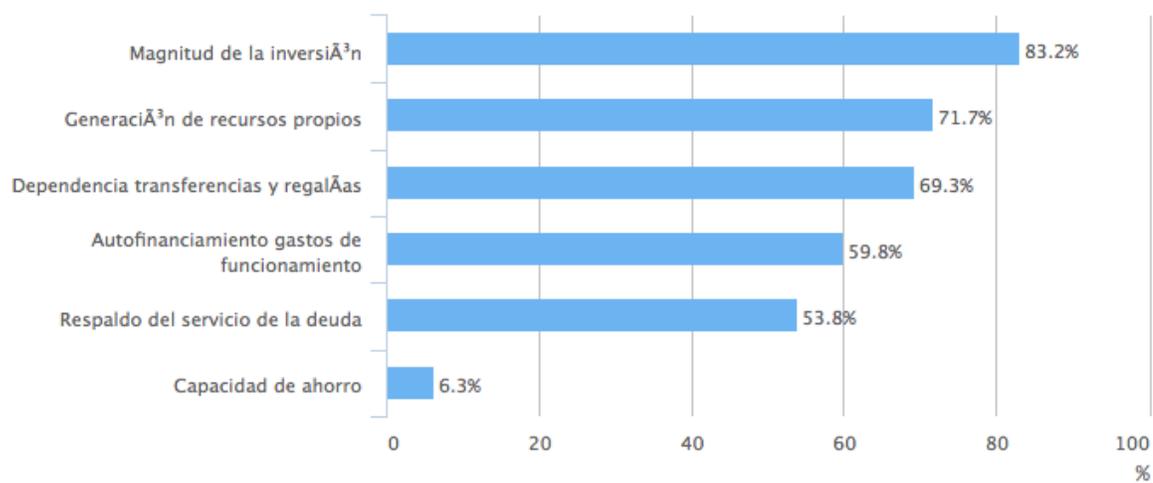
¹⁰ Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). Observatorio transparencia y anticorrupción. Recuperado el 18 de 03 de 2018, de Observatorio transparencia y anticorrupción: <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempeño-fiscal-municipal.aspx>

¹¹ Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). Observatorio transparencia y anticorrupción. Recuperado el 18 de 03 de 2018, de Observatorio transparencia y anticorrupción: <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempeño-fiscal-municipal.aspx>

financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías.¹²

La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos tributarios y no tributarios, y se excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.¹³

Gráfica No. 3. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2014



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP -<http://www.anticorruccion.gov.co>

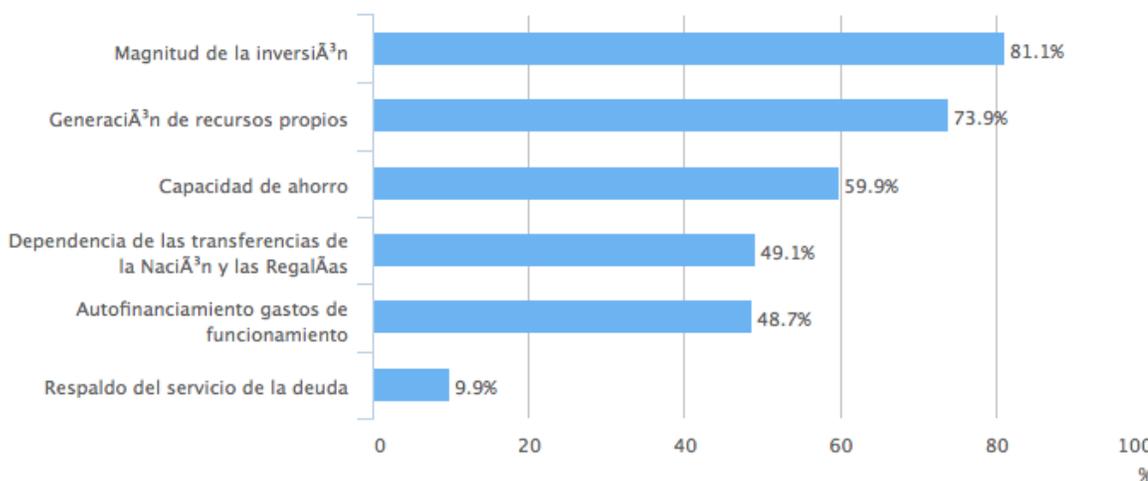
El indicador de respaldo de la deuda se obtiene como la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda. Este indicador

¹² Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). Observatorio transparencia y anticorrupción. Recuperado el 18 de 03 de 2018, de Observatorio transparencia y anticorrupción: <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempeño-fiscal-municipal.aspx>

¹³ Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). Observatorio transparencia y anticorrupción. Recuperado el 18 de 03 de 2018, de Observatorio transparencia y anticorrupción: <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempeño-fiscal-municipal.aspx>

guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003 y se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.

Gráfica No. 4. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP -<http://www.anticorrupcion.gov.co>

Por último, lo que hace referente al indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y la regalía. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.¹⁴

En las gráficas anteriores del Índice de desempeño Fiscal Facatativá del 2012 al 2015, se puede evidenciar que rubro de autofinanciación ha tenido un comportamiento estable en promedio 54.35% donde el año con el mayor porcentaje fue el 2014 con 59.8% y el de menor porcentaje fue el 2015 con 48.7%.

¹⁴ Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). Observatorio transparencia y anticorrupción. Recuperado el 18 de 03 de 2018, de Observatorio transparencia y anticorrupción: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempeño-fiscal-municipal.aspx>

En el índice de magnitud de la inversión se evidencia un porcentaje promedio de 83.7%, lo cual significa que el municipio de Facatativá supera las expectativas de inversión y lo esperado por el ente territorial, ya que este debe ser superior al 70%.

En cuanto al índice de la capacidad de ahorro en las gráficas del 1 a la 4, se establece que el rubro de mayor porcentaje fue en el año 2015 con 59.9% y el de menor porcentaje fue el año 2014 con 6.3% disminuyendo en un 90% la capacidad de ahorro para el municipio de Facatativá. La generación de recursos propios tuvo un promedio de 72.5% los cuales se ven reflejados en el recaudo de impuestos territoriales como industria y comercio, impuesto predial unificado, y la sobretasa a la gasolina.

De conformidad con el Artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el cual compila las normas de la leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, estipula que el presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: El presupuesto de rentas, El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y Disposiciones generales. Así el presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación los cuales se definen como aquellos rubros que ingresan al tesoro público de manera regular. Estos se clasifican en tributarios, no tributarios y los ingresos tributarios a su vez están constituidos por los impuestos directos y los indirectos.

Tabla No. 5. Indicadores Fiscales

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Corrientes / Ingresos Totales	69,85%	62,38%	72,47%	69,26%	75,27%	73,16%
Ingresos Tributarios / Ingresos Totales	24,90%	21,61%	25,08%	22,13%	26,16%	26,26%
Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales	44,95%	40,78%	47,39%	47,13%	49,11%	46,89%
Ingresos Predial Unificado / Ingresos Totales	7,17%	5,95%	6,19%	6,49%	7,38%	6,23%
Ingresos Predial Unificado / Ingresos Corrientes	10,27%	9,54%	8,54%	9,37%	9,80%	8,52%
Ingresos Predial Unificado / Ingresos Tributarios	28,80%	27,55%	24,68%	29,33%	28,20%	23,73%

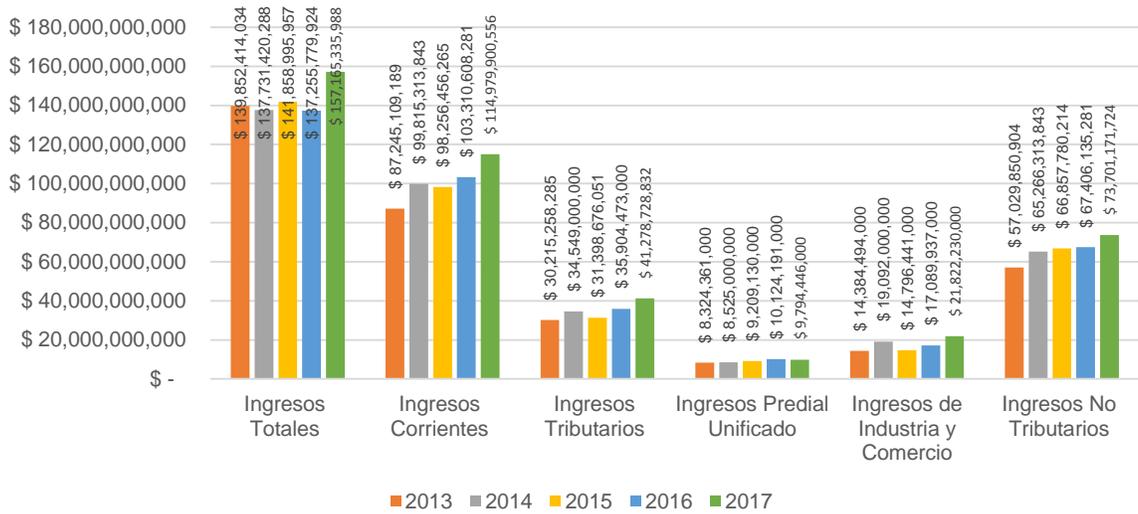
Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal.

Con base en lo anterior la Tabla No. 1, muestra la relevancia de los ingresos corrientes en el presupuesto de ingresos del Municipio de Facatativá Cundinamarca, así mismo ratifica el crecimiento de las principales fuentes de recursos de los municipios, dicho crecimiento no se desprende solamente por el impuesto predial siendo uno de los más dinámicos, sino también por las demás fuentes de recursos como el impuesto de ICA, la sobretasa a la gasolina, los ingresos no tributarios, entre otros.

La Gráfica No. 5 muestra el comportamiento del presupuesto de ingresos durante los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Se refleja en la siguiente gráfica que los años de mayor crecimiento en cuanto a los ingresos totales, los ingresos corrientes y los tributarios fueron el 2014 y 2017. Se evidencia que los rubros de mayor participación en los ingresos para el municipio de Facatativá son los ingresos corrientes y los ingresos tributarios dentro de los cuales vemos el comportamiento en el impuesto predial.

Lo anterior permite evidenciar la gestión tributaria realizada por la administración en los últimos años en el municipio de Facatativá

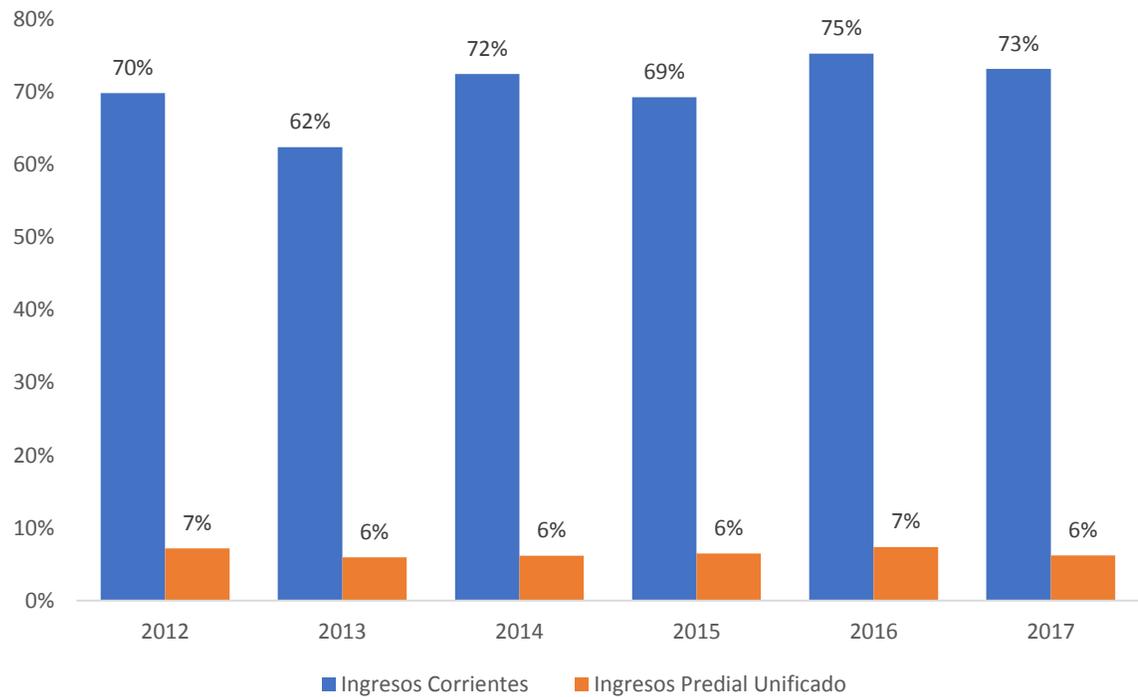
Gráfica No. 5. Ingresos Municipales 2012-2017



Fuente: Gráfica realizada por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

En la Gráfica No. 6, los ingresos corrientes muestran crecimientos nominales de 72%, 73% y 75%, dentro de los años 2014, 2017 y 2016, el año que menos crecimiento tuvo fue el 2013 con 62 puntos porcentuales. De esta manera el año 2016 ascendió a \$103.310.608.281 y el 2017 a \$114.979.900.556. Es fundamental establecer que los ingresos corrientes se constituyen como el esfuerzo propio de la administración pública para sostener y atender el gasto público. Por lo cual este nivel de crecimiento representa la ventaja que tienen aquellos entes territoriales que se proponen manejar sus propios ingresos con una enorme voluntad por fortalecer su estructura fiscal.

Gráfica No. 6. Crecimiento real de los ingresos corrientes y Predial 2012-2017



Fuente: Gráfica realizada por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

Por su parte el impuesto predial unificado, arroja los siguientes resultados, siendo el segundo ingreso tributario más importante del Municipio de Facatativá, en el año 2012 estos se ubicaron en \$8.177.000.000, en el año 2013, pasan a \$8.324.361.000 y en el año 2014 se ubican en \$ \$ 8.525.000.000, en el año 2015 ascienden a \$ 9.209.130.000, en el año 2016 se postulan en \$ 10.124.191.000 y en el año 2017 descienden a \$ 9.794.446.000 con unas tasas de crecimiento reales de 7% para el 2012, el 6% constante durante el 2013 al 2015, el 7% y el 6% durante los años 2016 y 2017 respectivamente. El comportamiento en los años 2012 y 2017, son constantes en razón a que en estos años entraron en vigencia reformas tributarias Decreto 223 de 2013 y el Acuerdo 013 de 2016, que determinan comportamientos claves en el recado tributario.

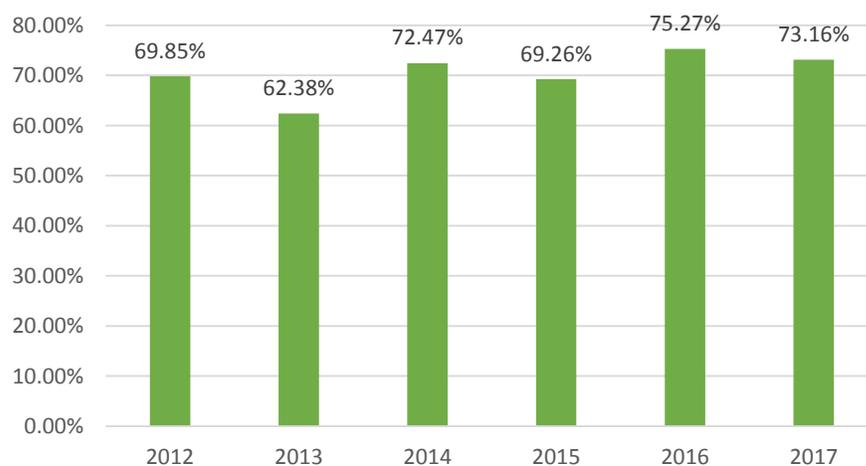
9.3.1. Ingresos Corrientes / Ingresos Totales:

Los ingresos corrientes, definidos como los “recursos que el municipio percibe en forma regular y que por su naturaleza es posible determinar en forma anticipada, con cierto nivel de certeza, los montos a percibir”, (Herrera Robles, 2003), los ingresos corrientes constituyen la materia principal para elaborar el programa de presupuesto con los cuales se atienden los gastos ordinarios de la entidad.

Adicionalmente, representan la principal fuente de ingresos del Municipio de Facatativá, como lo muestra el Gráfico No. 7, en el año 2012, los ingresos corrientes representan el 69,85% del total de ingresos, el año 2013 el 62,38% y en los años 2014, 2015, 2016 y 2017, representan el 72,47%, 69,26%, 75,27%, 73,16% respectivamente.

Este indicador muestra la capacidad que tiene el Municipio de Facatativá en la generación de ingresos de manera permanente, de tal manera el año 2016 es el de mayor generación de ingresos por parte de la entidad territorial.

Gráfica No. 7. Ingresos Corrientes / Ingresos Totales



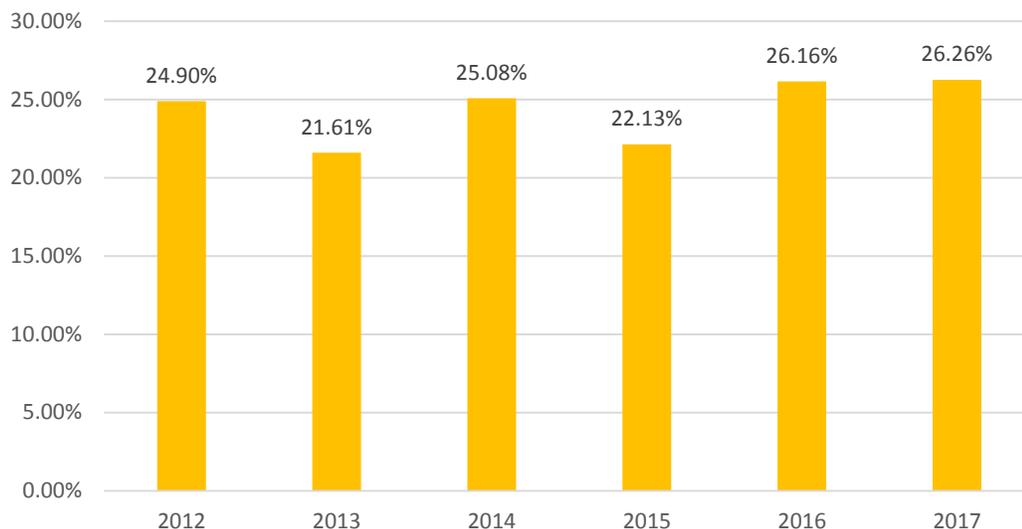
Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

Es preciso mencionar que los ingresos corrientes han representado un promedio del 70,40% de los ingresos totales destacándose un pico superior de 75,27%, en 2016, y uno inferior de 62.38% en el año 2013.

9.3.2. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales:

Los ingresos tributarios que se definen como las “obligaciones pecuniarias que el Estado impone a los asociados y cede a los municipios, sin contraprestación directa ni personal. Pueden ser directos, cuando gravan la renta o el patrimonio, o indirectos, cuando gravan el gasto o el consumo” (Zapata, *óp. cit.*, pg.: 33). Con base en esta definición, los ingresos tributarios sobre los ingresos totales han mostrado una tendencia que oscila entre el 21,61% y el 26,26% de la siguiente manera, en el año 2012 representaron el 24.90%, mientras que en año 2013, descendieron a 21,61%, y en los años 2014, 2015, 2016 y 2017 esta representación se ubicó en 25,08%, 22,13%, 26,16% y 26,26% respectivamente, siendo el año de 2017 el de mayor participación como se puede evidenciar en la Gráfica No. 8 en este punto los ingresos tributarios han mostrado un promedio de 24,36% de los ingresos totales.

Gráfica No.8. Ingresos tributarios / Ingresos totales



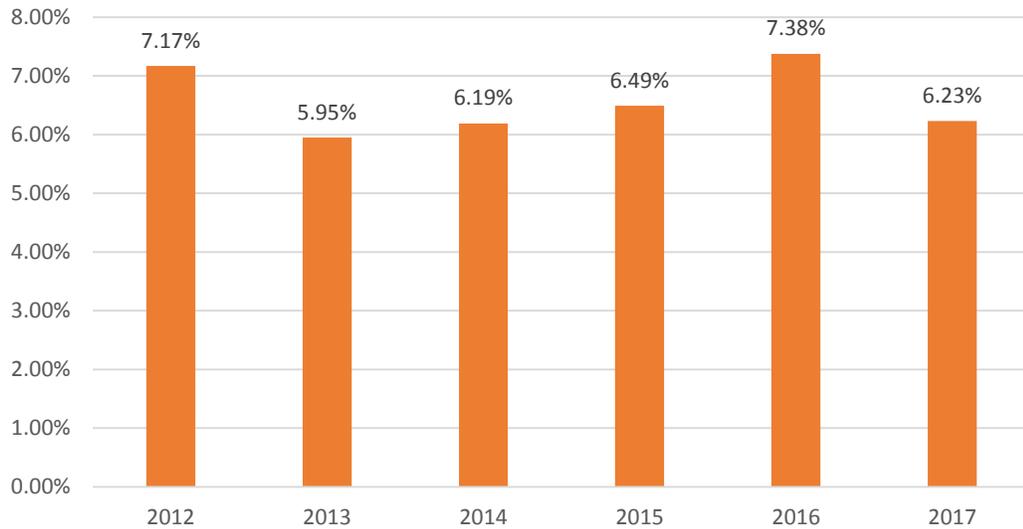
Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

9.3.3. Ingreso Predial Unificado / Ingresos Totales:

Dentro de los ingresos tributarios los impuestos directos representan la proporción más significativa, siendo el Predial el impuesto de segunda relevancia dentro de estos recursos.

En la Gráfica No. 9 se puede apreciar la relación del impuesto predial con los ingresos totales. En el año 2012, el predial representaba el 7,17% de los ingresos totales, siendo el año 2016 el año de mayor participación cuando representaron el 7.38% de los totales.

Gráfica No. 9. Ingresos Predial Unificado / Ingresos Totales

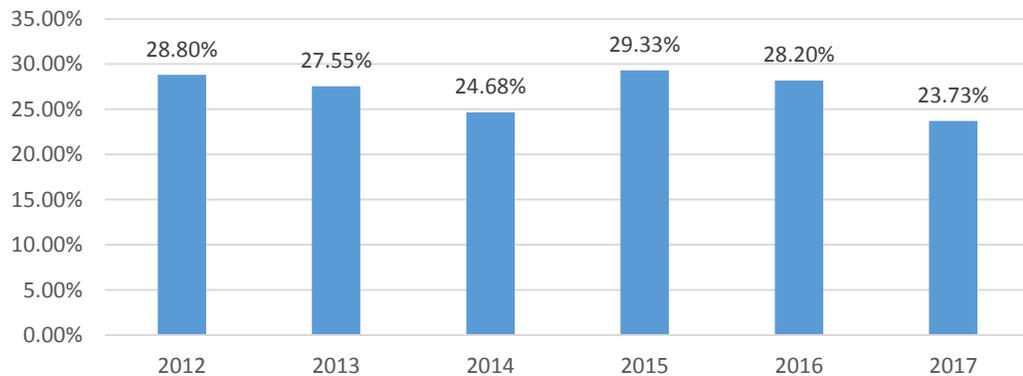


Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

9.3.4. Ingreso Predial Unificado / Ingresos Corrientes:

Este indicador muestra la importancia del en la generación de ingresos propios del Municipio de Facatativá, de esta manera, en el año de mayor importancia el año 2015, este guarismo se ubicó en 29,33%, y el año de menor importancia es el año 2017, con un 23,73%, como se muestra en la gráfica No.10-

Gráfica No. 10. Ingresos Predial Unificado / Ingresos Corrientes



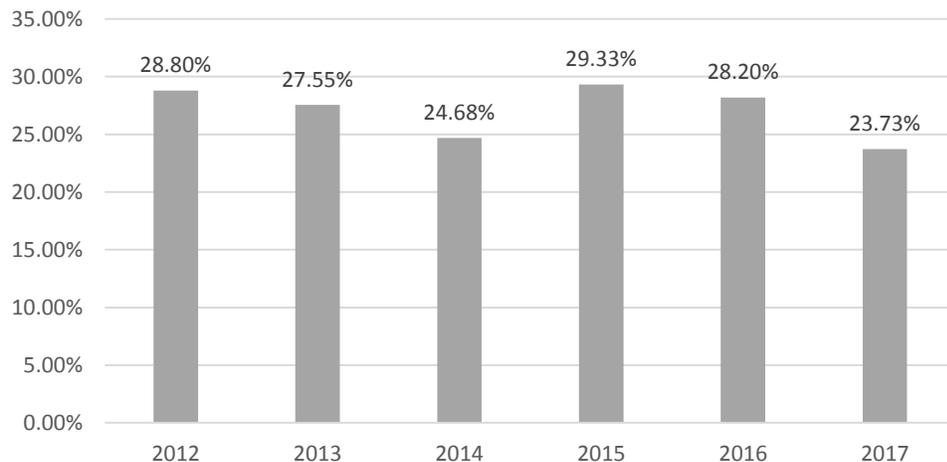
Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

9.3.5. Ingreso Predial Unificado /Ingresos Tributarios:

La importancia del recaudo tributario se puede evidenciar en el recaudo del impuesto predial como proporción de los ingresos tributarios, toda vez que así se evidencia de que manera participa el predial frente a los demás tributos, como ya se mencionó los dos impuestos de mayor relevancia son el impuesto predial y el impuesto e industria y comercio.

En la gráfica No. 11 se evidencia que en el año 2012, estos representaban el 28.80%; en el 2013, pasaron a 27.55%, en el 2014, a 24.68%, en el 2015 la participación más importante cuando se ubica en el 23.99%, 4.65 puntos porcentuales superiores al periodo anterior; en el año 2016 desciende a 28.20% y en el año 2017, estos pasan a representar el 23.73% de los ingresos tributarios siendo este año el menos representativo.

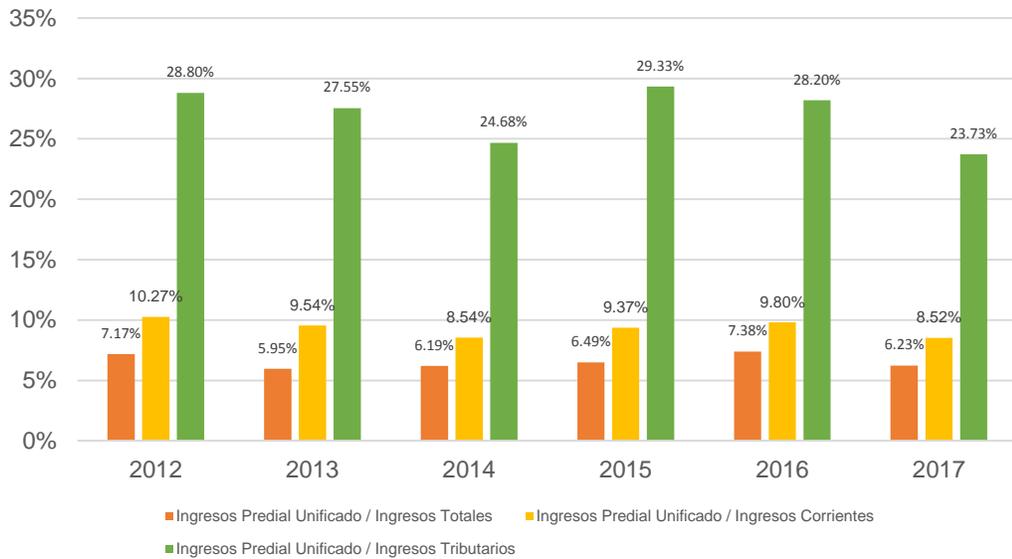
Gráfica No. 11. Ingresos Predial Unificado / Ingresos Corrientes



Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

9.3.6. Ingreso Predial Unificado / Ingresos Totales, Corrientes y Tributarios:

Gráfica No. 12. Relación del Predial con los Ingresos Totales, Corrientes y Tributarios



Fuente: cálculos realizados por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

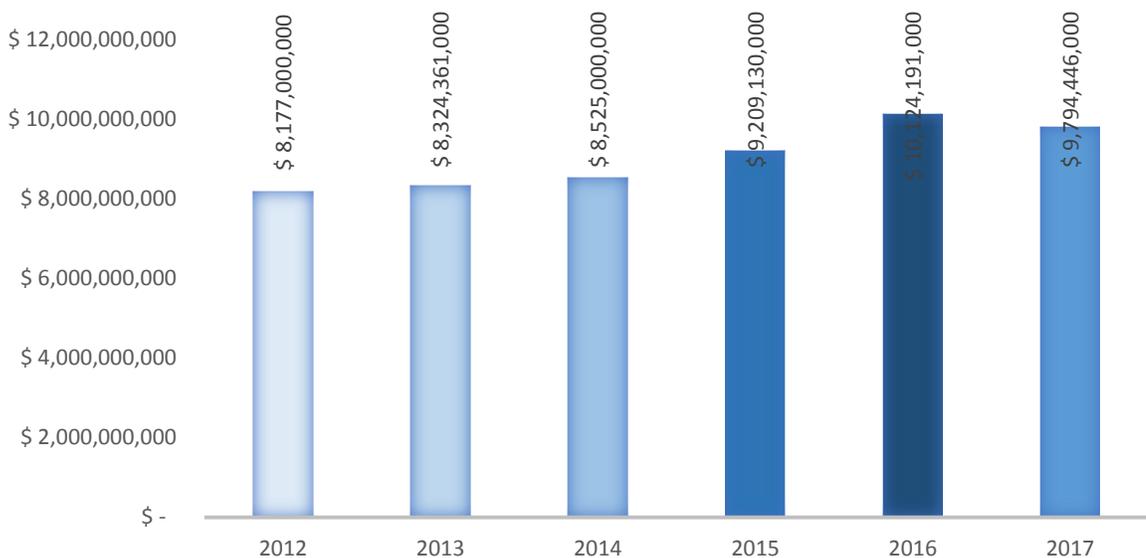
La anterior gráfica menciona de manera característica que aunque los ingresos obtenidos por el predial han crecido de manera significativa en términos absolutos, su participación del total se ha visto disminuida, en la medida en que otras fuentes de financiación de los gastos han aumentado. La gráfica anterior deja en evidencia que el Municipio de Facatativá genera los menores ingresos con el impuesto predial frente a todos los ingresos tributarios que obtiene así como el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina.

9.4. Comportamiento del Recaudo en el Impuesto Predial Unificado

La gráfica No. 13, muestra un comportamiento del recaudo del impuesto predial, en el 2012 el recaudo fue de \$ 8,177,000,000, para el 2013 se establece en

\$8,324,361,000, para el 2014 un valor de \$8,525,000,000, para el 2015 asciende significativamente a \$9,209,130,000, para el 2016 asumiendo este el recaudo más alto en los últimos 7 años de \$10,124,191,000 y por último el año 2017 con un valor de \$9,794,446,000. Uno de los factores más significativos por el cual el 2017 disminuye su valor de recaudo, es probablemente por el aumento de descuento por pronto pago en el municipio de Facatativá con un valor de descuento de \$1,132,685,888 aumentando porcentualmente en 12 puntos comparado al año anterior.

Gráfica No. 13. Ingreso Predial Unificado



Fuente: Gráfica realizada por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

Uno de los factores más relevantes para determinar el recaudo del impuesto predial el ciclo político en el cual se desarrolla cada una de las administraciones y sus planes de desarrollo, el grado de dependencia de las transferencias nacionales, el comportamiento de los ingresos tributarios locales diferentes a predial, el tamaño del gasto público local y el rezago en la actualización de los avalúos catastrales que por su parte, podría afectar la base gravable y en esa medida debería tener un impacto negativo sobre los niveles de recaudo municipal.

Conforme a la actualización catastral de acuerdo, con lo establecido en la Ley 14 de 1983 Artículo 5 la actualización de los catastros se debe hacer en el curso de periodos de cinco (5) años en todos los municipios del país. Por lo cual la última actualización catastral realizada en el municipio fue en el año 2009 realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).¹⁵

¹⁵ Rodríguez, S. M. (11 de 2011). lasalle.edu.co. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de lasalle.edu.co:<http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/12582/T10.11%20C279e.pdf?sequence=1>

10.MEDICIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO

10.1. Definición del Gasto Tributario

Con la finalidad de cumplir los objetivos que las autoridades se han establecido la actividad financiera del Estado está conformada por la percepción de impuestos y por la realización de gastos constituidas a través de las correspondientes políticas públicas.

Estas actividades financieras son tenidas en cuenta en los presupuestos del sector público, herramientas a través de las cuales también es posible observar cuáles son los objetivos que los Estados se proponen alcanzar.

Diversas formas no tradicionales de financiar algunas políticas públicas han crecido en importancia, toda vez que al no requerir de la realización de gastos directos por lo tanto no tienen un reflejo concreto en las cuentas públicas.

En una de esas vías alternativas de financiamiento, el costo de ciertas políticas es solventado a través del otorgamiento de tratamientos impositivos preferenciales a aquellos contribuyentes que se desea sean beneficiarios de esas políticas.

En este método de financiamiento los beneficiarios de algunas políticas, en lugar de recibir fondos del Estado, no pagan los impuestos que abonan el resto de los contribuyentes por lo que no se verifica la tradicional secuencia de percepción de los tributos y realización de los gastos públicos directos. A esta vía alternativa de financiar políticas públicas se la conoce como Gasto tributario¹⁶.

Ahora bien, previo a llegar al concepto de Gasto Tributario (GT), es preciso desarrollar la idea más amplia de concesión tributaria (CT) entendida como toda

¹⁶ Gastos tributarios. (2009) Recuperado el 08 de 03 de 2018, de Estimaciones Tributarias.: <http://77www.estimacionestributarias.com/archivos/LEIT7.pdf>

excepción que señale la normatividad vigente respecto a la materia gravada o las convenciones contables y que se transpone, como en la no-imposición de parte de la materia gravada o en la aplicación de una alícuota inferior a la establecida en aquélla.

Una de las características de las concesiones tributarias es el número de sus posibles usuarios, hecho por el que se las separa entre las que tienen un carácter general, las cuales se encuentran orientadas a ser usufructuadas por todos o la mayoría de los contribuyentes, y las que son de tipo particular o especial, cuando sólo algunos de ellos pueden beneficiarse de las mismas.

Es importante destacar además el otro aspecto de las CT que tiene implicaciones para la definición de los gastos tributarios y es el concerniente al objetivo o función al que están orientadas.

La intención en el concepto de gasto tributario, es la tipificación de aquellas concesiones tributarias que el Estado utiliza para financiar de manera indirecta sus políticas las cuales son usufructuadas por un reducido número de beneficiarios.

Así las cosas, se define como Gastos Tributarios al conjunto de concesiones tributarias que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades, regiones y tienen por objetivo financiar políticas llevadas a cabo por el Estado¹⁷.

Ahora bien, los gastos tributarios tienen implicaciones en distintas áreas tales como la transparencia fiscal y las políticas públicas, el rendimiento del sistema tributario, la calidad de la estructura tributaria y el desempeño de la Administración Tributaria, lo cuales serán abordados a continuación.

a) La transparencia fiscal y las políticas públicas. Una de las más importante funciones que cumplen los estudios sobre los GT es la de aumentar la transparencia de las cuentas públicas.

¹⁷ Ibíd. P.85.

Estos gastos, al no estar incluidos en el presupuesto, no tienen el control que tienen los gastos directos, no sufren ningún tipo de auditoría y se renuevan automáticamente todos los años. Estas posibles ventajas constituyen un gran estímulo para las injerencias de carácter político y la discrecionalidad en su otorgamiento y continuidad. Por otra parte, la exteriorización de los GT permite conocer cuáles son las políticas públicas que están financiando con ellos y quiénes son sus beneficiarios. Dada la interpretación que se le suele dar a una lista de Gastos Tributarios, es necesario aclarar que su elaboración no implica juicios de valor acerca de la justificación de los casos incluidos en ella, sino que la misma es producto de una definición conceptual y una metodología de trabajo, que tiene por objetivo exteriorizar los casos existentes, con el ánimo que sean conocidos para, entonces sí, efectuar una evaluación de su pertinencia, tanto por los poderes del Estado como por la opinión pública.¹⁸

b) El rendimiento del sistema tributario. “Para conocer la recaudación que potencialmente puede aportar la estructura tributaria es necesario realizar una medición de los Gastos Tributarios. Esta permitirá disponer de una estimación del monto de la base imponible de un tributo que se beneficia con algún tratamiento especial. Por supuesto, no puede dejar de considerarse que a menudo la frágil situación financiera de los Estados requiere de recursos a causa, por ejemplo, de la imposibilidad de determinar con exactitud la nómina de los beneficiarios, de su elevado número y del inaceptable costo en que se incurriría para el otorgamiento y control de los subsidios” y más adelante señala que “lo que una estimación de los GT provee una medida del aporte a la recaudación tributaria que se originaría en su eventual eliminación”.¹⁹

c) La calidad de la estructura tributaria. Una completa lista de los tratamientos tributarios especiales provee de un muy buen indicador de la calidad del sistema tributario, ya que ésta depende, entre otros factores, de la cantidad de

¹⁸ *Ibíd.* P.88

¹⁹ Gastos tributarios. (2009) Recuperado el 08 de 03 de 2018, de Estimaciones Tributarias.: <http://77www.estimacionestributarias.com/archivos/LEIT7.pdf>

concesiones o excepciones que se otorguen. Es recomendable la existencia de tributos con pocas excepciones, ya que ello permite que éstos cumplan con los principios básicos de neutralidad y equidad.

d) El desempeño de la Administración Tributaria. “Una evaluación del desempeño de la administración tributaria requiere, entre otros elementos, alguna estimación de la tasa de evasión, cálculo que necesariamente debe utilizar valores estimados de estas concesiones tributarias. Es aceptado también que sistemas tributarios con abundancia de tratamientos especiales dificultan la administración, facilitando la evasión y la elusión”.²⁰

10.2. Metodologías para Estimar el Costo de los Gastos Tributarios

“Se distinguen tres métodos para estimar el costo de los gastos tributarios, que en realidad corresponden a tres conceptos distintos que es posible medir: el ingreso renunciado, el ingreso ganado y el gasto directo equivalente”.²¹

El método que se emplea en este trabajo está determinado por el método de ingresos renunciado, que se define como, “la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Supone que no hay cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes. Es decir, supone que su comportamiento es el mismo que manifiestan durante la aplicación del gasto tributario. Se conoce también como medición ex post”.²²

Por su parte, otra definición es el de método del ingreso ganado que busca estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. A diferencia del método anterior, en este se consideran los cambios de comportamiento de los contribuyentes. Se llama también medición ex

²⁰ *Ibíd.* P.89

²¹ De Jorratt, L. M. (2010). *Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

²² *Ibíd.* P. 9

ante. En la práctica, la aplicación de este método es bastante limitada, pues plantea la dificultad de disponer de estimaciones de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes o rentas favorecidas con un tratamiento tributario preferencial”.²³

Es importante mencionar que este mecanismo busca medir comportamiento evasivo en los contribuyentes. El mismo autor plantea que “una parte del ingreso potencial derivado de la derogación de un gasto tributario terminará siendo evadido, al igual que como ocurre con una proporción de la recaudación de todos los impuestos”.²⁴

Por último, el método del gasto directo equivalente que “estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario”.

10.3. Descuento por pronto pago en el Impuesto Predial

En el Impuesto Predial Unificado (IPU) los gastos tributarios se ven reflejados de diversas formas, así como las exenciones a contribuyentes morosos y las tasas reducidas entre las cuales encontramos los descuentos por pronto pago que se conceden a los contribuyentes y los cuales están contenidos en los acuerdos municipales, definidas así:

- i. Exenciones: Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles. En las normas legales se las encuentra bajo distintas denominaciones, como exenciones, exoneraciones, hechos no gravados.
- ii. Deducciones: Cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles.
- iii. Créditos: Cantidades que se permite rebajar de los impuestos.

²³ Ibíd. P. 9

²⁴ Ibíd. P. 9

- iv. Tasas reducidas: Alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- v. Diferimientos: Postergación o rezago en el pago de un impuesto.²⁵

De acuerdo a los descuentos concedidos se puede hacer una medición de los ingresos que el municipio dejó percibir a causa de este GT.

Gráfica No. 14 Descuentos concedidos en el Impuesto Predial Unificado en el municipio de Facatativá frente al recaudo del Impuesto Predial



Fuente: Gráfica realizada por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

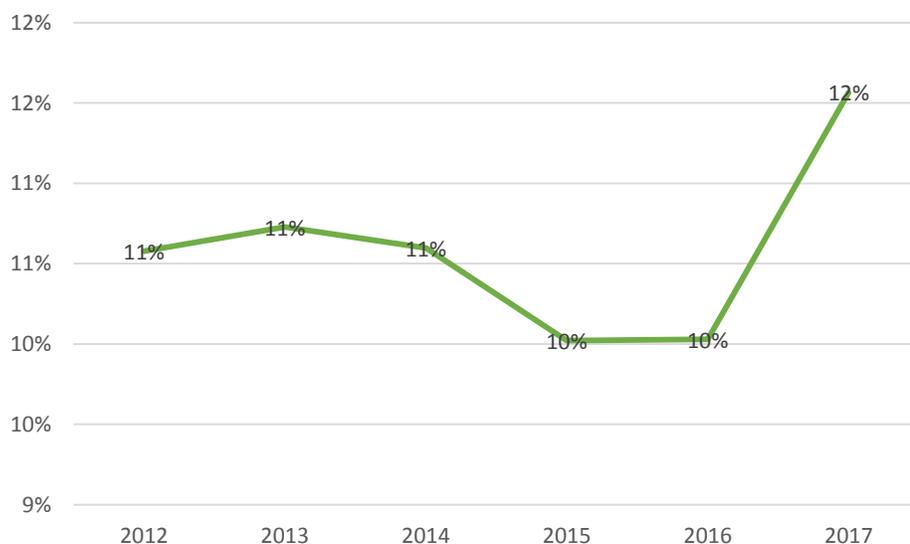
La gráfica anterior muestra que tanto el recaudo del impuesto como el valor que concesiones dadas por el municipio de Facatativá a los contribuyentes del mismo, asciende de manera constante durante los periodos en investigación. El

²⁵ *Ibíd.* p.55

comportamiento presentado se rige a los acuerdos municipales estipulados por el ente territorial, siendo el determinante del recaudo y de su política de descuento por pronto pago.

La gráfica No. 15 evidencia el porcentaje de participación del descuento por pronto pago frente al recaudo del impuesto, demostrando un comportamiento constante de 11% durante los años 2012, 2013 y 2014 y descendiendo de 1 punto porcentual durante los años 2015 y 2016 quedando en 10%. La mayor participación de los descuentos concedidos en relación con el recaudo se aprecia en el año 2017 quedando en 12%.

Gráfica No. 15. Participación de los descuentos concedidos en relación con el recaudo del Impuesto Predial Unificado



Fuente: Gráfica realizada por el autor con base en la información de la secretaria de Hacienda Municipal

10.4. Relación del gasto tributario frente a los ingresos del municipio.

La tabla No. 3, muestra el alcance que tiene el Gasto Tributario (GT) sobre el total de los ingresos municipales, presenta un promedio de 1% una participación característica ya que solo refleja un rubro del impuesto predial como lo son los

descuentos por pronto pago, así mismo se puede evidenciar que el año en el cual se tuvo más incidencia del (GT) fue el 2012 con 0,8% y el año de menor incidencia fue 2013 con 0,6%.

Tabla No. 6. Contribución del GT frente a los Ingresos Totales

Año	Ingresos Totales	Gasto Tributario	Participación
2012	\$ 114.022.479.794	\$ 864.933.837	0,8%
2013	\$ 139.852.414.034	\$ 893.078.468	0,6%
2014	\$ 137.731.420.288	\$ 903.533.046	0,7%
2015	\$ 141.858.995.957	\$ 922.937.719	0,7%
2016	\$ 137.255.779.924	\$ 1.015.351.610	0,7%
2017	\$ 157.165.335.988	\$ 1.132.685.888	0,7%

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados de la secretaria de hacienda de Facatativá y el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

10.5. Participación del Gasto tributario (GT) frente a los Ingresos Corrientes

La tabla No.4 permite identificar que la participación del (GT) sobre los ingresos corrientes es en promedio del 1%, al igual que la participación del (GT) frente a los a los ingresos totales.

Tabla No. 7. Contribución del GT frente a los Ingresos Corrientes

Año	Ingresos Corrientes	Gasto Tributario	Participación
2012	\$ 79.642.380.179	\$864.933.837	1,1%
2013	\$ 87.245.109.189	\$893.078.468	1,0%
2014	\$ 99.815.313.843	\$903.533.046	0,9%
2015	\$ 98.256.456.265	\$922.937.719	0,9%
2016	\$ 103.310.608.281	\$1.015.351.610	1,0%
2017	\$ 114.979.900.556	\$1.132.685.888	1,0%

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados de la secretaria de hacienda de Facatativá y el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

La tabla anterior deja en evidencia el aumento constante tanto de los ingresos totales como del GT, con un punto más alto de \$114.979.900.556 y \$1.132.685.888 respectivamente para el año 2017 y de un punto más bajo de

\$ 79.642.380.179 para los ingresos corrientes y para el GT de \$ 864.933.837 en el año 2012.

10.6. Participación del Gasto tributario (GT) frente a los Ingresos Tributarios

En la tabla No 5, se observa que la participación del GT frente a los ingresos tributarios es en promedio 2,9%, donde los años en que obtuvo mayor participación frente a los ingresos tributarios fueron el 2012 y 2013 con \$ 864.933.837 y \$893.078.468 respectivamente, lo que equivale al 3% del ingreso tributario de esos años, y el año de menor participación fue el 2017 con 2,7%.

Tabla No. 8. Contribución del GT frente a los Ingresos Tributarios

Año	Ingresos Tributarios	Gasto Tributario	Participación
2012	\$28.387.566.430	\$864.933.837	3,0%
2013	\$30.215.258.285	\$893.078.468	3,0%
2014	\$34.549.000.000	\$903.533.046	2,6%
2015	\$31.398.676.051	\$922.937.719	2,9%
2016	\$35.904.473.000	\$1.015.351.610	2,8%
2017	\$41.278.728.832	\$1.132.685.888	2,7%

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados de la secretaria de hacienda de Facatativá y el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

10.7. Participación del Gasto tributario (GT) frente a los Ingresos No Tributarios

En cuanto a los ingresos no tributarios se evidencia que la participación del GT no es tan significativa como en los ingresos tributarios pues tiene porcentajes que varían entre el 1,4% y el 1,7%, el GT presento su mayor participación sobre los ingresos no tributarios en el año 2012 con 1,7% y la menor participación en los años 2014 y 2015 de 1,4%.

Tabla No. 9. Contribución del GT frente a los Ingresos No Tributarios

Año	Ingresos No Tributarios	Gasto Tributario	Participación
2012	\$ 51.254.813.749	\$ 864.933.837	1,7%
2013	\$ 57.029.850.904	\$ 893.078.468	1,6%
2014	\$ 65.266.313.843	\$ 903.533.046	1,4%
2015	\$ 66.857.780.214	\$ 922.937.719	1,4%
2016	\$ 67.406.135.281	\$ 1.015.351.610	1,5%
2017	\$ 73.701.171.724	\$ 1.132.685.888	1,5%

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados de la secretaria de hacienda de Facatativá y el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

En la tabla No 6, se evidencia que en promedio la participación del gasto tributario frente a los ingresos no tributarios es de 1,5%, una participación no muy elevada frente al resto de los ingresos por el municipio.

10.8. Gasto tributario frente a los rubros de los gastos de inversión municipales

La tabla No 7, muestra el valor del (GT) frente a los rubros más relevantes del gasto de inversión que presenta el municipio de Facatativá, como se puede evidenciar en cifras el valor del GT es superior en algunos de los rubros presentados, por ejemplo en el rubro de Agropecuario tiene \$168.901.100 de inversión frente a \$922.937.719 del gasto tributario para el año 2015.

Tabla No. 10. Gasto tributario frente a los rubros de los gastos de inversión municipales

Gastos	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Gasto tributario	\$864.933.837	\$893.078.468	\$903.533.046	\$922.937.719	\$1.015.351.610	\$1.132.685.888
Educación	\$56.051.962.466	\$48.804.296.627	\$41.793.084.251	\$41.128.713.725	\$38.069.564.780	\$35.651.063.843
Salud	\$24.100.105.396	\$24.360.706.974	\$29.055.144.687	\$27.641.204.205	\$27.291.088.938	\$24.008.697.301

Agua potable y saneamiento básico	\$10.858.107.386	\$5.255.609.170	\$6.316.274.856	\$5.743.835.661	\$5.531.432.717	\$2.979.900.430
Deporte y recreación	\$4.526.273.084	\$1.261.288.750	\$1.839.365.492	\$3.635.169.214	\$4.069.601.224	\$1.053.586.665
Cultura	\$2.139.658.220	\$1.555.113.228	\$4.419.403.926	\$1.609.216.678	\$4.972.442.507	\$1.087.191.653
Servicios públicos	\$2.142.488.049	\$2.413.167.202	\$2.342.649.051	\$2.041.898.551	\$1.934.778.369	\$1.818.309.699
Agropecuario	\$196.379.400	\$150.849.952	\$102.967.700	\$168.901.100	\$192.004.812	\$239.356.709
Transporte	\$5.817.975.101	\$4.106.494.355	\$8.713.225.046	\$5.492.493.608	\$7.971.498.242	\$3.849.540.499
Ambiental	\$2.664.960.857	\$855.393.937	\$1.275.109.612	\$1.067.599.073	\$1.318.544.058	\$1.121.901.923
Total	\$133.283.529.978	\$111.573.957.075	\$115.385.169.944	\$108.945.036.733	\$113.681.462.755	\$87.173.458.740

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados de la secretaria de hacienda de Facatativá y el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

Tabla No. 11. Participación del Gasto tributario frente a los rubros de los Gastos de Inversión

Gastos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto Tributario / Educación	2%	2%	2%	2%	3%	3%
Gasto Tributario / Salud	4%	4%	3%	3%	4%	5%
Gasto Tributario / Agua Potable y Saneamiento Básico	8%	17%	14%	16%	18%	38%
Gasto Tributario / Deporte y Recreación	19%	71%	49%	25%	25%	108%
Gasto Tributario / Cultura	40%	57%	20%	57%	20%	104%
Gasto Tributario / Servicios Públicos	40%	37%	39%	45%	52%	62%
Gasto Tributario / Agropecuario	440%	592%	877%	546%	529%	473%
Gasto Tributario / Transporte	15%	22%	10%	17%	13%	29%
Gasto Tributario / Ambiental	32%	104%	71%	86%	77%	101%
Gasto Tributario / Total Inversión	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados de la secretaria de hacienda de Facatativá y el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

En las tablas anteriores se evidencia que el GT frente a inversiones del municipio, como lo son agropecuario, cultura, ambiental y servicios públicos. En los rubros de salud y educación, el GT tiene una participación de la inversión que representa 4% y 2% en promedio respectivamente durante los periodos del 2012 al 2017. Es decir, que del monto de la inversión que se destina a estos sectores, el Gasto Tributario representa un importante monto, con lo cual es claro que este

descuento podría tener una destinación, a esas áreas del presupuesto.

10.9. Participación del gasto tributario frente al valor del gasto de deuda pública

La tabla No 9, muestra el acumulado hasta el año 2017 de la deuda pública frente al GT, siendo este último un 17% de representación, es decir que el municipio pudo haber disminuido en 17 puntos la deuda pública mejorando su nivel de endeudamiento e inversión.

Tabla No. 12. Participación del gasto tributario frente al valor del gasto de deuda pública

	Deuda Pública	Gasto Tributario	Participación
Acumulado	\$ 33.015.009.212	\$ 5.732.520.568	17%

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos tomados del Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP

En relación a la medición del GT acumulado para el periodo de análisis (2012-2017), se puede evidenciar que este representa un 17% del total del endeudamiento público, esta circunstancia pone de manifiesto que el municipio podría haberse ahorrado ese costo de endeudamiento si no concede estos descuentos por pronto pago. Es importante precisar que es más costos en términos financieros ofrecer estos niveles de endeudamiento en el mediano y largo plazo, toda vez que implica el pago de tasa de interés por los montos que ingresan como recursos de capital, mientras la política de descuento por pronto pago, determina tratamientos preferenciales que no afectan a los contribuyentes en el largo plazo, porque su aplicación no atiende objetivos de política pública, ni determina manejos financieros que permitan sustituirlos en la misma proporción, es decir que en el largo plazo resulta más costoso para los ciudadanos pagar la deuda pública que pagar el 100% del impuesto sin obtener ningún descuento.

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Constitución Política de 1991, cedió a los entes territoriales facultades para que tuvieran independencia en la administración de los recursos públicos mediante un sistema tributario el cual se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, con el fin de aumentar el recaudo y disminuir la evasión, permitiendo optimizar el desempeño fiscal de los municipios.

El gasto tributario ha sido uno de los mecanismos utilizados por el municipio de Facatativá, que en esencia busca recaudar de manera rápida el impuesto predial unificado, pero que a su vez otorga el descuento por pronto pago en los acuerdos municipales, atendiendo al concepto de gasto tributario renunciado, es decir que el Municipio ha venido renunciando a una parte de su recaudo en el impuesto predial, sin que este atienda directamente una política pública contenida en los Planes de Desarrollo y que de alguna manera solo está concebida como una práctica que trata de recaudar de manera anticipada el recurso, sin que este sacrificio que hace el municipio se vea reflejado en acciones concretas de política pública.

Lo anterior, muestra las falencias y las posibles soluciones en el sector agro, y aunque el plan de desarrollo reconozca dichos factores, el presupuesto asignado para lograr una política pública que contenga las soluciones en el rubro de inversión agropecuario, no supe ni la quinta parte del presupuesto. Por otro lado se evidencia que son más representativos los recursos que se dejan de percibir por el descuento por pronto pago y que no atienden directamente una política pública en el municipio de Facatativá.

El municipio de Facatativá estimula el recaudo del impuesto predial unificado a través de los descuentos por pronto pago el cual en los años de la investigación

acumuladamente fue de \$5.732.520.568 frente a los ingresos percibidos por este tributo el cual fue de \$54.154.128.000, por ello se observa como el comportamiento que han tenido los ingresos municipales se ha mantenido en aumento y en promedio el valor de la participación del gasto tributario es del 11% frente al valor del impuesto liquidado.

Por lo mencionado anteriormente es trascendental analizar el comportamiento del gasto tributario en el municipio de Facatativá, relacionando las cifras conexas a los descuentos concedidos por pronto pago en el Impuesto Predial Unificado, ya que el valor del gasto tributario es relevante frente al valor asignado a los distintos rubros de los gastos de inversión. Esta medición se realizó de acuerdo al método del gasto directo ya que es el que permite hacer una comparación entre el presupuesto de gastos directos y el presupuesto de gastos tributarios.

Es sustancial que en los planes de desarrollo municipal se conserven, los objetivos de fomentar la competitividad, la innovación, la productividad a través de estrategias que incentiven crecimiento económico, esto evidencia que el descuento por pronto pago, supone la consolidación de una política pública disminuyendo en un grupo de contribuyentes el recaudo del impuesto predial unificado.

El municipio de Facatativá ha venido implementando y manteniendo los descuentos por pronto pago en el Impuesto Predial en los Acuerdos de Rentas, durante el periodo de análisis, circunstancia que evidencia que dentro de las políticas de recaudo el municipio de manera decidida, está dispuesto a sacrificar parte de sus ingreso con el fin de garantizar el pago de la obligación, es decir que este mecanismo es claramente un instrumento de hacienda pública que busca disminuir el monto de la cartera a recaudar en este tributo. Es importante precisar que este mecanismo deberá estar acompañado no solo del descuento sino de una política clara y contundente de cobro de manera persuasiva y coactiva, de

conformidad con los lineamientos normativos tanto del Estatuto Tributario como del Acuerdo de Rentas Municipal, circunstancia que garantizará que realmente el monto de la cartera no se incremente y que aproximará el valor del impuesto recaudado con el impuesto liquidado en cada vigencia.

Es imperioso que el Municipio, articule políticas públicas que se conviertan en planes y programas a favor de un desarrollo competitivo del municipio, supliendo las necesidades básicas del territorio e invirtiendo en rubros como salud, educación y cultura, además, la capacidad de endeudamiento del municipio podría tener mejoras. Es claro que si e si el gasto tributario, para el periodo comprendido entre el 2012 y el 2017 fue del 17% del total de la deuda pública, este rubro representa el mayor sacrificio en relación al costo que tendrán que asumir los contribuyentes y ciudadanos, toda vez que el endeudamiento público supone que en el mediano y largo plazo además de pagar el capital de la deuda se deberán cubrir los intereses de la misma, es por esto que el municipio deberá medir la relación costo beneficio de conceder descuentos por pronto pago frente a la creciente necesidad de endeudamiento para atender los proyectos tanto de infraestructura física como infraestructura social.

Es claro entonces que el Municipio deberá establecer si su capacidad de pago es sostenible en el corto y mediano plazo y si este rubro puede seguir en una senda de crecimiento y si acompañado de esto los ciudadanos aportan de manera significativa al financiar los planes de desarrollo con un valor menor de descuentos.

Lo anterior es mucho más complejo si se tiene en cuenta que “el área urbana, que cuenta con más de 12 millones de predios, solo el 26 % está actualizado, mientras que 829 municipios –el 72 %- están desactualizados y otros 24 están sin informar. En el área rural, 756 municipios están desactualizados y 80 sin informar”, señaló el informe de la Universidad Nacional de Colombia para el año 2017.

Con base en lo anterior es importante que en la planeación financiera del municipio establezcan la relación de GT en relación a los niveles del endeudamiento y determinar si este, el endeudamiento, termina generando mayores costos para los ciudadanos, que los beneficios obtenidos por descuentos por pronto pago.

Por su parte, el monto del GT en sectores fundamentales de la economía del Municipio representa un valor, en términos relativos muy alto, esto indica por ejemplo que en el sector agropecuario el gasto tributario está por encima en más de cinco (5) veces el monto asignado para atender las necesidades de este sector, así por en el periodo de análisis se evidencian las siguientes cifras para el periodo comprendido entre el 2012 y el 2017, del 440%, 592%, 877%, 546%, 529% y de 473%, respectivamente, esta circunstancia evidencia la importancia de la medición del GT, en la definición de políticas públicas y las financiación de las mismas.

La utilización de un conjunto de indicadores fiscales (IF), permitieron hacer un análisis de las actividades que desarrollan las entidades del estado, así como el uso o aprovechamiento de los recursos públicos, mostrando la realidad en cuanto a los ingresos, los gastos de funcionamiento e inversión entre otros, determinando aspectos de política fiscal y su impacto sobre la sostenibilidad del estado, por lo que es recomendable emplear algún tipo de indicador para cada uno de esos aspectos a fin de tomar decisiones a favor de las economías públicas.

12. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Bogota. (16 de 06 de 2011). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>
- B., I. (2010). El impuesto predial en Colombia. *Revista de Economía del Rosario*.
- Banco de la República. (1994). *Banco de la república*. Obtenido de Diez años de descentralización. Resultados y Perspectivas: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/07.htm>
- Banco de la Republica. (12 de 2003). *banrep.gov.co*. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de banrep.gov.co: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra274.pdf>
- Banco de la Republica. (10 de 2004). El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Bogotá, <https://mail.google.com/mail/u/0/#label/TRABAJO+DE+GRADO/15e3898e4e0d5351?projector=1>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (06 de 2010). <http://www.iadb.org>. Recuperado el 12 de 09 de 2017, de Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35259025.pdf>
- Benguria Puebla , S., Martin Alarcon , B., Valdes Lopez, M. V., Pastellides , P., & Gomez Colmenarejo, L. (14 de 12 de 2010). *Universidad Autonoma de Madrid*. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de Universidad Autonoma de Madrid: https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Curso_10/Observacion_trabajo.pdf
- BERNAL, C. A. (2010). *Metodología de Investigación 3 edición*. Colombia: PEARSON EDUCACIÓN .
- Cabra., M. G. (2005). *Sentencia C-426*.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

- Consolidador de Hacienda e Información Pública. (s.f.). *chip.gov.co*. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de *chip.gov.co*: http://www.chip.gov.co/WebHelp/Sistema_SCHIP.htm
- Corte Constitucional. (2000). <http://www.alcaldiabogota.gov.co>. Recuperado el 12 de 09 de 2017, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co>: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14512>
- Corte Constitucional. (2014). <http://www.corteconstitucional.gov.co>. Recuperado el 12 de 09 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co>: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-100-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-397*. Bogotá.
- Departamento de Cundinamarca. (2010). Aspectos Fiscales del departamento y los municipios. *Aspectos Fiscales del departamento y los municipios*.
- DNP. (2014). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2014*. Bogotá.
- DNP. (2015). *Metodología para medir Costos tributarios Municipales*. Bogotá DC: DNP.
- Gilda Gomez, Lucy Reidl. (s.f.). Metodología de investigación en ciencias sociales. *Metodología de investigación en ciencias sociales*.
- Herrera Robles, A. (2003). Régimen Presupuestal de los Municipios en Colombia. *Revista de Derecho*, 33.
- Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-. (2015). *Gestión Tributaria para los Municipios*. Medellín: Publicaciones IDEA.
- Jiménez, A. L. (1993). *INDICADORES DE LA POLITICA FISCAL: UNA APLICACION AL CASO ESPAÑOL*. España: Imprenta del Banco de España.
- Kelsen, H. (1934). *Teoría pura del derecho*.
- Luz Villela, A. L. (12 de 2009). *Gastos Tributarios: La reforma pendiente*. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de <http://www.cepal.org>: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luz_villela_gtlareformapendiente.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Recuperado el 20 de 09 de 2017, de

[Http://www.minhacienda.gov.co:](http://www.minhacienda.gov.co)
http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5822818.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Mokate, K. (06 de 1999). *www.cepal.org*. Recuperado el 12 de 09 de 2017, de *www.cepal.org*:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

Observatorio transparencia y anticorrupción. (2015). *Observatorio transparencia y anticorrupción*. Recuperado el 18 de 09 de 2017, de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempe%C3%B1o-fiscal-municipal.aspx>: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indice-de-desempe%C3%B1o-fiscal-municipal.aspx>

Orellana López, D. M., & Sánchez Gómez, M. C. (2006). Técnicas de recolección de datos en entornos virtuales más usadas en la investigación cualitativa. *Revista de Investigación Educativa*, 3.

Rodriguez Cruz, J. P. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y prespectivas desde la jurisprudencia de la corte constitucional 1992 2012. *Revista Summa Luris*, 20.

Rodríguez, S. M. (11 de 2011). *lasalle.edu.co*. Recuperado el 30 de 08 de 2017, de *lasalle.edu.co*:
<http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/12582/T10.11%20C279e.pdf?sequence=1>

SURREY, S. (1970). *Incentivos fiscales como un dispositivo para implementar la política gubernamental*: A. Harvard Law Review.

Universidad de Valencia. (s.f.). Estadística descriptiva. *Estadística descriptiva*. España.

13. LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla No. 1. Predios Vivienda Urbana	47
Tabla No. 2. Predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no construidos	48
Tabla No. 3. Predios Vivienda Rural	49
Tabla No. 4. Predios Con Actividad Agrícola Semi Intensiva	49
Tabla No. 5. Indicadores Fiscales	60
Tabla No. 6. Contribución del GT frente a los Ingresos Totales	79
Tabla No. 7. Contribución del GT frente a los Ingresos Corrientes	79
Tabla No. 8. Contribución del GT frente a los Ingresos Tributarios	80
Tabla No. 9. Contribución del GT frente a los Ingresos No Tributarios	81
Tabla No. 10. Gasto tributario frente a los rubros de los gastos de inversión municipales	81
Tabla No. 11. Participación del Gasto tributario frente a los rubros de los Gastos de Inversión	82
Tabla No. 12. Participación del gasto tributario frente al valor del gasto de deuda pública	83

14. LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica No. 1. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2012	56
Gráfica No. 2. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2013	57
Gráfica No. 3. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2014	58
Gráfica No. 4. Índice de desempeño Fiscal Facatativá 2015	59
Gráfica No. 5. Ingresos Municipales 2012-2017	62
Gráfica No. 6. Crecimiento real de los ingresos corrientes y Predial 2012-2017	63
Gráfica No. 7. Ingresos Corrientes / Ingresos Totales	64
Gráfica No. 8. Ingresos tributarios / Ingresos totales	66
Gráfica No. 9. Ingresos Predial Unificado / Ingresos Totales	67
Gráfica No. 10. Ingresos Predial Unificado / Ingresos Corrientes	67
Gráfica No. 11. Ingresos Predial Unificado / Ingresos Corrientes	68
Gráfica No. 12. Relación del Predial con los Ingresos Totales, Corrientes y Tributarios	69
Gráfica No. 13. Ingreso Predial Unificado	70
Gráfica No. 14 Descuentos concedidos en el Impuesto Predial Unificado en el municipio de Facatativá frente al recaudo del Impuesto Predial	77
Gráfica No. 15. Participación de los descuentos concedidos en relación con el recaudo del Impuesto Predial Unificado	78