

EL NUEVO MUNICIPIO

ADMINISTRACION • SERVICIOS • RECURSOS • AUTONOMIA

ABRIL 1985



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO

6

EL NUEVO MUNICIPIO

ADMINISTRACION • SERVICIOS • RECURSOS • AUTONOMIA

Documentos Nuevo Liberalismo 6

ABRIL 1985

Documentos Nuevo Liberalismo 6
Abril 1985

EL NUEVO MUNICIPIO
Administración, recursos, servicios, autonomía

Coordinadora del Comité Editorial
GLORIA PACHON DE GALAN

Directora Ejecutiva
BEATRIZ ARANGO

Comité Editorial:
Senadores: Luis Carlos Galán, Emilio Urrea, Marino Rengifo
Representantes a la Cámara: Ernesto Rojas Morales, Gabriel Rosas Vega, Alberto Villamizar, Alfonso Valdivieso.

Concejales: Jaime Vidal Perdomo, Patricio Samper, Humberto Uribe, politólogo.

Germán Charry Martínez, Prensa Nuevo Liberalismo.

Carátula y diseño:
PROCESOS CREATIVOS

Composición :
Marta Gómez de Patiño

Impresión:
EDITORIAL CARRERA 7

Publicacion de la FUNDACION
NUEVO LIBERALISMO
PARA UNA COLOMBIA NUEVA

Junta Directiva:
Presidente: Federico Echavarría Olarte
Vice-presidente: Hernando Jaramillo
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretario: Eduardo Hernández M.
Tesorera: Beatriz Arango A.

Vocales: Gloria Pachón de Galán, Gloria Parra de Espinosa, Fernando Sanz Manrique, Jorge Marmorek, Rafael Amador, Patricio Samper, Hugo Restrepo, Juanita Kopp de Saenz, José Blackburn, Arturo Motta.

Publicidad: Carmen Navarro de Schaefer

Oficinas: Calle 34 No. 27-36 Of. 209
A.A. 85158
Teléfono: 2690380
Bogotá, D. E.

Contenido

A los lectores	5
El derecho de los municipios a un nuevo régimen de transferencias	7
Servicios Públicos	27
Fortalecimiento de los fiscos Catastro e impuesto predial	41

A los lectores

Dentro de dos o tres lustros a lo sumo, el municipio colombiano habrá definido su destino: desaparecerá por completo o tendrá de nuevo el significado de épocas pretéritas dentro del contexto social de la nación. Lo saben sus profesionales jóvenes que hoy lo visitan de cuando en cuando y ven impotentes cómo se extingue su pueblo, sin presupuesto, sin escuela, y sin perspectivas. Lo sufren los mayores que alcanzaron a vivir el esplendor de otros tiempos, mientras las estadísticas registran el dramático descenso de una población cada día más limitada en todos los órdenes.

Todavía sin embargo, el municipio colombiano es pieza clave en el juego electoral y en víspera de las grandes decisiones, se repite la historia de las promesas y las amenazas. El pueblo revive por unos días, por unas horas y sus habitantes son contados uno a uno cuidadosamente, sin descartar siquiera a los muertos, por sus dueños, los terceros o cuartos intermediarios de los barones políticos comprometidos en una cuota inmodificable de votos, que no puede, que no debe variar en invierno o en sequía, en paz o en guerra, en la indigencia o en el relativo pasar económico.

Así ha sido, así es por años y años de dominación electoral hasta que lo que tenía que suceder comienza a suceder: El municipio abre los ojos y por primera vez en mucho tiempo comprende que su suerte puede cambiar. Se lo han hecho ver las circunstancias aciagas, la violencia moderna, los medios de comunicación, los brotes de inconformidad que aparecen por todos lados y la inquietud ya sentida por muchos: "la política no es solo ser liberal o conservador", y por lo tanto no puede reducirse a subir al poder o bajar de él para ser lanzado a las tinieblas.

Gentes de todas las edades, maduras con capacidad de evolución mental y especialmente las nuevas generaciones no quieren dejarse encerrar en los contextos tradicionales rígidos y al mismo tiempo estrechos del pensamiento político tal como se ha impuesto en Colombia. Comprenden que un gesto de independencia, por modesto que sea inicialmente, puede desencadenar grandes transformaciones futuras y están llegando a la conclusión, unos y otros, que el equilibrio social no se logra agobiando con todos los problemas humanos a las grandes ciudades; vuelven por eso los ojos al municipio, a su pueblo.

El Nuevo Liberalismo expresó esas inquietudes hace años, desde su fundación prácticamente y así lo consignó en su Documento Número Uno. De esos planteamientos ha pasado a los hechos y seguirá trabajando, especialmente a través de las corporaciones públicas, por la redención del municipio colombiano. El tema ha sido tratado en forma amplia en muchos foros, entre ellos el Congreso de Manizales, el Coloquio Internacional de Bogotá, a través del apoyo a la elección popular de alcaldes en la Cámara y el Senado tal como quedó registrado en el Documento No. 5 "Democracia Local"

En esta oportunidad "El Nuevo Municipio", Documento No. 6, presenta a los lectores algunos de los proyectos y propuestas del Nuevo Liberalismo para salvar al municipio colombiano. A través de una distribución adecuada de rentas, de la prestación de servicios, la modificación de las reglas que organizan la propiedad, los instrumentos de autonomía económica y política, la verdadera y necesaria descentralización, el Nuevo Liberalismo aspira a contribuir a ese proceso de rescate del municipio en que debe empeñarse la nación entera.

Incluimos aquí un compendio de los proyectos propuestos por el mismo Nuevo Liberalismo en el caso de las empresas de servicios públicos, así como las ponencias sobre proyectos de ley que fueron transformadas por parlamentarios del Nuevo Liberalismo. Entre estas ponencias sobresalen la de la Ley 14 de 1983 (proyecto de ley número 9 de 1983) y la del proyecto de reformas al régimen de transferencia del impuesto a las ventas, ponencias presentada, por el Senador Luis Carlos Galán y cuya aprobación y ejecución definitiva significarán una revolución en la vida municipal colombiana.

El derecho de los municipios a un nuevo régimen de transferencias

En 1982 el Senador Luis Carlos Galán presentó a consideración del Congreso Nacional una ponencia a la Ley que modificaba el sistema de transferencias del impuesto a las ventas a los municipios. Al transformar en forma casi total el proyecto original del gobierno, el ponente planteó una verdadera revolución económica, social y administrativa de nuestros municipios, especialmente de aquellos que hoy se encuentran a punto de extinguirse por falta de recursos de toda índole. En este Documento No. 6 presentamos tanto la ponencia del Senador Luis Carlos Galán, como el proyecto de Ley basado en la misma aprobado por el Senado de la República.

Honorables Senadores:

El proyecto de ley número 23 originario de la honorable Cámara de Representantes y del cual rindo ponencia a la Comisión Tercera del Senado por honrosa designación del señor Presidente de la misma, fue presentado a la consideración del Congreso por el Gobierno Nacional con las firmas de los señores Ministros de Gobierno, Educación, Hacienda y Crédito Público, de la pasada administración. La Cámara de Representantes lo discutió y aprobó en la sesión del 7 de diciembre en la Comisión Tercera y en sesión plenaria el 14 de diciembre de 1982. El proyecto fue repartido para su estudio en la Comisión Tercera del Senado en agosto del presente año. Se refiere a la misma materia sobre la cual versa el Decreto 232 de 1983 dictado por el Presidente de la

República en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 3742 de 1982. Por medio del citado Decreto 232 de 1983 el Gobierno redistribuyó la participación en el impuesto a las ventas y dictó otras disposiciones.

Al explicar los propósitos del Decreto 232 de 1983 en su presentación ante el Congreso sobre la emergencia económica en el campo fiscal, el señor Ministro de Hacienda manifestó que con las modificaciones a la cesión del impuesto a las ventas se buscaba "dar un tratamiento más justo a las intendencias y comisarías y aliviar los problemas financieros propios de la nacionalización de la educación. Se retoma el espíritu de la Ley 43 de 1975 y se dispone de una transferencia de recursos para los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá y de cada uno de los departamentos". La más importante novedad del Decreto 232 fue haber establecido que los cálculos sobre población de las entidades territoriales se harán conforme el censo de 1973 elaborado por el DANE y no de acuerdo con el censo de 1964 que era lo vigente.

Es necesario, entonces, analizar el proyecto de ley número 23 de 1982 a la luz de las nuevas circunstancias creadas por el Decreto 232 y de los criterios sobre fortalecimiento de la vida municipal que los más diversos sectores políticos comparten en sus enunciados ideológicos sin que hasta la fecha se hayan cumpli-

do los pasos adecuados para conseguir una mayor descentralización administrativa del país.

La nueva referencia sobre la población de las entidades territoriales ha perjudicado en forma indirecta los ingresos de 263 municipios cuya población disminuyó entre 1964 y 1973 y directamente causó la reducción de las participaciones en el impuesto de ventas en el caso de 161 municipios. En total los municipios afectados perdieron \$146.5 millones y los departamentos más perjudicados fueron: Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Santander, Tolima y Meta. Como puede apreciarse en el anexo 2 algunos municipios perdieron sumas muy considerables por ejemplo en Antioquia, Dabeiba perdió \$5.415.587, Yalí \$2.890.642, Antioquia \$2.724.023 y Jericó \$2.321.653; en Boyacá, Pesca perdió \$3.571.861, El Cocuy \$2.394, 871 y Guacarí \$1.669.292, en Caldas, Riosucio perdió \$1.966.447 y Aranzazu \$905.353; en el Cauca los municipios indígenas de Caldonio Inzá y Jambaló perdieron \$1.215.386 y Timbío \$1.115.467, en Cundinamarca, Pacho perdió \$5.639.734 y Junín \$3.192.438; en el Huila, Palermo perdió \$2.664.604 y Altamira \$1.305.360; en el Meta, Puerto López perdió \$7.837.402; en Nariño, Maguá y Ricaurte perdieron \$349.289; en Norte de Santander, El Carmen perdió \$1.127.765 y Arboledas \$726.311; en Risaralda, Belén de Umbría perdió \$5.117.584 y Marsella \$2.131.250; en el Tolima, el Líbano perdió \$5.078.448 y Falán \$4.453.387; en Santander, Sabana de Torres perdió \$7.983.637 y Zapatoca \$1.414.742; en el Valle del Cauca, El Águila perdió \$2.316.869 y Calima \$1.476.239.

Si bien es lógico que las participaciones en el impuesto de ventas guardan relación con el número de habitantes de cada municipio, es injusto que a pesar del incremento en el recaudo total del impuesto, 161 municipios hayan recibido en 1983 una suma menor que la de 1982. Algunos de los municipios afectados como Landázuri, Puerto Boyacá, Líbano, Santa Helena del Opón, Urrao y Simacota viven serios problemas de orden público. Otros como San Joaquín y Timbío afrontan la crisis del fisco y en el caso de Dabeiba y Pacho viven delicados conflictos sociales. Es necesario, entonces, reconocer a estos municipios la suma que perdieron y mantenérsela al menos mien-

tras las proporciones del producto total del impuesto les permitan superar los niveles de participación de 1982.

Antecedentes legales de la transferencia del impuesto a las ventas

El impuesto a las ventas fue establecido en 1965. Entre 1966 y 1974 fue modificado con el fin de convertirlo en un impuesto al valor agregado y con el propósito de aumentar su rendimiento gracias al cambio en las tarifas. En 1983 el Congreso le otorgó facultades al Gobierno para una nueva reforma con el ánimo de perfeccionar los mecanismos propios del Impuesto al valor agregado. En este momento, el impuesto a las ventas es el segundo de mayor importancia en los recaudos totales del Gobierno Nacional. Del conjunto de ingresos tributarios, el impuesto a las ventas representaba el 16 por ciento en 1970 y el año pasado el 45 por ciento. Mientras los ingresos corrientes crecieron en esos doce (12) años en términos constantes en un 64 por ciento, el impuesto sobre las ventas aumentó en 296 por ciento.

La cesión del impuesto a las ventas fue creada en 1968, por medio de la Ley 33, la cual dispuso que a partir de enero de 1969 se distribuiría un porcentaje de este impuesto entre los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios en proporciones crecientes hasta llegar al 30 por ciento en 1971. Se estableció que el 70 por ciento de tales recursos sería distribuido de acuerdo con la población de cada unidad territorial, según las cifras del último censo, mientras que el 30 por ciento sería distribuido por partes iguales. Así mismo, se dispuso que los departamentos distribuirían el 50 por ciento de los recursos que recibieron entre sus municipios de acuerdo con la población de cada uno, limitándose la participación de las ciudades capitales al 10 por ciento del total municipal, excepto en el caso de que la población de la capital excediera el 55 por ciento del total de la población de su departamento.

La Ley 46 de 1971 ordenó que desde 1973 en adelante la participación departamental tendría que ser distribuida en su totalidad a los municipios de acuerdo con su población y en la misma ley se eliminó la limitación vigen-

te sobre la participación de las ciudades capitales. Una nueva ley —la 22 de 1973— dispuso que el 26.4 por ciento de la transferencia se destinaría a los fondos de pensiones de los Servicios Seccionales de Salud mientras que el restante 73.6 por ciento se dirigiría a los municipios.

En 1975 la Ley 43 volvió a modificar la situación cuando al buscar fuentes de financiamiento para la nacionalización de la educación secundaria se dispuso que el 30 por ciento del impuesto cedido a los departamentos y municipios se distribuiría así: el 4.92 por ciento se destinaría al Ministerio de Educación para contribuir a cubrir parte de los costos del proceso de nacionalización; el 3 por ciento se entregaría a las Cajas Seccionales de Previsión Social, o en ausencia de éstas al presupuesto departamental, pero con destinación específica para cubrir las prestaciones sociales de los maestros y el saldo del 22.08 por ciento sería transferido directamente a los municipios. De otra parte, de las transferencias teóricamente destinadas a las ciudades capitales de departamentos y al Distrito Especial de Bogotá, la mitad sería asignada directamente al Ministerio de Educación para financiar el proceso de nacionalización de la enseñanza secundaria.

La propia Ley 43 de 1975 determinó que a partir de 1981 estas participaciones se devolverían definitivamente a los municipios, de modo que los municipios recibirían el 27 por ciento y el 3 por ciento restante se canalizaría hacia las Cajas Seccionales de Previsión Social. En síntesis, la Nación terminaría por asumir todos los costos de la educación secundaria y los recursos originados en la cesión del impuesto a las ventas quedarían a disposición de los municipios.

Este año, en febrero, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 232 mencionado en párrafos atrás, según el cual la participación continuara en el 30 por ciento y se distribuirá así: el 25 por ciento entre Bogotá y los municipios de los departamentos: el 15 por ciento entre las intendencias y comisarías y el 3.5 por ciento restante para los departamentos con destino a las Cajas de Previsión Seccionales. El Decreto 232 dispone que los municipios con más de 100.000 habitantes deberán contribuir a los Fondos Educativos Regionales y establece dis-

tintos porcentajes de retención de las transferencias de tal modo que en 1985 los municipios cuya población esté entre 100.000 y 500.000 habitantes contribuirán con el 30 por ciento de su transferencia nominal y a los que tengan más de 500.000 habitantes la Nación les retendrá el 50 por ciento para girarlo directamente a los FER.

Como puede verse en esta breve historia de la cesión del impuesto a las ventas, en menos de catorce años se ha legislado cinco veces sobre la misma materia y en todos los casos, a partir de 1971, el criterio de las autoridades nacionales ha sido el de atender diversas funciones y necesidades públicas con recursos que inicialmente se quiso destinar a los municipios y que en la práctica han financiado en parte la nacionalización de la enseñanza secundaria y los problemas de las Cajas Seccionales de Previsión Social.

Al estudiar este tema la Misión de Finanzas Intergubernamentales sostuvo que la transferencia “se ha convertido en fuente significativa de ingreso para los municipios colombianos especialmente para los de menor tamaño, es decir, aquellos diferentes de Bogotá y las ciudades capitales”. Los propios expertos de la Misión advirtieron que “la importancia de la cesión del impuesto a las ventas depende también de la eficiencia administrativa con la cual se realicen los pagos y el destino final de esos recursos”. Según la Misión Wiesner-BIRD “los valores transferidos entre 1973 y 1975 fueron efectivamente similares a los estipulados por la ley, pero desde entonces se presenta una divergencia entre ambos. Dado que los valores reales son inferiores a los teóricos, se puede inferir que se está presentando un retraso muy marcado en el giro de las correspondientes transferencias”. Este punto es muy importante y lo trataré otra vez al explicar el nuevo articulado pues según lo que investigó la Misión, “algunos municipios colombianos aún no han recibido las transferencias de años anteriores”.

Al terminar sus comentarios sobre la materia, la Misión Wiesner-BIRD hace algunas observaciones que considero oportuno citar. Por ejemplo, sostiene que la transferencia no está bien diseñada pues “en el caso de las transferencias a las ciudades capitales y a los municipios más grandes puede ser conveniente exigir

un elemento de contrapartida local, dirigido a elevar el esfuerzo fiscal propio". Y luego agrega una reflexión similar cuando dice que ha sido en los municipios más pequeños "donde los recaudos por concepto de impuestos prediales han disminuido, donde los recaudos por concepto de industria y comercio han sido menores y donde los ingresos por valorización también se han reducido en los años recientes".

Las cuestiones de fondo

El tema de la cesión del impuesto a las ventas debe ser examinado teniendo en cuenta tres cuestiones fundamentales: La distribución espacial de la población, la distribución de funciones entre la Nación, los departamentos y los municipios y la crisis del sistema de seguridad social.

El primer tema es muy importante si se recuerda que 260 municipios perdieron población en el período intercensal y que por lo menos 600 municipios no alcanzaron la tasa del 3.06 de incremento anual en su población que fue el promedio nacional en el período 1964-1973. Esto significa que centenares de municipios se hallan en decadencia o por lo menos se han estancado, lo cual, en términos generales coincide con la baja calidad de la vida en esas poblaciones y la penuria de su infraestructura física y social. La Nación tiende a concentrarse en las cuatro principales ciudades y en otros cinco o seis centros urbanos importantes, el resto de municipios o crece a menor ritmo o definitivamente se halla en proceso de despoblamiento. Decir esto ya corresponde a la lista de lugares comunes en el país, sin embargo, no existe una política concreta para devolverles a los municipios su antigua vitalidad ni su papel en una racional distribución espacial de la población. Hace tres años, el doctor Iván Marulanda Gómez en su "Informe acerca del desarrollo regional antioqueño, vinculado a los problemas del desempleo en Medellín", sostuvo lo siguiente: "si hubiese existido en el caso de Antioquia una conciencia del grado de depresión en que se han venido cayendo sus áreas rurales o si se hubiese dado el ánimo de desaprobación ante ese proceso interno de centralismo y de empobrecimiento de la periferia, seguramente

que el cuadro social y económico del departamento y de su capital serían diferentes, no obstante que los instrumentos para la manipulación del desarrollo en las regiones del país son precarios. El complejo de actitudes y de gestiones del gobierno local y de las personas que lo lideran conforman, conjuntamente con los particulares que desempeñan un papel directivo en la movilidad social, un todo que tiende a determinar el tipo de desarrollo en un lugar o en una región. En nuestro caso, todo el enclave dirigencial tipificó y desencadenó el crecimiento desmesurado de Medellín y la depresión de las zonas del departamento en las cuales no ha aparecido espontáneamente un motivo particular que justifique y sustente por sí solo un desarrollo independiente y aislado como en el caso de Urabá o del suroeste. Podríamos decir que hemos obrado bajo un modelo implícito de dejar a la provincia que crezca cuanto pueda con sus propias fuerzas e iniciativas, sin coadyuvarle a la formación de unas bases que sustenten y propongan un papel más enriquecido y vigoroso dentro del conjunto de la actividad departamental".

La violencia y los problemas de orden público también están relacionados con el atraso de nuestros municipios. No es una simple coincidencia que los problemas de esta naturaleza se presenten en poblaciones con menos de 100.000 habitantes e inclusive se puede hablar de un límite más bajo y decir que la subversión organizada sólo prospera en municipios con menos de 50.000 habitantes, o sea, allí donde los servicios estatales son más deficientes y la desesperación y el escepticismo de las gentes se convierten en estímulo de las posiciones políticas más radicales y de los procedimientos más extremos.

Los municipios en Colombia, con muy contadas excepciones, no proporcionan a sus habitantes mayores esperanzas de mejorar su vida y por esto la migración se ha dado en forma tan acelerada en los últimos treinta años como lo demuestran los censos de 1951, 1964, 1973 y la simple observación de nuestros grandes centros urbanos durante los últimos años. Municipios sin agua potable, sin alcantarillados, sin servicios telefónicos, con servicios deficientes de salud y educación no pueden ofrecer ventajas sobre el ambiente social, el ambiente político y las oportunidades

de trabajo de los centros que atraen las migraciones. Como señalara Mc Greevey en 1971 "la migración absoluta de las familias de las regiones densamente pobladas en las montañas de Colombia ha sido mucho mayor que lo que lograría cualquier programa concebible de reforma agraria que pudiera adoptarse en las dos próximas décadas".

Si bien el régimen territorial no es el único factor que determina la distribución espacial de la población, es fundamental considerar su importancia porque de la vitalidad administrativa de los municipios también dependen en alguna proporción los niveles de salario, las tasas de desempleo, los servicios educativos y otros factores que afectan la migración. Si se tiene en cuenta que las tasas más altas de migración se encuentran en los grupos de 15 a 25 años de edad se comprende que, además de otras razones económicas, es más difícil ahora para los jóvenes integrarse al contexto socio-cultural de las áreas rurales y de los pequeños municipios.

El municipio colombiano decae porque carece de funciones y de recursos. El constituyente de 1968 así lo comprendió cuando estableció que el legislador podría redistribuir libremente los servicios y los recursos entre las distintas entidades territoriales y cuando creó el sistema de transferencia a partir del situado fiscal y otros mecanismos similares en la administración Lleras Restrepo. Infortunadamente los esfuerzos iniciales se quedaron a mitad del camino y un examen del total de gastos del Estado demuestra que en 1981, la Nación a través de la Administración Central y los establecimientos públicos decidió el destino del 78 por ciento de los recursos; los departamentos y Bogotá apenas tuvieron poder decisorio en el 16 por ciento y todos los municipios del país tan sólo controlaron el 6 por ciento del gasto público. Esto sucede a pesar de las transferencias existentes. En tales condiciones, como lo señaló el Senador Jaime Castro en un trabajo prolongado por el ex Presidente Víctor Mosquera Chaux, "el municipio, la célula básica de la vida política y administrativa, la agrupación natural del hombre para su vida en sociedad, la estructura primaria para la organización de servicios comunes, no está cumpliendo su tarea en Colombia. Existe en los textos Legales, subsiste como realidad, pero administrativa y políticamente

es un fracaso, no responde a las necesidades de las gentes. Ha ido perdiendo su contenido; la Nación como papel secante, ha ido absorbiendo su savia, la ha despojado de recursos y de servicios".

El senador Roberto Gerlein Echeverría en su ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo sobre elección de alcaldes en 1980 afirmó: "Quien conozca la organización administrativa y financiera del sector público sabe de las dificultades inmensas y de los trámites interminables que deben agotarse para conseguir el respaldo económico exigido por un proyecto cualquiera. Y ni qué decir si los programas suponen vinculación externa. Autorización de los Concejos, permiso de los Gobernadores, aceptación de Planeación Nacional y de la Oficina de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, conformidad del Consejo de Ministros y resolución ejecutiva del Presidente de la República, son algunos de los centralistas valladores que la burocracia ha colocado en el complicado camino del progreso regional y municipal".

La mayor parte de las funciones municipales está hoy en manos de los institutos descentralizados. La existencia de estos institutos corresponde a una etapa del desarrollo administrativo nacional y varios de ellos han cumplido una labor importante para las regiones y municipios; sin embargo, la Nación ha cambiado y en muchas regiones donde hace algunas décadas no se contaba con recursos humanos suficientes para atender mayores responsabilidades administrativas hoy es posible conseguir tales recursos por lo cual varios institutos descentralizados tienden a convertirse en intermediarios inútiles y contraproducentes que entorpecen la ejecución de los planes de desarrollo. Como señaló el doctor Belisario Betancur en su exposición en el Concejo de Medellín, al iniciar un ciclo de conferencias sobre la vida municipal "esos colosos tienen su cabeza en la capital y pocas decisiones se toman sin consultarla".

El problema es lógicamente mayor para las zonas rurales de los municipios que para quienes viven en las cabeceras. Si los municipios son débiles, lo único relativamente fuerte en ellos es la cabecera donde se congregan los pocos servicios disponibles desde el mercado local hasta la Caja Agraria, el veterinario, el

agrónomo, el médico, el sacerdote y el educador; la marginalidad extrema es la del campesino que lucha cuando puede por conquistar para su vereda las migajas del presupuesto local o el auxilio del parlamentario con el cual se disimula la ineficiencia de un sistema administrativo obsoleto y antidemocrático.

En el cuadro general del destino de las participaciones en el impuesto de ventas es oportuno hacer una corta alusión a la crisis de la seguridad social en el país y al déficit de las Cajas Seccionales de Previsión Social. Con muy contadas excepciones estas cajas se hallan al borde de la ruina y cada día resulta más difícil asegurar el pago puntual de las cesantías y jubilaciones de decenas de millares de empleados públicos y trabajadores oficiales. En la medida en que se acentúe el nuevo ciclo demográfico que inició el país desde cuando logró reducir las tasas de fecundidad, se incrementará en forma acelerada la población en edad de jubilación sin que existan los recursos necesarios para atender esos derechos fundamentales de los servidores del Estado. El problema afecta hoy a todos los niveles de la administración, pero en forma muy especial amenaza las administraciones departamentales como consecuencia de la Ley 43 de 1975 que al nacionalizar la educación secundaria creó falsas expectativas sobre el futuro de estas prestaciones. Es indispensable, dentro de las delicadas circunstancias actuales y futuras, crear mecanismos para que los departamentos organicen sus reservas con el fin de cumplir esta obligación y que, simultáneamente, la Nación incremente en forma gradual las transferencias con esta destinación específica.

Criterios del nuevo articulado

Como puede apreciarse en el nuevo articulado que propongo para el proyecto de ley, ha sido necesario modificar todo el texto original por dos razones. primero porque el Decreto 232 cambió las circunstancias que consideraron los ponentes en la Cámara, doctores Alí de Jesús Dalel Barón y Germán Villegas Villegas quienes aportaron una valiosa documentación sobre la materia y segundo porque la Ley 14 de 1983 sobre fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales creó nuevas

condiciones para impulsar mecanismos más dinámicos que permiten trasladar a los municipios y a las asociaciones de éstos, aquellas funciones que ellos pueden ejercer con más eficiencia que la Nación, siempre que esta les traslade recursos con tal fin.

En forma muy resumida considero que las características del nuevo proyecto de ley son:

a) Establecer el incremento progresivo de la participación en el impuesto a las ventas.

Desde la Ley 33 de 1968 se dispuso que la cesión del impuesto a las ventas sería del 30 por ciento a partir de 1971, después de un proceso gradual que comenzó en 1969. Al cabo de doce años, a pesar de la transferencia, los municipios no han incrementado su participación en el total de gastos de la Nación y la estructura centralista del Estado colombiano en vez de moderarse se ha vuelto mucho más rígida. Es necesario, entonces, aumentar al 50 por ciento la participación en el producto del impuesto, lo cual no es posible hacerlo en forma inmediata porque los problemas fiscales de 1983 y 1984 no lo permiten y, además, porque es más adecuado para los fines de esta iniciativa que los municipios reciban en forma progresiva las mayores participaciones de modo que puedan preparar planes de inversión de estos nuevos recursos y mejorar su capacidad administrativa y de gestión.

b) Se establecen tres categorías de municipios y se aseguran mayores participaciones en el impuesto a las ventas para los que tienen menos de 100.000 habitantes.

Desde la reforma de 1968 se ha discutido mucho el tema de la categorización de los municipios. En teoría, como lo propone el Centro de Estudios Interdisciplinarios de desarrollo regional, CIDER, de la Universidad de Los Andes, se considera que una categorización ideal debe tener en cuenta los aspectos demográficos (población total del municipio, población urbana y rural, tasas de crecimiento, proyecciones de población y composición de población); los aspectos socio-económicos (ingreso per cápita, población económicamente activa, desempleo, número de establecimientos bancarios, tasas de escolaridad, número de viviendas urbanas y rurales, etc...), los aspectos fiscales (ingresos totales del municipio, ingre-

esos tributarios, composición del gasto municipal, cuantía del impuesto predial, etc...); y los aspectos de servicios (cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía, densidad del servicio telefónico, cupos escolares en los distintos niveles, número de camas hospitalarias, etc...).

En la práctica todos los investigadores se han encontrado con graves dificultades estadísticas y con problemas sobre la información disponible a nivel municipal; por el momento, al menos desde el punto de vista de las transferencias, resulta lo más aconsejable acudir a los índices de población mientras el país mejora su infraestructura informativa municipal para establecer el más justo sistema posible de compensaciones interterritoriales como lo han logrado otros países. Existe el peligro de quedarse indefinidamente a la espera del sistema ideal y mientras tanto no se aplicarían ni siquiera los indicadores de población para distinguir algunas categorías de municipios.

Es importante destacar la situación de los municipios que tenían menos de 100.000 ha-

bitantes en 1973, según el censo de tal año, porque allí se hallaba el 60.4 por ciento de la población del país y hoy seguramente más de la mitad de la población nacional todavía vive en municipios de este tamaño. Cualquiera que recorra a Colombia sabe que estos municipios padecen graves problemas de infraestructura física y social y que el éxito de cualquier plan de desarrollo también se medirá por las transformaciones que logre determinar en la vida de esta clase de municipios.

En el cuadro siguiente se puede apreciar la distribución de la población según el censo de 1973.

Categoría			Numero		Habitantes o/o
De	a		municipios		
más de 500.000	habitantes	4	5.720.818	25.3	
200.000	500.000	"	6	1.637.651	7.2
100.000	200.000	"	13	1.608.503	7.1
50.000	100.000	"	24	1.790.637	7.5
20.000	50.000	"	162	4.644.513	20.2
5.000	20.000	"	595	6.874.372	30.5
menos	5.000	"	132	468.016	2.1



ALMACENADORA POPULAR S.A.
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO

ALPOPULAR

Cuando se trata de ALMACENAJE, SERVICIO Y CREDITO, la Almacenadora Popular le ofrece :

- BONOS DE PRENDA Y CERTIFICADOS DE DEPOSITO
- SERVICIOS DE ALMACENAMIENTO
- PRESTAMOS DIRECTOS A SUS CLIENTES DEC. 356/57

- COMPRA Y VENTA DE MERCANCIAS POR CUENTA DE SUS CLIENTES
- AGENTES DE ADUANA (IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES)
- ZONA FRANCA

AGENTES DE ADUANA TELEFONOS 283 12 63 298 86 24

DIRECCION GENERAL
Calle 17 No. 7 - 35 Oficina 1109
Apartado Aéreo No. 25995
Télex: 41270
Teléfonos: 2852910 - 2342131 - 2831423
Aduana: 2831263

SUCURSAL BOGOTA
Avenida 43 No. 96 - 50
Apartado Aéreo 30271
Teléx: 43169 Tels: 2988624
Teléfonos: 2988624 - 2831263
2989693

SUCURSAL BARRANQUILLA
Carrera 44 No. 38 - 11 Piso 4o.
Apartado Aéreo No. 31 - 56
Télex: 33414
Teléfonos: 318830 - 324721
Aduana: 314477

SUCURSAL CALI
Cll. 34 Norte No. 3 CN - 20
Apartado Aéreo No. 6847
Télex: 55608
Teléfonos: 684597 - 680758
Aduana: 66 16 34

SUCURSAL MEDELLIN
Calle 51 No. 50 - 54 Piso 4o.
Apartado Aéreo No. 6352
Télex: 65254
Teléfonos: 429441 - 429371
412169

AGENCIAS

BUCARAMANGA - ESPINAL - MANIZALES - PEREIRA - BUENAVENTURA - IPIALES
CARTAGENA - SANTA MARTA

NUESTRA EXPERIENCIA HACE AGILES Y SEGUROS SUS NEGOCIOS.

Con más de 500.000 habitantes: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

De 200.000 a 500.000 habitantes: Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Pereira e Ibagué.

De 100.000 a 200.000 habitantes: Santa Marta, Valledupar, Montería, Palmira, Neiva, Pasto, Armenia, Barrancabermeja, Buenaventura, Tuluá, Ciénaga, Bello e Itagüí.

De 50.000 a 100.000 habitantes: Envigado, Soledad, Carmen de Bolívar, Magangué, Tunja, Duitama, Sogamoso, Popayán, Lórica, Sahagún, Girardot, Quibdó, Uribe, Sincelejo, Plato, Villavicencio, Ipiales, Calarcá, Tumaco, Ocaña, Pamplona, Buga, Cartago y Sevilla.

Teniendo en cuenta la evolución de estos municipios en los últimos diez años y el criterio creado por el propio Gobierno en el Decreto 232 al establecer tres categorías de municipios para definir las retenciones con destino a los FER (los mayores de 500.000 habitantes, los que tienen más de 100.000 habitantes y los que tienen menos de 100.000), lo cual obedece a la idea de que las dos primeras categorías tienen mayor capacidad tributaria que la tercera, es oportuno consolidar estas tres categorías, las cuales corresponden también en términos generales, a los principales aspectos socio-económicos y de servicios que podrían tenerse en cuenta en una categorización más completa de los municipios.

En los municipios que tienen más de 500.000 habitantes hay problemas graves creados por el marginalismo urbano que justifican mantenerlos y aumentarles alguna participación en el impuesto a las ventas, sin prescindir de la retención con destino a los FER que creó el Decreto 232. El proyecto de ley propone elevar del 25 al 26 por ciento y luego al 27 y al 28 por ciento las participaciones en el producto del impuesto que se distribuirían entre Bogotá y los municipios de los departamentos.

En forma adicional y por razones similares a las anteriores, a los municipios que tienen entre 100.000 y 200.000 habitantes se les reconoce la posibilidad de participar con los municipios que tienen menos de 100.000 ha-

bitantes en la distribución del 1 al 5 por ciento del producto total de impuesto para fortalecerlos como ciudades intermedias que cumplen importantes funciones regionales y cuyo desarrollo aliviaría la presión demográfica sobre las principales ciudades.

Finalmente, los municipios que tienen menos de 100.000 habitantes tendrán derecho a una tercera participación en la distribución del 1 al 8.9 por ciento del impuesto a las ventas habida cuenta de sus problemas especiales de atraso urbano y rural.

c) Se obliga a los municipios a elaborar planes de inversión para atender determinadas funciones y a cumplir con varios requisitos y contraprestaciones.

Es necesario que la transferencia del impuesto a las ventas deje de ser incondicional y que obligue a los municipios favorecidos a cumplir con determinados requisitos. Con lo uno se busca evitar que los municipios abandonen todo esfuerzo tributario local y con lo otro se pretende asegurar el mejor empleo posible de los recursos cedidos para que no alimenten las burocracias locales y para defender los derechos de las zonas rurales a recibir beneficios por la transferencia que hace la Nación.

El censo de 1973 indicó que los municipios cuya población es de mayoría rural son 776 y los de mayoría urbana 109. Entre aquellos tan sólo uno —Ciénaga— figura entre los municipios con más de 100.000 habitantes y seis —Carmen de Bolívar, Magangué, Lórica, Sahagún, Uribe y Plato— pasan de los 50.000 habitantes. El mismo censo establece que 52 municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes tienen la mayor parte de su población en las zonas urbanas. Para un caso y para el otro el proyecto busca asegurar porcentajes obligatorios en favor de las zonas rurales.

Con el fin de evitar la pereza fiscal que tanto preocupó a la Misión Wiesner-BIRD, el proyecto dispone que los municipios deberán aumentar los ingresos de origen local por lo menos el 50 por ciento del incremento del índice nacional de precios al consumidor elaborado por el DANE. Esta cifra es razonable porque guarda relación con los recaudos previsibles

por concepto del impuesto predial, según lo dispuesto en la Ley 14 de 1983 y porque, además, obliga a los municipios a no refugiarse en la mentalidad evasora tradicional.

d) Atención especial a determinadas inversiones públicas y desmonte gradual del presupuesto de inversiones de los institutos descentralizados.

Al hacer un examen de la infraestructura física y social de los municipios colombianos se llega entre otras a las siguientes conclusiones:

1. Cobertura de acueductos y alcantarillados. Según los estudios de Planeación Nacional sobre el "estado sanitario en las cabeceras municipales", la cobertura promedio del servicio de acueducto en las zonas urbanas se halla en torno del 72 por ciento y en el caso del alcantarillado no llega al 50 por ciento. El problema es crítico en la Costa Atlántica y se torna más grave si se piensa que tan sólo en 216 municipios se consume agua potable, es decir, sometida a tratamientos que garanticen su total confiabilidad mientras que en 755 municipios del país el agua no es potable pues o no se le somete a ningún tratamiento o apenas es objeto de modestas operaciones que no dan confiabilidad sobre sus condiciones sanitarias.

Actualmente el INSFOPAL administra los acueductos de 442 municipios y el INAS otros 154. En total 205 municipios administran sus propios acueductos y la cobertura de INSFOPAL y el INAS sólo comprende el 24.1 por ciento de la población urbana del país mientras que el 71 por ciento de los habitantes de las zonas urbanas consume agua provista por Empresas Públicas Municipales o por los municipios en forma directa.

Estas cifras no incluyen la población rural que sólo excepcionalmente dispone de servicios de acueducto y consume agua que no ha sido sometida a tratamiento alguno.

2. Electrificación. El estudio de Planeación Nacional sobre los municipios y localidades del país que disponen de energía eléctrica, elaborado hace un año, establece que prácticamente no llegan a 50 los municipios del país que están totalmente electrificados o sea que

todos sus corregimientos y la mayoría de las veredas cuentan con servicio de energía eléctrica. En los demás municipios, o sea, 920 municipios, casi todas las cabeceras tienen el servicio, pero, la mayoría de las veredas no cuentan con él.

3. Telefonía local. En un estudio sobre telefonía local automática se ha establecido que tan sólo 80 municipios del país tienen una densidad telefónica superior al 5 por ciento es decir, la cifra que resulta de dividir el número de líneas instaladas por la población del área multiplicada por cien. Este índice no es el óptimo y a pesar de ser muy bajo no llegan a tenerlo ciudades como Cartagena, Ibagué, Santa Marta, Montería, Valledupar, Pasto, Popayán, Buenaventura, Villavicencio, Tuluá, Duitama, Sincelejo, Barrancabermeja y Zipaquirá. En contraste sí lo tienen municipios como Quimbaya, Guamo, Salamina, San Gil, Cárquez, Puerto Carreño, Sasaima, Bahía Solano y Mitú para citar algunos casos.

4. Caminos vecinales. Otro documento de Planeación Nacional indica la magnitud en que los Departamentos del país están servidos o cruzados por vías en proporción al área en explotación, es decir, la frontera agropecuaria. Según este estudio mientras Quindío, Valle y Risaralda logran índices aceptables, los Departamentos de Nariño, Cundinamarca, Caldas y Atlántico se hallan en condiciones regulares; Cauca, Guajira, Huila, Norte de Santander, Santander, Tolima y Boyacá tienen mala comunicación vial y los demás se encuentran en pésimas circunstancias, es decir, Antioquia, Sucre, Chocó, Cesar, Córdoba, Magdalena, Bolívar y Meta.

5. Educación y salud. Una simple mirada al presupuesto de 1984 que acaba de aprobar el Congreso permite apreciar la situación. Para la construcción y el mantenimiento de los edificios educativos de primaria y secundaria el ICCE contará apenas con \$419 millones y para la construcción de hospitales locales en el Fondo Nacional Hospitalario dispondrán de sólo \$259 millones y aun cuando parezca inverosímil, el presupuesto nacional de 1984 para puestos y centros de salud tan sólo prevé \$10 millones.

El inventario de necesidades municipales es interminable si se piensa no sólo en los ser-

vicios públicos y sociales mínimos sino en la pavimentación de calles, la construcción de plazas de mercado, el tratamiento y eliminación de basuras, la construcción de campos e instalaciones deportivas, los ancianatos, etc. Para atender todos estos problemas los municipios no tienen, en las condiciones fiscales y administrativas actuales, esperanza alguna. Sus propios recursos son insuficientes por razones ampliamente conocidas, así se espere algún modesto incremento de los mismos gracias a la Ley 14 de 1983 y en cuanto a las inversiones que la Nación realice a través de los institutos descentralizados, las perspectivas son casi nulas. En el presupuesto de Insfopal para 1984 aparece una partida de \$60 millones para atender un programa de servicios públicos urbanos en todo el país que se distribuye así: para plazas de mercado \$23 millones; para mataderos \$12 millones; para el plan nacional de recolección de basura \$30 millones.

En cuanto al problema de acueductos y alcantarillados, el INSFOPAL y el INAS disponen tan sólo de \$2.340 millones para atender las necesidades urbanas y rurales de 596 municipios, es decir, una suma con la cual apenas se podría solucionar la difícil situación de 40 o 50 municipios.

Lo que plantea el nuevo articulado es trasladar a los municipios estas funciones y dotarlos de los recursos para que puedan cumplirlas. Este es el mismo criterio que orienta las conclusiones del Senador Jaime Castro en sus documentos sobre "la democracia local"; el mismo criterio también señalado por el congreso del Nuevo Liberalismo sobre la democracia local que tuvo lugar en Manizales en septiembre último y el mismo que propuso el doctor Belisario Betancur cuando dijo en la exposición en el Concejo de Medellín antes citada: "Los Departamentos y Municipios colombianos son tratados como minusválidos relegados a un segundo plano. Sus recursos muestran pequeños aumentos y las dificultades que se les plantean para obtener crédito son inmensas, lo que los ha obligado a desprenderse de funciones básicas, que como la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos y las vías de comunicación, son típicamente mejor realizadas al nivel regional y municipal, por la capacidad creadora de la comunidad". Luego agregó el doctor Betancur: "Interpreto que una política de descen-

tralización tiene que basarse en el fortalecimiento de los departamentos y municipios, mediante la asignación de esas funciones y de los recursos que resulten necesarios para cumplirlas".

La suma de las partidas del Presupuesto Nacional que se destinan a los municipios a través de los institutos descentralizados para gastos de inversión fácilmente puede pasar de \$8.000 millones en 1984; de lo que se trata, en el fondo, es de establecer si tales recursos serían mejor aprovechados directamente por las administraciones locales o a través de la intervención poco coordinada de institutos descentralizados nacionales para la prestación de servicios. El criterio que el ponente somete a la consideración de la Comisión Tercera es definitivamente el primero porque corresponde al espíritu de la democracia local, porque asegura el uso más eficiente de los recursos y porque le devuelve a los municipios la posibilidad real de asumir sus funciones fundamentales. Son los criterios del propio constituyente de 1968 propuestos por el Presidente Carlos Lleras Restrepo que abrió el camino de la modernización del régimen territorial sin que hasta la fecha el legislador haya desarrollado en normas específicas los principios que allí fueron señalados.

Notas finales:

El argumento más frecuente contra este criterio es el de sostener que los municipios no son capaces de administrar sus problemas. La idea podría tener fundamento hace veinte años cuando no había recursos humanos suficientes, pero hoy carece de todo sentido desconocerles a los municipios esa posibilidad cuando la Nación tiene más de 300.000 personas con títulos universitarios y se encuentran en las aulas otras 300.000 que terminarán sus estudios antes de 1990. Claro que muchos municipios necesitan asesoría técnica y asesoría de gestión y para ello lo razonable es asignarle a la Escuela Superior de Administración Pública recursos para que apoye a los municipios en la realización de reformas administrativas en las áreas de estructuras, organización personal, fiscal, sistemas de recuperación de información, asesoría de gestión e imple-

mentación de todos los procedimientos y sistemas que resulten aconsejables.

En cuanto a la puntualidad de los giros, fue la Misión de Finanzas Intergubernamentales la que denunció el problema que ha significado la burla del derecho real de los municipios a participar en el impuesto de las ventas. La fórmula propuesta en el nuevo articulado es viable como garantía de la efectividad de la transferencia.

Por todo lo expuesto me permito proponer a los honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera Constitucional: dese primer debate al Proyecto de ley número 23 de 1982, "por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuestos a las ventas", con las modificaciones que se proponen en el nuevo texto del articulado.

Luis Carlos Galán, ponente.

Pliego de modificaciones

al Proyecto de ley número 23 Cámara 82 y número 172 Senado 82 (texto nuevo) "por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuestos a las ventas".

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

Artículo primero. A partir de la vigencia fiscal de 1985, la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50 por ciento del producto anual del impuesto. Este incremento se cumplirá en la siguiente forma: en 1985, la Nación cederá el 33,5 por ciento del producto anual del impuesto a las ventas; en 1986, el 37 por ciento; en 1987, el 41,5 por ciento; en 1988, el 45 por ciento y de 1989 en adelante el 50 por ciento del producto anual del impuesto.

Artículo segundo. A partir de la vigencia fiscal de 1985, la participación en el impuesto a las ventas será asignada así:

a) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los munici-

pios de los departamentos y será girado por la Nación a ellos para atender gastos de funcionamiento y de inversión;

b) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 se distribuirá entre los municipios de los departamentos cuya población sea de menos de 200.000 habitantes, según el censo de 1973, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística — DANE, y será girado por la Nación a ellos para atender gastos de inversión;

c) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 se distribuirá entre los municipios de los departamentos cuya población sea de menos de 100.000 habitantes, según el censo de 1973, y será girado por la Nación a ellos para atender gastos de inversión;

d) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 se distribuirá entre las Intendencias y Comisarías y será girado directamente por la Nación a las tesorerías intendenciales y comisariales para atender gastos de funcionamiento y de inversión;

e) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 para los departamentos con destino a las cajas de previsión seccionales o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales. Este porcentaje no se podrá utilizar en fines distintos a los planes de seguridad social y la atención del pago de cesantías y jubilaciones:

f) El 0,1 por ciento para la Escuela Superior de Administración Pública con destino a los programas de asesoría técnica administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios locales y concejales en los municipios de los Territorios Nacionales y los departamentos.

Parágrafo. El porcentaje al que se refiere el literal a) del presente artículo será el siguiente: en 1985 y 1986 el 26 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1987 y 1988 el 27 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante el 28 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal b) del presente artículo será el siguiente; en 1985, el 1 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986 el 2 por ciento del producto anual; en 1987, el 3 por ciento del producto anual; en 1988, el 4 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante el 5 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal c) del presente artículo será el siguiente; en 1985, el 1 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986, el 3 por ciento del producto anual; en 1987, el 5 por ciento del producto anual; en 1988, el 7 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante, el 8,9 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal d) del presente artículo será el siguiente: en 1985, el 1,6 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986, el 1,7 por ciento del producto anual; en 1987, el 1,8 por ciento del producto anual; en 1988, el 1,9 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante el 2 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal e) del presente artículo será el siguiente: en 1985, el 3,8 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986, el 4,2 por ciento del producto anual; en 1987, el 4,6 por ciento del producto anual; en 1988, el 5 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante el 6 por ciento del producto anual del impuesto a las ventas.

Artículo tercero. Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan los literales a), b), c) y e) del artículo anterior, el 30 por ciento de la misma se asignará por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los departamentos y el 70 por ciento restante proporcionalmente a la población de estas entidades territoriales, conforme al censo de 1973 elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

La participación prevista en el literal d) se distribuirá por partes iguales entre las intendencias y las comisarías, cualquiera que sea su población.

Artículo cuarto. De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación del impuesto a las ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, la Nación hará las siguientes retenciones.

1. Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes en 1984 el 20 por ciento y a partir de 1985 el 25 por ciento.

2. Para municipios de más de 500.000 habitantes en 1981 el 30 por ciento y a partir de 1985 el 50 por ciento.

Las sumas retenidas serán giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá o del departamento al que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo quinto. El Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, DAINCO, elaborará conjuntamente con éstas sus planes y programas de obras públicas y de desarrollo económico y social para la utilización de los recursos de la participación en el impuesto a las ventas de que trata esta ley, pudiéndose asignar hasta un 20 por ciento al año para gastos de funcionamiento.

Artículo sexto. Los municipios señalados en los literales b) y c) del artículo segundo de la presente ley, elaborarán planes y programas de obras públicas y de desarrollo económico y social para la utilización de los recursos de la participación en el impuesto a las ventas de que trata esta ley, los cuales sólo podrán destinarse a los siguientes gastos de inversión:

a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamientos y redes;

b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles;

c) Construcción y mantenimiento de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales;

d) Construcción y mantenimiento de centrales de transporte;

e) Construcción, conservación y mantenimiento de los aeropuertos en las poblaciones menores de 50.000 habitantes según el censo de 1973;

f) Construcción, mantenimiento y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria;

g) Construcción, mantenimiento y dotación de hospitales locales, puestos de salud y ancianos;

h) Construcción y remodelación de casas de gobierno municipales;

i) Mantenimiento de edificios nacionales en los municipios menores de 200.000 habitantes según el censo de 1973;

j) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias;

k) Tratamiento y eliminación de basuras;

l) Extensión de la red electrificadora en zonas urbanas y rurales.

ll) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques;

m) Programas de reforestación;

n) Auxilios a Juntas de Acción Comunal para infraestructura y equipo de educación, vías de comunicación, salud, acueductos y alcantarillados, electrificación y campos deportivos;

o) Empresas telefónicas locales.

Artículo séptimo. En los municipios donde, según el censo de 1973, la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50 por ciento de la participación del impuesto de ventas en las zonas rurales. En los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera según el censo de 1973, será obligatorio invertir al menos el 25 por ciento de la participación del impuesto de ventas en las zonas rura-

les. La Nación retendrá, en el año inmediatamente siguiente, el 25 por ciento de tal participación al municipio que incumpliére esta obligación.

Artículo octavo. La Nación también retendrá el 25 por ciento de la participación en el impuesto de ventas a cualquier municipio si no ha cumplido con una de las siguientes condiciones:

a) Haber incrementado los demás ingresos locales en un porcentaje no inferior al 50 por ciento del incremento del índice nacional de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para el período comprendido entre el 1o. de enero del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

b) Haber ejecutado en el año anterior un presupuesto municipal en el que los recursos provenientes de la participación en el impuesto de ventas no hayan excedido de los siguientes límites: el 15 por ciento en el caso de los municipios con más de 500.000 habitantes según el censo de 1973.

El 20 por ciento en el caso de los municipios entre 200.000 y 500.000 habitantes.

El 25 por ciento en el caso de los municipios entre 100.000 y 200.000 habitantes.

El 50 por ciento en el caso de los municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes.

El 65 por ciento en el caso de los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes.

El 75 por ciento en el caso de los municipios menores de 20.000 habitantes.

Artículo noveno. En el primer bimestre de cada año, los municipios deberán acreditar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos once y doce de la presente ley.

Artículo décimo. Las sumas retenidas en virtud de lo dispuesto por los artículos séptimo y octavo serán giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá o del

departamento al que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo once. A partir de la vigencia fiscal de 1985, la Nación reducirá progresivamente las apropiaciones para atender los presupuestos de inversión del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, el Instituto de Fomento Municipal, el Instituto Nacional de Salud, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, el Fondo de Inmuebles Nacionales, el Instituto Nacional del Transporte, el Fondo Hospitalario Nacional, el Fondo Aero-náutico Nacional y el Fondo de Desarrollo Comunal en aquellos programas de presupuesto nacional que se refieren a las funciones de competencia municipal señaladas en el artículo sexto de la presente ley. Estas reducciones no podían afectar las asignaciones presupuestales que constituyen contrapartidas de empréstitos internacionales vigentes o atiendan al servicio de la deuda interna y externa.

Artículo doce. Los municipios que como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto 232 de 1983 reciban en las vigencias fiscales de 1983 y siguientes, participaciones en el impuesto de ventas inferiores a las de 1982, tendrán derecho a que la Nación les reconozca esa diferencia para que las sumas asignadas a tales municipios como participación del impuesto de ventas sean por lo menos iguales a las de 1982.

Artículo trece. El Ministerio de Hacienda transferirá directamente a los municipios las participaciones en el impuesto de ventas sobre la base de seis cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiaciones. La primera cuota bimestral de cada año deberá incluirse en el acuerdo de gastos a más tardar en el mes de marzo y el pago de la misma deberá hacerse en el mes de abril. Las demás cuotas bimestrales deberán incluirse en el acuerdo de gastos en el mes siguiente al vencimiento del respectivo bimestre.

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

Artículo quince. La presente ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias,

Presentado por:

Luis Carlos Galán
Senador ponente

Proyecto de Ley Número 172 Senado de 1982

(Texto aprobado en el Senado)

por la cual se dictan normas sobre la cesión
de impuesto a las ventas

El Congreso de la República de Colombia,

Decreta:

Artículo primero. A partir de la vigencia fiscal de 1985 la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50 por ciento del producto anual del impuesto. Este incremento se cumplirá en la siguiente forma: en 1985, la Nación cederá el 33,5 por ciento del producto anual del impuesto a las ventas; en 1986, el 37 por ciento; en 1987, el 41,5 por ciento; en 1988, el 45 por ciento y de 1989 en adelante el 50 por ciento del producto anual del impuesto.

Artículo segundo. A partir de la vigencia fiscal de 1985 la participación en el impuesto a las ventas será asignada así:

a) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos.

b) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 se distribuirá entre los municipios de los departamentos cuya población sea de menos de 200.000 habitantes;

c) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 se distribuirá entre los municipios de los departamentos cuya población sea de menos de 100.000 habitantes;

d) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 se distribuirá entre los municipios de las intendencias y comisarías y los corregimientos intendenciales y comisariales;

e) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1989 para los departamentos con destino a las Cajas Seccionales de Previsión o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales. Este porcentaje no se podrá utilizar en fines distintos a los planes de seguridad social y la atención del pago de cesantías y jubilaciones.

f) El 0.1 por ciento para la Escuela Superior de Administración Pública con destino a los programas de asesoría técnica administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios locales y concejales en los municipios de los territorios nacionales y los departamentos. La Escuela Superior de Administración Pública cumplirá esta función mediante contratos con universidades oficiales.

Artículo tercero. A partir de la vigencia fiscal de 1985 los municipios de todo el país y los corregimientos intendenciales y comisariales tendrán que destinar al menos el 60 por ciento de los recursos provenientes de la participación en el impuesto a las ventas a gastos de inversión. Cada año se incrementará este porcentaje de manera que en 1986 el mínimo obligatorio será el 70 por ciento; en 1987 el 80 por ciento; en 1988, el 90 por ciento y de 1989 en adelante el 100 por ciento.

Artículo cuarto. El porcentaje al que se refiere el literal a) del artículo 2o., será el siguiente: en 1985 y 1986 el 26 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1987 y 1988, el 27 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante, el 28 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal b) del artículo 2o., será el siguiente: en 1985, el 1 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986, el 2 por ciento del producto anual; en 1987, el 3 por ciento del producto anual; en 1988, el 4 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante, el 5 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal c) del artículo 2o. será el siguiente: en 1985, el 1 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986, el 3 por ciento del producto anual; en 1987, el 5 por ciento del producto anual; en 1988, el 7 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante, el 8.9 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal d) del artículo 2o., será el siguiente: en 1985, el 1.6 por ciento del producto anual de impuesto a las ventas; en 1986, el 1.7 por ciento del producto anual; en 1987, el 1.8 por ciento del producto anual; en 1988, el 1.9 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante, el 2 por ciento del producto anual del impuesto de ventas.

El porcentaje al que se refiere el literal e) del artículo 2o. será el siguiente: en 1985, el 3.8 por ciento del producto anual del impuesto de ventas; en 1986, el 4.2 por ciento del producto anual; en 1987, el 4.6 por ciento del producto anual; en 1988, el 5 por ciento del producto anual y de 1989 en adelante, el 6 por ciento del producto anual del impuesto a las ventas.

Artículo quinto. Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan los literales a), b), c), y e) del artículo 2o., el 30 por ciento de la misma se asignará por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los departamentos y el 70 por ciento restante proporcionalmente a la población de estas entidades territoriales. Igualmente la participación prevista en el literal d), se distribuirá así: el 30 por ciento por partes iguales entre las intendencias y las comisarias y el 70 por ciento restante proporcionalmente a su población.

Artículo sexto. De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el impuesto a las ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, la Nación hará las siguientes retenciones:

1a. Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes en 1984 el 20 por ciento y a partir de 1985 el 25 por ciento.

2. Para municipios de más de 500.000 habitantes en 1984 el 30 por ciento y a partir de 1985 el 50 por ciento.

Las sumas retenidas serán giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá, o del departamento al que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo séptimo. De las sumas que conforme el artículo 5o. de esta ley deban distribuirse entre los municipios y corregimientos de cada una de las intendencias y comisarias, el Gobierno Nacional señalará el porcentaje que debe girarse a las respectivas Cajas Seccionales de Previsión o a los presupuestos de las Intendencias y comisarias cuando éstos se encarguen directamente de la ejecución de programas de seguridad social y del pago de cesantías y jubilaciones.

Artículo octavo. Los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social y de obras públicas que adopten los municipios de las intendencias y comisarias para la inversión de los recursos que perciban por concepto de su participación en el impuesto a las ventas deberán ser aprobados por el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias.

Esta misma entidad elaborará y aprobará los programas de desarrollo económico y social y de obras

públicas que deben ejecutarse en los corregimientos intermunicipales y comisariales con cargo a los recursos que a éstos correspondan por su participación en el impuesto nacional a las ventas. Los programas y obras que se adopten para estos corregimientos podrán tener carácter regional, es decir, beneficiar a varias de dichas entidades territoriales.

Artículo noveno. Los municipios señalados en los literales b), c) y d) del artículo 2o. de la presente ley, elaborarán planes y programas de obras públicas y de desarrollo económico y social para la utilización de los recursos de la participación en el impuesto a las ventas de que trata esta ley, los cuales sólo podrán destinarse a los siguientes gastos de inversión.

a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes;

b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles;

c) Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales

d) Construcción y conservación de centrales de transporte;

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

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

g) Construcción y remodelación de casas de gobierno municipales y casas de cultura;

h) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias;

i) Tratamiento y disposición final de basuras;

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

k) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques;

l) Programas de reforestación.

Artículo décimo. Si las obras a que se refiere el artículo anterior fueren ejecutadas mancomunadamente por varios municipios, la asociación que para el efecto creen, recibirá como aporte de la Nación, una suma por lo menos igual a la mitad de aquella que efectivamente invirtiere.

Artículo undécimo. En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50 por ciento de la participación del impuesto de ventas en las zonas rurales. En los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera será obligatorio invertir al menos el 25 por ciento de la participación del impuesto de ventas en las zonas rurales.

Artículo decimosegundo. La Nación retendrá el 25 por ciento de la participación en el impuesto de ventas a cualquier municipio si no ha incrementado anualmente los demás ingresos locales en un porcentaje no inferior al 50 por ciento del incremento del índice nacional de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el período comprendido entre el 1o. de enero del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Las respectivas contralorías municipales o departamentales, según el caso, certificarán ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el incremento de los ingresos locales a que se refiere este artículo.

Artículo decimotercero. Las sumas retenidas en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, serán giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá o del departamento al que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo decimocuarto. A partir de la vigencia fiscal de 1985, la Nación reducirá gradualmente las apropiaciones para atender los presupuestos de inversión del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, el Instituto de Fomento Municipal, el Instituto Nacional de Salud, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, y el Fondo de Desarrollo Comunal en aquellos programas de presupuesto nacional que se refieren a las funciones de competencia municipal señaladas en el artículo 9o. de la presente ley. Estas reducciones no podrán afectar las asignaciones presupuestales que constituyen contrapartidas de empréstitos internacionales vigentes o atiendan al servicio de la deuda interna y externa.

Artículo decimoquinto. Los municipios que como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto 232 de 1983 reciban en las vigencias fiscales de 1983 y siguientes participaciones en el impuesto de ventas inferiores a las de 1982, tendrán derecho a que la Nación les reconozca esa diferencia para que las sumas asignadas a tales municipios como participación del impuesto de ventas sean por lo menos iguales a las de 1982.

Artículo decimosexto. El Ministerio de Hacienda transferirá directamente a los municipios las participaciones en el impuesto de ventas sobre la base de seis cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiaciones. La primera cuota bimestral de cada año deberá incluirse en el acuerdo de gastos a más tardar en el mes de marzo y el pago de la misma deberá hacerse en el mes de abril. Las demás cuotas bimestrales deberán incluirse en el acuerdo de gastos en el mes siguiente al vencimiento del respectivo bimestre.

Artículo decimoséptimo. La participación de los municipios en el impuesto nacional a las ventas se considera ingreso ordinario de dichos municipios.

Artículo decimooctavo. Los datos sobre población a que se refiere la presente ley son los establecidos en el censo de 1973 elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

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

Artículo vigésimo. La presente ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Senado de la República, Comisión Tercera Constitucional Permanente, Bogotá, D. E., noviembre treinta (30) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate el proyecto de ley número 172 Senado de 1982, "por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuesto a las ventas". El texto aprobado es el que aparece consignado en los presentes siete (7) folios útiles. Se cumplieron todos los requisitos legales y reglamentarios.

El Presidente,

HERNANDO BARJUCH MARTINEZ

El Vicepresidente,

ZAMIR EDUARDO SILVA AMIN

El Secretario General Comisión Tercera Senado,

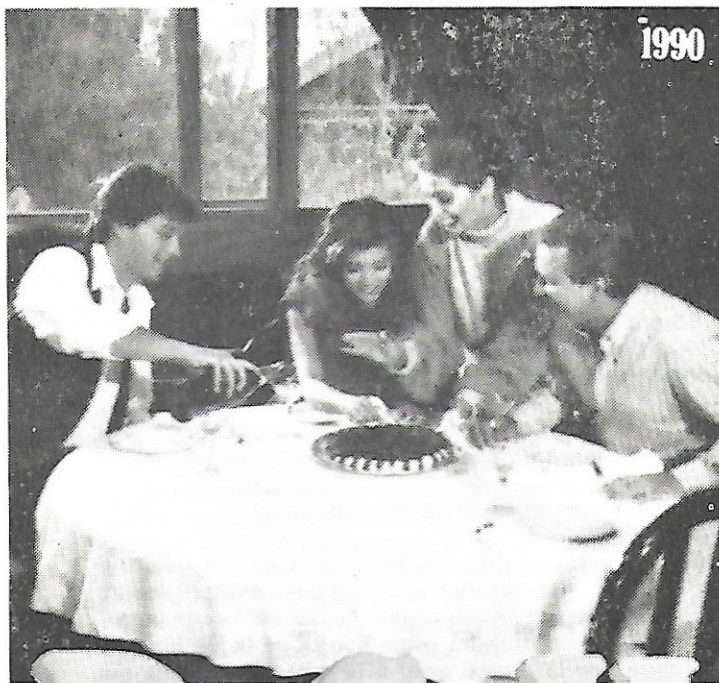
Estanislao Rozo Niño.



**EL futuro se construye día a día.
Defienda el valor de su futuro.
Ahorre en UPAC-BCH.**



Banco Central Hipotecario
Donde está su futuro.



UPAC

B.C.H.

Servicios Públicos

En 1982, el Representante ERNESTO ROJAS MORALES, presentó un Proyecto de Ley que fue aprobado por la Cámara de Representantes y se encuentra pendiente de estudio en el Senado. A continuación se transcriben apartes de la exposición de motivos y el Proyecto de Ley.

La estatización de las empresas se hizo para erradicar de ellas el ánimo de lucro y para facilitar la transferencia de recursos fiscales de la Nación o del Municipio. Este postulado ya no existe.

El Proyecto de Ley corresponde a la necesidad inaplazable de reestructurar organizativa y financieramente la prestación de los servicios públicos domiciliarios, cuya incidencia en el bienestar común se ha acrecentado en la medida en que Colombia ha dejado de ser un país rural para convertirse en un país eminentemente urbano. La continuidad, la calidad y el valor de los servicios públicos especiales como los de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras afectan directamente la calidad de vida de los habitantes de los centros urbanos que representan ya más del 80% de los colombianos.

Desde hace varios años se procedió a estatizar todas las empresas particulares que se habían establecido para el suministro de acueducto y energía o la prestación del servicio

de telefonía, para evitar que por el carácter monopolístico o por lo esencial de sus servicios, los propietarios de las empresas se dejaran llevar por el ánimo de lucro hasta imponer una tarifa inaccesible para los habitantes más pobres. En la Ley 126 de 1938, teniendo en cuenta que amplios sectores de la población no podrían costear sus propios servicios, se ordenó a la nación, a los departamentos y a los municipios cooperar en su financiación y desarrollo.

Infelizmente, durante la última década estos postulados fueron reemplazados por otros totalmente contrarios en forma tal que hoy, cuando el país se aproxima al restablecimiento de la paz política, se ha encontrado con una nueva protesta violenta de carácter cívico por la carencia o por el alto costo de los servicios públicos domiciliarios, cuyos primeros brotes son ya notorios en más de una veintena de municipios.

El destino del servicio

Las familias usan los servicios para satisfacer una necesidad, la industria, el comercio o la agricultura derivan de los servicios públicos utilidades. El sistema financiero-económico del servicio residencial debe ser independiente del correspondiente al resto de suscriptores. Hoy el subsidio estatal lo están recibiendo por igual, lo cual no es equitativo.

Las entidades oficiales encargadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios tienen jurídicamente distintas formas de organización en el orden municipal, departamental o nacional, con carácter centralizado o descentralizado y frecuentemente como empresa industrial o comercial del Estado.

En todas ellas se encuentra el común denominador de prestar el servicio en una determinada zona geográfica, pero sin distinguir el aprovechamiento que cada consumidor obtenga de él. Es evidente que las unidades familiares consumen agua o energía, o usan los servicios de alcantarillado y recolección de basuras para la satisfacción de unas necesidades vitales sin obtener un beneficio económico, mientras que el consumo hecho por las unidades productivas para usos industriales y comerciales sí debe considerarse como un insumo productivo y por tanto, sujeto de un tratamiento económico acorde con las prácticas comerciales corrientes.

La disparidad entre el consumo de una familia y el de una gran industria es tal que, por ejemplo, dos embotelladoras de bebidas en Bogotá consumen el agua que demandaría una ciudad grande de medio millón de habitantes. En forma similar, una sola industria química consume el equivalente a las necesidades de energía de toda una ciudad intermedia de ciento cincuenta mil habitantes.

Las ayudas y subvenciones que el Estado hace a las entidades de servicio público se justifican en razón de su obligación de garantizar a todos los asociados un suministro esencial para su subsistencia y a unos costos acordes con su capacidad de pago. Por tanto, deben ser las unidades familiares las beneficiadas y no las empresas que utilizan el servicio con fines de lucro, en desarrollo de una actividad económica corriente.

Por todas estas razones el Proyecto de Ley propone independizar, como si se tratase de dos productos de una misma industria, los servicios prestados con destino a la satisfacción de necesidades vitales de las personas y los prestados a unidades productivas económicamente.

El control

El funcionamiento de las empresas debe ser estrictamente controlado para evitar injustificados aumentos de costos. Además del control administrativo ejercido por las juntas directivas debe haber un control popular (usuarios) por resultados y un control técnico nacional.

Control popular:

El crecimiento de la administración gubernamental tiene como grave consecuencia, el distanciamiento de los responsables de la tutela administrativa y política respecto de los ejecutores propiamente dichos. Esto ha permitido que las empresas municipales, por ejemplo, tomen decisiones que se apartan totalmente del propósito nacional, o que sus errores, aunque afecten a la ciudadanía, no puedan ser corregidos ni prevenidos oportunamente. Conviene establecer la participación directa de los usuarios como asesores y veedores de la administración de los servicios para lograr la eficiente operación de lo que ellos contribuyen a sostener económicamente. La representación ciudadana en cabeza de los concejales, en virtud de las últimas interpretaciones jurisprudenciales, no puede mantener el carácter que venía teniendo, por tanto la norma propuesta concuerda con las disposiciones vigentes, pero preservando el espíritu de la democracia participativa.

Superintendencia Nacional:

La complejidad de la administración de ciertos servicios requiere una vigilancia técnicamente adecuada y por eso el Proyecto le asigna al Gobierno Nacional la ejecución de inspecciones contables-jurídicas y técnicas para evitar que la negligencia o equivocación de los administradores afecte la continuidad, la calidad o el precio de los servicios. La necesidad de este control ha quedado demostrada en el caso de empresas que contratan empréstitos en condicio-

nes lesivas para los intereses de los usuarios o ceden a entidades ajenas rentas a título gratuito, compran equipos en condiciones desventajosas y, en fin, abusan de la autonomía administrativa otorgada con miras a la simplificación administrativa.

El presente Proyecto de Ley propone una fiscalización y control que contemple todos estos aspectos, pero para lograr la eficacia que hasta ahora no ha sido posible obtener, se otorgan facultades extraordinarias al gobierno para crear la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, utilizando el personal y la dotación de entidades hoy existentes.

Los consumos básicos

La satisfacción de necesidades elementales familiares se clasifica como consumos básicos. El Sistema de tarifas y de matrículas se modifica para dar acceso a precios razonables a todas las familias. Los residentes en inquilinatos o barrios piratas podrán recibir suministros limitados.

Actualmente se diferencia el tipo de suscriptor por sectores residencial, comercial e industrial y oficial o especial. Dentro del sector residencial se clasifican los suscriptores según su estrato económico, tomando como referencia el avalúo del predio y el volumen de sus consumos, o la capacidad instalada.

Esta clasificación, por lo simple, resulta inequitativa y por tanto el proyecto propone distinguir dos conceptos:

- a. El destino productivo o familiar del servicio, tal como ya se discutió al tratar el tema de los objetivos de las entidades de servicio público; y
- b. La condición económica del contratante del servicio, quien por sus características individuales se puede clasificar en niveles.

El servicio residencial se descompone en dos categorías, el que cubre los consumos de subsistencia para los hogares, denominado

básico, y el que sobrepasa estas cantidades para satisfacer comodidades especiales denominado complementario. Se pretende con ello que la primera categoría, básico, sea especialmente tratada, subvencionada y protegida, y así cumplir el propósito de garantizar a todo colombiano el acceso a los servicios, al menos en cuanto a los consumos indispensables.

La conveniencia de diferenciar la categoría de consumos básicos radica igualmente en abrir la posibilidad, hoy inexistente, para que todo hogar se convierta en un suscriptor, aunque sea uno de los varios ocupantes de la vivienda. Así, los inquilinatos o las simples viviendas compartidas podrían pedir que se facturen individualmente los consumos de cada hogar y beneficiarse de los menores costos de esta categoría. Aún sin necesidad de disponer de medidores separados, el reglamento puede establecer que, el consumo total registrado por el medidor de una vivienda se entenderá distribuido entre todos los hogares, por ejemplo, proporcionalmente al área privada que cada hogar ocupa en la vivienda. Se termina así la injusticia de considerar "despilfarradores" a los habitantes de una vivienda, sin tener en cuenta que el alto consumo señalado en la factura se debe a que los consumos de más de una familia son registrados en un solo medidor.

Al definir al suscriptor como usuario, independientemente de su condición de dueño del predio, las entidades de servicio público quedan autorizadas para prestar el servicio de acueducto, energía, y alcantarillado, sin tener en cuenta la situación jurídica de tenencia de la vivienda por parte del suscriptor. Los habitantes de barrios no legalizados podrán disponer del servicio sin esperar muchos años hasta cuando se defina la propiedad o se autoricen los documentos que hoy se exigen para "matricular" a un suscriptor.

Tarifas diferenciales

La capacidad económica del suscriptor se mide actualmente por el avalúo catastral del predio que habita. Los no residenciales tienen una sola clasificación. La equidad se logra tomando un criterio técnicamente

comprobado: el consumo de energía. Y en el sector productivo el peso de los servicios en el valor final del producto.

Actualmente, la diferenciación que procura establecer la capacidad de pago del suscriptor se hace, por una parte, atendiendo el avalúo catastral del predio servido y, de otra parte, por los volúmenes consumidos, con lo cual se ha dado lugar a innumerables injusticias. En efecto, si una familia habita en una vivienda modesta, pero recientemente construida, aparecerá dada la inflación tan acelerada de los últimos años, con un avalúo catastral superior al de lujosas residencias construidas hace más de diez años. Si, además, esa familia comparte con otros parientes su vivienda, el consumo de agua registrado puede llegar a 60 metros cúbicos mensuales, apenas suficiente para la subsistencia de las dos familias, pero en la tarifa reciben una sanción igual a la que merecería un apartamento de soltero que registre el mismo volumen.

Los cobros no autorizados por la Ley

Para reordenar todo el Sistema financiero de los servicios públicos es indispensable diferenciar en los cobros que actualmente se efectúan. Los que corresponden a tasas, contribuciones, impuestos o precios. Según definiciones jurídicas. Los cobros que hacen las empresas hoy son violatorios de la Ley.

El cambio más radical propuesto en el proyecto de ley se refiere al sistema de financiamiento, todo en procura de una equidad de las exacciones destinadas al sostenimiento, ensanche y prestación de los servicios. Las modalidades existentes no sólo resultan inequitativas sino antitécnicas. En virtud de ellas las empresas de servicios públicos resultan decretando impuestos, cobrando contribuciones y haciendo transferencias no autorizadas por la Ley.

Cuando una electrificadora departamental efectúa cobros a los habitantes de un municipio, por medio de las tarifas de energía, con destino a la extensión de la red de otro muni-

cipio servido por la misma entidad, está haciendo una transferencia no autorizada legalmente.

Por extensión del concepto puede igualmente descalificarse la práctica de cobrar por medio de las tarifas, a las familias que hoy residen en un municipio, los dineros para financiar los ensanches necesarios para atender las nuevas familias que vengan a radicarse a esa localidad. El crecimiento migratorio, que no es responsabilidad de la población actual, no puede representar una carga económica para ellos.

Cuando las empresas de acueducto cobran un derecho de conexión están fijando una contribución similar a la de valorización autorizada para financiar obras públicas cuyo beneficio podía particularizarse en un número limitado de personas. Sin embargo las entidades de servicio público no están autorizadas para percibir contribuciones.

Existe por tanto en el cobro de tarifas de las empresas de servicios públicos una mezcla de exacciones. Además de la simple tasa, determinadas en su cuantía y modalidad por las juntas directivas de las entidades municipales. El Congreso como representante del pueblo, única entidad con capacidad de establecer impuestos y contribuciones está siendo desplazado por funcionarios sin responsabilidad política.

No sólo por equidad sino por el propósito de restablecer el orden jurídico, el proyecto de ley propone un reordenamiento del sistema de financiación de los servicios públicos.

Como pauta, se ha consultado la ponencia del consejero Guillermo Hernández Rodríguez, en el Consejo de Estado (29, Noviembre de 1946) cuya doctrina ha sido ratificada con fallos posteriores. Al respecto dice:

Las tasas

“De conformidad con todas estas definiciones el elemento esencial que caracteriza la

tasa es la noción de contraprestación, de *dout-des*. El individuo entrega dinero a la administración pública y en cambio recibe una compensación concreta, un servicio determinado. Existe en este fenómeno fiscal una especie de equilibrio de contraprestaciones entre el ESTADO Y EL INDIVIDUO. Quien pone un telegrama o envía una carta por correo, está pagando al Estado un servicio que éste le presta. Si la Administración pública, por las condiciones ventajosas en que se encuentra con respecto a los particulares, exige una remuneración exorbitante por los servicios que presta, se tendría que junto a la tasa, superpuesta a ella, vendría a existir un impuesto”.

Las contribuciones

“La contribución es una cuota de los particulares para cubrir el costo de una obra concreta que les beneficia en su calidad jurídica de propietarios de determinados bienes. La tasa presupone un servicio público en actividad. El usuario únicamente paga la utilización del servicio. Con la contribución el individuo participa en la construcción de una obra suministrando la parte proporcional que le puede corresponder. El ejemplo más característico de contribución en la legislación colombiana es el mal llamado impuesto de valorización, conocido en Norteamérica con el nombre de “Special assesment”.

Los precios comerciales

“En la actualidad casi todos los departamentos colombianos tienen fábricas de su propiedad para producir esas bebidas (las alcohólicas) que venden al mercado bajo su exclusivo control. Las ganancias de esta actividad industrial constituyen una importante renta departamental. Estas ganancias no pueden considerarse como provenientes de un impuesto exclusivamente, ni como una tasa, ni como una contribución. Se trata del precio de un artículo que el Estado produce y vende. Al costo de producción de cada unidad se agregará la ganancia media corriente en el mercado en situaciones económicas dadas. En este caso el Estado realiza un beneficio de carácter industrial y comercial.

El proyecto de Ley pretende hacer una total claridad en la índole de los cobros que hace a los usuarios y beneficiarios del servicio, clasificándolos en tasas, contribuciones de valorización, precios comerciales, e impuestos de destinación específica.

En el manual de ciencia de la Hacienda, el tratadista Federico Flora afirma: “La transformación de las tasas en impuestos es la nota más saliente de la reciente evolución de los sistemas tributarios, la causa primaria de la confusión y la incertidumbre que reinan en la teoría y en la práctica acerca de su contenido”.

El problema de las tarifas actuales

El actual sistema de tarifas es inequitativo a pesar de que se muestra como redistributivo en favor de los más pobres. El diseño propuesto permitirá la eliminación de las grandes injusticias que ocurren por imprecisiones de medida o errores administrativos. La Upaquización como acelerador de la Injusticia.

Dos principios inspiran el diseño actual de las tarifas de servicio público domiciliario, el desestímulo al despilfarro y el esfuerzo redistributivo del ingreso entre la población. Tanto en acueducto como en energía, las tarifas son progresivas, es decir el valor unitario aplicado para liquidar el consumo aumenta según el mayor nivel de consumo. Se esperaba al establecer este castigo tarifario desestimar el consumo suntuario de energía o de agua, partiendo de la suposición de que la mayoría de los hogares tenían hábitos despilfarradores.

En cuanto al esfuerzo redistributivo, las tarifas establecieron criterios de estratificación económica de los consumidores, basados unas veces en el avalúo catastral del predio servido (acueducto, teléfonos, basuras) y otros por la capacidad de consumo del suscriptor (energía). Según tal estratificación se establecieron tasas unitarias más altas que el costo promedio por unidad de servicio, para los suscriptores residenciales de alto nivel y para los suscriptores industriales. El producido de este sobre costo se aplica a subsidiar a los sectores residenciales de menores ingresos, a las entidades oficiales y a las de beneficencia.

Contrariando el principio de la "equidad" frente a la tasa, se le impuso así una función propia de los impuestos y de imposible cumplimiento, pues el servicio domiciliario no llega a todos los ciudadanos, ni la magnitud del sobre costo cobrado a unos pocos, representa montos importantes para redistribuir entre la gran mayoría conformada por los consumidores de bajos ingresos.

Flor Angela Gómez y José Fernando Lopez, en un estudio reciente (1981), al analizar las tarifas de acueducto en Bogotá, afirman: "El quintil inferior deja de pagar 58 pesos al mes en tanto que el superior paga un exceso de 103 pesos respecto a lo que tendría que pagar en una estructura no redistributiva..." Y más adelante concluye: ... "Solamente el 20% de la población ubicada en los niveles más altos de los ingresos, transfiere hacia otros grupos; desafortunadamente lo hace en una suma tan baja que no llega a representar una décima del 1% de su ingreso"

La estructura progresiva de las tarifas actuales tiene el efecto nocivo de magnificar las fallas administrativas muy frecuentes por cierto, en el proceso de medición, facturación y cobro de los servicios. Sin excepción, los sistemas de medición son imprecisos, o por lo menos no tienen los estrechos márgenes de error exigibles ante la aplicación de unas tarifas que pretenden castigar los excesos de consumo. En los servicios con medidor domiciliario (acueducto y energía), el intervalo de lectura varía de ciclo en ciclo, de tal manera que sin haber alterado el consumo promedio diario, el suscriptor recibe un tratamiento tarifario distinto según sea el consumo total.

Con fines de economía de costos administrativos, varias empresas adoptaron el sistema de facturación bimensual, con lo cual, cualquier desviación del consumo corregible por el suscriptor, como un escape de agua, no es percibido sino después de haber transcurrido un tiempo suficiente como para dar origen a facturaciones "alocadas", como las llaman sus víctimas.

El sistema tarifario existente ha demostrado ser ineficiente en la represión de los altos consumos y además no ha podido contrarrestar significativamente en el propósito de la redistribución de los ingresos, por el contrario,

las inadecuadas clasificaciones de suscriptores por categoría y la imprecisión del sistema de medición, causan irritantes problemas de inequidad económica con los suscriptores.

Factores de encarecimiento

Los ensanches se están proyectando para demandas sobre-estimadas. Hoy no se factura todo lo que se consume recargando costos. La financiación extranjera resulta insostenible.

Los estudios generalmente aceptados hoy sobre las demandas futuras suponen un crecimiento de la demanda por energía, agua potable, teléfonos, etc., que sigue un derrotero histórico de la tendencia observada en los últimos años. Pero es previsible que este método esté conduciendo a unas metas exageradas para la provisión de servicios y creando por consiguiente necesidades de financiamiento de mayor volumen y urgencia que las reales.

La industria no ha podido crecer a ritmos distintos de los que le impone el mercado nacional cuyas tasas de crecimiento son aún más lentas que las demográficas. El proceso regresivo de la distribución del ingreso ocurrido en la última década ha restringido la porción de la población con capacidad para consumir productos de origen industrial.

Las mismas entidades internacionales que propusieron y financiaron los ensanches de la infraestructura en servicios públicos, han reconocido que la sola disponibilidad de éstos no es suficiente para lograr el crecimiento industrial o el asentamiento de nuevas empresas transnacionales en países como el nuestro. Todo esto hace suponer que las proyecciones de la demanda de energía hidroeléctrica a razón de 10.5% anual deben revisarse y que como consecuencia las metas y el financiamiento de ellas, pueden fijarse con dimensiones menores de las que se proponen.

El subempleo de la infraestructura

Tanto en energía como en acueducto son muy apreciables los volúmenes del fluido que no pueden facturarse, o bien porque no se suministra el servicio a quienes pudieran dis-

frutarlo o bien porque existen consumos no registrados. En la mayoría de las ciudades, los reglamentos de suscriptores e incluso normas para tutelar el cumplimiento de planes reguladores urbanos e incluso el respeto a la propiedad particular. Ante la inoperancia de los organismos policivos, se ha impuesto a las empresas la obligación de negar la prestación de los servicios a los predios que no demuestren tener saneados sus títulos de propiedad y autorizadas las construcciones en él existentes. Tan extraña práctica ha llevado a un inmenso número de familias a recurrir al servicio de agua por pilas públicas o a la conexión clandestina de la electricidad. Es de suponer que no sólo la calidad del servicio en estas condiciones, es deficiente, sino que el perjuicio económico para la entidad de servicios públicos es enorme. En términos generales la cantidad de energía y de agua que no se factura, descontadas las pérdidas técnicas en el proceso de la distribución, es grande y está representada por la conexión clandestina o el fraude en contadores.

Los costos financieros

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Mundial) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), irrumpieron aún antes de iniciada la década del 60 con préstamos de gran magnitud para financiar varios proyectos de suma importancia. Los plazos fueron entonces generosos, veinticinco años, y las tasas de interés blandas, 6% anual. El apoyo a las obras de infraestructura en servicios públicos de comunicaciones, transporte, energía y puertos, fue muy notorio hasta comienzos de la década de los años 70; cuando se operó un cambio de política en los bancos internacionales, debido al lento resultado observado por ellos en el impacto de tan grandes inversiones para inducir el "despegue" hacia el desarrollo. La lucha contra la pobreza para "cerrar la brecha" entre ricos y pobres, fue para el Señor McNamara, Presidente del Banco Mundial, una nueva bandera con expresiones bien definidas en Colombia en programas como el PAN y el DRI (Programa de Alimentación y Nutrición, Desarrollo Regional Integrado).

Esto ha traído como consecuencia que las entidades de servicios públicos hayan debido, cada vez con más frecuencia, recurrir al crédito comercial de los bancos extranjeros, con plazos mucho más cortos, del orden de 10 años, e intereses elevados. Incluso los préstamos del Banco Mundial y del BID, dejaron de ser blandos, pasaron a intereses del 10% sin variar los incómodos condicionamientos sobre compras, supervisión, etc. Estas circunstancias, se vieron agravadas por el procedimiento gradual y permanente de devaluación interna del país adoptada desde 1967, según el cual el servicio de la deuda debía cargar en cada cuota con el peso de la devaluación, además los altos intereses, y la premura de los plazos.

Como característica especial del sector, puede anotarse la gran disparidad existente entre la dilatada vida útil de las obras civiles financiadas por empréstitos internacionales y los plazos de amortización que obligan a distribuir unas cuotas de enorme cuantía entre un número de usuarios, los actuales, necesariamente menor al que realmente se beneficia del servicio de esas obras por ochenta o cien años durante los cuales se mantienen útiles las represas, túneles, canales y construcciones similares.

Desorden institucional

El criterio de funcionalidad ha disgregado el tratamiento de los servicios públicos, en el Ministerio de Salud para acueductos y alcantarillados, en el de Minas y Energía para el servicio de electricidad, y en el Departamento de Planeación Nacional en cuanto a servicios prestados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo. El aprovechamiento de las aguas y la administración de las hoyas, fue un elemento unificado que se intentó utilizar sin mucho éxito, al crear instituciones gestoras comunes a varios servicios. Hoy parece primar en la organización institucional una relativa especialización por servicio domiciliario y dentro de éste, por la índole de la función financiadora, productora, distribuidora o vendedora que cumplen dentro del proceso.

En electricidad y en telefonía, donde la interconexión puede usarse como factor de poder, la nación ha aumentado su ingerencia en las entidades departamentales y municipales pero sin estar exenta de ineficiencias.

Esta gran diversidad de criterios organizativos y la proliferación de entidades han hecho muy costosa la administración de los servicios públicos. Las entidades de servicios públicos no han sido tampoco ajenas al proceso de burocratización a que ha estado sometida en general la administración pública durante estos últimos años de altas tasas de desempleo general.

El sistema prestacional de las entidades de servicio público, es más amplio que el del resto del sector público. Son comunes las primas o bonificaciones adicionales, la pensión sin límite de edad, los fondos de vivienda, educación y deportes, etc., como formas de remuneración complementaria pero con visos de extralimitar las capacidades financieras de las empresas, especialmente en cuanto a las cargas prestacionales de pensiones y cesantía, constitutivas de un pasivo incierto.

Puede considerarse, además, que el control fiscal que se ejerce sobre la mayoría de las entidades gestoras de servicios públicos es antitécnico. Los revisores aunque son designados por los Concejos Municipales o las Contralorías, se limitan a ejercer un control numérico-contable, no participan en la interventoría de obras, ni revisan la facturación de los servicios.

Proyecto de Ley número 100 de 1982

"Por medio de la cual se organiza, regula y fiscaliza la prestación de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTICULO 1o. Las entidades estatales responsables de prestar los servicios públicos domiciliarios definidos en esta ley tendrán como objetivo primordial satisfacer la demanda que por los servicios básicos corresponda a toda unidad familiar.

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

1o.) SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS: Los de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica; telefonía y recolección de basuras;

2o.) SERVICIOS BASICOS: Los correspondientes a un aceptable nivel de vida individual, familiar y comunitario, de acuerdo con predeterminadas condiciones de regularidad, calidad y cantidad.

ARTICULO 2o. Cuando las entidades estatales hubieren de prestar los servicios señalados en el artículo anterior con destino a actividades agropecuarias, comerciales, industriales o de servicios, públicas o privadas, se adoptará por tales entidades un régimen específico de administración contable-financiera, similar al que hubiere sido establecido en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Del control

ARTICULO 3o. Las entidades que tengan como objeto propio la prestación de los servicios públicos domiciliarios estarán sometidas a la inspección, control y vigilancia del Estado, en los términos que esta misma ley consagra.

El control será administrativo, operativo, contable y financiero, y se ejecutará para garantizar en cada servicio la normal prestación a los usuarios y su eficiente gestión técnico-económica.

ARTICULO 4o. Con el carácter de organismo de asesoría y colaboración, en cada municipio funcionará una comisión municipal de usuarios. La comisión colaborará con el gobierno nacional en sus labores de inspección, control y vigilancia, y prestará asesoría a los directores, gerentes o administradores de las entidades gestoras de los servicios públicos domiciliarios.

Cada comisión estará integrada por once suscriptores y sus respectivos suplentes, que serán elegidos para períodos anuales, en asamblea de usuarios, compuesta por la totalidad de suscriptores, o por quinientos de los mismos, que serán seleccionados mediante sorteo.

PARAGRAFO. El reglamento determinará las ciudades en donde sea más adecuado constituir separadamente comisiones de usuarios por cada uno de los distintos servicios públicos domiciliarios.

De las clases de servicio

ARTICULO 5o. Para los efectos del régimen administrativo, económico y financiero que les sea

aplicable, habrá servicios residenciales; y servicios industriales y comerciales.

Servicios residenciales son los destinados a unidades familiares para proveer requerimientos vitales de los usuarios.

Servicios industriales y comerciales son los destinados a proveer los requerimientos de actividades relativas a la extracción, producción, transformación y distribución de bienes o a la explotación de servicios.

PARAGRAFO: Además, se entenderán como servicios residenciales los que se presten con los siguientes objetos:

1) Atención de las zonas comunes de conjuntos habitacionales.

2) Cumplimiento de las reglamentaciones de higiene y salubridad, dictadas en consideración de trabajadores, residentes en tránsito y temporales, clientes y visitantes.

ARTICULO 6o. Los servicios residenciales se clasificarán como servicios residenciales básicos o servicios residenciales complementarios.

Son servicios residenciales básicos los constituidos por suministros mensuales hasta de treinta metros cúbicos de agua potable y 400 K.W. hora.

Los servicios de acueducto y alcantarillado y recolección de basuras de origen doméstico prestado a usuarios cuyos niveles de consumo se hallaren dentro de los rangos arriba señalados también se considerarán servicios residenciales básicos.

PARAGRAFO. Los niveles de consumo de estos servicios podrán modificarse por razones demográficas o de clima que originen mayores requerimientos básicos.

Corresponderá al gobierno nacional decretar las modificaciones del caso.

De los suscriptores

ARTICULO 7o. Los suscriptores de servicios residenciales serán clasificados en niveles, de acuerdo con su capacidad económica, la cual se graduará tomando en cuenta el patrón de consumos de energía eléctrica.

Dicho patrón habrá de elaborarse con fundamento en la observación sistemática de los consumos residenciales, practicada durante períodos no inferiores a doce meses.

ARTICULO 8o. Los suscriptores de los servicios industriales y comerciales serán clasificados en niveles,

para cuyo efecto se tomará en cuenta la participación del insumo servicios públicos en el costo unitario de producción de los bienes o servicios que produzcan comercialicen o suministren.

ARTICULO 9o. Todo suscriptor de los servicios públicos domiciliarios ha de ser usuario real de los mismos.

La condición de arrendatario, inquilino parcial de una vivienda o mero ocupante no será en ningún momento óbice para adquirir la matrícula de suscriptor.

ARTICULO 10. Las entidades oficiales, eclesiásticas, de utilidad común o interés social, y las demás asociaciones de derechos privado tendrán respecto de las entidades gestoras los mismos derechos y obligaciones de los suscriptores en general.

De las tarifas

ARTICULO 11. Los suscriptores contribuirán, según la regulación que sigue, al simple sostenimiento de los servicios públicos domiciliarios, o a su sostenimiento, ensanche y capitalización.

ARTICULO 12. Los suscriptores de servicios residenciales cancelarán periódicamente, por los servicios que se les haya prestado, las tasas que les correspondan de acuerdo con tarifas previamente establecidas.

Las tasas sólo comprenderán los costos de sostenimiento de cada servicio.

ARTICULO 13. Los suscriptores de servicios industriales y comerciales cancelarán periódicamente por los servicios que se les haya prestado, los precios que les correspondan, según las tablas de tarifas previamente establecidas.

En la fijación de precios habrá de tenerse en cuenta el objetivo de permitir a las entidades gestoras sostener y ensanchar los servicios y capitalizar adecuadamente.

PARAGRAFO. Para esta clase de suscriptores, las entidades gestoras de los servicios de acueducto y alcantarillado o recolección de basuras podrán imponer sobrepagos, si el volumen o las características de las basuras o de los desechos que generen hicieran imprescindible proveer fondos para su adecuada disposición ecológica.

Asimismo podrán obrar las entidades gestoras de los servicios de energía eléctrica, si la magnitud de consumos no guarda relación con la potencia instalada.

ARTICULO 14. Los suscriptores de los servicios residenciales básicos pagarán valores iguales por cada unidad de servicio prestado efectivamente, en los servicios residenciales complementarios podrán fijarse tarifas diferenciales, de acuerdo con los niveles de clasificación de los suscriptores, pero éstos pagarán tarifas uniformes dentro de cada nivel.

No habrá factores de progresividad para las tarifas aplicables dentro de cada nivel.

ARTICULO 15. Las entidades gestoras al fijar las tarifas del servicio residencial, no podrán trasladar al usuario costos distintos de los de operación y sostenimiento.

El gobierno nacional velará especialmente por la cabal observancia del anterior precepto.

ARTICULO 16. Las entidades gestoras podrán reajustar periódicamente las tarifas de los distintos servicios, con el único objeto de mantener su valor real.

Empero, los reajustes que se ordenen en los servicios residenciales no serán superiores a la proporción que hubiere variado el salario mínimo promedio durante la vigilancia de las tarifas que fueren materia del reajuste.

ARTICULO 17. Las tarifas que se apliquen en el servicio industrial y comercial serán diferenciales, de acuerdo con los niveles de clasificación de los suscriptores.

Cuando vayan a fijarse precios para el servicio industrial y comercial, las entidades gestoras deberán observar el principio de la menor incidencia del costo de los servicios públicos en el nivel nacional de precios al consumidor.

Además, tendrán en cuenta la política estatal sobre localización y asentamiento de industrial, a fin de que los precios obren como incentivo para que el sector empresarial coadyuve a la observación de aquella.

ARTICULO 18. Las transacciones que celebren entre sí las entidades gestoras y que versen sobre cualquiera de las fases de operación de los servicios, tales como: ventas en bloque, transmisión e interconexión eléctricas, conexión o enlace telefónico, servicio de distribución, facturación y cobro, o sobre la totalidad del proceso, serán objeto de previa inspección del gobierno nacional.

La inspección administrativa tendrá como objeto establecer si en tales transacciones ha sido observado a cabalidad el principio de la menor incidencia del costo de los servicios públicos en el nivel nacional de precios al consumidor y si en las mismas fue tenida

en cuenta la política estatal en materia de territorialización industrial.

PARAGRAFO. Las transacciones que se celebren para satisfacer los requerimientos de la categoría de consumos básicos del servicio residencial, no podrán generar utilidades para ninguna de las entidades gestoras participantes.

Tales transacciones serán propiciadas a fin de obtener la unificación tarifaria de este servicio a los valores más reducidos posibles.

De los beneficios y su contribución

ARTICULO 19. Los propietarios de inmuebles urbanos o rurales adquieren la condición de beneficiarios de los servicios públicos cuando sus bienes raíces se valoricen como resultado de obras ejecutadas para la prestación de aquellos.

ARTICULO 20. Las entidades gestoras de los servicios públicos domiciliarios percibirán el impuesto de valorización que se cause cuando hubiere obras emprendidas por ellas, directa o indirectamente.

El productor del gravamen no podrá ser invertido sino en la financiación de proyectos y programas de ensanche y ampliación a cargo de la respectiva entidad gestora.

ARTICULO 21. El pago de las contribuciones de valorización podrá hacerse a plazos, según los reglamentos de las entidades gestoras.

En ningún caso, la prestación del servicio podrá suspenderse o negarse, so pretexto de mora en cubrir las antedichas contribuciones.

De la financiación

ARTICULO 22. Con la denominación "PRO-SERVICIOS PUBLICOS", establécese una sobretasa de consumo de mayor volumen de energía eléctrica y de agua potable.

El valor de la sobretasa no podrá ser inferior al 10o/o ni superior al 50o/o de los valores facturados por los antedichos servicios.

Al establecer las bases de liquidación de la sobretasa, se aplicará el criterio de que en las regiones en donde los costos del servicio sean más altos el valor del gravamen debe resultar menor y viceversa.

Para estos efectos, son consumos de mayor volumen:

1) En los servicios de energía de 3.000 KW-H mes en adelante;

2) En los servicios de acueducto de 200 metros cúbicos mes en adelante.

PARAGRAFO. Si los servicios no fueren prestados por las entidades gestoras estatales, la sobretasa se liquidará con base en los consumos registrados y con su valor probable de facturación, el cual se estimará mediante la aplicación de las tarifas que hayan puesto en vigencia las entidades oficiales que operen en la respectiva vecindad.

PARAGRAFO. Sin excepción, todos los suscriptores de los servicios de energía y acueducto cancelarán la sobretasa, si registran los consumos arriba indicados.

Del sistema nacional de servicios públicos

ARTICULO 23. De conformidad con el numeral doce del artículo 76, de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, que transcurrirá a partir de la vigencia de esta ley, para los efectos siguientes:

1) Definir la naturaleza, fines, objetivos y estructura del sistema nacional de servicios públicos, en orden a integrar las políticas, metas y objetivos de las entidades gestoras que habrán de componerlo, en los campos administrativos financieros, tarifarios y operativos,

2) Establecer, con la denominación de Fondo Nacional de Servicios Públicos, un organismo unificado de financiación del sistema nacional de servicios públicos.

Para este fin el Presidente de la República podrá:

a) Suprimir y fusionar los organismos y las entidades oficiales que hayan sido establecidos con objetivos idénticos o similares a los del fondo.

b) Señalar los recursos que constituirán el patrimonio del Fondo, con incorporaciones de la sobretasa "PRO-SERVICIOS PUBLICOS" establecida la presente ley.

c) Atribuir al fondo capacidad para captar ahorro interno, emitir títulos valores, celebrar convenios de administración fiduciaria con entidades bancarias oficiales, refinanciar la deuda externa o interna de las entidades gestoras del sistema, y financiar a corto,

mediano y largo plazo sus planes y proyectos de infraestructura;

d) Reformar el artículo 45 del decreto 444 de 1967 y destinar no menos del 80o/o de las utilidades netas de la cuenta Especial de Cambios al Fondo Nacional de Servicios Públicos.

La destinación de estos recursos se prescribirá exclusivamente para financiar o refinanciar planes y proyectos de inversión, con prioridad en cuanto a los reembolsos que deban efectuarse en moneda extranjera.

PARAGRAFO. El gobierno nacional podrá establecer un plazo de tres años para que el monto definitivo de que trata el inciso primero de este literal ingrese en su totalidad al Fondo Nacional de Servicios Públicos, precaviendo que durante tal lapso los ingresos de éste no sean inferiores al 30o/o de los rendimientos de la cuenta de que proceden.

3) Crear con el carácter de superintendencia, un organismo de control, inspección, vigilancia, coordinación y asistencia técnico-administrativa del sistema nacional de servicios públicos.

En orden a este cometido, el Presidente de la República podrá:

a. Suprimir la Junta Nacional de Tarifas y las dependencias de vigilancia y control de los servicios públicos, existentes en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencia y entidades adscritas o vinculadas a la rama Ejecutiva;

b. Asignar como atribución específica del organismo que se ha creado la de dictar los reglamentos a que debe someterse la Prestación de los Servicios Públicos domiciliarios,

c. Atribuir al organismo de que se trata, competencia general para garantizar a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios el normal funcionamiento de las entidades gestoras y la prestación regular, eficaz y continua de cada servicio;

d. Encomendar a la misma entidad la función de velar por la cabal observancia de los principios y criterios consagrados en esta ley sobre política tarifaria para las entidades del sistema nacional de servicios públicos.

ARTICULO 24. Dos representantes y dos Senadores de las Comisiones Primeras, dos Representantes y dos Senadores de las comisiones sexta, designados por las respectivas mesas directivas, asesora por las respectivas mesas directivas, asesorarán al go-

bierno nacional en la redacción de los Decretos-Leyes que se expidan en desarrollo de las facultades que esta ley confiere.

Presentado por los H. Representantes:

ERNESTO ROJAS MORLAES

SILVIO MEJIA

ARTICULO 25. Esta ley regirá desde su promulgación.

EMILIO ALJURE

ALFONSO VALDIVIESO



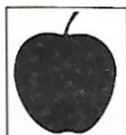
Zapatero a tus zapatos!

**Los seguros de su empresa
requieren un especialista.**

No los contrate simplemente por amistad o afinidad.

DeLima & Cía. Ltda., cuenta con un equipo de expertos profesionales que analiza, diseña y recomienda coberturas de acuerdo a las necesidades de su empresa.

Evite estar mal asegurado.
Consúltenos.



Somos
DE LIMA
los corredores de seguros

Fortalecimiento de los fiscos

El Nuevo Regimen de Catastro y del Impuesto Predial

En las sesiones extraordinarias del Congreso realizadas en el Primer Semestre de 1983 se aprobó la Ley 14, en la cual se modernizó el procedimiento de formación, actualización y mantenimiento del Catastro con el fin de darle una base eficiente para el impuesto predial.

El Nuevo Liberalismo en el convencimiento de la importancia de este tributo para revitalizar el Fisco Municipal participó en el debate logrando incorporar importantes iniciativas.

Los siguientes documentos describen tal actividad:

1. Apartes de la Ponencia para Segundo debate (Proyecto de Ley No. 9/83), presentada por el Senador Luis Carlos Galán.

Honorables Senadores:

Por honrosa designación que me hiciera la Presidencia de la Comisión Tercera del Senado de la República, me corresponde rendir ponencia para que se dé segundo debate al proyecto de ley número 2 de 1983, "por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".

El proyecto ya cumplió el trámite reglamentario en la Comisión Tercera y en la ple-

naria de la Cámara de Representantes. Igualmente fue aprobado por la Comisión Tercera del Senado en primer debate. El proyecto busca restablecer la vigencia de las normas de los Decretos números 3745, 3815, 3816 de 1982 y 71, 72, 233, 383, 389, 390, 392, 393, 394 y 396 expedidos por el Gobierno Nacional en uso de las facultades especiales de la emergencia económica decretada por el Ejecutivo a fines del año anterior, los cuales fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

En el proyecto de ley el Gobierno reunió todas las disposiciones relacionadas con los fiscos de las entidades territoriales tales como el catastro, el impuesto de industria y comercio, los impuestos de circulación y tránsito y timbre nacional sobre automotores, los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos y el impuesto y subsidio a la gasolina motor.

En la exposición de motivos el Gobierno señala que el "proyecto está referido a los fiscos de las entidades territoriales para corregir la rigidez e inelasticidad de algunos impuestos suyos, a fin de dotarlos de más recursos para que puedan cumplir sus trascendentales responsabilidades en la vida del país". Afirma igualmente el Gobierno que "la situación fiscal se ha caracterizado en los últimos años por un marcado debilitamiento de los ingresos tributarios, tanto de la nación como de los departamentos y municipios, frente a un acentuado crecimiento de los gastos públicos, no

sólo por la inflación sino, fundamentalmente, por las necesidades de la comunidad”.

Para respaldar estas afirmaciones el Gobierno presenta varios cuadros sobre la elasticidad de los principales impuestos departamentales y de los ingresos consolidados municipales elaborados por la Misión Wiesner Bird que hizo el estudio de las finanzas intergubernamentales en Colombia en el cual se demuestra que los ingresos de los departamentos y los municipios han venido creciendo a un ritmo inferior al del producto bruto interno y que son, precisamente los ingresos tributarios y en forma especial los impuestos predial y de valorización, los que han tenido un comportamiento más débil.

Consideraciones generales

Desde hace quince años, en la Reforma Constitucional de 1968, el Constituyente señaló la necesidad de redistribuir los recursos de las entidades territoriales con el fin de mejorar los ingresos de los departamentos y los municipios. Desde entonces y a pesar de la legislación sobre situado fiscal y sobre impuesto a las ventas, los fiscos departamentales y municipales se han debilitado notoriamente. En 1968, por ejemplo, los ingresos de los municipios conformaban un 13.3 por ciento del monto total de ingresos públicos, porcentaje que se redujo al 7,2 por ciento en 1973 y que en 1981 escasamente llegó al 6 por ciento. Sin duda alguna, la manifestación más concreta de la crisis municipal en Colombia es la falta de financiamiento para emprender obras de desarrollo y proveer servicios básicos a la comunidad. El alcance limitado de los tributos locales y su recaudo ineficiente es una de las causas de dicha situación, el primero por culpa de la centralización económica y financiera y el segundo por la utilización de criterios anacrónicos de tipo administrativo y fiscal.

La autonomía fiscal es la garantía más efectiva de la descentralización. Según el grado de autonomía fiscal de las entidades territoriales se puede establecer la extensión de la descentralización político administrativa. Cualquiera que sea la denominación que se dé a la descentralización siempre supone el traslado de autoridad y responsabilidad parcial o total,

de la nación al departamento y al municipio. La autonomía financiera y económica define y refuerza el alcance de este traslado.

Los limitados esfuerzos de los instrumentos legales de la descentralización, así como la comprobación estadística del deterioro secular de las finanzas seccionales y la conciencia creciente de la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado en todos los niveles de la administración, han acentuado el interés por el tema. Hoy se reconoce que la autonomía fiscal, aunque por sí sola no puede tomarse como solución, es un factor indispensable en el proceso de revitalizar la vida de los departamentos y municipios.

En nuestro medio, con mayor interés en los últimos años, se ha emprendido el camino de la revisión de la estructura de las finanzas intergubernamentales. Una contribución al estudio de tan delicado tema y al diseño de propuestas concretas para corregir la actual estructura lo constituye el trabajo de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales, mencionado en párrafos anteriores, el cual sugiere, por ejemplo, que en el suministro de bienes sociales ha de prevalecer la dimensión territorial que mejor asocie la relación beneficio-costó, obteniendo conclusiones claras sobre la delimitación de la autonomía y responsabilidad de cada división jurisdiccional.

Particularmente útil es el reconocimiento de que cada nivel jurisdiccional debe estar en capacidad de proveer una cantidad promedio de servicios mediante el esfuerzo de quienes los disfrutan. En cuanto existan disparidades en las bases tributarias per cápita, habrá necesidad de efectuar transferencias niveladoras, las que se seguirán por criterios de necesidad, capacidad y esfuerzo. Igualmente interesante es el reconocimiento que se hace de la necesidad de recobrar para el sector central su capacidad de adelantar, con flexibilidad, sus propias funciones de provisión de bienes sociales de competencia nacional. Aumentar el esfuerzo de financiamiento público municipal y departamental, hoy declinante, en buena parte como resultado de la creciente participación de las transferencias, es otro ángulo de especial trascendencia en este tema. Solamente con la combinación de estos factores será factible fortalecer la inver-

sión pública nacional, actualmente deprimida en razón de la inelasticidad de los recaudos y el agudo déficit del Gobierno central.

Para cumplir los objetivos propuestos resulta indispensable rediseñar los instrumentos de captación de recursos de los municipios y departamentos de tal modo que reflejen de cerca la evolución de la actividad económica, el autofinanciamiento de los servicios locales y la facilidad de su administración.

La calidad de los servicios locales

El proyecto de ley fue aprobado después de un detallado análisis y tras numerosas e importantes modificaciones. Infortunadamente la iniciativa gubernamental, presentada dentro de un contexto tributario y de urgencia, no permitió incluir algunos aspectos de indudable correlación como los referentes al control y orientación del gasto y la administración de los servicios locales. Un incremento tan significativo de los ingresos departamentales y municipales, justifica una pronta revisión de los sistemas presupuestales y de planeación, así como el examen de las competencias de la nación, los departamentos y los municipios. De esto depende que el esfuerzo de tributación al cual han sido llamados todos los ciudadanos, pueda, en forma eficiente, traducirse en una vida en comunidad menos angustiosa y más acorde con la dignidad humana.

La calidad de los servicios locales se ha deteriorado hasta el punto de desaparecer en numerosos municipios, con grandes perjuicios para el ciudadano que ya no puede, en la vida moderna, suplir las fallas del servicio con su propio esfuerzo. Por ejemplo, la administración de la justicia policiva, de innegable importancia como elemento preventivo de conflictos mayores, ha quedado en manos de funcionarios y auxiliares mal remunerados, mal dotados y peor preparados. La asistencia social y la seguridad pública han regresado al viejo y humillante concepto de la caridad pública muchas veces ejercida en forma farisaica por los mismos privilegiados del desorden en la administración local.

La vigilancia, el transporte masivo, la señalización vial y la recreación popular, se convirtieron en lucrativos negocios particulares. El

barrido de calles y los servicios domiciliarios de acueducto, la recolección de basuras, la energía y los teléfonos han quedado limitados en su cobertura y calidad a las tarifas que paguen sus usuarios.

Todas estas deficiencias estimulan la insatisfacción que hoy siente el ciudadano frente a las administraciones locales. La confrontación diaria y continua de la inseguridad callejera, la mala calidad del transporte, la denegación de justicia en los frecuentes pleitos entre vecinos o entre automovilistas, genera hechos de violencia; en general, la ausencia de servicios esenciales para el transcurrir normal de la vida en conglomerados humanos, justifica plenamente profundos cambios en la organización de los municipios y departamentos e innovaciones fiscales como las que contiene este proyecto de ley.

Hechos estos comentarios generales sobre los fiscos de las entidades territoriales y la situación de los servicios a cargo de los municipios es oportuno examinar los principales capítulos del proyecto.

El régimen de catastro y el impuesto predial

El Catastro Nacional establecido en Colombia desde 1940, conforme a procedimientos técnicos, permite, entre otros objetivos, establecer la base del impuesto predial, de algunas sobretasas municipales y tiene además importante incidencia en el régimen de impuestos nacionales y de renta y complementarios. A pesar de la fuerza de la ley y de lo específico de las normas, el Catastro ha tenido un desarrollo lento. Factores como la inflación y el rápido crecimiento de los núcleos urbanos, dejan rápidamente desactualizados los avalúos catastrales, por lo cual, Gobiernos anteriores (Administraciones Ospina Pérez y Rojas Pinilla) intentaron también, por vías excepcionales (estado de sitio), reajustar los avalúos porcentualmente, para recuperar, en parte, el nivel de la base tributaria. En esta oportunidad el Gobierno propuso no sólo un reajuste sino consagrar el procedimiento automático como recurso permanente en poder del Ejecutivo.

Esta disposición fue insistentemente criticada por la opinión pública y casi sin excepción por los diferentes sectores políticos. Algunos propusieron limitar la cuantía del reajuste y otros, la aplicación gradual de los efectos fiscales; sin embargo, la tesis que tuvo acogida fue la de permitir los reavalúos y autoavalúos pero solo en forma transitoria y supletoria del avalúo técnico. Se fijó un período máximo de cinco años entre las visitas obligatorias a cada predio, para practicar el avalúo con base en las condiciones reales del mercado inmobiliario. En el intervalo quinquenal de cada avalúo técnico se autoriza la aplicación de reajustes moderados con base en índices especializados del precio de la tierra y del precio de la construcción que nunca podrán superar determinadas proporciones del índice de precios al consumidor.

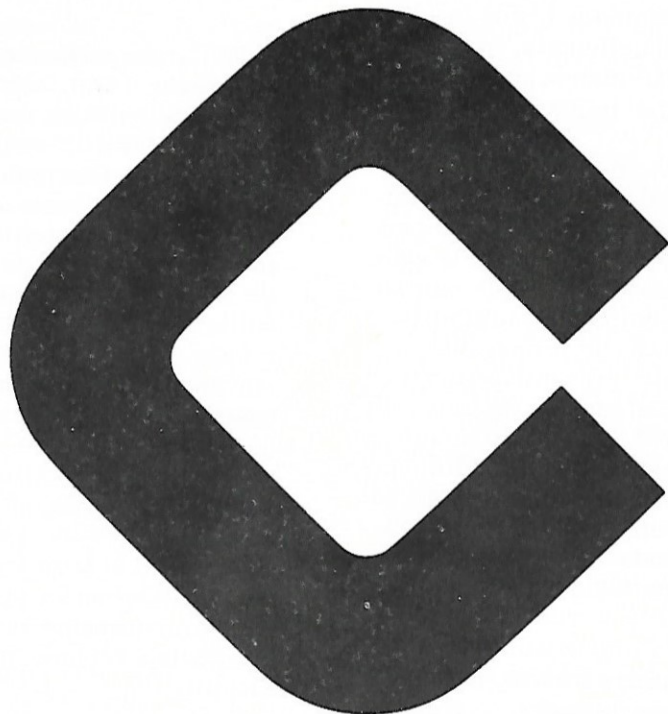
Para garantizar el cumplimiento de la ley, los procedimientos catastrales se simplifican en buen grado al evitar el avalúo individualizado de los diferentes componentes del predio. Se prescriben solo dos avalúos parciales: terrenos y edificaciones.

Los auto-avalúos

Dentro del propósito general de crear procedimientos automáticos de elevación de los avalúos catastrales, con fines meramente fiscales, el Gobierno propuso establecer formalmente el auto-avalúo, según el cual los propietarios o poseedores tenían todos los años, la opción de cambiar el avalúo con el único requisito de que éste se elevare a un nivel más alto de lo que podrían hacerlo las oficinas catastrales por el mecanismo del reajuste automático.

Las comisiones encontraron que tal mecanismo resultaba incompatible con la introducción de procedimientos técnicos y abreviados como los señalados por los nuevos artículos (4, 5 y 6), según los cuales el avalúo se fija invariablemente mediante el método técnico de formación o actualización de la base catastral, con visitas realizadas al predio con intervalos no superiores a cinco años.

En estas condiciones, los auto-avalúos serían estimulados en la mayoría de los casos



CARVAJAL
HACE LAS COSAS BIEN

por el interés individualista del propietario para obtener ventajas fiscales o de rentabilidad. En efecto, la administración de impuestos nacionales tomará el avalúo catastral y no el costo fiscal para determinar la ganancia ocasional, la renta presuntiva y el patrimonio así como el valor de la indemnización en caso de expropiación o el de arrendamiento para las viviendas habitadas por las clases medias y bajas. No podría obrarse con justicia si se permitiera que sin intervención de la autoridad catastral se alteraran los avalúos vigentes sin más freno para el propietario que el que podría representar el aumento transitorio de la carga tributaria. Los perjudicados serían los arrendatarios, en caso de mantenerse el actual régimen decretado por el Gobierno, o las entidades públicas encargadas de adelantar programas de vivienda, de desarrollo urbano o rural. La Federación de Lonjas de Propiedad Raíz, en una cartilla que repartió entre sus afiliados recomendaba en relación con el avalúo catastral para 1982, colocarse por encima del valor comercial o, por debajo de él, según que la vivienda por arrendar tuviese un valor, de menos de un millón de pesos o fuera superior a 2.8 millones, en lo que constituía una clara invitación a mentir a las autoridades catastrales para obtener la mejor rentabilidad posible.

Esto corroboró la conveniencia de reformar la propuesta del Gobierno, obligando a quienes presenten un auto-avalúo a justificar los incrementos en factores de valorización, los cuales deberán ser comprobados por las autoridades catastrales antes de aceptar la propuesta de avalúo.

La equidad horizontal que debe observarse en la fijación de la base de un tributo quedaría seriamente resquebrajada si los predios destinados al arrendamiento por vivienda o los susceptibles de ser expropiados, están revaluados por encima del valor comercial mientras los destinados a otros fines se mantengan por debajo o en el nivel comercial. Para evitarlo solo es posible acogerse a un solo sistema, el de catastro nacional, a unos mismos procedimientos técnicos, los de formación, actualización y reajuste, previstos en las modificaciones introducidas.

El régimen de arrendamientos

El catastro de Francia está formado entre otros elementos con el de renta percibida o potencial de los precios y ella se toma como base para la fijación de los tributos prediales. La renta es investigada por las autoridades tomando la información directamente de propietarios y arrendatarios o evaluando los factores que la puedan determinar. El proyecto de ley faculta al Gobierno para introducir este nuevo concepto en la fijación de los avalúos catastrales, de tal manera que la vinculación entre arrendamientos y avalúos catastrales que el Gobierno desea establecer se mantenga siempre que haya investigación técnica catastral. El control de las rentas pagadas por las viviendas, se justifica dentro del Estado moderno como una intervención necesaria en favor de la parte débil en la negociación. Esa parte está constituida por el arrendatario cuando las condiciones del mercado, como es el caso actual, no presentan una oferta suficiente de viviendas para arrendar o compartir. Si la intervención no es adecuada ni específica, se puede incurrir en los excesos de desestimular la oferta o de condenar a ciertos propietarios a una baja rentabilidad. Se deduce de todo lo dicho en el presente semestre que el régimen de arrendamientos amerita una ley específica para no crear desconcierto como evidentemente lo han causado los decretos que en diferentes épocas se han expedido de congelación general, de libertad total, o de libertad adquirida mediante el mayor pago de impuestos.

En el presente proyecto se ha pretendido consignar algunas disposiciones que atenúen el efecto inflacionario del incremento de los impuestos indirectos, al reservar la tarifa mínima del 4 por mil para las viviendas populares y al limitar cualquier reajuste anual al límite máximo del índice del costo de vida.

Muy probablemente en la legislación ordinaria se deberá tener en cuenta el caso de los pequeños rentistas, por lo general, personas que, por fallas en el sistema de seguridad social, dependen a la manera de una pensión de vejez o de viudez, de la renta de una vivien-

da. A ellos se les debería asimilar en el trato tributario al que tienen los pensionados.

Las modificaciones introducidas respecto al avalúo, en caso de expropiación y negociaciones directas con entidades de derecho público e indemnizaciones por ejecución de obras públicas, permitirán agilizar los trámites de adquisición de predios para programas de Reforma Agraria y los planes oficiales de vivienda dentro de un margen responsable de seguridad para no lesionar ni los intereses públicos ni los privados.

El impuesto predial, por su carácter de municipal, sólo puede regularse por la ley mediante autorizaciones a los concejos municipales. Por tal razón el proyecto de ley fija unos límites y unos criterios. Entre éstos cabe destacar el que ordena diferenciar las tarifas del impuesto predial según la destinación económica del predio lo que introduce un importante concepto de equidad que tiene antecedentes en las más recientes normas del Cabildo de Bogotá sobre esta materia.

Con el fin de que los concejos municipales puedan decretar una amnistía amplia que facilite y permita la vinculación al catastro de los numerosos predios que por uno u otro motivo no hacen parte hoy de él, se los facultó para otorgar exenciones del pago de intereses y sanciones de mora y del impuesto predial a aquellos propietarios que registren sus inmuebles en las oficinas de catastro antes del 31 de diciembre de 1984.

En el proyecto se conceden al Gobierno Nacional amplias facultades extraordinarias para que en el curso de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la ley, reorganice el sistema nacional de catastro, registro de instrumentos públicos y liquidación, administración y cobro del impuesto predial en todo el territorio de la República. Estas facultades concebidas en forma precisa, pero suficiente, permitirán al Gobierno complementar las normas sustantivas contenidas en la ley para su efectiva y eficaz aplicación.

Finalmente se autoriza al Gobierno para constituir un sistema integrado por oficinas localizadas en todas las ciudades capitales, en las de más de ciento cincuenta mil (150.000)

habitantes y en las asociaciones de municipios, para prestar los servicios de catastro, registro y facturación, con lo cual se está efectivamente desconcentrando la administración y ayudando a las municipalidades menos desarrolladas.

Las normas de catastro e impuesto predial presentadas por el Gobierno Nacional, sufrieron tal vez como ninguna otra de sus propuestas tributarias, una benéfica transformación y puede decirse que las hoy contenidas en el proyecto a su consideración reestructuran a fondo el sistema vigente desde hace 43 años, adecuándolo a las nuevas circunstancias de un país urbano y preservando la equidad y las técnicas tributarias.

Impuesto de industria y comercio

El impuesto de industria y comercio encuentra sus raíces históricas y legales en 1826 cuando se estableció una "contribución industrial", mediante la cual se obligaba a todas las personas que desempeñaban actividades industriales, comerciales, artes, oficios, etc., a obtener una patente de funcionamiento. Más tarde, la Ley 97 de 1913, creó propiamente el impuesto de industria y comercio como renta municipal, sin especificar las bases de las tasas de impuestos, lo que ha dado lugar a una variada gama de sistemas. Sin embargo, cabe destacar que esta legislación taxativamente especificó los sectores sujetos al gravamen, quedando incluidos los "establecimientos industriales, clubes, teatros, cafés, cantinas, cines, billares, circos, juegos, casas de préstamos y empeño, pesebreras, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase". Entre tales actividades no fue incluido inicialmente el sector financiero y sólo hasta 1955 se le incorporó.

En 1968 se fijaron gravámenes a dichas instituciones por un monto absoluto anual en pesos por oficina, con valor creciente según el tamaño del municipio donde estuviesen localizados.

Según se lee en la ponencia presentada para primer debate el proyecto en el capítulo del impuesto de industria y comercio se limita a

restablecer la justicia tributaria con relación al sector financiero que venía gozando desde 1968 de un tratamiento privilegiado que no alcanzó a ser corregido por la Ley 57 de 1981.

En general el contenido de los capítulos II y III ("Impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros" e "Impuestos de industria y comercio al sector financiero") sufrió pocos cambios en la Comisión Tercera con relación al propuesto por el ponente en el pliego de modificaciones. En algunos artículos se precisaron los alcances de las medidas y se definieron límites exactos con el fin de unificar la aplicación del impuesto en forma equitativa. Por otra parte, se introdujeron algunas determinaciones adicionales buscando evitar equívocos y por consiguiente, posibles fuentes de evasión en la aplicación de la ley. Los cambios más relevantes fueron los siguientes:

1. En el artículo 33 se definieron los rangos de las tarifas impositivas dentro de los cuales se pueden mover los Concejos Municipales, ya que el pliego de modificaciones sólo precisaba límites máximos.

Al definir un límite mínimo se pretende que la aplicación del impuesto sea más justa y equitativa en todos los municipios.

De otro lado, se adicionaron dos párrafos nuevos a este artículo en los cuales se define con claridad la base sobre la cual se liquidará el impuesto de industria y comercio para las agencias de publicidad, los administradores y corredores de bienes inmuebles, los corredores de seguros y los distribuidores de derivados del petróleo, ya que en estos casos par-

ticulares podrían presentarse interpretaciones ambiguas que a su vez se constituirían en posibles fuentes de evasión tributaria.

2. En el artículo 39 se introdujo el literal e) que impide gravar con este impuesto la etapa de transformación primaria en predios rurales para las actividades agropecuarias, con el fin de dar aún más incentivos al sector agrícola.

Se excluyeron expresamente de esta prohibición las industrias en las cuales haya cualquier tipo de transformación, como son, por ejemplo, los ingenios azucareros que tradicionalmente no han contribuido a las finanzas de los municipios con el impuesto de industria y comercio, situación que se consideró inequitativa.

3. El artículo 44 del capítulo III sufrió dos modificaciones:

a) En primer lugar, se dio la posibilidad de cobrar una suma fija adicional al impuesto de industria y comercio por cada agencia que tuvieran las entidades de crédito, financieras, de seguros y reaseguros, en los municipios cuya población fuese igual, inferior o superior a 250.000 habitantes, ya que la propuesta del pliego de modificaciones limitaba dicho cobro a los municipios con una población entre 250.000 y 500.000 habitantes.

b) En segundo lugar, se definieron aumentos automáticos anuales, de acuerdo con el incremento del índice general de precios certificado por el DANE, para esa suma fija que los municipios cobrarán por cada agencia de las entidades antes mencionadas. Se conside-

Ahorro con todos los beneficios + Seguro de Vida *Completamente* gratis

Nuestro programa de Captación de Ahorro Social le permite invertir sus ingresos y disfrutar de ellos cuando quiera... con más ventajas:

- Crédito oportuno para capital de trabajo.
- Máximo interés legal.
- Financiación de la cuota inicial de su casa o vehículo.
- Y Seguro de Vida, completamente gratis.

25 AÑOS DE EXPERIENCIA
Pioneros de la economía solidaria.

Bogotá - Cali - Medellín - Bucaramanga - Barranquilla - Cartagena
Manizales - Ibagué - Pereira - Armenia - Villavicencio



Uconal
UNION COOPERATIVA NACIONAL DE CREDITO

El ahorro con más crédito en Colombia

ró que esta disposición permite mecanismos similares a nivel nacional, lo cual no se lograría con la propuesta inicial incluida en el pliego de modificaciones, que proponía dar autorización a los concejos municipales para variar esa tarifa.

4. Un aporte muy importante lo constituye el artículo 48, nuevo en el proyecto, que da destinación específica a los recaudos hechos por los municipios por concepto de impuesto de industria y comercio, ya que los asigna a proyectos de inversión, a menos que en los planes de desarrollo municipales se determinen otros destinos. Esta medida es muy sana puesto que impide que esos ingresos se destinen a cubrir gastos normales de funcionamiento y estimula la elaboración de planes de desarrollo locales.

Impuesto de circulación y tránsito y de timbre sobre los vehículos automotores

Como bien lo anota el ponente en el segundo debate en la Cámara de Representantes, este capítulo es fundamental para el robustecimiento de los fiscos departamentales y constituye, en buena medida, la columna vertebral del proyecto de ley.

Este capítulo no sufrió en el transcurso del debate en las comisiones modificaciones sustanciales. Sin embargo, se hicieron algunas precisiones en la redacción; de igual forma, el impuesto a los vehículos particulares cuyo valor comercial es inferior o igual a \$350.000 se mantuvo en el 8 por mil, tal como lo proponía el proyecto inicial del Gobierno; las disposiciones contenidas en los artículos 55 y 57 del proyecto original y que fueron suprimidos por el pliego de modificaciones, que se refieren al cobro del impuesto de circulación y tránsito en los municipios en donde no existan secretarías de tránsito clase A, se volvieron a introducir, en forma más precisa y mejorada, como un nuevo artículo (el número 58 del pliego definitivo), para, de esta forma, permitir a dichos municipios el recaudo del citado impuesto; finalmente, se suprimió el artículo 59 que trataba sobre los intereses de mora, el cual pasó a ser una disposición de tipo general para todos los impuestos de que trata esta ley (artículo 88 del pliego definitivo).

Impuesto al consumo de licores

El tema de este capítulo venía siendo motivo de discusión y debate en el Congreso de la República y en otros ámbitos desde tiempo atrás. Con las medidas que están contenidas en este proyecto se busca organizar, modificar y tecnificar la legislación en esta materia.

Las modificaciones que se introdujeron al proyecto original fueron las siguientes.

1. Se determinó que el impuesto para los vinos, vinos espumosos o espumantes y aperitivos producidos en el país fuera menor (5 por ciento) que el impuesto de los mismos productos extranjeros (10 por ciento).

2. Se decidió darle un tratamiento preferencial a la Intendencia de San Andrés y Providencia, en materia de licores importados o que ingresen a ese lugar, tal como acontece en el presente, ya que las circunstancias de tipo social y económico del archipiélago así lo ameritan. Es de anotar que tanto en el proyecto original del Gobierno como en el pliego de modificaciones no se consideraba dicho tratamiento preferencial.

Impuesto al consumo de cigarrillos

Los objetivos fundamentales de este capítulo como lo anota el Gobierno en la exposición de motivos son: unificar la dispersa legislación vigente sobre la materia e introducir correctivos a la injusta discriminación existente en contra de la producción nacional.

Los cambios que en el transcurso del debate se introdujeron a la propuesta del pliego de modificaciones fueron:

1. Se definió como base para liquidar el impuesto a los cigarrillos importados el valor CIF, determinado para cada trimestre por el INCOMEX, y no el precio de distribución tal y como se proponía en el pliego por considerarse que éste último podría ser una base tributaria de características a veces no muy definidas y determinadas.

2, Tal y como se determinó en el caso de los licores, se aprobó dar un tratamiento preferencial a San Andrés y Providencia. De esta manera, manteniendo la filosofía del proyecto, se definió una tarifa impositiva diferente para los cigarrillos de producción nacional (20 por ciento sobre el precio de fábrica) y para los importados (30 por ciento sobre el valor CIF).

Disposiciones varias

Tal como se anotó anteriormente, se determinó que en el caso de mora para el pago de los diferentes impuestos de que trata esta ley, se aplicarán las mismas sanciones que la ley contempla para el impuesto de renta y complementarios.

Finalmente, cabe destacar la introducción de un nuevo artículo, el 89, mediante el cual se establece que todos los impuestos nacionales cedidos a los departamentos, intendencias y comisarías por esta ley, adquirirán el carácter de rentas de su propiedad exclusiva a medida que las Asambleas y Concejos los adopten.

Esta disposición es importante porque le da un carácter definitivo a las medidas que en materia de impuestos pretenden fortalecer los fiscos departamentales y municipales, mediante la cesión de tributos del orden nacional. Se constituye, de esta forma, el proyecto de ley que se discute, en una eficaz herramienta para lograr una mayor descentralización en el campo presupuestal y en el de los ingresos fiscales.

El proyecto de ley deberá significar recaudos importantes para las entidades territoriales. Según los cálculos del Gobierno, el incremento en los impuestos departamentales, intendenciales y comisariales se estima, para el primer año de vigencia, en \$8.525 millones y el incremento de los impuestos municipales en \$3.160 o \$5.587 millones según que se aplique la tarifa mínima o máxima del impuesto predial. Es evidente que se trata de sumas que permitirán aliviar los problemas fiscales de las entidades territoriales. Su aprobación por el Congreso en esta legislatura extraordinaria no sólo mejorará las posibilidades económicas de los departamentos y mu-

nicipios sino que aumentará los motivos para que se persevere en una política integral de descentralización administrativa que considere los demás factores de la transformación del régimen territorial, sin reducir la legislación a las soluciones parciales como ha sucedido habitualmente.

Por todas las consideraciones anteriores me permito proponer: Dese segundo debate al proyecto de ley número 9, Senado, "por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".

Vuestra Comisión

Luis Carlos Galán
Senador ponente.

Bogotá, D. E. Junio 21 de 1983.

Catastro e impuesto predial

2a. Proposición

Presentada por el representante Ernesto Rojas Morales.

Con la cual se modificó el proyecto de ley de fortalecimiento de los fiscos municipales.

Sustitúyase, en la proposición con que termina la ponencia al proyecto de ley "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones complementarias", las modificaciones a los artículos originales, así:

El artículo 3o. quedará así:

"A partir del primero de enero de 1984, para los fines de la formación y conservación del catastro, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

Los terrenos y las edificaciones, o las fracciones de área de unos y otros en el caso de que no fueren del todo homogéneas respecto a su precio, se clasificarán en las categorías de precio que defina el gobierno nacional para todo el país.

En cada categoría, el precio por metro cuadrado, será fijado periódicamente por el Gobierno Nacional, con base en los resultados de investigaciones estadísticas representativas de los precios reales del mercado inmobiliario, debidamente certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Parágrafo transitorio. Hasta el 31 de diciembre de 1986, en aquellos municipios en los cuales no se hubiere formado el catastro con arreglo a las disposiciones del presente artículo, los avalúos vigentes se ajustarán anualmente para mantener su equivalencia en moneda corriente. El porcentaje de incremento será definido por el Gobierno Nacional, pero en ningún caso aquél podrá sobrepasar el correspondiente al incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, registrado durante el mismo período al que se refiere al ajuste, y según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El artículo 5o. quedará así:

Los organismos competentes podrán incorporar al catastro como avalúos de precios individuales los que deduzca de la aplicación técnica de las siguientes funciones de la propiedad inmobiliaria:

- a) La rentabilidad,
- b) El valor adoptado como garantía hipotecaria o fiduciaria,
- c) El valor estimado por el propietario o poseedor;
- d) El valor de transacciones comerciales efectuadas respecto al predio.

Las oficinas receptoras de la Declaración de Renta e impuestos complementarios, las entidades de crédito sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, los encarga-

dos del registro de instrumentos públicos y los notarios, quedan obligados a suministrar a los encargados del catastro las informaciones correspondientes.

El artículo 6o. quedará así:

Al menos una vez cada cinco años, los encargados del catastro efectuarán una nivelación de los avalúos catastrales, para los efectos de eliminar posibles disparidades en la clasificación por categorías de precios originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Las autoridades nacionales podrán definir los límites de las áreas geográficas que dentro de cada municipio se adopten como uniformes para los efectos del proceso de nivelación.

El artículo 13o. quedará así:

Los propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente con destino a las oficinas encargadas de catastro y como anexo de su declaración de renta y patrimonio, un estimativo del valor comercial de sus inmuebles o mejoras indicando las mutaciones físicas, valorizaciones o cambios de uso que hayan ocurrido en el período fiscal.

Los encargados del catastro podrán aceptar el estimativo como avalúo catastral si no es inferior al avalúo vigente, ni superior al que resulte de incrementar éste en la misma proporción en que haya aumentado el índice nacional promedio de precios al consumidor desde la fecha en que entró en vigencia tal avalúo, a menos que el interesado demuestre la procedencia de aplicar el artículo 5o.

Los propietarios o poseedores no obligados a presentar declaraciones de renta y patrimonio, podrán hacer voluntariamente el estimativo del valor comercial ante las oficinas integradas de Catastro y Registro.

El artículo 14o. quedará así:

Los Concejos Municipales, incluido el del Distrito Especial de Bogotá, podrán otorgar a los propietarios o poseedores de predios o de mejoras las siguientes exenciones:

a) De pago de intereses y sanciones de mora por la suma que adeuden hasta el 31 de diciembre de 1983 por concepto de impuesto predial, si presentan por primera vez el estimativo del valor de sus inmuebles antes del 31 de diciembre de 1984.

b) De 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.

El artículo 17o. quedará así:

De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revíste-se al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año, que transcurrirá a partir de la vigencia de esta ley, para los efectos siguientes:

- a) Reorganizar administrativamente las dependencias gubernamentales que sea necesario para establecer un sistema nacional encargado de prestar los servicios de registro de instrumentos públicos, catastro y liquidación del impuesto predial;
- b) Crear oficinas encargadas de cumplir en forma integrada las funciones de registro de la propiedad inmueble, catastrales y de liquidación y facturación del impuesto predial; establecer en los municipios que no sean sedes de estas oficinas, agencias para recibir y entregar documentos, o contratar con las respectivas alcaldías o asociación de municipios la administración de tales servicios;
- c) Modificar el actual régimen de registro de instrumentos públicos, el de catastro en lo no previsto en la presente ley, y el de administración de la información contenida en las declaraciones de renta y patrimonio a cargo de la nación, para adecuarlos a la operación integrada con las funciones catastrales y de liquidación y facturación del impuesto pre-

dial, de acuerdo con lo dispuesto con la presente ley;

d) Establecer el régimen del control de sistema integrado de catastro y registro, así como los procedimientos técnicos, administrativos y financieros; y

e) Establecer las normas de procedimiento para tramitar los recursos interpuestos contra el avalúo del predio o la liquidación del impuesto predial, así como el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios por sus errores u omisiones en el cumplimiento de estas normas.

El artículo 18o. quedará así:

A partir del primero de enero de 1986, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas, serán fijadas por los Concejos Municipales y el del Distrito Especial de Bogotá, en forma progresiva teniendo en cuenta el uso del suelo y la destinación económica del predio, dentro de los siguientes límites.

- a) Predios urbanos destinados a la vivienda familiar de carácter permanente cuya área de construcción y de extensión de terrenos sea inferior al límite establecido como en el usual en las clases de ingresos medios del municipio; y los predios que con cualquier área de construcción y de terreno se encuentren arrendados para vivienda familiar mediante contratos registrados en las oficinas de catastro: mínimo uno (1) por mil, máximo cuatro (4) por mil.
- b) Predios urbanos destinados a la vivienda familiar de carácter permanente, distintos a los definidos en el literal (a), los destinados a la industria, el comercio y los rurales explotados económicamente en más del sesenta por ciento (60 %) de su extensión. mínimo cuatro (4) por mil, máximo ocho (8) por mil.
- c) Los rurales no explotados económicamente en más del cuarenta por ciento (40%) de su extensión, o los urbanos de más de trescientos (300) metros cua-

drados de extensión no edificados, y los no clasificados: mínimo seis (6) por mil, máximo doce (12) por mil.

Presentado por el Honorable Representante Ernesto Rojas Morales.

3o. Sustentación de las reformas al régimen de Catastro e impuesto predial presentada por el representante Ernesto Rojas Morales.

El gobierno propuso en 1982 modificaciones al sistema de catastro y al impuesto predial, siguiendo en líneas generales las pautas de un proyecto de ley que se encontraba a consideración del Congreso, según el cual el avalúo de los predios se debía incrementar a razón de un 10% acumulativo por cada año desde la fecha del último avalúo vigente, y de este punto en adelante el ajuste anual sería fijado por el Gobierno sin exceder, en proporción, al 50% del incremento del índice de precios al consumidor.

Puede afirmarse que la actualización en base al índice de precio, sin complementar-

lo con los demás elementos de identificación y avalúo catastral, es sólo un recurso para incrementar el recaudo del impuesto predial y parcialmente el del patrimonial, entre los mismos contribuyentes de hoy y con las mismas inequidades existentes.

El sistema de auto-avalúo, estipulado para las viviendas por el régimen de control de arrendamiento, se establece como voluntario, introduciendo así un nuevo factor de distorsión del sistema, pues los inmuebles arrendados tienden a figurar con avalúos próximos a los comerciales—mientras los demás se alejarán de él.

Las propiedades que sean materia de enajenación, también sufren un proceso automático de actualización del avalúo, por la exigencia que se hace a los notarios y los registradores de vigilar en las transacciones la estipulación del valor catastral.

Los predios inmovilizados comercialmente y los no arrendados, que en su mayoría no están cumpliendo debidamente su función social, se benefician con el régimen de la



**GOURMET
CASA DE
BANQUETES**

*Atendemos su recepción
en nuestra elegante sede social o
en su residencia.*

Calle 54A No 15-08 Tels: 2492038-2491382

Bogotá

actualización mecánica, pues ésta nunca alcanzará el valor comercial, con perjuicio de los demás contribuyentes sobre quienes recae todo el peso de la presión de las municipalidades.

Teniendo en cuenta que hasta ahora el sistema catastral no ha cumplido adecuadamente su propósito, la proposición pretende corregir los efectos administrativos y técnicos que han impedido el desarrollo normal de este servicio.

La organización institucional

El propósito de establecer un catastro técnico ha sido recomendado por varias de las misiones técnicas que han evaluado el tema. La misión Kemmerer, entre otras recomendaciones formuló las de centralización de la responsabilidad de la tasación del avalúo predial en el gobierno nacional, para sustraerlo de las naturales presiones que surgen de parte de los propietarios de los predios frente a funcionarios municipales vulnerables ante la prestancia económica o política de aquellos. El fracaso del sistema catastral es evidente cuando los tasadores son "vecinos y amigos". Por lo demás la misión recomendaba que los gastos de elaboración del catastro estuvieran a cargo de la nación para evitar que por la vía del presupuesto, logren las administraciones políticas locales inmovilizar los reavalúos catastrales en algunos municipios.

El abogado colombiano Luis F. Latorre, eminente estudioso del tema e inspirador de la Ley 40 de 1932, declaraba: "El ideal sería vincular la descripción de los inmuebles en el registro de instrumentos públicos, con el catastro". Pero no propuso tal procedimiento técnico, "en vista de la situación económica nacional y la falta de personal".

El tratadista español Monasterio, anotaba: "Es una absoluta necesidad para todo régimen inmobiliario, arbitrar un medio para establecer la identidad física de los inmuebles, que puede dar el mapa catastral, con lo consignado en los títulos del propietario".

Del examen del actual funcionamiento del servicio catastral y del registro de instrumen-

tos públicos, se concluye que es la oportunidad de cumplir esta meta identificada desde hace más de 40 años.

El avalúo técnico

Los procedimientos recomendados por la misión Suiza y en particular por el señor Pierre Grandchamp, para obtener el avalúo a partir del valor "intrínseco", requiere la identificación de todos los elementos constituidos de cada predio y los factores externos que condicionan su avalúo. Lo distingue del valor de "cambio", o comercial, en cuanto éste está determinado por el mercado inmobiliario, según la disponibilidad de tierra y la presencia de compradores. En zonas aún no abiertas a la explotación económica, como las selváticas, el valor de cambio sería casi nulo pues no existen compradores potenciales para las inmensas extensiones disponibles; sin embargo el valor intrínseco derivado de la potencialidad de los suelos, la extensión y la riqueza natural, pueden ser muy apreciables.

Dado que el estado de desarrollo del país en 1939 no permitía suponer que el volumen de transacciones comerciales definiera un precio índice para las tierras en cada zona del país, el método de establecer primero el valor intrínseco, para luego aplicarle un factor de demanda y así obtener el valor comercial, resultaba indispensable, pero dispendioso y costoso.

La proposición ordena que se identifiquen en cada predio las áreas de valor (intrínseco) homogéneo, tanto en construcciones como en terrenos. A cada una de estas clases se aplicará un valor unitario deducido de las transacciones comerciales recientes o de informaciones, tomada de muestras estadísticas seleccionadas técnicamente

Este método simplificado, resulta estadísticamente válido para tomar el avalúo catastral como base impositiva, aunque no resultaría confiable para valorar comercialmente un predio específico, como se aspiraba con el método recomendado por la misión Suiza.

La actualización

Para actualizar el avalúo de un predio se pueden tomar indicadores de fácil recolección para la oficina de instrumentos públicos cuyo funcionamiento sea ahora integrado al de las de oficina de catastro:

- El valor de las transacciones de hipoteca y compra-venta.
- El valor de los arrendamientos en contratos registrados (especialmente los de vivienda), según el estímulo de baja tasa de impuesto predial (artículo 12, literal a); además el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, deberá establecer estadísticamente una correlación entre el valor comercial y los arrendamientos.

La Superintendencia Bancaria vigilará el valor de los predios dados en garantía en las operaciones de crédito.

El procedimiento del auto-avalúo propuesto es más simple que el de los artículos 12 y 13 del decreto 3745 de 1982: "antes del 30 de junio de cada año" pueden presentar" el estimativo en las oficinas de catastro o ante la Tesorería, pero deja a las oficinas de catastro la posibilidad de rechazar la autoestimación cuando no se ajuste a los límites y criterios establecidos.

Indexación del avalúo

La desactualización del avalúo resulta evidente en época de inflación como la actual, pero no puede ser causa exclusiva, dado que el precio de un bien, limitado en su oferta como la tierra, sufre variaciones de precio por factores de política monetaria, incremento de la población, obras de infraestructura y mejoras intrínsecas, todas ellas ajenas al mismo fenómeno de la inflación.

La proposición presenta una forma subsidiaria de actualizar el precio, o lo que podía ser más técnico denominar, traducir a pesos corrientes los pesos del año en que se efectuó el primer avalúo.

El impuesto predial

El informe de J.F. Linn, de octubre de 1980, encontró que en 1972 para Bogotá, la tasa efectiva del impuesto predial era del 4.9 por mil, es decir de una tercera parte de la nominal.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en un estimativo estadístico que no incluye ni Bogotá, ni Medellín, señala para 1980 un recaudo efectivo que varía entre el 2 y el 4 por mil, siendo la tarifa nominal del 8 por mil. El informe Musgrave, ya denunciaba el fenómeno del atraso de los avalúos y la necesidad de actualizarlos para mejorar el recaudo. El estudio Wiesner-Bird indicó que en 1980 la relación de los avalúos prediales con los comerciales varía notoriamente, ejemplo: Cali 36%, otros municipios del Valle 54%, zona rural 69%, Barranquilla 48%, Armenia 69%, Norte de Santander 17%.

El nuevo procedimiento de avalúos previstos en el proyecto de ley, permitirá en un corto lapso aproximar el avalúo catastral al comercial y, si las oficinas de catastro liquidan el impuesto predial para lo cual quedan facultadas, el recaudo se aproximaría a las tarifas nominales, es decir se triplicaría la carga tributaria. Por esta razón el proyecto de ley establece una progresividad que va desde el 4 por mil hasta el 12 por mil, incluyendo todas las sobretasas, pero aplicando una desgravación a los predios que están cumpliendo con su función social económica: viviendas en arrendamiento y viviendas propias de tamaños reducidos; el resto de predios urbanos y los rurales productivos tendrán límites en un 20% inferiores a los existentes y, finalmente los no explotados económicamente que tendrían el máximo. Cada municipio podrá utilizar este margen de variabilidad para impulsar el uso adecuado de la tierra con ajustes a su respectivo plan regulador.

Para hacer efectivo el aumento de la base tributaria se otorga una amnistía para deudores morosos, o para quienes no han declarado sus predios o mejoras siguiendo el mismo criterio de la amnistía patrimonial concedida en el decreto legislativo 3747 de 1982.