

CULTURA TRIBUTARIA EN SANTIAGO DE CALI (2008-2015):
¿UN PROBLEMA DE COMPORTAMIENTO CIUDADANO?

LUZ KARIME GONZALEZ BARONA

Trabajo de Investigación para optar al Título de Maestría en Políticas Públicas

Directora

ROSALIA CORREA YOUNG.

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2018

CONTENIDO

1. CAPITULO I – DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
1.1.1 Antecedentes y preguntas	8
1.1.2 Justificación	14
1.2 OBJETIVOS	17
1.2.1 Objetivo General:.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos:	17
1.3 HIPÓTESIS	17
1.4 METODOLOGÍA.....	17
2. CAPITULO II –ESTADO DEL ARTE, MARCO CONCEPTUAL Y TEORICO	22
2.1 ESTADO DEL ARTE	22
2.2 MARCO CONCEPTUAL	25
2.3 MARCO TEÓRICO	34
2.3.1 Neo Institucionalismo	34
3. CAPITULO III: EL SISTEMA PRESUPUESTAL: EL ABC DE LOS INGRESOS CORRIENTES: TRIBUTARIOS MUNICIPALES.	41
4. CAPITULO IV – HALLAZGOS	47
4.1 DESCRIPCIÓN Y ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL IMPUESTO PREDIAL EN SANTIAGO DE CALI (2008 – 2015).	48
4.1.1 El comportamiento de la cartera del Municipio de Santiago de Cali IPU 2008 – 2015.....	48
4.1.2. - El comportamiento del recaudo en el municipio de Santiago de Cali: IPU 2008 - 2015.....	57
4.2 DESCRIPCION Y ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MATERIA DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA TRIBUTARIA (2008-2015)	66
4.2.1. Periodo de Gobierno 2008 – 2011.	66
4.2.2 Periodo de Gobierno 2012 – 2015.	73
4.3 RESULTADOS Y ANALISIS DEL ENCUESTA REALIZADO.	86
4.3.1 Caracterización de los encuestados.....	86
4.3.2 El encuestado y su conocimiento frente al tema tributario	88
4.3.3 La percepción del encuestado frente al tema tributario	95
4.3.4 El comportamiento del encuestado y su motivación para cumplir con el pago oportuno del Impuesto Predial.....	99
5. CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA	108
7 ANEXOS	111

NUMERACIÓN DE TABLA

Tabla 1	Cartera Impuesto Predial Unificado 2000 – 2014	15
Tabla 2	Matriz de la Metodología	19
Tabla 3	Características del Viejo Institucionalismo vs Revolución del Individualismo Metodológico	36
Tabla 4	Conformación de los Ingresos de los Entes Territoriales	44
Tabla 5	Descripción de los Ingresos Tributarios Directos de Santiago de Cali 2015	45
Tabla 6	Descripción de los Ingresos Tributarios Indirectos de Santiago de Cali 2015	46
Tabla 7	Cartera impuesto Predial Unificado – Detallado por conceptos	51
Tabla 8	Variación de la cartera del capital del Impuesto Predial un año respecto del anterior de Cali 2008- 2015	53
Tabla 9	Caracterización de la Cartera del Impuesto Predial por Comunas y Corregimientos	56
Tabla 10	Recaudo Histórico Impuesto Predial 2008 -2015 y Actividades Vigencias 2008-2015	58
Tabla 11	Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Usos y Actividades	59
Tabla 12	Recaudo Predial - Cantidad de Predios que pagaron en las Vigencias 2008 – 2015	61
Tabla 13	Estadísticas de Actualización Catastral por Comunas	63
Tabla 14	Ingreso no percibido debido a los valores catastrales no incorporados	63
Tabla 15	Predios Base Catastral vs Predios que realizaron algún pago en una vigencia	64
Tabla 16	Macro proyecto 8.8.2: “Tributa e invierte: todos ponemos, todos ganamos”	68
Tabla 17	Metas del Macro proyecto: “Tributa e invierte: todos ponemos, todos ganamos”	68
Tabla 18	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2008	70
Tabla 19	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2010	71
Tabla 20	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2011	71
Tabla 21	Actividades de Cultura Tributaria realizadas en el Departamento Administrativo de Impuestos y Rentas 2008 –2011	73
Tabla 22	Indicador de Producto Componente 6.2 Gestión Fiscal, Contable y Financiera	75
Tabla 23	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2012	76
Tabla 24	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2013	76
Tabla 25	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2014	77
Tabla 26	Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2015	77
Tabla 27	Descripción Proyecto de Inversión "Control a la Evasión y a la elusión de los tributos municipales"	78
Tabla 28	Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2011	80
Tabla 29	Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2012	81
Tabla 30	Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2013 y 2014	81
Tabla 31	Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2015	82
Tabla 32	Actividades de Cultura Tributaria realizadas en el Departamento Administrativo de Impuestos y Rentas 2012- 2015	85
Tabla 33	Genero de los ciudadanos encuestados	87
Tabla 34	Cruce de variables: encuestados por género y rango de edad	88
Tabla 35	Origen de los ciudadanos encuestados	88
Tabla 36	Caracterización de los encuestados según u nivel educativo	89
Tabla 37	Caracterización de las obligaciones tributarias municipales de los encuestados	89
Tabla 38	¿Indique dos nombres de impuestos municipales?	90
Tabla 39	¿En que se invierten los dineros recaudados por los impuestos municipales?	91
Tabla 40	¿Qué acción realiza el gobierno local para promover la Cultura Tributaria?	93
Tabla 41	¿Cuál de las siguientes estrategias es más pertinente para promover la Cultura Tributaria en Santiago de Cali?	94
Tabla 42	¿Cuál es la razón que lo motiva (o lo motivaría) a pagar oportunamente obligaciones tributarias locales?	100
Tabla 43	Califique por orden de importancia el pago de los impuestos locales dentro de su canasta familiar de su hogar	101

NUMERACIÓN DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. <i>Línea de tiempo de la Cartera de Impuesto Predial</i>	49
Ilustración 2.	57
Ilustración 3. <i>Recaudo Grupo Predial 2008 – 2015</i>	59
Ilustración 4. <i>Ingresos Tributarios Precios de 2011 (evolución y variación% anual) 2001-2011)</i>	78
Ilustración 5. <i>Distribución de los ciudadanos participantes por lugar de residencia.</i>	87
Ilustración 6 <i>¿Qué es para usted la Cultura Tributaria?</i>	92
Ilustración 7. <i>¿El Gobierno local promueve la Cultura Tributaria?</i>	92
Ilustración 8. <i>Importancia del pago oportuno de los impuestos municipales en el desarrollo del municipio de Santiago de Cali</i>	95
Ilustración 11. <i>Frente al NO pago oportuno de los impuestos municipales. Califique este comportamiento.</i>	96
Ilustración 9. <i>Percepción frente a la responsabilidad de los ciudadanos caleños con el pago oportuno de los impuestos municipales</i>	97
Ilustración 10. <i>¿Cuál cree que es la razón para que los ciudadanos caleños con obligaciones tributarias NO paguen los tributos locales oportunamente?</i>	99
Ilustración 12. <i>Respuesta a la pregunta ¿Usted paga oportunamente sus obligaciones tributarias?</i>	99
Ilustración 13. <i>Diseño Guía entrevista Semi estructurada</i>	111

PRESENTACIÓN GENERAL

Las políticas públicas en Colombia nacen de las demandas y de la visibilidad de las situaciones problema que tienen los ciudadanos como individuos sujetos de derechos y como miembros de una comunidad (Roth Deubel, 2009). Para llevarlas a cabo, de manera exitosa, el Estado debe garantizar recursos suficientes y sostenibilidad fiscal. Por su parte, los ciudadanos deben ser conscientes de que esos dineros que en su mayoría provienen del recaudo de impuestos (sean directos o indirectos); sin embargo, se presentan circunstancias, según las condiciones socioeconómicas y culturales de cada país que no favorecen esa conciencia, como puede suceder con una ciudadanía acostumbrada a un Estado paternalista y garantista, que exige derechos, pero no responde con sus deberes; una ciudadanía renuente a pagar sus obligaciones tributarias, argumentando diferentes causas como: como la corrupción de los funcionarios públicos, la ineficiencia de las instituciones estatales, la apatía e indiferencia hacia lo público; y también, una ciudadanía cuyo poder adquisitivo, en un alto porcentaje, no le permite asumir esa responsabilidad de manera puntual. Todo lo anterior, hace que se manifieste un desfase entre las demandas ciudadanas, los problemas socioeconómicos y ambientales existentes y los propósitos de los gobernantes.

En ese orden de ideas, debe ser de gran importancia para el gobierno, y en particular los gobiernos locales, responsables del desarrollo en sus territorios, conocer razones, explicaciones y/o interpretaciones acerca de las causas que le impiden un recaudo de impuestos más eficiente en términos de la dinámica del cobro y más eficaz en función de resultados los que estarían reflejados en el cumplimiento de metas de desarrollo.

A partir de ciertas explicaciones o análisis es posible que el Estado incida sobre las causas del desequilibrio entre la demanda de tributos y la respuesta ciudadana, para buscar alternativas que le fortalezca financieramente y poder así, ejecutar las políticas públicas, los proyectos y programas de sus Planes de Desarrollo: nacional o territorial.

El presente trabajo de investigación, para optar por el título de maestría en Políticas Públicas, de la facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, centra su objetivo en conocer la dinámica de la gestión tributaria del impuesto predial en el municipio de Santiago de Cali entre el 2008 y el 2015. Para abordarlo, como objetivos específicos se planteó la necesidad de: a) Describir el comportamiento histórico del recaudo y la cartera del impuesto predial en Santiago de Cali entre 2008 y 2015; b) Describir las acciones que ha realizado la administración municipal a partir del año 2008 para fortalecer la gestión tributaria; c) Conocer la percepción ciudadana -en la que podrían hallarse algunas causas para explicar las condiciones de la gestión tributaria local-, frente a sus motivaciones para cumplir con sus deberes tributarios; lo que en este estudio se llamará Cultura Tributaria.

La dinámica de la política de gestión tributaria del municipio de Santiago de Cali, así como los comportamientos ciudadanos (la motivación que le lleva a responder con la ciudad) y su percepción frente a la misma, solo pueden ser entendida con base en la descripción e interpretación de la situación tributaria de Cali: gestión tributaria - ciudadanía; para lograrlo, metodológicamente se realizó un ejercicio etnográfico: análisis documental, aplicación de una entrevista semi estructurada; análisis de datos agregados con la aplicación de una encuesta guiada y la observación participante, como contratista, prestadora de servicios en el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, desde octubre de 2012 hasta diciembre de 2015.

Es importante puntualizar que la investigación se centra en el análisis del impuesto predial¹, que se cobra a los propietarios de predios urbanos y rurales, dado que es el impuesto que más porcentaje de participación tiene en los ingresos tributarios propios del municipio, en comparación con el de Industria y Comercio², el segundo en porcentaje de participación, y otros de menor cuantía. Además, porque es gracias a ese impuesto como, en parte, el municipio desarrolla los programas de libre inversión o asume créditos con la banca, a diferencia de otros ingresos como los provenientes del Sistema General de Participación que son de destinación específica. Así pues, el impuesto predial, en Santiago de Cali, obtuvo una participación del 39% en 2013 y del 37% en 2014 entre los ingresos tributarios propios; el Impuesto de Industria y Comercio en el mismo periodo, no superó el 30%.³

La presente investigación se desarrolla en cuatro capítulos, el primero aborda la descripción de la investigación: el problema, los objetivos y la metodología; el segundo plantea el Estado del Arte, el Marco Teórico y el Marco Conceptual; el tercero, el sistema presupuestal del municipio; en el cuarto se describe y analiza la información recolectada, entre la ciudadanía, con base en una encuesta, acerca de su percepción sobre el comportamiento ciudadano respecto del pago del impuesto predial; finalmente las conclusiones.

¹ El impuesto predial es el gravamen sobre una propiedad o posesión inmobiliaria. Dicho impuesto deben pagarlo todos los propietarios de un inmueble: lote, vivienda, oficina, edificio o local comercial. Existe en muchos países y está basado en la idea de que todos aquellos propietarios de un bien inmueble deben aportar una cuota anual al estado en forma de tributo. Se determina al tomar como base el valor catastral del inmueble, el cual se establece calculando los valores unitarios del suelo y la construcción, y multiplicando estos por la superficie de la edificación. En: <http://www.metroscubicos.com/articulo/consejos/2012/10/02/que-es-el-impuesto-predial>

² El impuesto de Industria y Comercio se genera por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio o sin él. En: <http://www.shd.gov.co/shd/industria-y-comercio>

³ Cálculos realizados por la investigadora, con base en la información del Informe Ingresos Tributarios del cierre fiscal de la Vigencia 2013 – 2014 del Municipio de Santiago de Cali, Marco Fiscal de Mediano Plazo. Año 2014 página 50. Año 2015 página 60.

1. CAPITULO I – DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 Antecedentes y preguntas

A partir de las reformas a la Constitución de 1886 se inicia el proceso de descentralización en Colombia, y posteriormente, un nuevo pacto social en 1991 transforma el escenario político, económico y administrativo del Estado. En las decisiones tomadas por la Asamblea Nacional constituyente durante ese proceso, se planteó profundizar la política de descentralización y contribuir a que los entes territoriales aplicaran un enfoque gerencial para una gestión más eficiente, eficaz y efectiva, que permita transformar la realidad colombiana en lo social y en lo económico.

El llamado a esos cambios se debió al desgobierno observado a comienzos de los ochenta a nivel municipal. “[L]os problemas y dificultades han sido de carácter institucional: nuestro sistema político- administrativo venía dejando a los municipios sin funciones y sin recursos” (Castro, 1986, pág. 14). Es así como el centralismo comenzó a perder vigencia y era fundamental iniciar el desmonte de este sistema, para “devolver a las entidades territoriales algo de poder [...], con base en la elección popular de alcaldes, la reforma tributaria de 1983, el incremento de las transferencias hacia las entidades territoriales, la devolución de competencias a departamentos y municipios y su modernización institucional [...]” entre otros (Castro, 2001, pág. 21). Este proceso se materializó en la Constitución Política de 1991 donde quedó institucionalizada la descentralización administrativa, política y fiscal y se fortalecieron los entes territoriales con nuevas funciones fiscales, políticas y administrativas, transformando el ordenamiento territorial y la estructura institucional de estos.

La descentralización, entendida como instrumento de desarrollo regional, trajo pues, un proceso de reforma y modernización estatal cuyo propósito ha sido contribuir a la gobernabilidad

de los territorios y legitimar ante la ciudadanía sus acciones; en resumen, la descentralización se entiende como la “transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas de los órganos centrales del gobierno a las entidades territoriales (departamentos y municipios)” (Escuela Superior de Administración Pública, 1994, pág. 83).⁴ Este proceso requirió tres aspectos esenciales: primero la transferencia de competencias administrativas, segundo la asignación de recursos y el fortalecimiento de la autonomía fiscal para asumir las nuevas responsabilidades y por último, el otorgamiento de autonomía política, mediante la elección de los gobernantes: gobernadores y alcaldes, con el fin de mejorar las relaciones sociedad civil – estado y abriendo otros canales de participación local, más allá del voto, como los consejos territoriales de planeación, las juntas administradoras locales.

Ahora bien, desde el punto de vista financiero, el Estado colombiano con base en la Reforma Tributaria de 1983 (Ley 14 de 1983 y Ley 50 de 1984) ha pretendido el fortalecimiento de las finanzas locales para contrarrestar la “pereza fiscal que venían teniendo, acostumbradas a recibir los recursos desde el centro sin mayor esfuerzo por un recaudo eficiente” (Escuela Superior de Administración Pública, 1994, pág. 85)⁵, conservando tasas tributarias muy bajas, o no actualizando el catastro urbano o rural. En ese orden de ideas se reglamentó nuevas tarifas para el cobro de los tributos locales como el predial, el de industria y comercio entre otros. (Ver Base Jurídica: Tabla 4: Descripción de los Ingresos Tributarios Directos de Santiago de Cali 2015)

En 1986, el gobierno nacional comenzó a regular las transferencias a departamentos y municipios para incentivar el esfuerzo fiscal de los municipios y desprenderlos de la dependencia económica del nivel central. (Escuela Superior de Administración Pública, 1994). Lo anterior,

⁴ Escuela Superior de Administración Pública. (1994). Laberintos de la descentralización. Bogotá. Talleres Gráficos ESAP. Página 83.

⁵⁵ Ídem. Página 85.

enmarca las transferencias a los entes territoriales para atender las nuevas responsabilidades producto de la descentralización, ya que el presupuesto y el esfuerzo impositivo de algunos municipios y departamentos no daba abasto para cumplirlas. Es así como la descentralización fiscal propone un reto a los entes territoriales: generar estrategias y políticas creativas para el fortalecimiento del ejercicio activo del recaudo de los ingresos y hacer así auto sostenible las instituciones que los conforman.

En ese sentido, a partir de ese momento mostraba el mejoramiento “en cuantías apreciables, de las rentas propias de los municipios” (Castro, 1986, pág. 35) y cómo, en promedio, el recaudo total de los impuestos municipales de todo el país pasó de \$13.617 millones de pesos en 1.982, a \$36.073 millones para 1.985; un crecimiento del 265%, gracias a las reformas tributarias de 1983 y 1984, considerando que esta es “la puerta de entrada al mejoramiento de las estructuras tributarias de las entidades territoriales y a la eficiencia de sus sistemas de recaudo” (Castro, 2001, pág. 110); no obstante, con el transcurrir de los años y de los ajustes dados a las normas sobre transferencias⁶, los recaudos se fueron reduciendo. En el caso concreto de Cali, en el 2015, las transferencias de la nación fueron el 42.3% de los ingresos corrientes, mientras los ingresos tributarios alcanzaban el 46.8%; de esos, el recaudo por concepto de predial era el 15.45%.⁷, se infiere entonces que, independiente del equilibrio del porcentaje de participación que pueda existir

⁶ En el proceso de la descentralización fiscal ha habido variaciones desde 1983 con la ley 14 referida a la reglamentación de diferentes impuestos, tasas y contribuciones locales. La ley 12 de 1986 pone a participar a las entidades municipales del recaudo nacional sobre el Impuesto a las Ventas (IVA). Posteriormente, la ley 60 de 1993 establece unas reglas de distribución de las transferencias, con base en criterios objetivamente medibles, como los grados de pobreza, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa. Un tercer ajuste surge con la ley 715 de 2001 mediante la cual, el gobierno central establece el Sistema General de Participaciones (SGP) con destinación específica: el 4% corresponde a asignaciones especiales, que equivale a 2.9% para recursos de las pensiones de las entidades territoriales del Fondo de Pensiones Territoriales Fonpet, 0.52% para resguardos indígenas, 0.08% para los municipios ribereños al Río Magdalena y el 0.5% para financiar programas de alimentación escolar. El 96% restante se destinó de la siguiente manera: el 58.5% para el sector educativo, 24,5% para el sector salud y el 17% para propósito general: agua potable y saneamiento básico, cultura, deporte, entre otros.

⁷ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027. Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. Alcaldía de Santiago de Cali.

entre transferencias nacionales versus ingresos tributarios, el municipio de Santiago de Cali deja en evidencia la dependencia que aún existe de los recursos nacionales.

Paralelo a la descripción financiera del municipio de Santiago de Cali, es importante precisar el contexto socio económico con el que cuenta. Durante el periodo de investigación según las proyecciones poblacionales del DANE y a partir del CENSO 2005, en el año 2008 el municipio de Santiago de Cali contaba con 2.194.695 habitantes (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2008, pág. 29) y la proyección al 2015, 2.369.821 (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2015, pág. 29) habitantes, un crecimiento del 8% en ocho años. Por su parte, la cantidad de predios según Catastro Municipal para el 2008 era de 566.782 predios y para el 2015 esta cifra ascendía a 679.255 un crecimiento del 19.8%.

El municipio de Cali al ser la capital del Valle del Cauca es el principal centro poblado del departamento y del suroccidente colombiano. Es considerado uno de los principales centros económicos de la región, con una fuerte vocación en servicios. Sin embargo, la tasa de desempleo al iniciar el 2008 era de 11.2% y la tasa de subempleo de 40.3% (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2008, pág. 33); en el año 2015 alcanzó una tasa de desempleo del 11.5% y subempleo 31.9% (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2015, pág. 35). En parte, estos indicadores podrían explicarse por la dificultad para absorber, la cantidad de mano de obra, resultado de la migración que ha tenido Cali, particularmente a partir de los 80 y en los últimos años del siglo XXI a consecuencia de la violencia generalizada en las zonas rurales del departamento del Chocó, Cauca y Nariño; como también de Buenaventura.

Asimismo, el coeficiente de Gini el cual indica el grado de desigualdad de un territorio era de 0.518 en el 2008 y de 0.478 para el 2015 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2015). Los índices de pobreza para el 2008 era de 30.1% aunque para el 2015 se reduce al

16.5%. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2015). En ese orden de ideas, la migración y los índices de pobreza se constituyen en factor relevante para la dinámica de gestión tributaria, en la medida en que la migrante demanda servicios que no está financiando, como también la población pobre, en proporción, así cuente con un predio, entra a privilegiar otras responsabilidades, que no necesariamente es el pago oportuno del impuesto predial.

Con base en lo anterior, es fundamental conocer la dinámica de la política de gestión tributaria en el municipio de Santiago de Cali, desde las acciones implementadas por el gobierno local, así como el nivel de aceptación de las mismas por parte de los ciudadanos, porque si lo que se ha buscado es superar la dependencia fiscal de la nación, pareciera, por los datos aportados, que poco se ha logrado, pero de igual manera se pretende conocer el comportamiento ciudadano frente al tributo.

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) es un organismo internacional público en donde Colombia participa como país miembro. Este centro de pensamiento tiene por objetivo apoyar el fortalecimiento de las administraciones tributarias de los países de América Latina. En Colombia, desde el 2008, la promoción de la cultura tributaria ha merecido una importante atención por las delegaciones que participan en representación de los Estados miembros (Roca, 2008). El CIAT como un actor relevante en el tema tributario latinoamericano manifiesta que: “A efecto de fortalecer la cultura tributaria se requiere que las personas estén informadas y debidamente orientadas sobre el tema, pero sobre todo que comprendan la importancia de sus responsabilidades en la materia, porque la formación de la cultura tributaria va más allá del mero ámbito de la población que tributa, pues se vincula esencialmente con la promoción de una ciudadanía responsable que ejerza sus derechos y cumpla con sus obligaciones: dos dimensiones que se legitiman recíprocamente” (Roca, 2008, pág. 6).

En ese orden de ideas, el presente trabajo de investigación se concentra en dos aspectos correlacionados: en primer lugar, describir la dinámica de la política de gestión tributaria del impuesto predial en Santiago de Cali entre los años 2008 y 2015, teniendo en cuenta que es el impuesto que presenta mayor participación dentro de los ingresos tributarios de los gobiernos locales, tal y como lo indica la Constitución Política de 1991 en el artículo 317: “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...”. La responsabilidad del recaudo de este tributo depende, entonces, de la gestión de las administraciones municipales en cabeza de los alcaldes; por ello, es fundamental que se realice una eficiente administración de estos tributos y de manera paralela implemente estrategias efectivas para incrementarlos, ya que de ello depende la ejecución de políticas, programas y proyectos establecidos en los planes de desarrollo por cada gobierno y por ende su eficacia.

En segundo lugar, conocer la percepción y el comportamiento del ciudadano y/o contribuyente, frente a su responsabilidad tributaria. Con base en estos resultados se pretende exhortar a la administración del municipio de Santiago de Cali formular y ejecutar una política de cultura tributaria que incremente sus ingresos y a su vez, estimule a la ciudadanía a responder por sus deberes tributarios de manera voluntaria.

Este proyecto aterriza a los hacedores de políticas frente al tema de los recursos disponibles para ejecutar políticas públicas, ya que cualquier proyecto que se desee implementar, necesita fuentes de financiación. Los hacedores de políticas pueden tener ideas novedosas para transformar la realidad, pero una limitante es el presupuesto. En ese orden de ideas, este proyecto exhorta a desarrollar medidas creativas, viables y confiables para estimular al contribuyente a cumplir con su deber.

1.1.2 Justificación

Los municipios en Colombia, a partir de 1991, comenzaron a aplicar la autonomía administrativa y a asumir la descentralización fiscal como ente territorial. Con este cambio político administrativo surgen nuevas responsabilidades y derechos los cuales están consignados en el artículo 287 de la Constitución Política:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias*
- 2. Ejercer las competencias que les corresponden*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones. (Subrayado y cursiva fuera de texto)*
- 4. Participar en las rentas nacionales”*

Con base en lo anterior, el gobierno municipal es el encargado de la gestión del recaudo de los impuestos municipales y para ello debe crear estrategias para que los contribuyentes de una manera voluntaria, fácil y oportuna paguen sus tributos, sin necesidad de medidas coercitivas.

El presente proyecto de investigación tendrá como base de análisis el comportamiento del Impuesto Predial Unificado, entre el 2008 y el 2015, teniendo en cuenta que este período obedece a dos gobiernos: el de Jorge Iván Ospina y el de Rodrigo Guerrero; su análisis se desarrollará en el capítulo denominado *“El Sistema Presupuestal: el ABC de los ingresos corrientes: tributarios”*; además, porque el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017 -2027 plantea que durante el periodo 2009 - 2015 “el impuesto predial mostraba un crecimiento promedio anual nominal del 13.1% (9,2% real)” (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2016, pág. 59) dentro de los ingresos tributarios, en comparación con el impuesto de Industria y Comercio (sin incluir el complementario de avisos y tableros) que presentaba para el mismo periodo “un crecimiento

promedio anual de 7.1% nominal (3.4% real)” (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2016, pág. 61).

Otra razón por la cual se realiza el estudio es el crecimiento constante que la cartera de este tributo ha venido presentando (Ver Tabla I), según la respuesta dada por el ejecutivo, mediante oficio No. 2015413100045561 a la proposición No. 001 de la comisión de Presupuesto del Concejo Municipal de Santiago de Cali⁸ que tenía por objetivo realizar control político al manejo que se le estaba dando a los morosos. En esa respuesta, la Administración Municipal explicó que el saldo de la cartera por Impuesto Predial, a diciembre 31 de 2014 era de “Un billón seiscientos cuarenta y cinco mil doscientos dieciocho millones ciento setenta y tres mil quinientos treinta y dos pesos \$ 1.645.218.173.532 incluyendo capital, intereses de mora y otros”. (Subdirección de Tesorería SFGT , 2014), donde el mayor porcentaje de la cartera, se encontraba en los intereses de mora, cobrados a los contribuyentes que no se encuentran al día.

Tabla 1
Cartera Impuesto Predial Unificado 2000 – 2014

VIGENCIA	CAPITAL	INTERESES DE MORA	OTROS	SALDO CARTERA
2000	11.769.559.831	45.437.358.527		57.206.918.358
2001	13.692.452.794	48.115.350.301		61.807.803.095
2002	16.622.430.634	53.921.125.761	186.167.217	70.729.723.612
2003	18.156.646.548	53.449.789.249	180.503.006	71.786.938.803
2004	18.612.683.509	49.458.983.151	743.246	68.072.409.906
2005	23.087.410.857	55.333.526.580	115.661.674	78.536.599.111
2006	26.952.660.358	60.295.687.092	49.090.350	87.297.437.800
2007	34.959.826.022	67.828.348.509	49.550.256	102.837.724.787
2008	41.642.480.294	70.973.106.668	2.339.166	112.617.926.128
2009	50.966.548.061	73.534.342.133	2.045.871	124.502.936.065
2010	59.730.666.612	68.167.851.444	4.753.524	127.903.271.580
2011	71.179.983.236	60.766.161.944	128.980.212	132.075.125.392
2012	84.346.931.558	48.239.330.885	3.324.583	132.589.587.026

⁸ El Concejo Municipal de Santiago de Cali, está conformado por tres Comisiones: Presupuesto, en donde se debaten los proyectos de acuerdo que afectan el Presupuesto Municipal; Plan y Tierras, en donde se debaten los proyectos de Acuerdo relacionados con la Planeación Municipal; Institutos, en donde se debaten los proyectos de acuerdo relacionados con las entidades centrales y descentralizadas del municipio de Cali. También, en cada una de estas comisiones se ejerce control político a la gestión pública; en este caso, la comisión de Presupuesto ejerce control político a la gestión presupuestal y de Hacienda.

2013	128.304.305.700	44.943.737.546		173.248.043.246
2014	214.369.868.104	29.635.860.515		244.005.728.619
TOTAL	814.394.454.118	830.100.560.305	723.159.105	1.645.218.173.528

Fuente: Subdirección de Tesorería Municipal SGFT – SAP, BI/BO, en Respuesta Proposición No. 001 de 2015 radicada con Oficio No. 2015413100045561 - Fecha de corte: 31 diciembre 2014.

En ese orden de ideas: ¿Cuál ha sido el comportamiento histórico para el pago del impuesto predial entre 2008 y 2015, en Santiago de Cali? ¿En ese período, qué acciones emprendió el gobierno municipal para gestionar el cobro de ese impuesto? A renglón seguido ¿existe en la ciudadanía caleña cultura a favor de la tributación? si no existe ¿cuáles son las razones que esgrime para no responder con su deber de tributar a la Ciudad?

Al responder las preguntas planteadas, la investigación aportará una fotografía del comportamiento de los ciudadanos frente a sus responsabilidades tributarias y de la administración para ejercer gestión tributaria. Conocer las dinámicas y la percepción de la ciudadanía frente a la gestión tributaria de la administración municipal y en específico el tema de cultura tributaria es “... una de las dimensiones más importantes para construir ciudad. En esta dimensión convergen múltiples factores de la vida de los ciudadanos, pero también de las ideas, prejuicios, creencias y comportamientos como contribuyentes. Indagar acerca de la relación que establecen ciudadanos e instituciones a través del pago de impuestos es importante para potenciar los recursos fiscales de una ciudad o municipio” (Corpovisionarios - Antanas Mockus Sivickas, 2014, pág. 159).

Con los resultados finales de la investigación se podrán formular e implementar estrategias para fortalecer la cultura tributaria en la ciudadanía, los empleados públicos, los empresarios, gremios, entre otros. Y se podrá, con la misma metodología adelantar estudios en otros municipios con características similares, entre sí, y realizar análisis comparativos.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General:

Conocer la dinámica de la política de gestión tributaria del impuesto predial en Santiago de Cali entre el 2008 y el 2015 y el comportamiento ciudadano frente a esa gestión.

1.2.2 Objetivos Específicos:

- a) Describir el comportamiento histórico del recaudo y la cartera del impuesto predial en Santiago de Cali entre 2008 y 2015.
- b) Describir las acciones que ha realizado la administración municipal entre los años 2008 y 2015 para fortalecer la gestión tributaria.
- c) Identificar el comportamiento de los contribuyentes respecto al pago del impuesto predial unificado en el municipio de Santiago de Cali.

1.3 HIPÓTESIS:

La política de gestión tributaria del impuesto predial en Santiago de Cali es débil: Por una parte, la cultura tributaria de los contribuyentes prioriza otros gastos. Por otro lado, la Administración Municipal no estimula el pago de manera pedagógica y permanente sino más bien de manera coercitiva o con base en estímulos periódicos que inducen a los contribuyentes no cumplir con su deber tributario.

1.4 METODOLOGÍA

La presente investigación, con base en la categorización de los estudios en ciencias sociales que realizan Aura Herrera y José Ruiz y en la compilación que hace el profesor Pablo Páramo (Páramo, 2013), se clasifica como un estudio de tipo descriptivo que se caracteriza porque el

investigador tiene “algún nivel de conocimiento sobre su objeto de estudio y busca identificar las características o propiedades del mismo” (Páramo, 2013). En ese sentido, la investigadora posee cierta experiencia de trabajo en la Dirección Administrativa de Hacienda Municipal como politóloga y ha sido observadora participante de los procesos relacionados con la dinámica tributaria, desde octubre de 2012 hasta diciembre de 2015.

Para desarrollar los objetivos específicos y dar respuesta a las preguntas de la investigación formuladas, se utilizó la técnica cualitativa y la técnica cuantitativa. Para responder al primer objetivo, que tiene relación con la descripción del “*comportamiento histórico del recaudo y la cartera del impuesto predial en Santiago de Cali entre 2008 y 2015*” se acudió al análisis documental que está representado en información oficial del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal como: el presupuesto municipal, los informes del recaudo, informes del comportamiento de la cartera e informe del cierre fiscal.

Para lograr el segundo objetivo específico “*describir las acciones que ha realizado la administración municipal a partir del año 2008 para promover la cultura tributaria*” también se aplicó la técnica documental para identificar los programas o proyectos formulados y/o ejecutados que tuvieran como propósito estimular o promover la cultura tributaria, entre ellos esta: el Plan de Desarrollo Municipal 2008 -2011 “Para vivir la vida dignamente” y 2012 -2015 “Cali da Una ciudad para todos”; el Plan Anual de Inversiones POAI de las vigencias 2008-2015, el Plan de Acción de la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de las vigencias 2008- 2014 y derechos de petición solicitados a los mencionados organismos. Adicionalmente, con base en enfoque cualitativo se realizó una entrevista semi estructuradas a la funcionaria del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal encargada del tema, para conocer, desde su perspectiva, cuáles han sido las actividades

y los procesos que desarrolla esta dependencia para promocionar la cultura tributaria entre los contribuyentes del impuesto predial. (Ver Anexo No.1: Diseño Guía entrevista Semi estructurada).

El tercer objetivo específico “*identificar el comportamiento de los contribuyentes respecto al pago del impuesto de predial unificado*” se trabajó mediante la técnica cuantitativa de la encuesta clasificando la investigación dentro de los “estudios descriptivos de poblaciones, mediante encuestas con muestras probabilísticas” (Páramo, 2013, pág. 55). Se empleó este instrumento metodológico porque recoge información de manera masiva sobre los conocimientos, prácticas y percepciones que posee un grupo poblacional y es eficiente para la sistematización de la misma información. Se hace la salvedad que la encuesta no corresponde a una muestra probabilística, dado que el universo de la población objetivo son los habitantes del municipio de Santiago de Cali; ello presupone que todos y cada uno, mediante la muestra probabilística por selección aleatoria, deberían tener una oportunidad para pertenecer a ella. Es importante mencionar, que el proyecto de investigación no tiene la capacidad logística y técnica para trabajar con una muestra probabilística; por lo tanto, se realizó una muestra no probabilística. (Ver Tabla No. 2: Matriz de la metodología implementada para el desarrollo del proyecto de investigación)

Con base en lo anterior, primero se indicarán los valores que determinaron la muestra; segundo se describe cual fue la estrategia implementada para la recolección de la información; tercero se explica el cuestionario y, por último, el proceso de sistematización e interpretación de los datos. El tamaño del universo de la investigación fue el número de predios urbanos del municipio de Cali con base en el Censo Inmobiliario de la zona urbana realizado entre el 2012 y 2013. Así las cosas, se tendría un universo de 635.033 predios (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2016). Dicho universo se utiliza, dado que la investigación por efectos operativos ha considerado focalizar el estudio con información del impuesto predial.

Tabla 2. Matriz de la metodología implementada para el desarrollo del proyecto de investigación

Objetivo General	Pregunta de Investigación	Objetivos Específicos	Ejes o Categorías	Metodología		Instrumentos	Población
				Enfoque	Técnica: Triangulación Metodológica		
Conocer la dinámica de la política de gestión tributaria del impuesto predial en Santiago de Cali entre el 2008 y el 2015 y el comportamiento ciudadano frente a esa gestión.	¿Cuál ha sido el comportamiento histórico para el pago del impuesto predial entre 2008 y 2015, en Santiago de Cali?	Describir el comportamiento histórico del recaudo y la cartera del impuesto predial en Santiago de Cali entre 2008 y 2015.	Contexto general y línea diacrónica del recaudo y la cartera del impuesto predial del municipio de Cali.	Cualitativo	1. Revisión Documenta: Documentos Oficiales, Reportes de Ejecución Presupuestal del ingreso y de Bases de Datos. (Orden Municipal) Observación participante (Oct. 2012 - dic. 2015).	Histograma, tablas y graficos en donde se muestre la evolucion del recaudo y la cartera. (Orden Municipal) Libro de Anotaciones de sucesos relacionados en el ambito laboral que pueda tomar como insumo.	Actores Municipales Documentos Nacionales, Regionales y Locales. Dpto. Adminsitrativo de Hacienda Municipal de Cali.
	¿En ese período, qué acciones emprendió el gobierno municipal para gestionar el cobro de ese impuesto?	Describir las acciones que ha realizado la administración municipal entre los años 2008 y 2015 para fortalecer la gestión tributaria.	Inventario de las acciones implementadas por la administración municipal con el propósito de fortalecer la gestión tributaria.	Cualitativo	Entrevista Semi-estructurada Análisis de documental: revisión de prensa, documentos oficiales.	Cuestionario de Entrevista Linea de Diacrónica de las acciones institucionales. Matriz de Documentos Oficiales	Actores Municipales Funcionarios de DAHM Dependencias de la Administración Municipal.
	¿existe en la ciudadanía caleña cultura a favor de la tributación?	Identificar el comportamiento de los contribuyentes respecto al pago del impuesto de predial unificado en el municipio de Santiago de Cali.	Encuesta de percepción ciudadana frente al tema de cultura ciudadana y tributaria.	Cuantitativo	Sondeo: encuesta con cuestionario cerrado	Matriz de Actores Cuestionario de Encuesta	Actores Locales: representatividad por conglomerados: nivel educativo, nivel socio economico, propietarios mipymes, contribuyentes, no contribuyentes, quinquenios, comunas.
	-¿cuáles son las razones que esgrime para no responder con su deber de tributar a la Ciudad?						

Fuente: Construcción por investigador Proyecto de Grado. Actualizada: febrero de 2018

Con base en ese universo fue calculado el tamaño muestral para aplicar la encuesta, de lo cual se tienen las siguientes consideraciones:

- ✓ $N = 635.033$ (tamaño de la población)
- ✓ $z = 1.96$ (factor probabilístico el cual depende del nivel de confianza), para este caso el Nivel de Confianza será de 95%/
- ✓ $p = 50\% = 0.5$ (probabilidad de éxito)
- ✓ $q = 50\% = 0.5$ (probabilidad de fracaso)
- ✓ $e = 5.6\% = 0.056$ (error máximo de estimación)

Formula:

$$n = \frac{z^2 \cdot N \cdot p \cdot q}{\{e^2 \cdot (N-1)\} + \{z^2 \cdot p \cdot q\}}$$

Sustitución:

$$n = \frac{(1.96)^2 (635033) (0,5) (0,5)}{\{(0.056)^2 (635033 - 1)\} + \{(1.96)^2 (0, 5) (0,5)\}}$$

Resultado:

$$n = \frac{609.885,693}{1992,42075} = 306,103$$

La estrategia de recolección de información se realizó de la siguiente manera: primero se capacitó a un asistente de investigación para que aplicará los cuestionarios, durante quince días hábiles en el Centro de Atención al Contribuyente en el CAM. Esta actividad fue realizada de manera simultánea con la recolección de cuestionarios de manera personalizada y guiada.

El cuestionario contiene dos partes. En la primera se formulan cinco preguntas para caracterizar al encuestado (género, origen, residencia, rango de edad y nivel educativo). Una segunda parte se compone de dieciséis preguntas con diferente tipología: preguntas abiertas, preguntas cerradas, preguntas con respuesta ponderada, y preguntas de control. Esta segunda parte tiene como propósito recolectar información sobre el conocimiento, el comportamiento y las percepciones del encuestado frente al tema de los impuestos locales y de la cultura tributaria. (Ver Anexo No.2: Cuestionario)

Para la sistematización de la encuesta se utilizó el programa IBM SPSS Statistics, teniendo en cuenta que la investigadora, durante el proceso de formación académica de la maestría en Políticas Públicas, recibió capacitación frente al mismo; además, se tuvo en cuenta la recomendación de la directora del trabajo de grado quien propuso la sistematización de la encuesta en dicho programa.

2. CAPITULO II –ESTADO DEL ARTE, MARCO CONCEPTUAL Y TEORICO

2.1 ESTADO DEL ARTE

La producción de textos relacionados con el tema de la Cultura Tributaria en América Latina es liderada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT el cual se constituye como *“un organismo internacional público creado en 1967 para promover perfeccionamiento de las administraciones tributarias a través del intercambio de ideas y experiencias; de la asistencia técnica y el adiestramiento; de la recopilación y distribución de información; y de la promoción de la investigación técnica”* (DIAN, 2005) y cabe anotar que Colombia es un país miembro.

La producción técnica y académica de esta entidad se concentra en investigación e intercambio de experiencias, las cuales se agrupan alrededor de tres grandes temas: el primero está dirigido a la estructura organizacional de las administraciones que tienen la responsabilidad tributaria; el segundo tiene relación con la legitimidad y la justicia del sistema tributario; y por último, el tema de la promoción y fortalecimiento de la cultura tributaria.

Para el CIAT “La cultura tributaria se inscribe dentro del concepto de ciudadanía fiscal - que abarca el cumplimiento correcto de las obligaciones, tanto desde el punto de vista de los ingresos como del gasto público- y se relaciona con otras dos esferas de los valores sociales: la cultura de la legalidad y la construcción de ciudadanía, esto es, la formación de ciudadanos responsables que ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones” (Roca, 2008, pág. 29).

Hay otro tipo de producción técnica que allí se realiza; está guiada por instancias institucionales de los gobiernos para promover y fortalecer las acciones encaminadas a fortalecer la Cultura Tributaria; es el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, que en Colombia, en el marco del programa “Pedagogía de la contribución en la Escuela” (DIAN, 2009); se ha diseñado un documento cuyo objetivo es ser una guía pedagógica para profesores de instituciones educativas denominada “Cultura de la Contribución”.

A partir del año 2003, la Dirección de Gestión Tributaria de Costa Rica en articulación con el Ministerio de Educación elaboraron “dos fascículos educativos para impartir en las escuelas temas relacionados con los impuestos; para ello, se imprimieron dos folletos: uno para primaria dirigido a niños de los 10 a los 11 años y otro para secundaria dirigido a estudiantes de octavo año cuya edad va entre los 13 y 14 años” (Umaña, 2011, pág. 22).

La Superintendencia de Administraciones Tributarias SAT de Guatemala en el año 2012 elaboró varios documentos; entre ellos, “La Guía Tributaria para profesionales sobre la

importancia de pagar los diferentes impuestos; cápsulas tributarias; cultura aduanera; programas permanentes de cultura tributaria; guías para docentes sobre “Seminario de Cultura Tributaria” (Umaña, 2011, pág. 56). En Perú se encuentra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT y en Argentina, la AFIP.

En otros países de América Latina a saber: Salvador, Perú y Chile se han implementado guías para la educación fiscal para docentes y profesionales para que multipliquen su información a los niños y jóvenes en las escuelas. Estas guías no se encuentran impresas sino que se manejan desde plataformas interactivas por la web: <http://www.edufis.mh.gob.sv/>; <http://www.siieduca.cl/>; <http://www.sunat.gob.pe/>. (Umaña, 2011).

Este tema en la República de Argentina es liderado por el Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas AFIP y la Administración Federal de Ingresos Públicos AFIIP entidad que “... (E) entre sus funciones principales se encuentra la recaudación impositiva, el establecimiento de multas, sanciones, determinaciones de oficio, liquidación de deudas en gestión administrativa o judicial, aplicación de sanciones u otros conceptos. También fomenta la cultura del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes” (AFIP, 2015) de los impuestos de circunscripción nacional.

Muchas de las anteriores experiencias en cuanto a textos relacionados con la cultura tributaria en América Latina se realizan con el acompañamiento de Eurosocietal Fiscalidad, programa de la Comisión Europea que tiene por objetivo apoyar y hacer acompañamiento para mejorar las buenas prácticas para la implementación de políticas públicas en América Latina “a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas, sobre las prácticas institucionales encaminadas a promover una fiscalidad más eficaz, eficiente, transparente y justa” (Eurosocietal Fiscalidad, 2010, pág. 10).

Por otro lado, las universidades se convierten en centros de pensamiento construyendo artículos para revistas especializadas, informes de consultoría, de contratos y convenios interinstitucionales con el Estado; además, trabajos de investigación realizados por estudiantes para optar por un título de pregrado o posgrado. Mediante la revisión realizada a la producción de trabajos de investigación en programas de postgrado se comienza a evidenciar que en los últimos años el tema de cultura tributaria presenta cierto interés entre los estudiantes, partiendo desde las bases conceptuales generales de este tema y puntualizando en la investigación en casos concretos. Por ejemplo: en la Universidad Francisco de Paula Santander de Ocaña se encontraron dos monografías en la facultad de Ciencias Administrativas y Económicas relacionadas con el tema del comportamiento tributario: “Cultura de la población colombiana con la contribución del Impuesto Predial” y “Comportamiento tributario de los comerciantes de la ciudadela norte de Ocaña, Norte de Santander”. En Ecuador en la Universidad de Ambato se encuentra el trabajo denominado: “La cultura tributaria y su impacto en la liquidación del impuesto a la renta de los servidores universitarios”, en Venezuela en la Universidad Privada Rafael Belloso Chacín se encuentra la investigación denominada: “Cultura Tributaria para el cumplimiento de la obligación tributaria”. (Ver Anexo No.3: Sistematización del Estado del Arte)

2.2 MARCO CONCEPTUAL

En la antigua Grecia el concepto de *la polis* fue uno de los primeros constructos sociales referente, de manera comparada, al concepto de ciudad utilizado actualmente. La *polis* hacía referencia al orden político y a una administración jerárquica de la justicia y del poder. Retomando el concepto y al traerlo a la actualidad, después de diferentes procesos de transformación de la sociedad y de las comunidades humanas, se encuentra el concepto de *ciudad*, la cual según Iñaki

López se entiende como “un espacio de innumerables confrontaciones culturales, políticas y sociales; un espacio público donde se incluyen conocimientos, creencias, deberes, hábitos y derechos del hombre quien es considerado ya como miembro de una sociedad” (Lopez, 2000, pág. 21). Para López, el compartir diferentes espacios y el convivir junto al otro, desarrolla el concepto de sociedad; entendida como la unión de varios seres humanos en un mismo territorio.

La ciudad es una organización de gran tamaño ubicada en un determinado territorio; es considerada un polo de atracción de diferentes culturas, guiado por una autoridad local, como integrador y facilitador de las relaciones sociales (López 2000). En ese mismo sentido se comienza a forjar la cultura, ya que el ser humano dentro de su comunidad construye imaginarios, identifica representaciones y desarrolla prácticas comunes.

La cultura desde una concepción antropológica es entendida como “una forma particular de vida, de un período, o de un grupo humano; está ligada a la apreciación y análisis de elementos tales como valores, costumbres, normas, estilos de vida, formas o implementos materiales, la organización social, etc.” (Austin, 2000, pág. 3). Este enfoque indica adicionalmente que la cultura debe ser entendida como un acumulado de ideas basadas en el aprendizaje, ya que se encuentra representada por un “conjunto de mecanismos de control, procedimientos, reglas, construcciones que rigen el comportamiento de las personas en sociedad, las cuales pertenecen o se inscriben en una organización social” (Kpttak, 1997, pág. 18).

Organización social entendida como la población en un territorio, lo anterior, aunado al concepto de cultura introduce el término de ciudadano, el cual se caracteriza por una estrecha relación con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia dentro de un territorio determinado.

Tradicionalmente el concepto de ciudadanía propuesto por Magendzo (Magendzo, 2004) supone “dos status: jurídico y político, adquiriendo para cada uno derechos (civiles, políticos y sociales) y deberes individuales (tributos, servicio militar, fidelidad,) respecto a una colectividad política” (Magendzo, 2004, pág. 2); además, al participar de un “contrato social” el ciudadano tiene la facultad de actuar en la vida colectiva y política de un Estado. La noción de ciudadanía está anclada, en la definición legal de derechos y obligaciones que la constituyen.

La ciudadanía dentro de la definición liberal hace alusión a la democracia. Los ciudadanos dentro de una sociedad democrática se conciben como individuos libres e iguales. Para Rawls (Rawls, 2001), la ciudadanía, en la teoría liberal, involucra la deliberación o el debate público; además, dentro de esta teoría también se alude a la racionalidad del individuo promoviendo la capacidad crítica de la autoridad. Es así como la democracia deliberativa articula dos conceptos: racionalidad y legitimidad. La racionalidad se aplica una vez se hace pública la discusión de los temas de interés general, para que los ciudadanos puedan participar de la discusión acatando ciertas reglas de juego establecidas para buscar la igualdad, la libertad y la simetría en la información y así generar un discurso ideal. La legitimidad de las acciones se obtiene cuando las minorías logran capturar reconocimiento y tienen la certeza de que sus puntos de vista y opiniones puedan tener importancia e injerencia en el proceso de toma de decisiones en las instituciones gubernamentales.

El discurso de la democracia deliberativa se materializa cuando las constituciones políticas se estructuran bajo el modelo del derecho racional, “los ciudadanos se asocian por su propia decisión para formar una comunidad de sujetos de derecho libres e iguales” (Habermas, 1989, pág. 189). Es en ese momento cuando los ciudadanos se configuran como una persona jurídica individual, dotada de derechos y obligada a la adopción de los deberes que plantea la concepción de los estados democráticos de Derecho.

Cabe resaltar, que los estados democráticos de derecho, tienen tres características importantes: la primera sugiere que las problemáticas deben tener un tratamiento institucional y racional; la segunda es la “universalización de los derechos civiles” lo cual plantea la existencia de un sistema de derechos en donde se considera necesario la regulación procedimental de los intereses; la tercera característica es la concepción del Estado como proveedor de la seguridad, la justicia social y el bienestar. Retomando ésta última característica, el Estado debe garantizar el orden público, es por ello por lo que en este sentido se retoma a Weber ya que él plantea que el Estado es la única institución que puede ostentar el *monopolio del uso legítimo de la fuerza*. Según Habermas, (Cuchumbé Holguín, 2008) la justicia social se obtiene cuando el Estado democrático de derecho comienza reconocer las identidades colectivas, que se pueden entender como las minorías en las sociedades multiculturales. Con respecto al bienestar, el Estado debe garantizar el acceso de la comunidad en igualdad de condiciones de los bienes colectivos.

Con respecto al estado de bienestar es importante resaltar el papel que cumplen las demandas de la sociedad, esta como actor principal en una democracia sufre y demanda nuevas necesidades; las que son causa y origen de conflictos, que al no ser resueltos de manera oportuna y por canales institucionales pueden desestabilizar el sistema político. Los conflictos se evidencian cuando existen inequidades sociales y cuando los conflictos se hacen visibles, la sociedad civil actúa con el propósito de incluirlos en el escenario de lo público; es allí cuando el Estado, debido a su capacidad como agente regulador, analiza las circunstancias para determinar la pertinencia de su intervención o su acción “En la concepción moderna del Estado [...], este tiene una doble funcionalidad respecto de los ciudadanos. Por un lado, es garante de los derechos que hacen posible el desarrollo individual y comunitario y por otro, es propulsor de los medios orientados a la satisfacción de las necesidades básicas” (Salazar, 1995, pág. 267).

Para que el Estado entre en acción y el sistema político funcione se debe contar con los recursos suficientes para hacerlo. Incluso si se analiza el significado de sistema político desde las teorías funcionalistas como las de Almond y Powell y David Easton, en quienes se puede encontrar que ellos conciben la dinámica política como un sistema que se encuentra conformado por: el régimen político, el contexto internacional, los actores políticos, el proyecto político dominante, los recursos disponibles, las demandas de la sociedad, las propuestas alternativas y la política pública.

Según Alejandro Vargas (Vargas, 1999), el régimen político es el conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y normativo que dirige el rumbo del Estado. El contexto internacional influye en las decisiones de políticas nacionales, con base en criterios de política internacional, puesto que el mundo globalizado tiene apuestas igualmente globalizadas en lo económico, lo político, lo social, lo cultural que por supuesto, se articulan con los Estados que comparten problemáticas similares. Los actores políticos son aquellos cuya función es darle vida al sistema por medio de su participación e intervención en la toma de decisiones: por ejemplo: los partidos y movimientos políticos además de los funcionarios estatales y actores sociopolíticos, que son las personas directamente afectadas por el conflicto, los grupos de presión, los sindicatos entre otros.

El proyecto político dominante de un gobierno se manifiesta en las Políticas Públicas de Estado y se concreta en los planes de desarrollo de los gobiernos que finalmente se desagregan en planes de acción anuales con programas y proyectos; en estos, el gobernante de turno tiene enfocado todo su esfuerzo, es la hoja de ruta durante un periodo de gobierno. No obstante, este ejercicio depende de los recursos disponibles y asignados: financieros, técnicos, ambientales y humanos.

Sobre esta base, el Estado debe garantizar el ingreso de recursos públicos para funcionar y ejecutar los programas y proyectos exigidos por los ciudadanos con base en sus necesidades latentes o presentes; también diseñados por aquel, desde una perspectiva preventiva. Sin embargo, la consecución de dichos recursos establece una relación recíproca entre el Estado y el ciudadano, pues este último, dentro de sus obligaciones tiene el deber de contribuir mediante el pago de tributos. “Un conocimiento amplio de la cultura tributaria de una nación se convierte en un requisito central para lograr políticas fiscales exitosas que prevean aquellos factores sociales, culturales e institucionales determinantes del comportamiento tributario” (Estevez & Esper, La ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes, 2008, pág. 1).

Un concepto de cultura tributaria se refiere al “conjunto de instituciones formales e informales que conforman el sistema tributario de un Estado; su formulación, ejecución y evaluación; están enraizadas culturalmente en una nación y en las interacciones que continuamente están en proceso dentro de ella” (Estevez & Esper, La ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes, 2008, pág. 1). Lo que se pretende usualmente con la toma de conciencia y práctica de una cultura tributaria es lograr transformar la percepción de los ciudadanos frente al tema tributario, exhortándolos al pago de los mismos de una manera voluntaria y masiva.

El fortalecimiento de estas prácticas puede mostrar, a manera de perspectiva, dos escenarios ideales: el primero relacionado con el crecimiento y fortalecimiento de los recursos públicos para actuar como Estado, y el segundo, referido a la minimización de los gastos de funcionamiento necesarios para realizar el cobro persuasivo y/o coactivo de los contribuyentes morosos. En ese sentido, el Estado debe promover en la ciudadanía “una cultura tributaria que aliente a concebir las obligaciones impositivas como un deber sustantivo” (Estevez & Esper, La

ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes, 2008, pág. 1) generando en el ciudadano una conducta de autorregulación.

Para el Estado los recursos percibidos con el recaudo de los impuestos son de gran importancia para dar respuesta a la ciudadanía de acuerdo con sus demandas sociales, una de las principales definiciones de impuesto la presenta Ernesto Flórez retomando a Vitti de Marco el cual define que “El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales” (Flores, 1991, pág. 33). En términos prácticos, los impuestos son los recursos que los sujetos pasivos aportan a las instituciones gubernamentales para financiar el gasto público, todo ello con el fin de que el Estado redistribuya estos ingresos en programas y proyectos para el bienestar de los ciudadanos en un territorio determinado.

Según Valero, Ramírez y Briceño (Valero, Ramirez, & Moreno, 2009), las obligaciones tributarias se pueden analizar desde tres dimensiones, la primera como un ingreso para las finanzas públicas, la segunda desde una dimensión jurídica a la luz de que la legitimidad mediante la norma, le impregna un carácter vinculante para el ciudadano y por último, como una regulación en la economía cuyo propósito es la redistribución del ingreso.

El sistema tributario debe garantizar el fácil acceso de los ciudadanos a la información fiscal para incentivar el cumplimiento voluntario del pago de los tributos. En ese orden de ideas, el sistema tributario debe cumplir tres principios fundamentales: debe ser “justo, progresivo y equitativo” (Robles, 2002, pág. 14). Debe ser justo porque los hacedores de políticas fiscales y tributarias deben garantizar la redistribución del ingreso mediante el abastecimiento de servicios públicos a la ciudadanía; debe ser progresivo porque se debe al análisis riguroso de la capacidad fiscal de los contribuyentes además de que se debe garantizar la sostenibilidad fiscal y debe ser

equitativo porque en el cobro se debe tener en cuenta las características sociales de las personas que son el sujeto pasivo.

La cultura tributaria tiene como premisa ciudadanos informados; sin embargo, de acuerdo a la experiencia y al estudio realizado se indica que en Colombia la relación entre ciudadano – Estado está deteriorada, debido a que existe asimetría de la información entre estos dos actores. La promoción de la cultura tributaria se ha centrado en expedir normas y reglas de juego coercitivas que no alcanzan a ser comunicadas de manera masiva a la ciudadanía, generando desconfianza y crisis de gobernabilidad representada en la medida que el Gobierno no logra resultados efectivos y cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo propuesto al final de su periodo de gobierno.

Si el Estado cumple con los anteriores principios descritos, la cultura tributaria en si misma debe generar un comportamiento responsable por parte de los ciudadanos contribuyentes, los cuales deben reflejar en sus prácticas tres indicadores, el primero, tener conocimiento sobre las fuentes y la inversión de los recursos públicos; el segundo, deben ser proactivos y tener una disposición tributaria positiva, es decir censurar la evasión y no darle valor cultural a dicha práctica, y tercero debe existir confianza tributaria: el Estado debe garantizar la legitimidad por medio de la confianza en la buena administración de los recursos públicos.

Así pues, una definición del comportamiento ciudadano según Skinner (Valderrama, 2005) no es solo lo que un organismo dice o hace, indica que este concepto no se puede reducir solo a la acción motora de un agente, por ello alude “una explicación funcional del comportamiento y a su vez, el significado del comportamiento se relaciona con el conocimiento de las variables de las cuales es función dicho comportamiento” (Valderrama, 2005, pág. 2).

Alejandro Estévez (Alejandro M. Estévez (coord.) & Velasco, 2008) propone que existe una multiplicidad de factores que inciden sobre el comportamiento del contribuyente y en su

documento Ciudadanía Fiscal retoma a Togler (2013) el cual propone que la acción de : “(...) tributar no es solo una operación que dependa del riesgo de detección o del costo de esos impuestos. Es también una decisión del individuo de cooperar (o no) con el Estado y con el resto de la sociedad, considerando que debe cumplir con las obligaciones que genuinamente le corresponden al estar involucrado en un pacto social legítimo” (Alejandro M. Estévez (coord.) & Velasco, 2008, pág. 17).

De acuerdo con lo anterior, el comportamiento tributario de los contribuyentes se refiere a la acción de pago o no de sus obligaciones fiscales, el cual se encuentra influenciado por variables externas de carácter personal y desde la influencia de las instituciones o reglas de juego. Este comportamiento según (Vieira, 2007) los seres humanos cumplen las reglas de juego con base en razones cognitivas, instrumentales y morales. La primera, tiene relación con la información que tienen los ciudadanos acerca de las instituciones entendidas como reglas de juego. El cumplimiento se “(...) relaciona con nuestra capacidad para comprender los conceptos básicos de la ley, como las nociones de normas y derechos.” (Vieira, 2007, pág. 36). Las razones instrumentales se fundamentan en la capacidad analítica del ser humano para determinar el goce de un mayor beneficio, dicho en otras palabras “con nuestra capacidad para pensar instrumentalmente, calcular riesgos y beneficios potenciales respecto de las acciones que pretendemos realizar” (Vieira, 2007, pág. 37). La tercera razón es la moral, se establece entonces una relación entre la moral y el comportamiento, en el caso de del pago incumplimiento en el pago de los impuestos se estaría rompiendo con el contrato social adquirido en una sociedad. Togler (Nelissa Aybar, 2014) “plantea que el no cumplimiento implica un costo moral puesto que el pago de impuestos es una norma social. (La) moral tributaria se compone de tres elementos: las reglas y sentimientos morales, la injusticia y por último la relación gobierno contribuyente (Nelissa Aybar, 2014, pág. 7).

2.3 MARCO TEÓRICO

Los planteamientos expuestos por André-Noel Roth Deubel en el capítulo *Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas* del texto *Fundamento de Políticas Públicas* (Roth Deubel, 2007) señala que es posible decir que la lógica científica busca explicar la realidad a través de teorías y marcos de análisis mediante la selección de factores y variables que la determinan. Para el análisis de las políticas públicas se han consolidado dos concepciones: la empirista, que propone que el trabajo científico se fundamenta en establecer teorías para explicar fenómenos a través de demostraciones, pruebas y evidencias empíricas comprobándolas o refutándolas; y la post empirista, que rechaza la necesidad de las pruebas empíricas y entiende a las políticas públicas como construcciones discursivas y subraya el papel de los factores cognitivos y el de las ideas minimizando el de los intereses o el de la racionalidad en la formación de las mismas.

En ese sentido, Roth enmarca las ciencias sociales en cuatro paradigmas que se diferencian ontológica, epistemológica y metodológicamente. Estos son: el Positivismo (y Neopositivismo), el Pos positivismo, la Teoría Crítica y el Constructivismo. La presente investigación acoge el paradigma de la Teoría Crítica en la medida que permite analizar y cuestionar las interacciones sociales que producen malestar social o analizar los momentos de disconformidad, con el propósito de encontrar alternativas que trasformen la estructura de la sociedad. A partir de estos razonamientos, la teoría crítica presta especial atención al contexto de la sociedad y se opone a las teorías cerradas, apostando por una construcción del saber de tipo dialéctico. Lo anterior se desarrolla bajo el enfoque neo institucionalista, el cual va a permitir identificar las representaciones, valores y prácticas de la sociedad con base en las reglas de juego formales e informales mediante las cuales interactúa la sociedad con el estado y viceversa.

2.3.1 Neo Institucionalismo

La Ciencia Política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones. El institucionalismo como escuela de pensamiento se materializa: “sólo a finales del siglo XIX y se estructura como marco autónomo de pensamiento” (Santiago Basabe Serrano, 2007, pág. 178). Después de la Segunda Guerra Mundial los teóricos de dicha disciplina se alejan del institucionalismo tradicional y proponen focalizar la investigación desde enfoques teóricos individualistas como el conductismo y la teoría de elección racional: “En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o no formales, sino que hacen sus propias elecciones” (Peters, 2003, pág. 13).

La revolución del individualismo metodológico propone aplicar una metodología más rigurosa para la investigación y el análisis: “Para alcanzar dicho objetivo se impusieron dos retos fundamentales; de un lado, elaborar un conjunto de constructos lo suficientemente sólidos a partir de los que se dé forma a una teoría política contrastable empíricamente: y, de otro, recurrir a métodos e instrumentos de investigación rigurosos y de alto contenido matemático y estadístico” (Santiago Basabe Serrano, 2007).

Tabla 3
Características del Viejo Institucionalismo vs Revolución del Individualismo Metodológico

Viejo Institucionalismo	Revolución del Individualismo Metodológico
Periodo: Antes de 1950	Periodo: 1951 hasta 1983
Metodología: Observación Inteligente Descripción y comprensión del contexto político.	Metodología: Metodologías más rigurosas y alternativas. Construcción de una teoría Explicación del comportamiento político a nivel micro
Enfoque: Centrado en las Instituciones Normatividad	Enfoque: Conductista Teoría de la Elección Racional

El viejo institucionalismo se centraba en el estudio del deber ser del sistema político, en ese sentido “tenían ideas normativas muy claras respecto de la necesidad de lograr que el gobierno actuara mejor...” (Peters, 2003, pág. 28).

Enfoque

“Ambos movimientos han transformado decisivamente la disciplina y, aunque son diferentes entre sí en algunos aspectos, tienen varios rasgos comunes” (Peters, 2003, pág. 27). Por ejemplo: el desarrollo de una teoría y validación o negación de la hipótesis, el mejoramiento de las metodologías de investigación así como no centrarse en el análisis normativo sin desconocer su existencia, más bien su objeto de estudio se concentrara en el individualismo y en proponer un enfoque sistémico.

Sistémico

Características:

1. El legalismo

“La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos” (Peters, 2003, pág. 21).

2. El estructuralismo
El supuesto de este rasgo planteaba que “la estructura cuenta y determina el comportamiento” (Peters, 2003, pág. 22) de las instituciones, es así como los investigadores del viejo institucionalismo se concentran en las “principales características institucionales de los sistemas políticos” (Peters, 2003, pág. 22). En conclusión “si un analista era capaz de identificar los aspectos salientes de la estructura, podría predecir el comportamiento del sistema.

Características:

1.- El sesgo anti normativo

No se puede desconocer que una de las bases del institucionalismo tiene una relación intrínseca con el aspecto normativo de los Estados. Sin embargo, el análisis no se va a centrar en realizar estudios enfocados a la parte formal y normativa.

2. Los institucionalistas con enfoque conductista no aceptan la característica estructuralista del institucionalismo, dado que este enfoque “ocultaba a los investigadores ciertos rasgos informales de la política” (Peters, 2003). Sin embargo, no desconocen la estructura de los Estados, solo que el análisis contemporáneo va más allá de esa rigidez y entra a comprender las acciones de manera particular aquellas instituciones o actores que conforman dicha estructura.

Fuente: Elaboración propia del Investigador. Agosto 25 de 2015, con base en (North, 1995)

En la década de 1980, Peters Guy (2003) señaló el inicio de una contrarreforma, en donde los científicos retornan al estudio de las instituciones reconociendo el rol protagónico que desempeñan en los gobiernos. Adicionalmente, los nuevos institucionalistas proponen que las instituciones “tienen capacidad de incidir en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo”. (Santiago Basabe Serrano, 2007, pág. 188).

James March y Johan Olsen fueron los primeros en afirmar que el institucionalismo se encontraba polarizado entre los viejos institucionalistas y los que proponían un enfoque direccionado hacia el individualismo metodológico desde el año 1950. El planteamiento del

institucionalismo de la contrarreforma no tendría como objetivo retornar al viejo institucionalismo, pero reconoce la importancia de algunos rasgos característicos de este análisis institucional.

El nuevo institucionalismo tendrá a la acción colectiva como enfoque central para realizar el análisis del sistema político. Así mismo, plantea la existencia de una relación recíproca entre las colectividades políticas y el contexto socioeconómico, “en la que la política tenga la opción de moldear la sociedad, y la sociedad de moldear la política” (Peters, 2003, pág. 35). Se concluye entonces, que la investigación social para la mitad de la década de los ochentas propone un estudio complementario tanto de las instituciones como de los enfoques individualistas y la acción colectiva.

“El “nuevo institucionalismo” contiene muchas de las características de la versión tradicional para entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos. Utiliza muchos supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero los enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación de la teoría...” (Peters, 2003, pág. 14); así mismo, hace suyos los instrumentos metodológicos propuestos después de 1.950, con el fin de hacer más riguroso el proceso de análisis e investigación, “... puesto que los diversos enfoques deben considerarse como explicaciones complementarias y no competitivas de los fenómenos políticos” (Peters, 2003, pág. 14). Todo lo anterior exhorta al investigador de finales del siglo XX a “tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno” (Peters, 2003, pág. 15).

En el nuevo institucionalismo de finales de siglo XX cuenta con diferentes enfoques que analizan el fenómeno político e institucional. Es importante reconocer que a pesar de las diferentes perspectivas de análisis, dichos enfoques cumplen con cuatro criterios comunes básicos: primero,

“un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno” (Peters, 2003, pág. 36), la estructura de la institución puede ser formal o informal; segundo, “la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo” (Peters, 2003, pág. 36), una institución debe garantizar su ejercicio a través de parámetros que perduran en el tiempo; tercero, no se reconocen los enfoques individualistas “una institución, en cierto modo, restringe el comportamiento de sus miembros”; finalmente, la existencia de unos mínimos comunes entre los actores “debe haber un conjunto de valores relativamente comunes, o de lo contrario, los incentivos, tan importantes para sus modelos no funcionarían igualmente bien para todos los participantes de la institución” (Peters, 2003, pág. 37).

Así pues, la teoría institucional nos remite al estudio de las instituciones o también conocidas como las reglas de juego, consideradas como estructuras creadas por el ser humano para dar un orden a los espacios en donde se desarrollan las interacciones entre los individuos. El objeto de las instituciones es reducir “la incertidumbre por el hecho de que proporciona una estructura a la vida diaria” (North, 1995, pág. 14) y se convierten en la guía para la vida política, social y económica de las comunidades.

Existen dos clases de instituciones o reglas de juego: las formales que son aquellas que cuentan con la trazabilidad absoluta en términos legales, por ejemplo: la constitución política, los códigos, las leyes, las normas, los acuerdos municipales etc... Por otro lado, están las instituciones o reglas de juego informales que son aquellas limitaciones tácitas de la interacción humana las cuales se establecen por las costumbres como lo son los acuerdos o los códigos de conducta. Es importante mencionar que estas últimas complementan las reglas de juego formales o viceversa.

Si bien es cierto el objeto de estudio del institucionalismo se concentra sobre las instituciones, debemos tener en cuenta que alrededor de ellas se encuentran los organismos u organizaciones que ciertamente proporcionan un ordenamiento a las interacciones entre las

personas. “El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación” (North, 1995, pág. 15). Los organismos como jugadores se pueden encontrar categorizados en cuerpos políticos (Partidos políticos, Senado, Asamblea etc...), cuerpos económicos (empresas, gremios, la banca, los sindicatos etc...), cuerpos sociales (iglesias, asociaciones civiles, clubes etc...), órganos educativos (centros de investigación, universidades, escuelas, academia en general).

De acuerdo con lo anterior se hace necesario precisar varias cosas: lo primero radica en que las instituciones son un constructo del ser humano y la evolución de estas en el tiempo obedece a cambios que resultan de la interacción entre organizaciones que están conformadas también por seres humanos. “La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. Partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento pasando por leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran evolucionando y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance” (North, 1995, pág. 17).

Ampliando la descripción, las instituciones informales son las limitaciones o estructuras que crean los individuos para organizar las interacciones humanas, Douglass North (North, 1995) plantea que estas reglas tienen su origen en la tradición oral y es parte de la herencia cultural y social de las comunidades, incluso retoma la definición de cultura de Boyd Richerson (1985) que define cultura como la “transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (North, 1995,

pág. 55). Por ello es la importancia de las instituciones informales en esta teoría, ya que en muchas circunstancias los individuos recurren en primera instancia a la aplicación de estas reglas de juego, “... [E]n nuestra interacción diaria con los demás, sea en familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige esta abrumadoramente definida por códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Debajo de estas limitaciones informales se encuentran las reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias” (North, 1995, pág. 54).

Es posible considerar que uno de los primeros cambios institucionales se presentó cuando se debió formalizar algunas de las reglas informales utilizadas en las comunidades, pues “la creciente complejidad de las sociedades elevaría lógicamente el índice de rendimiento de la formalización de limitaciones [...]; jerarquías que evolucionaron con una organización más compleja exigen estructuras formales para especificar relaciones jefe – agente” (North, 1995, pág. 66). Lo anterior se dio de manera positiva argumentando los siguientes beneficios: a.) complementar la efectividad de las limitaciones informales, b.) reducir la incertidumbre, disminuir los costos de la información del seguimiento y monitoreo, c.) en el proceso de formalización se logra revisar, modificar o sustituir las limitaciones informales.

Por su parte, las instituciones formales regulan los sistemas políticos, económicos, de justicia y sociales de un territorio. Esta estructura regula desde lo general a lo particular y propone una jerarquía en la institucionalidad que garantiza el statu quo. “La función de las normas es facilitar el intercambio político y económico” (North, 1995, pág. 67). Se profundizará en la regulación del sistema político para dar línea a la teoría analizada en la presente investigación.

Entonces el sistema político esta precedido por el gobernante que ostenta el monopolio del poder, el cual ofrece al electorado la seguridad del territorio, la aplicación de justicia, la protección

de los derechos de propiedad y el orden interno; todo lo anterior a cambio del pago de impuestos. Así pues, el gobernante crea una estructura jerárquica de agentes (burocracia) los cuales, mediante la dirección de diversos organismos especializados organizados por una robusta estructura institucional formal, deben garantizar los compromisos adquiridos en la negociación con el electorado “monitorear, medir y cobrar el impuesto” (North, 1995, pág. 69).

Entonces las normas políticas formales, así como las normas económicas formales van a tener como punto de encuentro, mejorar el intercambio entre los individuos y entre el gobernante y el electorado con la condición de garantizar los derechos de propiedad los cuales “se ejercerán sobre recursos y valores como un cálculo simple de costo – beneficio” (North, 1995, pág. 73) en las diferentes situaciones de la cotidianidad. Así pues, las instituciones en general, suponen un cumplimiento obligatorio en condiciones ideales; sin embargo, las elecciones de los individuos mostraran si el resultado de la transacción es eficiente, exitosos o inadecuado.

North (1995) sugiere que el cumplimiento obligatorio es constantemente imperfecto “en tanto que la estructura de los mecanismos de cumplimiento y la frecuencia y la severidad de la imperfección desempeñan una función importante en los costos de transacción y en las formas que adoptan los contratos” (North, 1995, pág. 75).

3. CAPITULO III: EL SISTEMA PRESUPUESTAL: EL ABC DE LOS INGRESOS CORRIENTES: TRIBUTARIOS MUNICIPALES.

Para comprender el tema central del presente proyecto de investigación es indispensable precisar los principales conceptos del Sistema Presupuestal referentes a la estructura de los presupuestos municipales y en específico el presupuesto de ingresos.

El presupuesto es un componente de la planificación contable y financiera de una organización territorial; “sirve como instrumento político, económico y financiero –

administrativo para tomar decisiones, determina la categoría del municipio, las cuantías para la contratación, los gastos de funcionamiento y las inversiones, respecto de los ingresos con los que cuenta” (Castaño, 2008) en una vigencia fiscal⁹. “La acción presupuestal del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una acción determinada en el desempeño de una función especial, en un tiempo determinado, que aplica recursos para obtener unos resultados concretos: bienes y servicios; con un fin preciso: satisfacer necesidades públicas” (Rodríguez, 2014).

Teniendo en cuenta la normatividad actual sobre el presupuesto público, en Colombia¹⁰, el Sistema Presupuestal está conformado por el Plan Financiero¹¹, el Plan Operativo Anual de Inversiones¹² y el Presupuesto General. Con la expedición de la Ley 819 del 2003, el Marco Fiscal de Mediano Plazo¹³ comienza a ser parte constitutiva del Sistema Presupuestal para la nación y los entes territoriales de categorías 1 y 2; poco después, en el 2005 se implementa para los entes territoriales de las categorías restantes.

La dependencia responsable de la construcción del presupuesto público en cualquier nivel de gobierno, debe hacerlo en concordancia con los principios del Sistema Presupuestal los cuales son: planificación, anualidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, universalidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal. Dichos

⁹ Según el Decreto 192 de 2001 Artículo 3: es el periodo de tiempo en el cual se ejecuta el presupuesto Público. Que va desde el 1º de enero al 31 de diciembre de cada año. Es importante resaltar que la Anualidad es uno de los Principios del Sistema Presupuestal).

¹⁰ Decreto Nacional 111 de 1996, Ley 38 de 198, Ley 179 de 1994 y el Artículo 6 del Acuerdo 17 de 1996 de Santiago de Cali.

¹¹ “Artículo 7 Acuerdo 017 de 1996: Plan Financiero: Es un instrumento de planificación y gestión financiera de la Administración Municipal que tiene como base las operaciones efectivas, tomando en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el Programa Anual de Caja y el Plan de Desarrollo”.

¹² “Artículo 8 Acuerdo 017 de 1996: Plan Operativo Anual de Inversiones: El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, organismos y programas. Este plan guardará concordancia con las metas y objetivos del Plan de Desarrollo del Municipio.

¹³ “Marco Fiscal de Mediano Plazo es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente, ya que de manera informativa presenta una proyección de los recursos disponibles en la entidad territorial, con perspectiva de 10 años, lo cual permite que, de manera más acertada, la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión”. (Rodríguez, 2014, pág. 122)

principios hacen parte de las reglas de juego para la formulación y regulación del presupuesto público¹⁴. Es importante mencionar que los principios del presupuesto público son una institución -las reglas de juego- para los agentes de los entes territoriales que se desempeñan como garantes de su formulación y eficiente ejecución.

El presupuesto anual de ingresos tiene en cuenta cada uno de los recursos que el ente territorial estima obtener durante una vigencia fiscal; lo anterior “de acuerdo con las metas del Plan Financiero Plurianual y la aplicación de las variables de mayor significación económica tales como: índice de precios al consumidor, crecimiento de la economía, comportamiento histórico del recaudo de cada uno de los ingresos, capacidad de endeudamiento, entre otros” (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2015). La composición de los ingresos de los municipios se desglosa y se explica a continuación en la siguiente tabla:

Tabla 4
Conformación de los Ingresos Entes Territoriales

INGRESOS: En términos presupuestales se considera ingreso todo recurso económico cuantificable en dinero del que dispone una entidad para la ejecución de sus planes, programas y proyectos.	Ingresos Corrientes: Son los recursos que percibe el Municipio de Santiago de Cali, en forma permanente y en desarrollo de sus funciones y atribuciones.	Ingresos Tributarios: Son los valores que el contribuyente debe pagar en forma obligatoria al Estado, representado por la Nación o sus entidades territoriales, sin que por ello exista contraprestación directa por parte del mismo.	Ingresos Directos: Comprende los tributos creados por normas legales que recaen sobre la renta, el ingreso o la riqueza de las personas naturales o jurídicas, consultando la capacidad de pago de estas. Se denominan directos porque dependen directamente de las personas que tienen ingresos o el patrimonio gravado. Grava la propiedad y la riqueza en sí misma como tal y considera indiferente al lucro que se obtiene de ella.
		Ingresos No Tributarios: Son los ingresos que percibe el Municipio de Santiago de Cali, por conceptos diferentes a los impuestos, pueden ser por la prestación de servicios, el desarrollo de	Ingresos Indirectos: Los ingresos indirectos son los derivados del consumo de los contribuyentes; son indirectos debido a que no repercuten en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios. Los ingresos indirectos se derivan de la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios. Tasas, Multas y Contribuciones: Corresponde a las remuneraciones pecuniarias que recibe el Municipio de Santiago de Cali por la prestación de un servicio que grava al usuario dentro de un criterio de equilibrio y equivalencia. En esta categoría se incluyen los ingresos originados en la contraprestación de servicios específicos (Técnicos, Administrativos, Culturales, Médicos, Hospitalarios y Públicos). Sus tarifas se encuentran debidamente reguladas por la Administración Municipal.

¹⁴ Decreto Nacional 111 de 1996, Ley 38 de 198, Ley 179 de 1994 y el Artículo 6 del Acuerdo 17 de 1996 de Santiago de Cali.

		una actividad o la explotación de sus propios recursos o por los recursos que se reciba de acuerdo a convenios, normas o leyes vigentes de otras entidades estatales.	Transferencias: Son las Transferencias que recibe el Municipio de Santiago de Cali, provenientes de entidades públicas y las participaciones que por Ley le corresponden.
	Ingresos de Capital: Son recursos de carácter extraordinario cuya periodicidad o continuidad tiene un alto grado de incertidumbre por ser el resultado de operaciones contables y financieras o de actividades no propias de la naturaleza y funciones del municipio, y por tanto constituyen fuentes complementarias de financiación.	Recursos de Balance: Se originan en el cierre de la vigencia presupuestal. Son los ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Lo constituyen entre otros: Los Desembolsos no Aplicados, El Superávit fiscal, La Cancelación de Reservas, y La Venta de Activos.	Otros ingresos No tributarios: Son los ingresos percibidos en forma esporádica y que no se encuentran clasificados dentro de los grupos anteriores.
		Rendimientos por operaciones financieras: Son los rendimientos que produce la colocación temporal de dineros (excedentes de liquidez) en las diferentes entidades financieras (cuentas de ahorro, etc.).	

Fuente: (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal , 2015)
 Construcción: realizada por la Investigadora del Proyecto de Investigación.

La construcción y formulación del presupuesto del municipio de Santiago de Cali está bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, Catastro y Tesorería, específicamente la Subdirección de Finanzas Públicas Municipales. Como el presente proyecto de investigación se concentra en los Ingresos Tributarios directos, en la tabla siguiente se describe cada uno de ellos, y en la tabla posterior, los tributarios indirectos junto con sus bases legales.

Tabla 5
Descripción de los Ingresos Tributarios Directos de Santiago de Cali 2015

1. INGRESOS:	Ingresos Directos: Comprende los tributos creados por normas legales que recaen sobre la renta, el ingreso o la riqueza de las personas naturales o jurídicas, consultando la capacidad de pago de estas. Se denominan directos porque dependen directamente de las personas que tienen ingresos o del patrimonio gravado. Grava la propiedad y la riqueza en sí misma como tal y considera indiferente al lucro que se obtiene de ella.		
	1.1 Ingresos Corrientes		
	1.1.01 Ingresos Tributarios		
	Nombre del Impuesto	Definición	Base Jurídica
	IMPUESTO DE VEHICULOS AUTOMOTORES CIRCULACION Y TRÁNSITO	Es el Impuesto directo que se liquida y cobra por la propiedad o posesión de vehículos automotores cuando están matriculados en la jurisdicción municipal.	Ley 14/83, Decreto-Ley 1333 de 1986 (art. 214-219), Ley 488 de 1998, Acuerdo 9/59, Acuerdo 11/59, Acuerdo 032 1998, Acuerdo 218 de 2.007.
	IMPUESTO CIRCULACION Y TRANSITO TRANSPORTE MASIVO- MIO	Es el impuesto que pagan los propietarios de los vehículos de servicio público de transporte masivo (alimentador, padrón y articulado), matriculados en el Municipio de Santiago de Cali, como resultado de la implementación del Sistema Transporte Masivo "MIO".	Acuerdo 218 de 2007

IMPUESTO
PREDIAL
UNIFICADO

El Impuesto Predial Unificado es un tributo del orden municipal denominado como gravamen real y de carácter directo que grava la propiedad inmueble dentro de determinada jurisdicción municipal. El impuesto se liquida sobre el avalúo catastral determinado por la Subdirección de Catastro.

Ley 14 de 1983, Ley 75 de 1986, Ley 9 de 1989, Ley 44 de 1.990, Ley 1430 de 2010, Ley 1448 de 2011, Ley 1450 de 2011, Ley 1607 de 2012, Ley 1753 de 2015, Decreto -Ley 1333 de 1986, Acuerdo No 321 de 2011, Decreto 411.020.0914 de 2015, Decreto Extraordinario Municipal No. 411.020.259 de mayo 06 de 2015, Resolución No 070 de 2011 (Agustín Codazzi-Min-Hacienda).

SOBRETASA
AMBIENTAL C.V.C.

Es un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto del Impuesto Predial con destino al medio ambiente. Esta sobretasa no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el Impuesto Predial. Estos recursos una vez recaudados son transferidos a la CVC para ser destinados a programas medioambientales.

Artículo 317 de la Constitución Nacional, Ley 99 de 1993 artículo 44 parágrafos 1 y 2 (Modificado ley 1151 de 2.007), Decretos Nacionales 632 de 1994, 1275 de 1994, y 1339 de 1.994, Acuerdo No 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal No. 411.020.259 de mayo 06 de 2015.

Fuente: (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal , 2015)
Construcción: realizada por la Investigadora del Proyecto de Investigación

Tabla 6

Descripción de los Ingresos Tributarios Indirectos de Santiago de Cali 2015

Ingresos Indirectos: Los ingresos indirectos son los derivados del consumo de los contribuyentes; son indirectos debido a que no repercuten en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios. Los ingresos indirectos se derivan de la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios.

1. INGRESOS:

1.1 Ingresos Corrientes

1.1.01 Ingresos Tributarios

Nombre del Impuesto	Definición	Base Jurídica
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	Es el gravamen establecido sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios, a favor de cada uno de los distritos y municipios donde ellas se desarrollan, El impuesto de Industria y Comercio recaerá en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades industriales, comerciales y de servicios, que se ejerzan o realicen dentro de la Jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali, directa o indirecta- mente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos.	Ley 14 de 1983, Ley 55 1985, Ley 223 1986, Ley 383 de1997, Ley 418 de 1997, Ley 633 de 2000, Ley 788 de 2002, Ley 863 de 2003, Ley 1430 de 2010, Ley 1559 de 2012, Ley 1607 de 2012, Decretos Nacionales: 3070 de 1983 y 1333 de 1986, Decreto Ley 0019 de 2012, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0139 de 2012, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS	Es el impuesto generado en la exhibición de vallas o avisos luminosos que hagan mención de una empresa o un producto localizado en la vía pública, interior o exterior de edificaciones o en cualquier establecimiento público, o anuncio, señal, advertencia o propaganda que identifique una actividad o establecimiento público dentro de la Jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali, y que no corresponden a los parámetros de la publicidad exterior visual regulada por la Ley 140 de 1994.	Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915, Ley 14 de 1983, Ley 75 de 1986, Decretos Nacionales 1333 de 1986 y 3070 de 1983, Decreto Municipal 0139 de 2012, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario No 411.0.20.0139 de 2012, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20 .0259 de 2015.
IMPUESTO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	Es el Impuesto que grava la publicación masiva que se hace a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sea peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas y que se encuentren montados o adheridos a cualquier estructura fija o móvil, la cual se integra física, visual, arquitectónica y estructuralmente al elemento que lo soporta, siempre y cuando tenga una dimensión igual o superior a ocho metros cuadrados (8 mts2).	Ley 140 de 1994, Acuerdo 111 de 2003, Acuerdo 179 de 2006, Acuerdo 321 de 2011, Acuerdo 0373 de 2014 (POT), Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.

1. INGRESOS: 1.1 Ingresos Corrientes 1.1.01 Ingresos Tributarios	IMPUESTO DE DELINEACIÓN	Es el impuesto que recae sobre la realización de cualquier clase de obra de construcción, de obra nueva u otras obras de ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y el reconocimiento de construcciones de cualquier clase de edificación u obra de los predios dentro de la Jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali, para los que se exija obtener la licencia correspondiente.	Decreto-Ley 1333 1986, Decreto Nacional 1319 1993, Decreto Nacional 2150 1995, Decreto Nacional 1469 2010, Acuerdo 321 de 2011, Acuerdo 0373 de 2014 (POT), Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
	IMPUESTO DE ESPECTA-CULOS PÚBLICOS DEL DEPORTE	Es el impuesto sobre el valor de cada boleto de entrada personal a espectáculos públicos deportivos y recreativos que se celebren en la Jurisdicción del Municipio Santiago de Cali. Nota: El Municipio de Santiago de Cali recibe transferencias por este impuesto	Ley 47 de 1968, Ley 397 de 1967, Ley 30 de 1971, Ley 181 de 1995, Ley 814 de 2003, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
	IMPUESTO DE ESPECTA-CULOS PÚBLICOS DE CULTURA (Municipales)	Son los tributos cobrados sobre la realización de espectáculos culturales que se realizan en el municipio. En todo caso no se entenderán los definidos como espectáculos públicos de las artes escénicas contemplados en la Ley 1493 de 2011 o la norma que la sustituya, modifique o derogue.	Ley 12 de 1932 (Art.7), ley 69/46, Ley 33 de 1968 (Art 3°), Ley 814 de 2003, Ley 1493 de 2011, Decreto -Ley 1333 (Art 223) de 1986, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario municipal 411.0.20.0259 de 2015.
	RIFAS MENORES Y CLUBES	DEFINICION DE RIFAS: Son derechos de explotación que se cobran sobre el juego de rifas locales, mediante la cual se sortean en fecha predeterminada premios en especie entre quienes hubieren adquirido o fueren poseedores de una o varias boletas, emitidas con numeración en serie continua y puestas en venta en el mercado a precio fijo por un operador previa y debidamente autorizado, única y exclusivamente cuando este hecho se presente en la Jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali. DEFINICION DE CLUBES: Es un impuesto que grava el valor de los bienes y/o servicios entregados a los socios favorecidos en sorteos por ventas a través por sistema de clubes.	Ley 12 1932, Ley 69 de 1946, Ley 33 de 1968, Ley 643 de 2001, Ley 1393 de 2010, Ley 1122 de 2007, Decreto Nacional 1333 de 1986, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
	SOBRETASA BOMBERIL	Es la sobretasa con cargo al Impuesto Predial Unificado que se destinará a financiar la prestación del servicio público de atención de incendios y calamidades conexas. Su tarifa es el 3.7% del valor a pagar por Impuesto Predial unificado de cada predio.	Ley 1575 de 2012, Decreto Nacional 0527 de 2013, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
	SOBRETASA A LA GASOLINA	La sobretasa a la gasolina se cobra sobre el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali. La tarifa establecida aplicable a la sobretasa es del 18.5% del precio de venta.	Ley 86 de 1989, Ley 105 de 1993, Ley 223 de 1995, Ley 310 de 1996, Ley 488 1998, Ley 681 de 2001, Ley 788 de 2002, Decreto Nacional 1505 de 2002, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
	IMPUESTO A LA TELEFONIA URBANA	Corresponde al impuesto por la prestación del servicio de telefonía urbana, a cargo de las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas que sean usuarios de los servicios de telefonía que prestan en el municipio Santiago de Cali en su zona urbana.	Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015. Nota: Por sentencia No. 082 de 2014, el TCA del Valle del Cauca anuló las expresiones de telefonía móvil, celular o voz.
	ESTAMPILLA PRODESARROLLO URBANO	Es un porcentaje que se cobra sobre el valor de contratos, actos, cuentas de cobro y demás operaciones y gestiones que se lleven a cabo ante la Administración Municipal o cualquiera de sus dependencias y entidades descentralizadas del orden Municipal.	Ley 79 de 1981, Ley 863 de 2003, Acuerdo 10 de 1983, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

ESTAMPILLA PRO – CULTURA	Es una estampilla cuyo hecho generador lo constituye la celebración de contratos, convenios, acuerdos y los actos y documentos que se gestionen ante la Administración Municipal o cualquiera de sus dependencias y entidades descentralizadas del orden municipal, al igual que el pago a entidades educativas por concepto de matrículas y sus renovaciones.	Ley 397 de 1997, Ley 666 de 2001, Ley 1379 de 2010, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	Es el impuesto sobre el servicio de alumbrado público que cobra el Municipio de Santiago de Cali a sus habitantes con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del Municipio. El servicio de alumbrado público, comprende las actividades del suministro de energía al sistema de alumbrado público y la administración, operación, mantenimiento, expansión, modernización y reposición del sistema de alumbrado público.	Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915, Ley 1150 de 2007, Decreto Nacional 2424 de 2006, Acuerdo No 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015.
CONTRIBUCION ESPECIAL	Es un gravamen tributario que se impone a las personas naturales o jurídicas, que suscriban contratos de obra pública con entidades de derecho público o celebren adiciones a los mismos.	Ley 104 de 1993, Ley 1738 de 2014, Acuerdo 321 de 2011, Decreto Extraordinario Municipal 259 de 2015.

Fuente: (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2015)

Construcción: realizada por la Investigadora del Proyecto de Investigación

4. CAPITULO IV – HALLAZGOS

La teoría neo institucional no transforma de fondo el institucionalismo tradicional, sino que retoma los rasgos básicos fortaleciendo el análisis con los enfoques individualistas, lo que enriquece la teoría y brinda, para el caso de la presente investigación, una plataforma teórica para realizar un mejor análisis desde un enfoque crítico.

Con base en lo anterior, siendo que las instituciones o las reglas de juego pueden ser formales o informales, incluso no son excluyentes, sino complementarias, en la presente investigación se realiza un análisis de la cartera y del recaudo del impuesto predial, así como las estrategias de promoción de una cultura tributaria, desde la perspectiva de las reglas de juego establecidas por el Estado y desde la perspectiva de la ciudadanía encuestada, para concluir en la regla de juego que prima, para el pago del tributo de predial.

4.1 DESCRIPCIÓN Y ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL IMPUESTO PREDIAL EN SANTIAGO DE CALI (2008 – 2015).

Analizar la cartera morosa y el recaudo del impuesto predial del municipio de Santiago de Cali, permite conocer el comportamiento de los grupos poblacionales de la ciudad frente a la obligación tributaria, aportando elementos para entender más adelante cuales son las reglas de juego que han hecho carrera en el imaginario de los contribuyentes: formales o informales, o cual de las dos pesa más.

4.1.1 El comportamiento de la cartera del Municipio de Santiago de Cali IPU 2008 – 2015.

La cartera del impuesto Predial del municipio de Santiago de Cali a 31 de diciembre de 2015, (informe realizado por la Subdirección de Tesorería de Rentas Municipales y entregado al Concejo Municipal en Oficio Rad. 2016413100267841), muestra un saldo total de cartera de \$1.843.936.074.373. La cartera está conformada por: el tributo que corresponde a cada predio, los intereses de mora, la sobretasa CVC o medio ambiental, la sobretasa Bomberil y/o el Alumbrado Público. Es de resaltar que la participación del impuesto predial, como tal, es del 43% y los intereses de mora, del 43%. Ello significa que del total de la cartera tanto el capital como los intereses tienen la misma participación; lo anterior, se explica porque el interés cobrado por los entes territoriales es la tasa máxima de usura vigente en Colombia a noviembre de 2016 (33% efectivo anual).

En la tabla No. 6, con corte a diciembre 31 de 2015, se detalla la cartera del impuesto predial unificado. En esta se puede observar morosidad del impuesto predial hasta de veinte años atrás, por ejemplo: la cartera del predial de 1995, por todos los conceptos es de \$10.243.349.784; la cartera del 2005 es de \$62.744.127.895 y la del 2015 asciende a \$289.130.316.345. Con base en estos datos, se puede inferir que la cartera del municipio de Santiago de Cali presenta un crecimiento progresivo (Ilustración No.1)

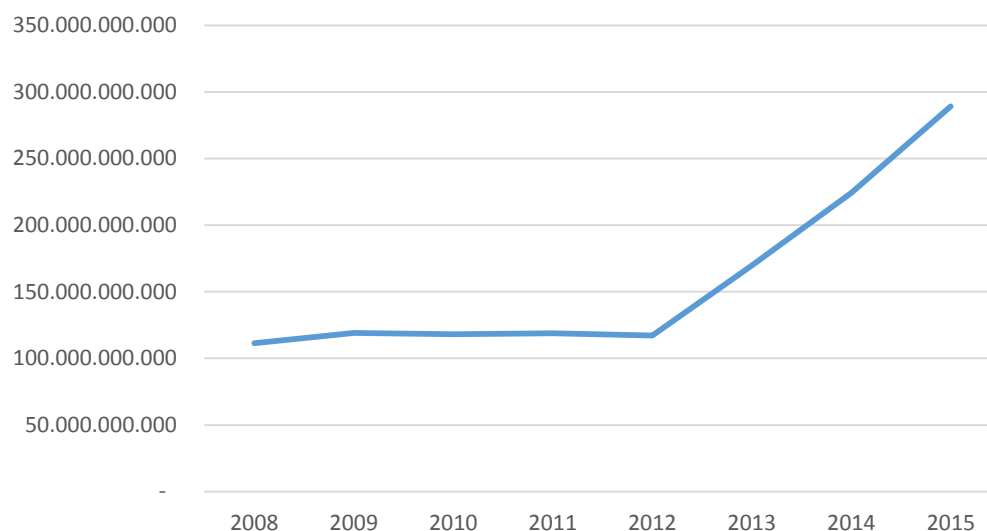


Ilustración 1. Línea de tiempo de la Cartera de Impuesto Predial

Fuente: Subdirección de Tesorería de Rentas. Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Conceptos - Respuesta a la Proposición de Control Político No 041 de 2016. Radicado: 2016-4131-002-67841. Fecha de Corte: 31 de diciembre de 2015.

La cartera del predial, entre el 2008 y el 2012 se sostiene en el 14%. Este comportamiento, en parte se debe a la política tributaria del gobierno de Jorge Iván Ospina que le dio prioridad a la contribución por valorización para la construcción de veintiún Megaobras, dejando de lado la actualización catastral del área urbana que de acuerdo con la normatividad existente se debía haber realizado; no obstante, en el 2010 actualizó la base predial del área rural¹⁵. Adicionalmente, la gestión tributaria respecto del cobro persuasivo y coactivo se encontraba a cargo del operador Sicali y la administración municipal dependía de este tercero para mejorar el recaudo de años vencidos.

¹⁵ En la vigencia 2010 el municipio de Santiago de Cali, a través de SICALI realizó una actualización del área rural del municipio, si bien es cierto el ejercicio de actualizar la base catastral cumplió con los términos de ley y la reglamentación establecida para este procedimiento, la decisión del gobierno en no impactar los avalúos de la zona rural se deja entrever como una política de mitigación del impacto a los bolsillos de los ciudadanos propietarios, ya que en el mismo periodo de gobierno el principal proyecto lo ocupó la Contribución por Valorización, la cual afectaba el mismo grupo poblacional propietarios de inmuebles en el municipio de Cali. Adicional a ello, un incremento en el avalúo y posterior impuesto predial en la zona rural habría agudizado el ruido frente a la carga impositiva local.

Tabla 7
Cartera impuesto Predial Unificado – Detallado por conceptos

Vigencia	CAPITAL				INTERESES DE MORA				OTROS			Total
	Impuesto Predial	CVC medio ambiente	Sobretasa Bomberil	Alumbrado Público	Intereses de mora predial	Interese de mora CVC	Intereses de Mora Sobretasa Bomberil	Intereses de mora Alumbrado Público	Sanciones Cheques Devueltos	Costas Procesales	Valor Factura	
1995	1.277.547.033	187.906.569	-	-	7.135.229.269	1.642.666.913	-	-	-	-	-	10.243.349.784
1996	863.693.500	157.583.858	-	-	4.395.267.869	1.145.468.586	-	-	-	-	-	6.562.013.813
1997	1.445.156.763	243.566.046	-	-	6.827.361.936	1.544.794.490	-	-	-	-	-	10.060.879.235
1998	1.646.282.536	324.391.730	-	-	7.116.726.326	1.987.340.388	-	-	-	-	-	11.074.740.980
1999	2.663.782.683	359.192.129	-	-	10.931.881.017	1.227.929.079	-	-	-	5.690.825	-	15.188.475.733
2000	9.059.349.159	806.133.866	-	-	37.560.865.788	2.872.911.025	2.679	-	-	-	-	50.299.262.517
2001	9.800.681.888	874.610.081	2.445	-	36.831.784.032	2.852.771.621	13.685	-	-	-	-	50.359.863.752
2002	11.630.819.168	1.274.118.390	10.569	-	40.457.291.833	3.949.257.980	226.310	-	197.225.253	-	-	57.508.949.503
2003	11.622.297.260	1.167.109.558	10.939	751.278.979	37.047.247.284	3.252.442.121	1.830.542	2.439.999.099	189.052.105	-	-	56.471.267.887
2004	12.518.466.329	1.298.923.876	11.423	798.873.629	36.423.369.894	3.302.973.333	178.486	2.400.942.905	776.408	-	-	56.744.516.283
2005	15.001.731.589	1.571.164.617	20.512	909.859.431	38.965.362.673	3.805.010.217	11.712.835	2.411.382.818	1.658.308	-	66.224.895	62.744.127.895
2006	21.396.838.763	1.865.290.564	559.687.094	1.105.564.063	52.686.704.995	4.492.345.335	1.358.421.212	2.685.685.575	691.609	-	38.278.790	86.189.508.000
2007	27.196.794.885	2.672.697.339	1.118.949.340	1.365.421.656	58.831.043.397	5.743.965.533	2.827.839.299	2.979.373.955	267.430	-	32.809.630	102.769.162.464
2008	31.963.834.298	3.140.608.285	1.287.792.832	1.439.344.342	61.179.402.343	6.120.803.747	3.419.243.794	2.747.901.988	2.497.816	-	-	111.301.429.445
2009	37.778.912.943	3.681.870.445	1.655.076.917	1.559.384.149	62.094.647.292	6.159.669.845	3.673.593.484	2.570.455.679	5.267.051	-	-	119.178.877.805
2010	42.263.426.806	4.297.314.998	1.902.712.107	1.567.958.391	56.917.728.559	5.858.723.565	3.153.042.881	2.110.660.533	2.229.373	2.109.986	-	118.075.907.199
2011	48.380.260.811	5.039.274.438	1.917.712.413	1.622.711.954	52.208.860.660	5.436.535.950	2.325.901.395	1.763.881.198	135.779.379	2.543.369	-	118.833.461.567
2012	54.956.012.693	5.959.023.888	1.985.383.006	1.719.697.211	44.586.588.449	4.880.292.685	1.587.027.865	1.407.449.127	12.740	2.815.000	-	117.084.302.664
2013	90.994.187.821	9.700.228.899	3.243.369.144	3.327.715.677	52.977.955.183	5.633.119.489	1.865.649.352	2.039.373.654	1.594.920	-	-	169.783.194.139
2014	137.683.915.117	14.006.855.237	4.967.461.492	4.692.492.020	53.730.840.222	5.495.781.015	1.943.537.687	1.811.584.573	-	-	-	224.332.467.363
2015	217.800.737.049	22.420.328.786	7.814.646.075	6.556.285.454	29.525.586.789	3.336.743.934	1.006.419.787	669.568.471	-	-	-	289.130.316.345
TOTAL	787.944.729.094	81.048.193.599	26.452.846.308	27.416.586.956	788.431.745.810	80.741.546.851	23.174.641.293	28.038.259.575	537.052.392	13.159.180	137.313.315	1.843.936.074.373

Fuente: SGFT – SAP. Subdirección de Tesorería de Rentas. Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Conceptos -Anexo No. 2 Respuesta a la Proposición de Control Político No 041 de 2016. Radicado: 2016-4131-002-67841. Fecha de Corte: 31 de diciembre de 2015

En el cuatrienio 2012 - 2015 se evidenció un crecimiento explosivo de la cartera: el año 2013 respecto del 2012 aumentó 36 mil millones (66%), del 2013 al 2014 alcanza 46 mil millones (51%) y al cierre del 2015, 80 mil millones (58%) con respecto del año anterior. Ahora bien, el panorama crítico de la cartera en este periodo tiene algunas explicaciones:

Primero, la actualización catastral. Al retomar, el gobierno local, la autonomía tributaria en el 2012, una de las primeras acciones implementadas fue actualizar la base catastral de acuerdo con la normatividad vigente.¹⁶ El censo inmobiliario¹⁷ que realizó la Subdirección de Catastro Municipal tenía por objetivo identificar los cambios en el uso de la tierra y en las construcciones existentes, e incorporar a la base catastral los nuevos predios. Lo anterior generó el incremento del avalúo de cada predio y con ello el valor del impuesto, debido a que la base catastral es el insumo principal para la liquidación del impuesto predial, y al tenerla actualizada, por ende, aumentaba el valor del avalúo y el monto del impuesto. Ahora bien, todo este movimiento hizo que la cartera aumentara porque el incremento en el impuesto desincentivó el pago de los contribuyentes, y este comportamiento infló la cartera.

Es importante resaltar, que el gobierno de Rodrigo Guerrero resolvió matizar el impacto de la actualización de los avalúos en los contribuyentes¹⁸, mediante la aplicación, en las

¹⁶ Ley 14 de 1983, Decreto Nacional 3496 de 1983, Ley 44 de 1990, Ley 1450 de 2011- Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, en donde se indica que los municipios con catastros autónomos (Bogotá, Medellín y Cali) deben realizar las actualizaciones catastrales cada 5 años.

¹⁷ La Actualización Catastral o el Censo Inmobiliario tiene por objeto actualizar la información jurídica, física y económica de los inmuebles públicos y privados de los municipios.

¹⁸ Aprobación en el Concejo Municipal el Acuerdo 338 de 2012 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo No. 321 de 2011 se dan unas facultades pro-tempore al Señor alcalde y se dictan otras disposiciones” en donde el artículo primero reguló el “Limite del Impuesto Predial Unificado” para los usos residencial y no residencial dependiendo del avalúo catastral de la vigencia inmediatamente anterior.

facturas, del “límite predial”, el cual tenía por objetivo cobrar el impuesto de manera progresiva; es decir, la liquidación y el cobro del impuesto no se realizaba sobre el 100% del avalúo actualizado, sino que se liquidó sobre un porcentaje menor de acuerdo con el uso del suelo y de acuerdo con unos rangos establecidos con base en el avalúo anterior. Sin embargo, la afectación de todas maneras se dio y un gran número de contribuyentes no realizaron el pago de manera oportuna. Lo anterior se evidencia en la tabla No. 8.

Tabla 8

Variación de la cartera del capital del Impuesto Predial un año respecto del anterior del municipio de Santiago de Cali 2008- 2015

Vigencia	Capital Impuesto Predial	Variación
2008	31.963.834.298	
2009	37.778.912.943	18%
2010	42.263.426.806	12%
2011	48.380.260.811	14%
2012	54.956.012.693	14%
2013	90.994.187.821	66%
2014	137.683.915.117	51%
2015	217.800.737.049	58%

Fuente: Datos SGFT – SAP. Subdirección de Tesorería de Rentas. Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Conceptos. Corte 31 de diciembre de 2015.
Construcción de la Tabla: Elaboración Propia.

Segundo. Transición y retoma de la gestión tributaria. En el marco de la recuperación de la soberanía tributaria, la administración municipal retoma todas las actividades propias de esta función. Es así como la Subdirección de Tesorería Municipal que es la responsable de realizar el cobro persuasivo y coactivo a los contribuyentes morosos y se encarga de recoger los expedientes de los contribuyentes morosos, que en el momento de la transición

de Sicali a la Administración Municipal, fueron entregados de manera parcial.¹⁹ Inconvenientes como: desorden en el archivo de los expedientes, el no cumplimiento de la Ley de Archivo²⁰, la entrega incompleta de los expedientes y la falta de información son las razones que dificultaron que la Tesorería Municipal asumiera con efectividad el trabajo de reducir el tamaño de la morosidad.

En ese orden de ideas, parece que el aumento gradual en los avalúos de los predios de la ciudad hubiese tenido un impacto negativo en el bolsillo de los contribuyentes, afectando el pago oportuno del impuesto predial. Así pues, el hecho de que se pongan en marcha las reglas de juego establecidas, como es en este caso la actualización catastral, no significa, necesariamente, que los responsables de cumplir su parte se comprometan con ellas. En este caso, los propietarios de bienes inmuebles de la ciudad de Cali muestran cómo es su reacción frente al comportamiento del agente que implementa las reglas de juego o la institucionalidad. Con base en ello se puede inferir que, si bien el institucionalismo nos garantiza un juego eficiente, los jugadores (los propietarios de los predios) hacen uso de la teoría de elección racional, generando una desviación de la teoría institucional, que busca el cumplimiento de la norma.

Es momento entonces, de recordar que las instituciones como reglas de juego son creadas por el ser humano, y este es el mismo que las implementa; por lo tanto, la

¹⁹ La entrega de los expedientes de los contribuyentes por parte de Sicali a la Administración Municipal no se realizó al cien por ciento, esto llevo incluso a que el Municipio interpusiera una demanda penal en el año 2013 al operado Sicali, que a la fecha (noviembre 2017) no se ha resuelto.

²⁰ Ley 594 del 2000: por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivo y se dictan otras disposiciones. Esta Ley ha sido reglamentada por los Decretos Nacionales: 4124 del 2004 y 1100 del 2014.

institucionalidad puede verse afectada por las decisiones individuales y jugar a una lógica de costo beneficio individual, dejando de lado el beneficio común.

Por ello, este proyecto de investigación en la encuesta realizado pregunta a los encuestados las prioridades de los contribuyentes, que no necesariamente es el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado; en este caso el pago del impuesto predial.

Por otro lado, en la tabla No. 9 en donde se muestra la cartera del impuesto predial por comunas, se observa cómo al 31 de diciembre de 2015, las comunas 2, 17 y 19 son las que presentan el mayor acumulado de cartera desde el 2008. Una de las razones por la cual estas comunas son las que presentan mayor valor de cartera tiene que ver con que son las comunas que tienen el mayor número de predios en la ciudad: 69.978, 84.119 (Subdirección de Catastro DAHM, 2013) y 56.816 (Subdirección de Catastro - DAHM, 2014) respectivamente. Estas comunas sean las que mayor número de predios tienen y el grueso de la cartera se concentra en ellas, a pesar de que la mayoría de los barrios que las componen son de estratos 4 y 5; también es en donde se concentra el mayor número de centros comerciales, y establecimientos de comercio, infraestructura de bienes públicos, colegios, clínicas, hospitales y lotes sin urbanizar.

Tabla 9.

Caracterización de la Cartera del Impuesto Predial por Comunas y Corregimientos

COMUNAS - CORREGIMIENTOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
1	2.455.157.334	2.359.879.350	2.375.077.052	2.378.773.767	2.328.139.269	2.697.917.608	3.534.142.190	4.456.136.095	22.585.222.665
2	17.330.078.684	18.364.776.217	18.521.300.316	18.928.829.705	18.683.405.080	33.345.935.327	37.586.947.415	39.605.042.649	202.366.315.393
3	4.963.524.181	5.350.200.823	5.421.284.341	5.371.980.157	5.197.858.226	7.495.555.906	9.913.317.004	14.102.164.803	57.815.885.441
4	3.455.029.258	3.634.150.179	3.798.279.066	3.575.975.484	3.159.828.047	6.281.628.205	7.167.885.663	8.421.270.086	39.494.045.988
5	3.829.423.685	4.090.825.921	4.084.126.787	4.073.282.503	3.974.639.708	5.091.313.793	8.610.480.129	11.514.560.784	45.268.653.310
6	8.271.361.062	8.349.056.922	8.635.575.270	8.251.076.122	7.567.842.271	7.624.379.502	11.074.488.647	11.154.666.242	70.928.446.038
7	2.969.454.791	3.305.960.940	3.281.993.617	3.239.271.762	3.044.732.872	4.744.368.727	6.456.230.628	9.213.439.298	36.255.452.635
8	2.567.132.881	3.010.297.486	3.379.602.457	3.672.516.190	3.616.585.408	4.605.821.049	6.421.039.180	8.787.526.848	36.060.521.499
9	2.176.519.453	2.442.779.589	2.805.885.376	2.817.976.860	2.891.699.057	3.576.969.567	5.136.343.686	6.763.105.285	28.611.278.873
10	3.354.756.911	3.915.380.530	4.146.382.631	3.946.526.483	3.900.493.894	4.830.407.269	7.210.263.813	9.573.486.925	40.877.698.456
11	3.428.464.720	3.699.308.371	3.645.671.097	3.902.245.381	3.652.964.898	4.210.948.540	5.664.833.531	6.942.933.558	35.147.370.096
12	1.481.212.556	1.569.231.472	1.822.126.136	1.887.859.687	1.756.526.822	1.961.773.541	2.452.504.674	3.088.284.408	16.019.519.296
13	4.369.797.636	5.200.729.218	5.058.727.253	4.822.829.697	4.435.224.051	4.557.320.457	7.543.020.590	7.336.855.418	43.324.504.320
14	2.433.452.736	2.673.619.677	2.704.965.431	2.687.353.082	2.525.118.120	2.786.662.420	3.149.362.557	3.989.772.846	22.950.306.869
15	1.603.150.819	1.756.316.124	2.206.334.806	2.251.603.215	2.107.284.827	2.287.742.010	2.842.446.606	3.676.589.180	18.731.467.587
16	2.542.831.675	2.869.181.957	2.924.360.558	3.034.934.747	3.057.032.933	3.074.406.853	4.349.173.819	5.829.406.443	27.681.328.985
17	15.801.852.494	16.512.034.774	12.536.015.362	12.795.234.310	13.419.676.700	28.113.478.644	31.194.633.397	48.765.031.264	179.137.956.945
18	2.273.316.884	2.055.438.261	2.060.680.915	2.215.068.670	2.473.783.989	3.543.906.866	6.105.226.044	8.406.418.546	29.133.840.175
19	10.568.440.495	11.554.382.094	12.166.124.983	13.038.064.312	13.049.868.965	17.417.067.963	24.219.411.916	35.033.593.058	137.046.953.786
20	1.524.625.341	1.601.732.331	1.623.058.336	1.538.395.810	1.401.589.859	1.443.923.839	1.184.867.632	1.454.682.350	11.772.875.498
21	5.068.337.822	5.196.465.439	4.971.944.813	4.910.217.996	4.284.627.918	4.130.102.160	5.402.549.563	7.842.550.049	41.806.795.760
22	4.846.259.602	5.702.182.668	6.041.167.887	5.846.424.609	6.376.043.468	8.932.494.042	19.753.732.466	25.321.253.811	82.819.558.553
51-NAVARRO	51.870.699	53.827.512	54.013.239	153.437.568	169.186.722	275.282.128	570.948.949	380.760.627	1.709.327.444
52ELHORMIGUERO	685.924.538	656.461.244	624.384.898	386.033.401	466.069.196	944.304.937	1.260.641.872	1.368.969.348	6.392.789.434
53-PANCE	374.159.029	384.539.937	418.601.053	621.774.792	775.254.330	1.031.248.925	1.120.166.165	1.316.063.113	6.041.807.344
54-LA BUITRERA	262.399.700	301.471.901	311.767.698	708.315.846	965.005.275	2.165.095.009	2.192.337.506	2.224.621.657	9.131.014.592
55.VILLACARMELO	29.294.972	33.433.453	34.845.709	79.862.666	90.436.922	99.554.345	88.328.772	92.514.291	548.271.130
56-LOS ANDES	197.834.453	217.127.149	209.559.011	233.804.521	277.214.057	411.763.234	399.493.111	388.886.732	2.335.682.268
57-PICHIND~	11.097.500	13.604.803	22.343.367	33.203.730	42.238.651	54.435.153	41.722.026	54.368.958	273.014.188
58-LALEONERA	12.340.494	12.612.789	19.825.509	42.640.798	55.137.167	75.555.717	62.982.140	62.146.593	343.241.207
59-FEUOIA	42.615.275	49.059.446	55.556.069	75.622.284	75.274.535	102.955.437	94.529.904	102.438.698	598.051.648
60-ELSALADITO	66.215.979	68.834.614	69.776.623	91.005.206	107.363.636	140.847.913	138.398.366	130.237.184	812.679.521
61- LA ELVIRA	655.368.508	630.370.848	586.536.038	80.314.785	91.021.733	124.494.342	123.677.528	124.171.840	2.415.955.622
62-LA CASTILLA	17.869.965	19.607.694	20.943.771	52.069.008	56233075	73.434.782	73.278.961	74.088.470	387.525.726
63-LA PAZ	9.192.223	10.953.202	11.704.626	23.826.084	26.424.879	32.927.496	33.033.676	34.446.502	182.508.688
64-MONTEBELLO	502.156.038	483.112.004	453.852.454	125.457.307	139.479.643	181.214.738	143.867.285	145.949.327	2.175.088.796
65-GOLONDRINAS	85.404.240	95.333.759	89.888.497	139.568.642	144.314.639	175.962.818	153.123.445	256.913.903	1.140.509.943
(en BLANCO)	983.504.812	934.597.107	881.624.147	800.084.380	698.681.822	1.139.992.877	863.036.507	1.094.969.156	7.396.490.808
TOTAL	111.301.429.445	119.178.877.805	118.075.907.199	118.833.461.567	117.084.302.664	169.783.194.139	224.332.467.363	289.130.316.345	1.267.719.956.527

Fuente: SGFT – SAP. Subdirección de Tesorería de Rentas. Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Conceptos -Anexo No. 2 Respuesta a la Proposición de Control Político No 041 de 2016. Radicado: 2016-4131-002-67841. Fecha de Corte: 31 de diciembre de 2015. Valores Corrientes.

La caracterización de la cartera de los predios de uso residencial por estratos muestra cómo entre el 2012 y el 2015 el estrato 3 es el que mayor reporte de cartera presenta, seguido del 5 y del estrato 4, como se puede observar en la Tabla No. 11. Es probable que en el estrato 3 la cartera se deba a la capacidad de pago de sus propietarios. Y en los otros estratos, los predios son menores en número, pero el avalúo y el impuesto de los mismos es más alto. En cuanto a usos el que mayor cartera presenta en el mismo rango de tiempo, son los lotes en zona urbana especialmente los predios categorizados con la actividad 16 como “lote urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados”, o mal llamados “lotes de engorde” que sostienen, a través del período una cartera alta. Estos predios tienen la tarifa más alta para la liquidación del impuesto predial que es la de 33 X 1.000 (Departamento Administrativo de Hacienda Municipal , 2011, pág. 8) y se tiene la percepción de que sus propietarios sólo pagan sus obligaciones tributarias cuando desarrollan el predio. Otros que inciden en la cartera son los dueños de predios industriales y comerciales. Las razones que podrían incidir en ese comportamiento estarían dadas por una cultura tributaria propia de la evasión y de la elusión. La primera es un comportamiento ilícito que busca evitar el pago del impuesto; lleva aparejada una serie de consecuencias jurídicas. La elusión, si bien no implica transgredir la legislación tributaria, es una acción que persigue evitar o minimizar el pago del impuesto. En este caso concreto podría ser los Papayazos tributarios que se ofrecen periódicamente a quienes se encuentran en mora, reduciéndoles, significativamente los intereses y brindándoles condiciones cómodas de pago, por cuotas u otras alternativas.

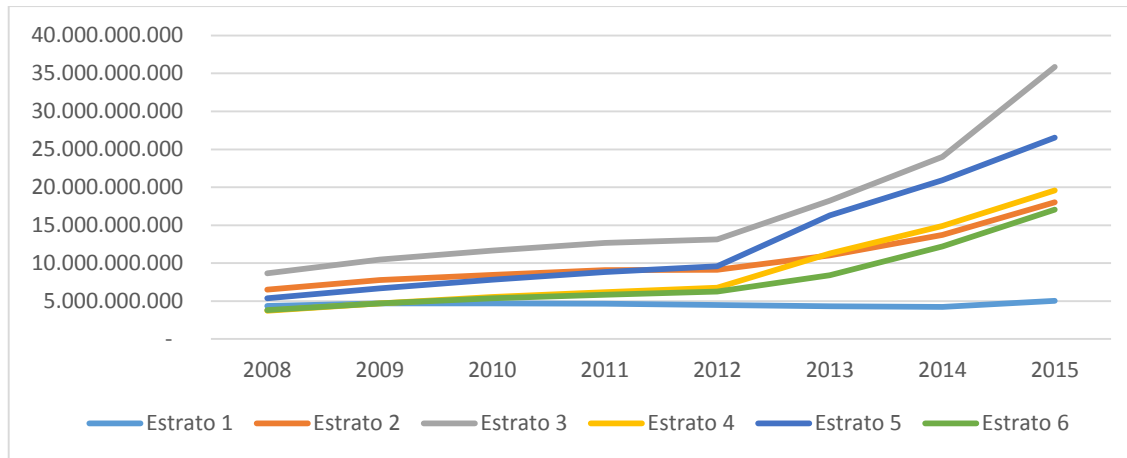


Ilustración 2.

Cartera Impuesto Predial Unificado – Uso Residencial según Estratificación

Fuente: SGFT – SAP. Subdirección de Tesorería de Rentas. Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Conceptos -Anexo No. 2 Respuesta a la Proposición de Control Político No 041 de 2016. Radicado: 2016-4131-002-67841. Fecha de Corte: 31 de diciembre de 2015. Valores Corrientes.

4.1.2. - El comportamiento del recaudo en el municipio de Santiago de Cali: IPU 2008 - 2015

El recaudo del impuesto predial en el municipio de Santiago de Cali presenta dinámicas diferentes al comparar los dos cuatrienios 2008–2011 y 2012-2015, correspondientes a dos periodos de gobierno y a diferentes estrategias empleadas para aumentar el recaudo,

Tabla 10

Recaudo Histórico Impuesto Predial 2008 – 2015

DETALLE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Predial	186.727	202.991	207.074	209.506	213.187	302.970	330.952	417.057
Intereses y Recargo Predial	16.770	16.483	15.731	20.877	23.003	38.686	33.397	45.007
Sobretasa Ambiental	24.842	27.486	27.872	28.129	28.682	41.140	41.640	53.349
Intereses y Recargo Sobretasa Ambiental	1.909	2.586	2.530	2.751	3.029	5.476	4.955	6.536
Sobretasa Bomberil	6.703	7.679	7.905	8.156	8.316	13.092	13.019	16.408
Intereses y Recargo Sobretasa Bomberil	190	374	410	492	635	5.167	3.458	2.949
Impuesto de Alumbrado Publico	1.482	1.512	1.274	1.271	1.156	2.393	2.849	2.959
Intereses y Recargo Alumbrado Publico	199	176	170	147	123	354	286	467
TOTAL GRUPO PREDIAL	238.822	259.288	262.966	271.328	278.131	409.278	430.556	544.733
Diferencia		23.465	3.679	8.362	6.802	131.147	21.278	114.177
Crecimiento		9,83	1,42	3,18	2,51	47,15	5,20	26,52

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo – Subdirección de Finanzas Públicas Cifras: En millones de pesos. Valores Constantes

Tabla 11.

Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Usos y Actividades Vigencias 2008-2015

ACT.	DESCRIPCIÓN	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Uso Residencial								
						ZONA URBANA			
	Estrato 1	4.373.027.627	4.682.312.823	4.693.655.990	4.670.182.086	4.474.179.004	4.307.063.650	4.235.555.497	5.017.167.369
	Estrato 2	6.533.781.301	7.771.571.432	8.461.984.915	9.074.752.138	9.110.948.784	11.044.691.503	13.722.338.351	18.007.255.124
1	Estrato 3	8.661.658.412	10.457.731.353	11.643.963.744	12.675.958.261	13.119.261.339	18.238.320.009	24.011.334.735	35.861.966.715
	Estrato 4	3.743.653.497	4.712.790.528	5.533.405.971	6.184.313.282	6.785.168.843	11.265.368.380	14.893.366.198	19.606.375.211
	Estrato 5	5.382.598.478	6.702.946.745	7.816.450.937	8.853.678.988	9.583.320.792	16.287.390.379	20.954.688.914	26.561.026.854
	Estrato 6	3.820.901.269	4.699.980.155	5.372.902.781	5.848.579.311	6.270.378.678	8.410.641.834	12.221.299.950	17.050.887.505
2	Uso Industrial y/o Comercial	8.890.497.419	10.857.883.963	12.408.374.031	12.801.343.178	13.451.222.470	20.584.742.342	28.381.671.954	40.269.887.496
3	Uso Salud - Institucional o Privado	1.841.622.457	1.877.691.878	1.390.048.949	1.944.254.773	1.963.746.206	2.046.555.130	2.391.416.319	3.461.504.417
4	Uso Cívico - Institucional o Privado	7.819.339.018	8.331.187.314	8.261.253.379	8.631.793.409	6.991.718.659	9.721.443.300	10.338.724.221	17.003.467.756
5	Uso Recreacional - Institucional o Privado	528.451.842	526.671.370	493.885.401	463.459.354	464.016.980	2.533.601.816	2.176.509.294	5.322.144.469
	Uso Recreacional - Institucional o Privado					ZONA RURAL			
6	Pequeña propiedad rural (entre 0H -1500 m2)	646.503.126	627.542.601	592.031.320	283.698.254	336.558.154	483.404.367	698.352.682	469.589.274
7	Propiedad Rural (0 H - 1501 m2 - 4H 9999 m2)	1.533.901.182	1.507.369.956	1.425.650.493	1.354.672.982	1.527.208.297	2.099.277.592	2.131.986.459	1.896.881.259
8	Rural Agropecuaria (igual o superior a 5 H)	211.478.176	260.885.996	274.237.833	553.304.413	634.448.655	795.365.187	696.642.288	788.287.805
9	Recreacionales, Condominios y Casas Fincas	279.314.861	321.398.659	349.797.100	538.652.703	771.219.516	1.614.432.936	1.673.125.653	1.989.169.340
10	Comercial – Industrial	109.881.118	112.465.247	124.772.256	318.190.439	421.135.677	774.821.521	716.079.797	784.726.513
11	Hoteles y Similares	30.319.039	29.030.876	26.501.607	42.779.231	43.139.434	93.325.597	135.048.472	172.500.003
12	Moteles, Amoblados, Aparta Hotel y Residencias	-	-	-	-	-	-	-	916.400
	Uso Cívico - Institucional o Privado								
14	Educativos, Cívicos, Culturales y religiosos, Salud Suelo Suburbano	46.480.919	45.970.495	44.291.365	117.097.423	151.869.947	320.222.113	326.783.763	388.437.245
						LOTES EN ZONA URBANA			
15	Lotes especiales o no urbanizables	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Lotes Urbanos no edificados y urbanizables no urbanizados	50.274.136.539	50.043.233.173	45.105.552.749	41.763.175.998	38.402.414.778	54.623.247.073	79.918.016.706	91.594.906.262
17	Lote con licencia urbanística vigente y en proceso de construcción	-	-	-	-	4.445.528	-	-	-
	Sin Identificación	6.573.883.165	5.610.213.241	4.057.146.378	2.713.575.344	2.577.900.923	4.539.279.410	4.709.526.110	2.883.219.328
	TOTAL	111.301.429.445	119.178.877.805	118.075.907.199	118.833.461.567	117.084.302.664	169.783.194.139	224.332.467.363	289.130.316.345

Fuente: SGFT – SAP. Subdirección de Tesorería de Rentas. Cartera Impuesto Predial Unificado – Detallado por Conceptos -Anexo No. 2 Respuesta a la Proposición de Control Político No 041 de 2016. Radicado: 2016-4131-002-67841. Fecha de Corte: 31 de diciembre de 2015. Valores Corrientes

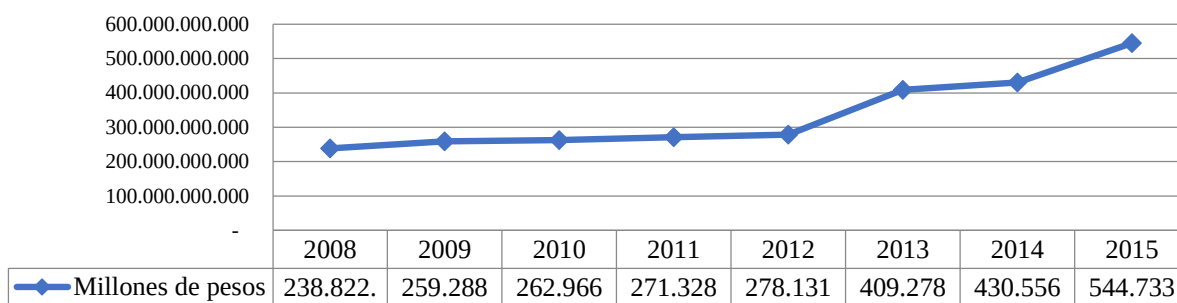


Ilustración 3. Recaudo Grupo Predial 2008 – 2015

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo – Subdirección de Finanzas Públicas Cifras: En millones de pesos. Valores Constantes.

Entre el 2008 y 2011, la gestión tributaria era realizada por el operador Unión Temporal Sicali²¹. En ese periodo el crecimiento del recaudo de este impuesto fue muy débil; se pasó de recaudar 238.882 millones en la vigencia del 2008 a recaudar 271.328 en la vigencia del 2011, un aumento de solo el 14% correspondiente a \$32.446 millones. Adicionalmente, el crecimiento del 2010 frente al 2009 es uno de los más bajos del periodo de estudio con una variación del 1.42%. Ténganse en cuenta que, tal y como se mencionó anteriormente, también fue el periodo en el cual la cartera sostuvo su crecimiento.

Un cambio significativo se evidenció en el cuatrienio 2012 – 2015; de un recaudo en 2012 de 278.131 millones se logra cerrar el cuatrienio en 2015 con un recaudo de 544.733 millones. Una diferencia que alcanza los 266.602 millones de pesos en cuatro años y un crecimiento en el mismo periodo del 96%, que se debe a varias explicaciones como: recuperación de la soberanía tributaria²², implementación de la actualización catastral y fortalecimiento de la gestión de

²¹ La Administración Municipal a partir del año 2005 firmó contrato con la Unión Temporal Sicali en donde se le delegaron funciones indelegables de la Administración municipal a cargo un tercero como lo es la “gestión y administración tributaria” (Apoyo al cobro coactivo, Actualización Catastral, Atención al Contribuyente, Cobro Persuasivo, Labores de Fiscalización y Planeación tributaria entre otros).

²² La soberanía tributaria se refiere cuando el municipio de Santiago de Cali recupera la gestión tributaria de los impuestos municipales, la cual el alcalde de turno en el año 2005 le entregó a un tercero. Y solo es en octubre de 2012 que se da la terminación unilateral de dicho contrato.

tributaria, empleando estrategias como el Papayazo.

Para explicar la dinámica del recaudo del predial se cuenta con la información suministrada por la Subdirección de la Tesorería de Rentas²³, en donde se muestra el comportamiento del recaudo histórico por grupos socioeconómicos y por comuna y corregimiento, con base en el número de predios que realizaron pagos en dichas vigencias. En ese sentido es importante aclarar que la información entregada entre el 2008 y el 2012 se analizará con el total, dado que en la tabla se muestra una fila denominada “predios sin identificar” los cuales representan más del 50% de los predios que no fueron categorizados por estrato socioeconómico o comuna. Lo anterior, debido a que dicha información era administrada por la Unión Temporal Sicali y existen inconsistencias y vacíos en el traspaso de información al municipio. Así pues, con el detalle de la categorización de los predios que pagaron en las vigencias 2013 - 2014 y 2015 se pudo determinar la participación de estos predios en el total de predios que realizaron pagos, aclarando que para estos años la administración municipal ya ostentaba de nuevo la soberanía tributaria.

Tabla 12

Recaudo Predial - Cantidad de Predios que pagaron en las Vigencias 2008 – 2015

USO/ ACTIVIDAD ECONOMICA	VIGENCIAS										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	% Participació	2014	% Participació	2015	% Participación
Estrato 1	13.420	13.630	11.918	12.008	8.865	37.403	8,98%	37.163	8,56%	39.465	8,35%
Estrato 2	27.882	26.820	25.234	24.390	22.626	73.295	17,59%	76.832	17,69%	81.167	17,18%
Estrato 3	41.345	40.936	38.331	36.672	37.421	106.439	25,54%	111.298	25,63%	115.622	24,47%
Estrato 4	18.739	19.693	19.244	18.684	20.317	59.645	14,31%	65.167	15,00%	71.906	15,22%
Estrato 5	16.220	17.470	16.848	16.369	16.947	60.936	14,62%	63.733	14,67%	66.058	13,98%
Estrato 6	5.815	6.952	6.796	6.959	7.641	26.296	6,31%	28.827	6,64%	31.672	6,70%
Estrato indefinido	-	-	-	-	-	470	0,11%	945	0,22%	1	0,00%
Lote	1.628	1.662	1.776	1.917	1.847	4.748	1,14%	4.434	1,02%	4.664	0,99%
Lote cementerio	-	-	-	-	-	535	0,13%	348	0,08%	-	0,00%
No residencial	14.094	15.194	14.571	14.256	14.869	35.680	8,56%	35.205	8,11%	45.865	9,71%
Subtotal Urbano	139.143	142.357	134.718	131.255	130.533	405.447	97,30%	423.952	97,61%	456.420	96,61%
Subtotal Rural	4.246	4.018	4.625	4.929	4.284	11.262	2,70%	10.359	2,39%	13.473	2,85%
Sin identificar	240.193	242.708	244.493	246.052	267.355	-	-	-	-	2.548	0,54%
Total	383.582	389.083	383.836	382.236	402.172	416.709	100%	434.311	100%	472.441	100%
Diferencia		5.501	-	5.247	-	1.600		17.602		38.130	
Crecimiento		1.43%		-1.35%		-0.42%		5.22%		3.61%	
								4.22%		8.78%	

Fuente: UT SiCali, reporte pagos predial para las vigencias 2008 – 2012.

SGFT- SAP, Sistemas de Hacienda, Reportes recaudo para las vigencias 2013 y 2014.

Porcentaje de Participación, Diferencia y Crecimiento – Elaboración Propia. Valores Constantes.

²³ Oficio de la Subdirección de Tesorería de Rentas Radicado Numero: No. 20154131301166951

En ese orden de ideas, se preguntó a la Administración por el número de predios que pagaron en cada vigencia, con el objetivo de identificar si este disminuía o aumentaba. Es así, como para el cuatrienio 2008–2011 no se advierte un crecimiento significativo; por el contrario, entre el 2010 y el 2011 se evidencia una caída del -1.35% y -0.42 % en el número de predios que realizaron algún pago en cada vigencia. En el año 2009 se experimenta un aumento, aunque poco significativo: el 1.43% correspondiente a 5.501 predios adicionales. Este comportamiento es consistente de acuerdo con el análisis del recaudo en pesos, ya que el crecimiento del recaudo en los años 2010 y 2011 solo muestra un crecimiento del 1,42% y 3.18% respectivamente. Lo anterior, se puede atribuir a la imposición hecha por la administración de Jorge Iván Ospina en el año 2009 con la Contribución por Valorización denominada “21 Megaobras” aprobada mediante Acuerdo No. 0241 de 2008 y modificada por el Acuerdo 0261 de 2009²⁴. Esta nueva contribución generó resistencia en algunos sectores de la ciudad ya que los propietarios, además de pagar el impuesto predial, debían asumir otro cobro como lo fue la contribución por valorización. Adicionalmente, la gestión tributaria dependía de un tercero y el proceso de la actualización catastral quedó rezagado ya que ésta no se realizó en los tiempos establecidos por la ley; por ejemplo, la actualización de ocho comunas se debía realizar en el 2009 y al terminar el contrato con SICALI en octubre del año 2012, esa obligación contractual no se cumplió²⁵.

²⁴ Las 21 Megaobras: “Son un conjunto de obras que se aprobaron en el año 2008 para la construcción de proyectos de infraestructura en procura de mejorar las condiciones de movilidad y la calidad del espacio público en la ciudad. Fueron descritas en un listado de 21 proyectos, de los cuales varios de ellos están disgregados en varios frentes de obra”. “El estatuto de Valorización vigente desde 1966 permite que una Administración decrete la ejecución de obras de interés general y que estas se financien con la contribución obligatoria de la ciudadanía. Los Acuerdos Municipales 241 de 2008, 261 de 2009 y 297 de 2010, autorizados por el Honorable Concejo Municipal aprobaron la ejecución de las 21 Megaobras.” (Personería de Santiago de Cali, 2015)

²⁵ El Contrato No.DAHM-GAA-015-05 de febrero 11 de 2005, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la UT SI CALI, el cual dispone lo siguiente: “*EL CONTRATISTA se obliga para con el CONTRATANTE a llevar a cabo todas las actividades operativas que arrojen como insumo final la actualización y formación catastral, de conformidad con las normas legales vigentes, y aquellas que la modifiquen, Manuales de Reconocimiento Predial y a la metodología para la definición de avalúos de zonas homogéneas área urbana, comprendiendo las siguientes actividades y/o productos 1. Identificación de cada uno de los predios 2. Ubicación y numeración del predio dentro*

Tabla 13
Estadísticas de Actualización Catastral por Comunas

Comunas	Última Actualización	Vigencia
02,04,12,13,15,17,(22)*, 18 y 20	2004	2005
03, 05, 06, 07, 08, 09, 10 y 19	2006	2007
01, 11, 14, 16 y 21	2007	2008

Nota * La comuna 17 incluye la comuna 22.
Fuente: Subdirección de Catastro Municipal – DAHM

Así las cosas, el municipio de Santiago de Cali al 2012 no tenía actualizada su Base Catastral; por lo tanto, la liquidación del impuesto predial se realizaba con una información desactualizada, lo cual evidencia una gestión tributaria pobre entre el 2008 y el 2011; en consecuencia, el municipio dejó de percibir recursos propios, por concepto de este tributo, estimados en “318 mil millones al 2012” (Subdirección de Finanzas Públicas - DAHM, 2012) (2012: año en que se realizó la actualización catastral de las comunas 2, 4 y 17, cuyo avalúo comenzó a regir en el 2013).

Tabla 14.
Ingreso no percibido debido a los valores catastrales no incorporados

Vigencia	Valor catastral Real ^{1,2}	Valor catastral potencial ³	Diferencia (Valor no incorporado)	Ingreso no percibido ⁴
2010	23.167	33.272	10.105	58
2011	23.862	34.270	10.408	104
2012	24.578	44.958	20.380	156
Total	71.607	112.500	40.893	318

de la carta catastral municipal. 3. Diligenciamiento de la ficha predial la cual constituye el acta de identificación predial debidamente fechada y firmada por el funcionario catastral. 4. Determinación de las zonas homogéneas físicas y estudio del mercado inmobiliario para determinar el valor de los terrenos y edificaciones. 5. Liquidación del avalúo catastral en cada predio. 6. Plano o croquis del predio con indicación de sus colindantes 7. Elaboración de los documentos gráficos, estadísticos listas de propietarios o poseedores. 8. Proyecto de resolución que ordena la inscripción de los predios que han sido firmados con indicación de su vigencia.” (Subrayado fuera de texto)

En este mismo sentido el parágrafo de la misma cláusula reza lo siguiente:

“PARAGRAFO I: El proponente deberá actualizar el censo catastral por lo menos una vez cada cinco años en su integridad, es decir en toda la jurisdicción del Municipio, iniciando en el primer año del contrato con 300.000 predios correspondientes a 13 comunas 1,3,5,6,7,8,9,10,11,14,16,19 y 21 conforme lo establece la reglamentación del IGAC. Para los años subsiguientes se deberá realizar sobre la totalidad de los predios que existen o estén en formación en el Municipio de Santiago de Cali.

Fuente: Subdirección de Catastro. (Subdirección de Finanzas Públicas - DAHM, 2012)

NOTAS:(1) Incluye zonas rurales, que no son impactadas por valores sin incorporar;

(2) Estimado partiendo de valor de 2012 y aumentos permitidos por CONPES en años anteriores;

(3) Estimado partiendo de valor potencial estimado actual, llevando el valor catastral a 70% del valor comercial, e inflación inmobiliaria para Cali según DANE en años anteriores;

(4) Asume tasa de 1% sobre el valor catastral para el impuesto predial (tasa moda ya que es la tasa para estrato 3), con aumento tope anual 50% del recaudo sobre cada predio, según experiencias históricas de aplicación de las actualizaciones catastrales en municipios de Colombia.

Otra fue la dinámica del recaudo del predial entre el 2012 y el 2015. Durante ese período se realiza la actualización catastral de todo el municipio y el recaudo aumenta del 2012 al 2013 un 47% correspondiente a \$131.147 millones de pesos. Asimismo, aumentó el número de predios que realizaron pago en la vigencia 2013; el aumento fue del 3,61% correspondiente a 14.537 predios adicionales en comparación con el 2012, y 34.473 predios adicionales a los que realizaron pago en 2011. Este crecimiento sostenido se dio gracias a dos estrategias importantes que implementó el Departamento Administrativo de Hacienda. La primera relacionada con la actualización catastral de las comunas 2, 4 y 17 realizada en 2012, una vez se recupera la autonomía tributaria y que se comienza a aplicar en 2013. La otra estrategia de acuerdo con la normatividad nacional y el Acuerdo No.0346 de julio de 2013 consistió en la implementación de alivios tributarios sobre los intereses y sanciones de mora, conocida en el municipio de Cali como el “Papayazo”. Con base en esta estrategia se recuperaron 86.586 millones de cartera vencida, de los cuales, 56.825 millones, correspondientes al 66% fueron recursos del impuesto predial²⁶.

Uno de los mayores logros en el 2014 consistió en mantener el crecimiento del recaudo sin acudir a alivios tributarios o a la aplicación de “papayazos”. El recaudo por concepto de impuesto predial llegó a 430.566 millones en el 2014 y su crecimiento con respecto al año 2013 el 5,2%; esto gracias a la aplicación de la actualización Catastral realizada en el 2013 en las 19 comunas restantes (a excepción de las comunas 2, 4 y 17) por la Subdirección de Catastro del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. En el 2014, fueron 434.311 predios que pagaron el

²⁶ Informe de resultados de Papayazo vigencia 2013, presentado ante el Concejo Municipal.

impuesto predial, un crecimiento del 4,22% con respecto al año 2013.

Ya para el 2015, la senda de crecimiento se mantuvo, cerrando el recaudo del predial en \$544.733 millones y creciendo el 26.52% con respecto al 2014. Cabe resaltar, que para la vigencia 2015 de nuevo se implementa la estrategia de alivios tributarios denominada “Papayazo”; esta vez, por este concepto se recaudaron \$71.657 mil millones de pesos, los cuales corresponden al impuesto predial el 84%. “El valor total de los beneficios ganados por los contribuyentes fue \$44.313 millones por concepto de descuento tributario. La cartera se redujo en \$104.570 millones gracias a la campaña (se suma el capital y los intereses compensados)²⁷. El 83% del recaudo (\$49.917 millones) correspondió a ingresos para el Municipio y el 17% a terceras entidades²⁸” (Tesorería Municipal de Santiago de Cali, 2015). Por otro lado, el recaudo, con base en el estrato socioeconómico muestra cómo en los años 2013, 2014 y 2015, el estrato 3 mantuvo una participación entre el 24.5% y el 25.5% en el valor del recaudo y el estrato 2 se sostuvo con una participación del 17%.

Tabla 15
Predios Base Catastral vs Predios que realizaron algún pago en una vigencia

Detalle	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Predios que han realizado algún pago	383.582	389.083	383.836	382.236	402.172	416.709	434.311	472.441
Predios en la Base de Datos Catastral	602.667	677.409	625.252	644.875	644.805	663.652	679.255	687.227
Diferencia: Total Predios BC - Predios que realizaron algún pago en la vigencia	219.085	288.326	241.416	262.639	242.633	246.943	244.944	214.786
Porcentaje de predios que no realizan pago en la vigencia	36%	43%	39%	41%	38%	37%	36%	31%

Fuente: UT SiCali, reporte pagos predial para las vigencias 2008 – 2012.

SGFT- SAP, Sistemas de Hacienda, Reportes recaudo para las vigencias 2013 y 2014.

Cali en Cifras 2014 y 2016: Número de predios Base Catastral en Santiago de Cali.

²⁷ Los intereses compensados son aquellos que se corresponden al beneficio del Papayazo, y se tienen en cuenta para el dato de disminución de la cartera.

²⁸ Las terceras entidades son: CVC, Bomberos y Planeación Municipal. (Alumbrado Público – Megaproyectos = Operador).

De acuerdo con la tabla anterior, durante el periodo de análisis 2008 -2015 el promedio de predios que no realizaron algún pago en la vigencia indicada fue de 37.6%, siendo los años 2009, 2010 y 2011, los que presentan los porcentajes más altos; este comportamiento se le puede atribuir a que justo en ese periodo comenzó a cobrarse la contribución por valorización para todos los predios de la ciudad. Una disminución de este porcentaje se da entre el 2012 al 2015, siendo este último año uno de los porcentajes más bajos llegando al 31% de predios que no pagaron el predial. Se debe tener en cuenta que en esos años se realizó la actualización catastral, y por lo tanto, el valor de los avalúos aumento y aumentó progresivamente el impuesto predial como tal. Asimismo, en esos años se realizaron dos alivios tributarios y los contribuyentes los aprovecharon para pagar sus deudas.

Así pues, el análisis del comportamiento del recaudo deja entrever el compromiso de los contribuyentes con sus responsabilidades tributarias de acuerdo con los estratos socioeconómicos. Se infiere que es la clase media la que mayor aporte realiza: los estratos 2, 3 y 4. Sin embargo, en el estrato 3 y el 4 es en donde se concentra el 60% de la cartera con corte al año 2015. Entonces tenemos que en el periodo 2012 -2015 se evidencia un crecimiento en la cartera y un aumento en el recaudo del impuesto predial, algo que a simple vista puede ser contradictorio, pero esta tendencia se atribuye a los resultados de aplicar los nuevos avalúos realizados en este periodo. Además, con la base catastral actualizada también se evidenció el crecimiento urbanístico de la ciudad, pues aumentaron considerablemente los contribuyentes, muchos de ellos adquiriendo esa obligación fiscal por primera vez.

4.2 DESCRIPCION Y ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MATERIA DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA TRIBUTARIA (2008-2015)

En este ítem se explicarán las acciones que cada uno de los dos gobiernos que cobija el periodo de la investigación realizaron para promover, entre los caleños propietarios, el pago oportuno de las obligaciones tributarias del predial.

4.2.1. Periodo de Gobierno 2008 – 2011.

Durante el gobierno de Jorge Iván Ospina 2008 – 2011 en su Plan de Desarrollo y su Plan Anual de Inversiones no aparece explícitamente una política, programa o proyecto que le apuntara a la promoción de la Cultura Tributaria; sin embargo, en el capítulo vii, artículo 14, Programa “Cali es una, transparente, autónoma y eficiente” en los lineamientos de política y objetivos del macro proyecto “Tributa e Invierte: todos ponemos, todos ganamos”; se considera la Cultura Tributaria como el resultado de un conjunto de acciones o procesos de gestión del gobierno. (Ver tabla No. 16 y No. 17); no obstante, los objetivos y procesos de este macro proyecto fueron consideraciones que no se concretaron en acciones persuasivas para estimular la cultura tributaria, sino acciones coercitivas e impositivas. Por otro lado, al comparar los planes anuales de inversión, de la vigencia 2008 - 2011 tampoco hay evidencia de un proyecto de presupuesto de inversión en el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal que apuntara a la promoción de la Cultura Tributaria.

Tabla 16.

Macro proyecto 8.8.2: “Tributa e invierte: todos ponemos, todos ganamos”

8.8.2 MACROPROYECTO: TRIBUTA E INVIERTE: TODOS PONEMOS, TODOS GANAMOS	EJES DE PROYECTO
Lineamiento de política. Hacer de Santiago de Cali un municipio moderno y con inclusión social, con un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico, requiere tanto de un manejo responsable de los ingresos tributarios y de las finanzas públicas, como del fortalecimiento de la gestión catastral y de la cultura tributaria entre la ciudadanía. Objetivos: - Intensificar las gestiones para incrementar el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias. -Recuperar la cartera morosa. -Mejorar el perfil actual de la deuda. -Gestionar que los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del municipio y las empresas sociales del Estado, se reinviertan en proyectos sociales -Mejorar la viabilidad financiera del Municipio a fin de incrementar la inversión. -Consolidar la información administrativa y financiera en un único sistema de información. -Mantener actualizado el Inventario de los Inmuebles del Municipio. - Generar obras de beneficio general con la ejecución de obras públicas urbanas y rurales del Municipio, que puedan ejecutarse por el sistema contribución de valorización las cuales se pueden cobrar antes, durante y después de ejecutada la obra. - Presentar un Proyecto de Acuerdo que modifica el actual Acuerdo 111, sobre la plusvalía y lo atempera a los nuevos decretos expedidos por el Gobierno Nacional. - Promover la imagen de Cali como Municipio tributariamente competitivo.	Unidades de Información y de Servicios: - Sistema de gestión administrativo y financiero territorial - SGAFT. - Sistema de información catastral - Observatorio Inmobiliario Procesos: - Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales. - Cali al día en recuperación de cartera. - Mejoramiento del perfil de la deuda. - Los descentralizados invierten en el municipio. - Fortalecimiento de las finanzas del municipio. - Cali atractiva para la inversión. - Gestión de la Recuperación de la Administración del Recaudo de los Servicios de Tránsito. - Reglamentación y puesta en marcha del cobro de Plusvalía. - Fortalecimiento del Sistema de Contribución por Valorización. - Destinación de los recursos de contribución por valorización, al conjunto de obras que contribuyen a la movilidad y la generación de espacio público en todo el territorio del Municipio, entre las cuales se cuenta la adecuación de 250 kms de vía y los respectivos cruces de arteria principal y secundaria. - Gestión para la negociación de la cartera morosa del Municipio para beneficio de la inversión social. - Promoción de la renegociación del plan de desempeño, para liberar recursos de inversión social. - Control a la evasión de la sobretasa a la gasolina. - Formulación del Estatuto Tributario.

Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación, 2008, pág. 67)

Tabla 17.

Metas del Macro proyecto: “Tributa e invierte: todos ponemos, todos ganamos”

META	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	LINEA BASE	
			VALOR	PERIODO
A diciembre de 2011, el recaudo de ingresos corrientes de libre destinación se ha incrementado en 41% respecto del recaudo de 2007.	Recaudo de ingresos corrientes de LD	Millones de pesos	400.070	2007
A diciembre de 2011, menos del 50% de los ingresos corrientes de libre destinación, se destinan a gastos de funcionamiento.	Porcentaje de ingresos corrientes de LD destinados a gastos de funcionamiento Ley 617	%	43,5	2007

A diciembre de 2011, los intereses como proporción del ahorro operacional está por debajo o igual al 40%, Ley 358.	Intereses sobre ahorro operacional	%	16	2007
A diciembre de 2011, el saldo de la deuda como proporción de los ingresos corrientes está por debajo o igual al 80%, Ley 358.	Saldo de deuda sobre ingresos corrientes	%	80	2007

Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación, 2008, pág. 68).

En la entrevista realizada a la persona encargada desde el año 2010 en la Subdirección de Impuestos y Rentas que tenía relación con la cultura tributaria, esta advierte que la temática en cuestión no era de su resorte total, pues la responsabilidad de la gestión tributaria era de la firma SICALI, encargada en ese periodo, del recaudo. Para confirmar este supuesto, el oficio No. 2015413110175991 indica: *“Es importante anotar, que en las vigencias 2008 a 2011 no se incluyó en los Proyectos de Inversión (POAI) de la dependencia, el programa de cultura tributaria, pues en ese momento la gestión tributaria la ejercía la Unión Temporal SICALI la cual tenía dentro de sus obligaciones contractuales invertir parte de sus ingresos en este tema”*. En la misma entrevista se señala la manera como actuaba la firma SICALI²⁹, para promover la cultura tributaria en el municipio *“[...] realmente la importancia que se le daba al tema no era la indicada, solamente se tenía un pequeño plan de medios en donde se le informaba al contribuyente sobre los plazos y*

²⁹ La terminación del contrato con la Unión Temporal Sicali comienza cuando el 21 de mayo de 2010 “fue proferida la Ley 1386 *“Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”*, la cual dispuso: *“Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos.”* El ordenamiento jurídico colombiano no permite la entrega de la gestión integral tributaria a particulares bajo ninguna modalidad de contrato, y menos aún de actividades que impliquen la gestión fiscal. Es así, como la Contraloría en abril 9 del 2012 efectuó Control de Advertencia a la Administración Municipal *con el fin de: evitar un eventual detrimento al erario en cuantía indeterminada que podría generarse por la ejecución de este contrato*. Asimismo, el día 4 de junio de 2012 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, profiere sentencia de segunda instancia sobre acción popular radicación No. 76-109-33-31-000-2005-01625-01, ordenando la SUSPENSIÓN INMEDIATA Y DEFINITIVA del contrato con la Unión Temporal SICALI. A partir de allí, después de varias acciones administrativas a cargo del alcalde y el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, no se logró acuerdo para la liquidación del contrato, entonces fue emitida la Resolución No.411.0.21.0042 del 29 de abril de 2013, *“Por medio de la cual se declara agotada la etapa de liquidación por mutuo acuerdo del contrato DAHM-GAA-015-05 y se procede a su liquidación unilateral”*. Finalmente, el 1 de noviembre de 2012 el municipio de Santiago de Cali retoma la Soberanía Tributaria., quedando pendientes asuntos judiciales con la entidad contratista.

aspectos relevantes sobre el impuesto pero no pasaba de allí”. (Entrevista, 2013)

Parece ser, que la Subdirección “*de impuestos y Rentas ha sido la gestora del programa, el cual se ha desarrollado desde el año 2009, realizando diversas actividades principalmente en los componentes de educación y comunicación*” (Rentas, 2015). Este es un programa de largo plazo con dos estrategias que se ejecutan de manera simultánea en cada vigencia: una educativa y una de comunicaciones; tiene como objetivo “*hacer sostenible el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias con base en principios, valores y comportamientos congruentes con el deber ciudadano de contribuir a que el Estado cumpla con sus fines constitucionales*” (Rentas, 2015); se desarrolla, dentro del componente educativo acciones como: capacitaciones sobre impuestos a grupos de interés, actividades teatrales para los estudiantes de instituciones educativas. Y el componente comunicativo tiene la tarea de sacar piezas publicitarias para incentivar el recaudo, e información sobre impuestos locales, además de la formulación y publicación de la cartilla tributaria.

Tabla 18.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2008

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
4131	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	10.225.718.000	7.922.461.047	5.779.024.753
22705	ACTUALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO TERRITORIAL	0	7.673.751	0
22710	ADMINISTRACION SUSTENTACION Y SOPORTE DEL SISTEMA DE GESTION FINANCIERA TERRITORIAL ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CALI	0	655.478	655.478
22719	CONSERVACION CATASTRAL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	2.202.000.000	1.774.110.001	1.643.067.607
22720	PROMOCIÓN Y FOMENTO A LOS CONVENIOS DE COFINANCIACIÓN	686.018.000	34.800.000	34.380.000
22722	PROYECTO IMPLEMENTACION DE LOS MODULOS DE RENTAS Y DE PROYECTOS EN EL SGFT ADMINISTRACION MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI	2.176.500.020	1.684.238.285	1.529.635.278
22725	SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	530.000.000	478.786.667	473.893.333
22726	FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	0	3.942.196.865	2.097.393.057

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Tabla 19.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2010

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	7.027.687.962	9.725.513.806	9.523.787.851
22731	ACTUALIZACION DE LA GESTION CATASTRAL EN EL MUNICIPIO DE CALI	0	120.000.000	0
22733	FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	6.027.687.962	8.922.735.272	8.841.009.317
22740	MEJORAMIENTO INFRAESTRUCTURA FISICAL HACIENDA	0	83.458.612	83.458.612
32965	ACTUALIZACION Y MODERNIZACION DEL CATASTRO	1.000.000.000	599.319.922	599.319.922

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Tabla 20.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2011

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	14.173.890.912	10.322.414.295	10.215.732.597
22733	FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	0	194.966.520	194.966.520
22734	CONTROL A LA EVASIÓN Y A LA ELUSIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES	1.502.670.448	1.516.434.715	1.516.434.715
22735	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA CATASTRAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	6.881.000.000	2.058.363.032	2.052.114.120
22736	ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE CARTERA MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	923.539.330	924.765.980	924.765.980
22737	ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL, CONTABLE Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO CALI	603.404.662	2.615.796.588	2.615.796.588
22738	IMPLEMENTACIÓN SISTEMA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO TERRITORIAL SANTIAGO DE CALI	4.263.276.472	2.908.789.474	2.908.789.474
32965	ACTUALIZACION Y MODERNIZACION DEL CATASTRO	0	103.297.986	2.865.200

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Las acciones del programa de Cultura Tributaria se desarrollaron en articulación con la Secretaria de Educación, la Secretaria de Cultura y con la Oficina de Comunicaciones de la Alcaldía. El público objetivo de esta iniciativa es *el “[...] contribuyente actual y futuro (niños y jóvenes), el no contribuyente y en general, las personas empresas e instituciones vinculadas directa o indirectamente con los procesos de recaudación tributaria del municipio de Santiago de Cali”*.

De acuerdo con la información suministrada por la Subdirección de Impuestos y Rentas, las

actividades de capacitación que se desarrollaron entre 2009 y 2011 se dirigieron a residentes de las comunas y corregimientos y agremiaciones, sobre actualización tributaria municipal, también se realizaron jornadas de capacitación a servidores públicos entre ellos los Guardas Cívicos³⁰ *“quienes contribuyeron con el proyecto como multiplicadores de la información al interior de cada comuna”* (Rentas, 2015), también las acciones se dirigían a mantener la información actualizada en la página web de la Alcaldía, e impresión de piezas educativas.

Una actividad por destacar del Programa de Cultura Tributaria, durante este período, fueron las representaciones teatrales a estudiantes de los grados de noveno a once de 7 instituciones educativas oficiales; las que lograron impactar en 1.243 alumnos. La funcionaria entrevistada indico: *“Este trabajo lo hemos hecho conjuntamente con la Secretaria de Educación; llevamos obras teatrales a los niños y queríamos que ellos supieran en que se invertían los impuestos, pues el que ellos manejen este tema va a tener dos efectos: uno inmediatamente sobre sus padres porque van a ser multiplicadores de la información, pero adicionalmente ellos van a ser nuestros futuros contribuyentes”* (Entrevista, 2013). En la siguiente tabla se describen las actividades que desarrollaba el programa:

³⁰ Uno de los programas bandera del gobierno Ospina consistió en la contratación por prestación de servicios de alrededor de 1.000 “Guardas Cívicos” desde la Secretaria General de la Alcaldía. Su objetivo era que estas personas prestaran servicio cívico en las calles de la ciudad fomentando cultura ciudadana, apoyando en la logística de los eventos de la Alcaldía, apoyando como reguladores de transeúntes en los semáforos de la ciudad y espacios públicos. El programa solo tuvo vigencia durante este periodo de gobierno.

Tabla 21.

Actividades de Cultura Tributaria realizadas en el Departamento Administrativo de Impuestos y Rentas 2008 – 2011

Actividad	Descripción	Personas Impactadas
Jornadas de capacitación en comunas y corregimientos	Qué son los Impuestos, cuáles son los impuestos municipales, por qué se cobran, en qué se invierten, cuales son los aspectos generales del Impuesto Predial Unificado y el impacto de la Actualización Catastral.	Ciudadanos
Jornadas de Capacitación y actualización tributaria	Impuesto de Industria y Comercio, socialización del Estatuto Tributario Municipal y sus respectivas modificaciones, cambios en el diligenciamiento de la declaración privada de este Impuesto, cambios en la presentación y pago de la Declaración de las Retenciones de Industria y Comercio	ANDI, Cámara de Comercio de Cali, Cámara de Comercio, Colombo Americano, Asociación de Hogares de Adulto Mayor, Camacol, Lonja Cali
Jornadas Internas de capacitación	Estatuto Tributario Municipal y Actualización tributaria.	Servidores Públicos Funcionarios de Impuestos y Rentas
Trabajo intersectorial Secretaría de Educación — Departamento Administrativo de Hacienda	Presentación de cuadros teatrales sobre Cultura Tributaria, por medio de los cuales se pretende sensibilizar a los estudiantes sobre el comportamiento adecuado del contribuyente con respecto a sus obligaciones tributarias.	Estudiantes de 9° a 11 de las Instituciones Educativas Oficiales. Producto
Capacitación Guardas Cívicos	Se capacitaron Guardas Cívicos que prestaban sus servicios en las comunas, quienes contribuyeron con el proyecto educativo como multiplicadores de la información al interior de la comuna asignada.	Guardas Cívicos
Página Oficial Alcaldía de Cali-DAHM	Se actualiza permanentemente la página web de la Alcaldía www.cali.gov.co con información sobre Impuestos Municipales, por medio de la cual se da respuesta a las preguntas frecuentes de los contribuyentes sobre cada tema.	Ciudadanos
Piezas Educativas	Se desarrollaron e imprimieron piezas educativas como instructivas y folletos que permiten que el contribuyente tenga acceso a información sobre los diferentes impuestos así como los procedimientos que se deben llevar a cabo para acceder a los diferentes servicios que presta el Departamento Administrativo de Hacienda a través de la página web.	Ciudadanos

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Respuesta Derecho de "Petición con radicado No. 2015413110175991. (Rentas, 2015) .
Elaboración de la Tabla: Propia

Como conclusión, entre el 2008 y el 2011, las acciones y el presupuesto del Departamento Administrativo de Hacienda, en materia de Cultura Tributaria se focalizaron en la construcción de un plan de medios y comunicaciones. Es de resaltar que esta labor para el imaginario de los

contribuyentes ha hecho efecto dado que el impuesto predial es el de mayor recordación³¹ y por costumbre los contribuyentes tienen claras dos cosas: fecha límite de pago en el mes de marzo de cada año para ser favorecido con un descuento por pronto pago del 15%; también tienen presente los altos costos de los intereses de mora si no se paga el impuesto a tiempo³².

Esta explicación lleva a inferir que las reglas de juego formales se conjugan con las informales. En primer lugar, porque existe la norma respecto del cumplimiento de una obligación tributaria (Estatuto Tributario y las Resoluciones anuales). En segundo lugar, porque la repetición del pago o no de esta obligación tributaria lleva a convertirla en una costumbre por parte del contribuyente y a encontrar en el pago oportuno un beneficio que puede ser explicado desde la teoría de la elección racional: relación costo/beneficio. En ese orden de ideas, esa relación Estado/contribuyente genera beneficios mutuos.

4.2.2 Periodo de Gobierno 2012 – 2015.

Entre el 2012 y el 2015 durante la alcaldía de Rodrigo Guerrero, la revisión realizada al Plan de Desarrollo “Cali Da: Una ciudad para todos”, de nuevo se advierte una ausencia explícita de políticas, programas, proyectos que le apuesten a fortalecer la Cultura Tributaria; sin embargo, la línea 6 denominada “Buen gobierno para todos”, dentro el Componente 6.2: “Gestión Fiscal, Contable y Financiera” y el Programa 6.2.1 “Sostenibilidad Fiscal y Soberanía Tributaria con resultados” deja entrever un indicador para medir la eficacia de las actividades encaminadas a promover el pago oportuno de las obligaciones tributarias. Es así como el Departamento Administrativo de Hacienda como responsable de la gestión tributaria realizó diferentes actividades para lograr las metas propuestas en el cuatrienio, cuyo indicador: “cumplimiento

³¹ De acuerdo a las respuestas del encuesta realizado en el Trabajo de Investigación.

³² Esta conclusión proviene de las respuestas obtenidas en la aplicación de encuestas, para esta investigación.

oportuno del contribuyente (predial)” tenía una línea base 54% y una meta al 2015 del 60%, la cual al terminar el gobierno se logró el 57.4%.

Tabla 22.

Indicador de Producto Componente 6.2 Gestión Fiscal, Contable y Financiera

Nombre Indicador	Unidad de medida	Línea Base 2011	Meta 2012-2015	Ejecución Acumulada al 2015	Responsable
Cumplimiento oportuno contribuyentes (predial)	%	54	60	57.4**	DAHM

Fuente*: Plan de Desarrollo 2012 – 2015 CaliDa: Una ciudad para todos. Pág. 254

Fuente**: Cuadro 3s. Seguimiento del Plan de Desarrollo 2012 - 2015. Plan indicativo (metas de producto plan de desarrollo).

Por otro lado, en el Plan Financiero se alude al término “Cultura Tributaria” en donde se describe cómo se proyecta realizar la recuperación de cartera: *“La recuperación de cartera es un objetivo central relevante para todos los impuestos, pero en particular de los dos que representan mayores recursos para el fisco de Cali; es decir, el impuesto Predial y el impuesto de Industria y Comercio. La recuperación de cartera tributaria esperada en el período 2012–2015 (\$345 mil millones en pesos corrientes aproximadamente incluyendo sobretasas) recae principalmente en estos dos rubros. En la gestión de esta cartera jugará un papel importante, aspectos como la promoción de la cultura tributaria entre los ciudadanos y el afianzamiento de los sistemas de información de recaudo”* (Departamento Administrativo de Planeación, 2012, pág. 266).

De acuerdo con lo anterior se procedió a revisar los Planes Operativos Anuales de Inversión de las vigencias 2012 a 2015, en donde no se encontró ningún proyecto de inversión que le apuntara explícitamente al fomento de la Cultura Tributaria, sino que del mismo modo que en el periodo 2008 -2011 el tema se encontraba inmerso en el proyecto de inversión: “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales” a cargo de la Subdirección de Impuestos y Rentas municipales.

Tabla 23.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2012

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
4131	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	7.200.000.000	15.045.040.142	9.955.704.105
22734	CONTROL A LA EVASIÓN Y A LA ELUSIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES	1.100.000.000	2.802.477.828	2.156.621.296
22735	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA CATASTRAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	1.500.000.000	5.450.592.486	2.985.534.603
22736	ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE CARTERA MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	1.000.000.000	1.933.002.102	1.321.623.404
22737	ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL, CONTABLE Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	700.000.000	572.381.251	572.381.251
22738	IMPLEMENTACIÓN SISTEMA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO TERRITORIAL SANTIAGO DE CALI	2.900.000.000	4.286.586.475	2.919.543.551

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Tabla 24.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2013

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
4131	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	17.888.197.577	22.331.767.691	20.256.766.517
22734	CONTROL A LA EVASIÓN Y A LA ELUSIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES EN SANTIAGO DE CALI	3.909.028.620	6.767.970.933	6.421.417.868
22735	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA CATASTRAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	7.546.761.000	7.244.415.006	6.627.260.198
22736	ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE RECUPERACION DE CARTERA MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	2.265.038.280	3.469.863.609	2.810.030.132
22737	ADMINISTRACIÓN INFORMACION PRESUPUESTAL CONTABLE Y FINANCIERA MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	718.878.066	697.358.237	593.500.000
22738	IMPLEMENTACION SISTEMA DE GESTION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA TERRITORIAL SANTIAGO DE CALI	3.448.491.611	4.152.159.906	3.804.558.319

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Tabla 25.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2014

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	18.000.000.000	23.990.000.000	17.728.764.501
22734	CONTROL A LA EVASIÓN Y A LA ELUSIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES EN SANTIAGO DE CALI	5.575.584.857	6.440.094.204	6.080.883.360
22735	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA CATASTRAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	3.869.100.000	4.199.401.580	4.090.851.566
22736	ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE RECUPERACION DE CARTERA MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	3.144.015.892	4.214.204.965	4.009.185.869
22737	ADMINISTRACIÓN INFORMACION PRESUPUESTAL CONTABLE Y FINANCIERA MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI	0	30.000.000	28.644.000
22738	IMPLEMENTACION SISTEMA DE GESTION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA TERRITORIAL SANTIAGO DE CALI	5.411.299.251	9.106.299.251	3.519.199.706

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Tabla 26.

Plan Anual de Inversiones. Dpto. Administrativo de Hacienda Municipal. Vigencia 2015

	NOMBRE DEL PROYECTO	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	PPTO EJECUTADO
	DEPTO. ADMTVO. HACIENDA	24.331.184.374	26.133.234.374	22.068.481.803
22734	CONTROL A LA EVASIÓN Y A LA ELUSIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES EN SANTIAGO DE CALI	7.178.718.240	7.608.718.240	7.338.264.652
22735	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA CATASTRAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	7.980.672.534	8.060.722.534	6.033.815.988
22736	ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE RECUPERACION DE CARTERA MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	4.339.883.200	4.339.883.200	4.172.213.255
22738	IMPLEMENTACION SISTEMA DE GESTION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA TERRITORIAL SANTIAGO DE CALI	4.831.910.400	6.123.910.400	4.524.187.908

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. Respuesta Derecho de Petición Radicado No.2015413210010341. Fecha 5 de mayo de 2015.

Teniendo en cuenta que en el año 2012 la Administración Municipal recuperó la soberanía tributaria, el proyecto de inversión anteriormente mencionado es fortalecido financieramente y su ejecución es exclusiva de la Subdirección de Impuestos y Rentas. Con base en la respuesta obtenida, para soportar esta investigación, se encontró que “*El Departamento Administrativo de Hacienda Municipal inscribió en el 2010 en el Banco de Proyectos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal el Proyecto de Inversión No. 022734 denominado “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”, con el propósito de ser*

viabilizado para su ejecución dentro del presupuesto de la vigencia 2011”. La información más relevante del proyecto se discrimina en la siguiente tabla³³.

Tabla 27.

Descripción Proyecto de Inversión "Control a la Evasión y a la elusión de los tributos municipales"

Problema	Deficiencia en el conocimiento y en el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos, incurriendo en elusión y evasión total y/o parcial de los mismos.
Descripción del problema	En la actualidad gran parte de los sujetos pasivos de los tributos municipales no cumplen con sus obligaciones tributarias debido a conductas de evasión y de elusión generadas por un lado por omisiones e inexactitudes de información y por otro lado, por desconocimiento y falta de educación en materia tributaria, afectando así los recursos disponibles para la inversión en la comunidad de Santiago de Cali.
Magnitud del Problema	En la actualidad el municipio de Santiago de Cali demanda estabilidad en sus finanzas con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones y necesidades colectivas para con los ciudadanos, entre ellos la inversión en seguridad, salud, educación, etc. Por lo cual se hace necesario fortalecer la gestión con el objetivo de incrementar sanamente los ingresos tributarios en comparación con los últimos tres años.
Justificación	La evasión fiscal constituya un fenómeno que erosiona los ingresos del gobierno municipal y adicional a ello deteriora la estructura económica y social de la ciudad, dado lo anterior, se busca a través de la educación y el control, generar un mayor compromiso entre los sujetos pasivos de los impuestos frente a las obligaciones con la comunidad, y que con ello el gobierno municipal pueda cumplir con la cobertura en las necesidades publicas colectivas.
Objetivo General del Proyecto	Optimizar el proceso de educación y control al cumplimiento de las obligaciones tributarias en el municipio de Santiago de Cali, con el fin de contrarrestar la evasión parcial o total por parte de los contribuyentes.
Objetivos Específicos	1. Diseñar un sistema de control que incluya auditorías contables a los tributos municipales. 2. Realizar estudios adecuados de la dinámica de la economía local con el fin de seleccionar grupos objetivos de fiscalización. 3. Incrementar las visitas de revisión de las declaraciones privadas por los impuestos y rentas municipales. 4. Consolidar bases de datos con información obtenida durante y para los programas de fiscalización, con el fin de identificar nuevas fuentes de ingresos tributarios. 5. Diseñar estrategias de educación y de comunicación a la comunidad respecto a la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias. 6. Incrementar las visitas de revisión de las declaraciones privadas por los impuestos y rentas municipales. 7. Consolidar bases de datos con información obtenida durante y para los programas de fiscalización, con el fin de identificar nuevas fuentes de ingresos tributarios. 8. Diseñar estrategias de educación y de comunicación a la comunidad respecto a la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Fuente: Información adjunta en respuesta Derecho de Petición con radicado No. 2015413110175991. Mayo 13 de 2015.
Elaborada por: Luz Karime González Barona – Investigadora del Proyecto de Grado.

³³ Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. No. Oficio No. 2015413110175991. Mayo 13 de 2015.

Es importante resaltar que, a partir del año 2010, la Administración Municipal se comienza a evidenciar la ausencia de proyectos que le apunten a garantizar la sostenibilidad fiscal del municipio, para dar cumplimiento a sus obligaciones y contar con mayores recursos para direccionarlos a necesidades de inversión del territorio.

Una de las causas que llevan a que se visibilice el bajo crecimiento de los ingresos tributarios es la práctica de la elusión y la evasión. “Entre 2001 y 2011 podemos advertir dos tendencias; la primera del 2001 al 2005 sin la firma del contrato con la Unión Temporal Si Cali y la segunda del 2006 al 2011, con el contrato en curso. Entre 2001 y 2011 hay un crecimiento promedio, de los ingresos, de 9,46% en términos nominales; entre 2001 y 2005 - antes del contrato - el crecimiento fue de 12,14% promedio anual nominal. Por el contrario, entre 2006 y-2011 - durante el contrato – disminuye al 7,27% promedio anual nominal, equivalente a una caída del 40,10% -. (Departamento Adminsitrativo de Hacienda, 2012, pág. 19)

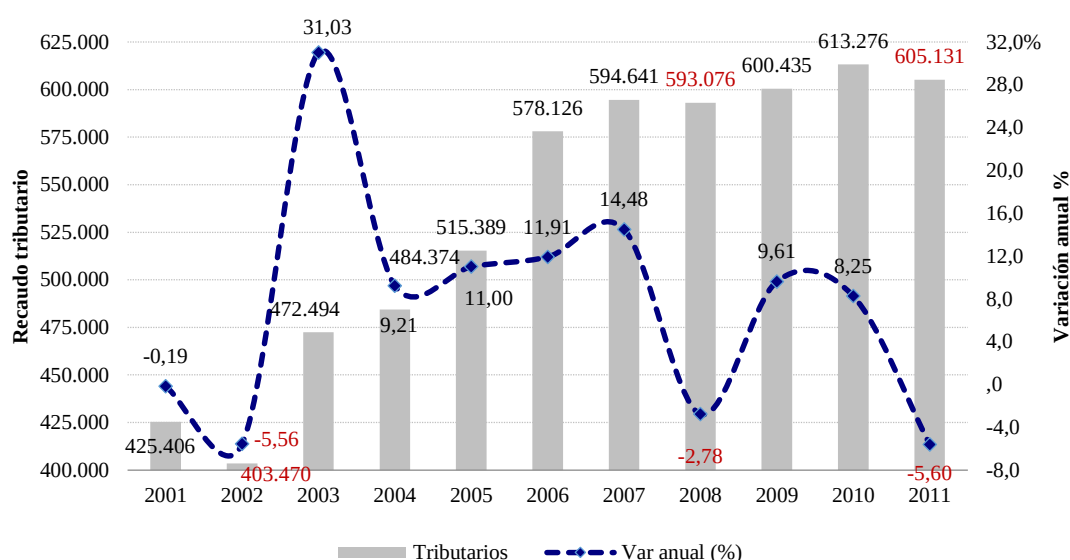


Ilustración 4. Ingresos Tributarios Precios de 2011 (evolución y variación% anual) 2001-2011)
Fuente y cálculos: (Departamento Adminsitrativo de Hacienda, 2012, pág. 19).Presentación para el Concejo Municipal en el marco del estudio del proyecto de Acuerdo de Presupuesto para la vigencia 2013.

En la documentación entregada por el Departamento Administrativo de Hacienda no se señalaron actividades proyectada o dirigidas a realizar dentro del Proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales” (2011 – 2015) actividades relacionadas con el fortalecimiento de la cultura tributaria que irían en armonía con la descripción de la ficha del proyecto. Por el contrario, en la vigencia 2011 el proyecto se discriminaba en nueve actividades y solo una de ellas tenía relación con la cultura tributaria: *“Diseñar e implementar estrategias orientadas a la educación y comunicación a los ciudadanos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias”* (Ver tabla No. 28); así mismo, para la vigencia 2012 en el proyecto de inversión se proyectó desarrollar ocho actividades, entre las cuales se encontró la misma del año anterior relacionada con el tema en cuestión. (Ver tabla No.29).

Tabla 28.
Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2011

ACTIVIDADES
Establecimiento de redes de información con las fuentes exógenas.
Procesamiento de bases de datos que permitan identificar grupos de posibles evasores.
Diseñar e implementar estrategias orientadas a la educación y comunicación a los ciudadanos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
Estudio, análisis y aplicación del contexto tributario nacional en el ámbito local.
Apertura de procesos de verificación de información contable.
Verificación a las declaraciones, libros y demás pruebas contables que tienen los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias, así como la revisión jurídica de los recursos tributarios a que haya lugar.
Verificación del historial del contribuyente y realización de autos (comisorios, verificación y cruces con terceros, inspección tributaria /contable, aclaratorios, inclusión, exclusión y archivo) y planillas de traslado para determinación.
Verificación de la declaración y pago del impuesto de delineación urbana de las construcciones nuevas, urbanizaciones y parcelaciones de terrenos dentro de la jurisdicción del municipio de Santiago de Cali.
Realización de emplazamientos (corrección / declaración) y requerimientos (especiales / información).

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Respuesta Derecho de “Petición con radicado No. 2015413110175991. CD Anexo. (Rentas, 2015)

Tabla 29.

Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2012

ACTIVIDADES	
	Búsqueda y Conformación de Bancos de datos con fuentes de información Exógenas y Endógenas.
	Procesamiento y depuración de bases de datos que permitan identificar grupos de posibles evasores.
	Estudio, Análisis y aplicación del contexto tributario nacional en el ámbito local.
	Apertura de procesos de verificación de información contable.
	Verificación a las declaraciones, libros y demás pruebas contables que tienen los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias, así como la revisión jurídica de los recursos tributarios a que haya lugar.
	Verificación del historial del contribuyente, Realización de actos administrativos acordes con la normatividad vigente (autos comisorios, de verificación, inspección, inclusión, archivo, emplazamientos, requerimientos, etc.) y Traslados a las diferentes etapas del proceso fiscal.
	Verificación de la declaración y pago del impuesto de delineación urbana de las construcciones, urbanizaciones y parcelaciones en terrenos de la jurisdicción de Santiago de Cali.
	Diseñar e implementar estrategias orientadas a la educación y comunicación a los ciudadanos para el conocimiento y cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Respuesta Derecho de “Petición con radicado No. 2015413110175991. CD Anexo. (Rentas, 2015)

Para la vigencia 2013 el proyecto “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales” modificó sus actividades, las cuales fueron organizadas de acuerdo los subprocesos de la subdirección de Impuestos y Rentas así: ocho actividades se desarrollarían para el procesamiento de la información, dos actividades para realizar las auditorías tributarias y todo lo relacionado con el proceso de fiscalización y por último, cuatro actividades darían cuenta del tema de Cultura tributaria, la estrategia educativa y comunicacional (ver Tabla siguiente). Con el mismo enfoque se realizó la planeación del proyecto para la vigencia 2014.

Tabla 30.

Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2013 y 2014

ACTIVIDADES	
PROCESAMIENTO DE INFORMACION	Realizar cruces de información con bases de datos de fuentes endógenas y exógenas para identificar plenamente los contribuyentes evasores.
	Generar programas de fiscalización y ejecutarlos con apoyo profesional.
	Realizar Procesos de determinación del tributo para los contribuyentes que declaren en forma incorrecta o no cumplan con la obligación tributaria.
	Actualizar permanentemente el registro de los contribuyentes de los impuestos municipales.
	Adecuación de la infraestructura administrativa para el manejo de la información tributaria.
	Fortalecer la orientación al contribuyente frente a sus obligaciones tributarias

AUDITORIA TRIBUTARIA	Dotación de elementos para procesamiento de la información.
	Implementación del código de barras para Impuesto Predial.
	Apoyo profesional para la realización de visitas in situ para revisar en forma precisa y completa las declaraciones, libros y soportes contables de los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias.
	Realizar permanentemente actividades de actualización en normas tributarias
CULTURA TRIBUTARIA PROYECTO	Realizar la planificación de las actividades de cultura tributaria.
	Elaboración del contenido y diseño de la cartilla tributaria.
	Elaboración y consolidación de la Gaceta Tributaria.
	Realizar actividades de comunicación y divulgación para generar cultura tributaria en los contribuyentes del municipio de Santiago de Cali.

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Respuesta Derecho de Petición con radicado No. 2015413110175991. CD Anexo. (Rentas, 2015)

Para la vigencia 2015, la matriz de planeación de los proyectos es modificada y se actualizan los objetivos específicos del Proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”. Así pues, la nueva matriz da cuenta de cuales actividades a desarrollar apuntan al cumplimiento de los objetivos específicos del proyecto y a sus productos. El resultado muestra que el proyecto a cargo de la Subdirección de Impuestos y Rentas se compone de diecinueve objetivos específicos y veintiséis actividades, de las cuales solo una “Formulación y ejecución de un Programa de Cultura Tributaria orientado a los contribuyentes del Municipio de Santiago de Cali” apunta a cumplir con el objetivo específico relacionado con el tema: “Realizar las actividades del programa de cultura tributaria orientado a los contribuyentes del Municipio de Santiago de Cali”.

Tabla 31.

Actividades proyecto de Inversión No. 022734 “Control a la evasión y a la elusión de los tributos municipales”- Vigencia 2015

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES DEL PROYECTO
Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los contribuyentes inexactos.	Contribuyentes inexactos fiscalizados	Planeación tributaria estableciendo los criterios de selección de los contribuyentes a fiscalizar en la vigencia. Cruces de información con las bases endógenas y exógenas para establecer los programas de fiscalización de los contribuyentes Inexactos y Omisos de todos los tributos municipales.
Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los contribuyentes omisos.	Contribuyentes omisos fiscalizados	Proferir y notificar al contribuyente los actos de trámite. Investigaciones Tributarias a los contribuyentes seleccionados. Traslado de los expedientes al subproceso de Determinación.

Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los contribuyentes de otros tributos.	Contribuyentes otros tributos fiscalizados	Visitas fiscales a los establecimientos de industria y comercio para verificar la cancelación solicitada.
Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los contribuyentes del programa revisiones.	Contribuyentes del programa de revisiones fiscalizados	Seguimiento a la gestión del subproceso de fiscalización.
Establecer mediante liquidaciones oficiales de aforo los valores a pagar por conceptos de impuestos y sanciones municipales de los diferentes sujetos pasivos.	Liquidaciones de aforo proyectadas	Determinar mediante liquidaciones oficiales los valores a pagar por conceptos de impuestos, rentas y sanciones municipales de los diferentes sujetos pasivos.
Realizar los proyectos de corrección según solicitud de los contribuyentes	Proyectos de Corrección realizados	Tramitar las devoluciones y compensaciones así como también los requisitos de exoneración de los tributos municipales.
Establecer mediante liquidaciones oficiales los valores a pagar por conceptos de impuesto predial unificado.	Liquidaciones IPU proyectadas	Proyección de Certificación Anual del cumplimiento de requisitos de exoneración del acuerdo 06 de 1997.
Emitir y entregar la facturación de Impuesto Predial Unificado oportunamente.	Facturas IPU entregadas	Atención, liquidación, facturación de IPU y actualización de la base de datos de los impuestos y rentas municipales. Servicios de captura, digitalización y procesamiento de datos de los cupones, comprobantes de ingreso y formularios de los impuestos y rentas municipales. Proyección de respuestas a los PQRS competencia de cuenta corriente.
Responder oportunamente las solicitudes de los contribuyentes direccionadas al subproceso de cuenta corriente.	Respuesta oportuna a los PQRS competencia de cuenta corriente	
Atender a los contribuyentes que acuden a las salas de atención.	Contribuyentes atendidos de forma personalizada	Atención a los contribuyentes que acuden a los diferentes puntos de atención en la ciudad de Cali.
Realizar la revisión y ajustes a la cuenta corriente de acuerdo a los requerimientos del contribuyente.	Revisión y ajuste realizados a la cuenta corriente de los contribuyentes	Revisión y ajuste de la cuenta corriente de los contribuyentes para los diferentes Impuestos y Rentas Municipales.
Ajustar en la cuenta corriente los predios propiedad del Municipio.	Predios propiedad del municipio ajustados en la cuenta corriente	Ajustar la cuenta corriente de los predios propiedad del municipio
Medir la satisfacción del usuario frente a la facturación.	Nivel de satisfacción del usuario en cuanto a la facturación	Medición y Seguimiento al nivel de satisfacción del usuario.
Proyectar los actos administrativos según las solicitudes dentro de los términos legales.	Actos administrativos proyectados (solicitudes varias)	Revisión y notificación de los actos administrativos dentro de los términos legales de las solicitudes radicadas en la Subdirección según el caso. Elaboración de los actos administrativos generados por el Grupo de Recursos Tributarios.
Proyectar el informe de seguimiento trimestral del proceso de gestión tributaria.	Informe de seguimiento al plan estratégico de la Subdirección proyectado	Formulación y realización de seguimiento e informes a la ejecución del Plan Anual del Proceso de Gestión Tributaria. Implementación, operatividad, ajuste y mejora continua a los sistemas integrados de Gestión (MECI, SGC, SISTEDA) del proceso de gestión tributaria. Análisis al cumplimiento de las metas establecidas en el proceso de gestión tributaria.
Realizar las actividades del programa de cultura tributaria orientado a los contribuyentes del Municipio de Santiago de Cali.	Actividades de cultura tributaria para la vigencia 2015 ejecutadas	Formulación y ejecución de un Programa de Cultura Tributaria orientado a los contribuyentes del Municipio de Santiago de Cali (Profesionales en ciencias administrativas y afines, técnicas y auxiliares).
Divulgar trimestralmente los actos administrativos emitidos y ejecutoriados por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.	Ediciones trimestrales de gaceta tributaria generadas	Elaboración y Divulgación de la Gaceta Tributaria (técnicos y auxiliares).

Divulgar toda la información correspondiente a los Impuestos y Rentas Municipales durante la vigencia. Mantener organizados los archivos de gestión inherentes a la ejecución del proceso de gestión tributaria de acuerdo a la normatividad legal vigente.	Plan de medios de comunicación Archivos de gestión organizados	Comunicar y divulgar a los habitantes del Municipio de Santiago de Cali información sobre los tributos municipales para generar cultura tributaria, mediante un plan de medios. Gestión de la documentación producida y recibida inherente al proceso de gestión tributaria.
--	---	--

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Respuesta Derecho de "Petición con radicado No. 2015413110175991. CD Anexo. (Rentas, 2015)

De acuerdo con lo anterior, es menester preguntarse cuáles son las actividades que apuntaba a incentivar la Cultura Tributaria en el cuatrienio 2012 - 2015, ya que en los instrumentos de planeación no se encuentra, de manera detallada, la política de la Administración frente al tema, incluso cuando se desglosan las actividades del proyecto.

En la entrevista realizada a la funcionaria encargada del tema en la Subdirección de Impuestos y Rentas se advierte que el contenido del Programa de Cultura Tributaria, creado durante el gobierno de Jorge Iván Ospina, se ejecuta en el periodo de Rodrigo Guerrero mediante las mismas estrategias, actividades y tareas.

Así pues, el objetivo general del Programa de Cultura Tributaria, del que ya se mencionó, *es lograr que los contribuyentes de Santiago de Cali asuman de manera responsable su participación en los diferentes tributos municipales, para que la administración municipal cuente con los recursos necesarios que le permitan elaborar programas de inversión, aportando al desarrollo municipal y beneficiando a la comunidad en educación, salud, seguridad, transporte entre otros.* Sus componentes son: una estrategia educativa y una estrategia de comunicación. La primera se concentra en realizar *“capacitaciones sobre impuestos municipales Impuesto Predial Unificado, Impuesto de Industria y Comercio, que son los principales primeros renglones del ingreso que percibe el municipio”* (Entrevista, 2013).

A continuación, se mostrará una tabla en donde se describen las actividades realizadas por la Subdirección de Impuestos en el marco del programa de Cultura Tributaria en 2012- 2015:

Tabla 32.

Actividades de Cultura Tributaria realizadas en el Departamento Administrativo de Impuestos y Rentas 2012- 2015

Actividad	Descripción	Personas Impactadas
Jornadas de capacitación en comunas y corregimientos	Qué son los Impuestos, cuáles son los impuestos municipales, por qué se cobran, en qué se invierten, cuales son los aspectos generales del Impuesto Predial Unificado y el impacto de la Actualización Catastral.	Ciudadanos
Jornadas de Capacitación y actualización tributaria	Impuesto de Industria y Comercio, socialización del Estatuto Tributario Municipal y sus respectivas modificaciones, cambios en el diligenciamiento de la declaración privada de este Impuesto, cambios en la presentación y pago de la Declaración de las Retenciones de Industria y Comercio	ANDI, Cámara de Comercio de Cali, Cámara de Comercio Colombo
		Americana, Asociación de Hogares de Adulto Mayor, Camacol, Lonja Cali
Jornadas Internas de capacitación	Estatuto Tributario Municipal y Actualización tributaria.	Servidores Públicos Funcionarios de Impuestos y Rentas
Trabajo intersectorial Secretaria de Educación — Departamento Administrativo de Hacienda	Se diseñó una cartilla en la que se integren ambos conceptos Cultura de la Legalidad y Cultura Tributaria, que sirva como material de consulta y estudio para jóvenes y docentes.	Docentes y Estudiantes de 9° a 11° de Instituciones Educativas Oficiales
Página Oficial Alcaldía de Cali- DAHM	Se actualiza permanentemente la página web de la Alcaldía www.cali.gov.co con información sobre Impuestos Municipales, por medio de la cual se da respuesta a las preguntas frecuentes de los contribuyentes sobre cada tema.	Ciudadanos
Piezas Educativas	Se desarrollaron e imprimieron piezas educativas como instructivas y folletos que permiten que el contribuyente tenga acceso a información sobre los diferentes impuestos así como los procedimientos que se deben llevar a cabo para acceder a los diferentes servicios que presta el Departamento Administrativo de Hacienda a través de la página web.	Ciudadanos

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Respuesta Derecho de "Petición con radicado No. 2015413110175991. (Rentas, 2015) .
Elaboración de la Tabla: Propia.

Una de las actividades era la capacitación sobre temas tributarios, con el objetivo de generar espacios de interlocución con la ciudadanía. En ese caso, se realizaron 25 Jornadas con funcionarios de la Administración Municipal y un alcance de 409 servidores públicos;

adicionalmente se realizaron 16 jornadas de capacitación a grupos de interés con las cuales se logró impactar 4.213 ciudadanos.³⁴

Un ejemplo de estas jornadas fue la “Feria de servicios en tu Barrio” para dar información y resolver inquietudes de los ciudadanos - contribuyentes. Otras jornadas se realizaron con integrantes de agremiaciones y rectores de Instituciones Educativas en los temas de Estampilla Pro cultura, liquidación del Impuesto Predial con la aplicación del ajuste por equidad y alivio tributario. La cercanía con el contribuyente permitió resolver dudas sobre temas tributarios a personas que no pueden acercarse a los centros de atención del Departamento Administrativo de Hacienda, como también favorecer la descentralización de los servicios de Hacienda Municipal.

La segunda parte del Programa de Cultura Tributaria es la estrategia comunicacional, que básicamente se compone de la programación anual: *“Plan de medios que incluyen todos los medios de comunicación masiva, adicional el perifoneo , de acuerdo al tema que necesitamos socializar con la comunidad buscamos cual es la forma indicada de llegar a ellos, y hemos tratado de socializarles cuales han sido las fechas importantes, calendario tributario, que conozcan acerca de los descuentos y de toda la información que la Administración municipal requiere socializar”*³⁵.

En consecuencia, la Administración Municipal realizó esfuerzos por implementar acciones para promover la cultura tributaria en la ciudad de Santiago de Cali, la cual puede ser calificada o clasificada como una política semi estructurada, una política que no está en la agenda del gobierno municipal, pero si en el Departamento Administrativo de Hacienda quien es el encargado de administrar las finanzas municipales, formular el presupuesto y garantizar el sostenimiento fiscal del municipio. Esta tarea específica es del resorte de dicho organismo de gobierno, no

³⁴ Fuente: Oficio No. 20154113110132994 de la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales. Noviembre 13 de 2015.

³⁵ Entrevista funcionaria del Departamento Administrativo de Hacienda.

obstante, la participación y compromiso de los contribuyentes son pieza fundamental en este proceso, aún más cuando el sector de la construcción dinamiza la economía de la ciudad y constituye nuevos propietarios y potenciales contribuyentes; de ahí surge la necesidad de averiguar por la importancia que la ciudadanía frente a sus obligaciones tributarias.

4.3 RESULTADOS Y ANALISIS DE LA ENCUESTA REALIZADA.

Con el objetivo de conocer la percepción y conocimiento de los contribuyentes y ciudadanos de Cali frente al deber del pago de los impuestos municipales, teniendo en cuenta que el gobierno local, en los dos periodos objeto de estudio realizó proyectos enfocados a promover la cultura tributaria bajo dos modalidades: pedagógica y comunicacional, se realizó una encuesta en el año 2015. Sus resultados se describen a continuación y se infiere, en principio, que en parte tienen que ver con el impacto de los programas que incentivaron la cultura tributaria.

4.3.1 Caracterización de los encuestados.

La encuesta se realizó a 306 ciudadanos que asistieron, entre mayo, junio y julio de 2015 al Centro de Atención al Contribuyente. Entre los encuestados, el 30% eran hombres y el 70% mujeres; el 47% oscilaba entre 51 - 65 o más años; probablemente jubilados o amas de casa, con disponibilidad de tiempo para desplazarse al CAM y para dedicar unas horas a averiguar por asuntos relacionadas con los impuestos como: acuerdos de pago, facturación, entre otros.

Tabla 33.

Genero de los ciudadanos encuestados

Género	Número	%
Hombre	92	30%
Mujer	214	70%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

Tabla 34.

Cruce de variables: encuestados por género y rango de edad

Género	15-20 AÑOS	21 - 25 AÑOS	26 - 30 AÑOS	31 - 35 AÑOS	36 - 40 AÑOS	41 - 45 AÑOS	46 - 50 AÑOS	51 - 55 AÑOS	56 - 60 AÑOS	61 - 65 AÑOS	Total	%
Hombre	1	3	2	6	5	13	11	21	10	19	91	30%
Mujer	4	12	15	24	16	23	25	26	28	38	211	70%
Total	5	15	17	30	21	36	36	47	38	57	302	100%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

Nota: Al cruce de las variables 4 personas no contestaron la pregunta.

El 54% de los encuestados nacieron en Cali, mientras el 45.8% restante es oriundo de otros municipios del Valle del Cauca u otras ciudades del país.

Tabla 35.

Origen de los ciudadanos encuestados

Origen	Número	%
Cali	166	54%
Municipios del Valle	34	11%
Otros municipios	106	35%
Total	306	100

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015

La distribución de los ciudadanos que participaron en la encuesta, según el lugar de residencia fue en mayor medida las comunas 2, 6 y 17. Por otro lado, el 51% solo habían terminado sus estudios secundarios, mientras el 33% tenían estudios superiores.

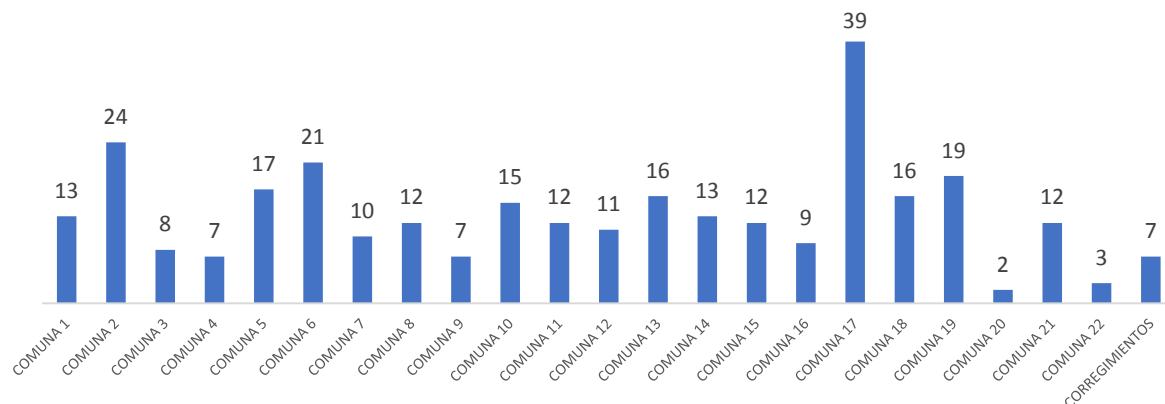


Ilustración 5. Distribución de los ciudadanos participantes por lugar de residencia.

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

Tabla 36.
Caracterización de los encuestados según u nivel educativo

Nivel Educativo	Frecuencia	Porcentaje
Bachillerato	157	51%
Técnico o Tecnológico	43	14%
Pregrado	80	26%
Postgrado	21	7%
Otro	3	1%
No responde	2	1%
Total	306	100%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona.
 Diciembre 9 de 2015.

El 59.5% que estaba realizando su trámite tiene la obligación directa de pagar impuestos ya que son propietarios de bienes inmuebles; otros anotaron que así no sean los propietarios directos, tienen alguna responsabilidad indirecta respecto del pago del impuesto.

Tabla 37.
Caracterización de las obligaciones tributarias municipales de los encuestados

Respuesta	¿Usted posee propiedad raíz en este municipio?	
	Frecuencia	Porcentaje
SI	182	60%
NO	124	40%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

4.3.2 El encuestado y su conocimiento frente al tema tributario

El encuesta se estructuró teniendo en cuenta preguntas de conocimiento frente al tema tributario y preguntas que muestran la percepción y el comportamiento ciudadano frente al mismo; lo anterior, con el objetivo de conocer acerca de la claridad que tiene la ciudadanía respecto de las reglas formales tributarias, pero también, conocer las reglas informales que se han creado entre los contribuyentes frente al pago de los impuestos.

En este punto, sobre conocimiento, el encuesta indagaba sobre la familiaridad que tienen

los ciudadanos respecto de los impuestos municipales, por ello se solicitó nombrar dos de ellos. En ese orden de ideas, la mayoría dio el nombre de algún impuesto: el 97%. Algunos dieron un solo, y otros aludieron a impuestos departamentales como el impuesto de rodamiento, o a impuestos nacionales como el Impuesto a las Ventas IVA.

El impuesto predial fue el que mayor recordación obtuvo: el 70% se refirió a él, lo anterior, sin contar aquellos que lo denominaban: “Impuesto de Catastro”. Pero también, como segunda opción señalaron, la Contribución de Valorización o de Megaobras: 44% del total de encuestados³⁶. Esta respuesta se debe, probablemente, más que a un conocimiento sobre el concepto de valorización, a la coyuntura del cobro de esta contribución en ese momento, sus modalidades de pago y la exposición de esta contribución en medios de comunicación.

Tabla 38.

¿Indique dos nombres de impuestos municipales?

RESPUESTA	PRIMERA RTA		SEGUNDA RTA	
PREDIAL	213	70%	51	16%
ICA	14	5%	14	5%
MEGAOBRAS O VALORIZACION	24	8%	134	43%
RODAMIENTO	10	3%	17	6%
CATASTRO	15	4%	12	4%
IVA	7	2%	14	5%
NO SABE	8	3%	39	13%
OTRO	15	5%	25	8%
TOTAL	306	100%	306	100%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

³⁶ La contribución por valorización se refiere a un tributo que se cobra a los propietarios de bienes inmuebles ubicados zonas o sectores que se benefician con la ejecución de una obra, o un conjunto de obras de interés público. Es un instrumento de financiación que permite el desarrollo urbanístico. Su recaudo tiene destinación específica a la construcción de las obras.

Con base en las respuestas obtenidas se puede inferir que el impuesto predial es un impuesto de gran recordación; muy probablemente porque es un impuesto que se cobra a todos los propietarios de bienes inmuebles, porque es un cobro anual, con un plan de pagos definido y porque la Administración Municipal ejecuta un plan de medios estructurado y continuo.

De lo anterior se puede concluir que para la recordación de los ciudadanos es determinante el nivel de exposición y obligación de cumplir con la normatividad tributaria; es decir, la práctica constante de realizar el pago se comienza a convertir en una costumbre. Adicional a ello, es fundamental la frecuencia de exposición y divulgación del plan de comunicaciones en los medios de comunicación masiva. Esto último, puede explicar la confusión con la contribución por valorización, pues esta no es una obligación tributaria anual, sino esporádica que comúnmente es utilizada por los alcaldes con el fin de impulsar el crecimiento en infraestructura de un territorio determinado. El nivel de exposición y de frecuencia en los medios de comunicación masiva sobre la contribución por valorización, no solo se da en la medida que se ejecuta un plan de medios estratégicos para incentivar el pago oportuno de los ciudadanos, sino que la resistencia al pago de esta contribución, por parte de los grupos de presión, pone en la agenda pública un juego de pesos y contra pesos para validar o deslegitimar dicho cobro.

La segunda pregunta tiene como finalidad conocer la importancia de la materialización de los recursos recaudados por el gobierno local; los encuestados indicaron que estos recursos son invertidos directamente para la construcción de obras públicas direccionadas a mejorar y fortalecer la infraestructura de la ciudad, es decir aquello que se puede ver y utilizar. El 38% respondió que los recursos públicos son invertidos principalmente en obras de infraestructura, un 25% no sabe y un 21% indica que los recursos son invertidos para el desarrollo de la ciudad. Conocer en qué cree la ciudadanía que son invertidos los recursos que se recaudan vía impuestos municipales es

importante para que el gobierno local sienta la responsabilidad de ejecutar los recursos en función de las obras que se ha propuesto. Esta percepción contribuye a la gobernabilidad de la Ciudad pues se está cumpliendo con el programa de gobierno y a la vez, el contribuyente está legitimando la acción gubernamental.

Tabla 39.

¿En que se invierten los dineros recaudados por los impuestos municipales?

RTA / NIVEL EDUCATIVO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
OBRAS	116	38%
FUNCIONAMIENTO ADMON	11	4%
DESARROLLO DE LA CIUDAD	66	21%
PROYECTOS SOCIALES	11	4%
NO SABE	77	25%
OTROS	25	8%
TOTAL	306	100%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

La siguiente pregunta fue de carácter abierto, ¿Qué es para usted la Cultura Tributaria? Si bien es cierto que las personas pueden no saber explícitamente la definición, se les matizó la pregunta en la medida que se quería conocer que entienden por Cultura Tributaria, cuál era la primera palabra que se les venía a la mente. Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados de la sistematización indican que el 43% no saben que es Cultura Tributaria, el 29% indicó que Cultura Tributaria es “Pagar a tiempo los impuestos”, mientras el 16% respondió que “Tener conocimiento sobre los impuestos que se deben pagar” y el 12% manifestó otros conceptos alejados del concepto que anima este ejercicio.

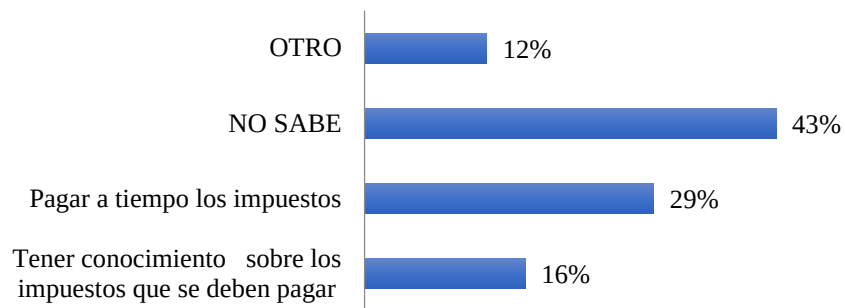


Ilustración 6 ¿Qué es para usted la Cultura Tributaria?

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

Se le pregunto al 57% de los encuestados si tienen conocimiento acerca de programas o proyectos, a través de los cuales el gobierno municipal promueve la Cultura Tributaria³⁷. De estos, el 35% indicó que el gobierno municipal si promueve la cultura de tributaria, el 7% indica que muy poco mientras el 17% respondió que no existen proyectos ni programas por parte de la Administración Municipal que apunten a promover y fortalecer la Cultura Tributaria en el municipio de Santiago de Cali.

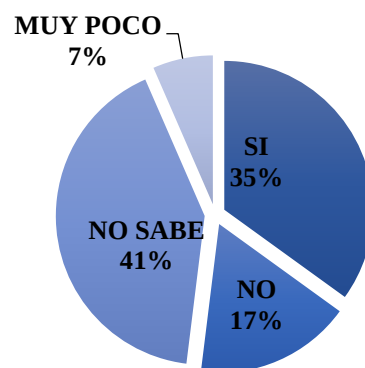


Ilustración 7. ¿El Gobierno local promueve la Cultura Tributaria?

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

³⁷ Se descartó el 43% de los encuestados para responder esta pregunta dado que la pregunta inmediatamente anterior era una pregunta control.

La siguiente pregunta, se le aplicó solamente al encuestado que respondió que el gobierno municipal “sí” o “muy poco” realizaba actividades que promuevan la cultura tributaria (42%), ya que para esta pregunta se le indagó, acerca de cuál era la manera como se promovía la cultura tributaria: el 54.3% de los 127 encuestados respondieron esta se promovía mediante información en medios de comunicación, el 14.2% con los descuentos por pronto pago, el 12.6% con los alivios tributarios como el Papayazo; finalmente, un 6% manifestó que la publicidad de material institucional era una manera de promover cultura tributaria.

Tabla 40

¿Qué acción realiza el gobierno local para promover la Cultura Tributaria?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Información en medio de comunicación	69	54,3
Publicación de material institucional sobre el tema	8	6,3
Los descuentos por pronto pago	18	14,2
Alivios Tributarios	16	12,6
Enviar facturas	1	0,8
Otro	15	11,80
Total	127	100

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

La última pregunta del cuestionario indagó sobre cuál sería la mejor estrategia de comunicación para promover la Cultura. Las respuestas más recurrentes fueron: el 72.5% respondió que por medio de la televisión, seguido del 27.5% la radio y 8.8% las capacitaciones ciudadanas.

Tabla 41.

¿Cuál de las siguientes estrategias es más pertinente para promover la Cultura Tributaria en Santiago de Cali?

Opciones de Respuesta	Primera Respuesta 1		TOP	Segunda Respuesta TOP 2		Tercera Respuesta TOP 3	
	Frecuencia	Porcentaje		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
TV	222	72,5		1	,3		
Radio	13	4,2		84	27,5	1	,3
Medios Escritos	7	2,3		17	5,6	18	5,9
Volantes	7	2,3		20	6,5	6	2,0
Página web	6	2,0		21	6,9	14	4,6
Perifoneo	1	,3		4	1,3	1	,3
Capacitaciones en IE	19	6,2		24	7,8	12	3,9
Capacitaciones Ciudadanas	22	7,2		49	16,0	27	8,8
No sabe / No responde	9	2,9		86	28,1	227	74,2
Total	306	100,0		306	100,0	306	100,0

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

En ese orden de ideas, las estrategias de comunicación propuestas por los encuestados van en sintonía con las actividades que el Programa Cultura Tributaria ejecutó desde el 2010 hasta el 2015, periodo de la investigación. No obstante, deja interrogantes para la Administración Municipal en términos de eficacia e impacto que ese tipo de programas ha dejado en la ciudadanía, por ejemplo: si el contenido del plan de medios tiene los elementos indicados para el enganche al público; y por otro lado, si los mensajes en la estrategia pedagógica están siendo asertivos y si la focalización a quienes ha sido dirigida es la mejor o si se debe diversificar hacia otros grupos poblacionales. Esto se explica en el caso de las actividades realizadas en las instituciones educativas oficiales; este es un grupo poblacional que si bien sirve como multiplicador de la información en sus entornos y el objetivo es la formación en derechos y deberes como ciudadanos, este es un grupo poblacional que no ofrece un impacto directo en el recaudo; probablemente de manera indirecta, estimulando en sus hogares el pago oportuno o a largo plazo cumpliendo con sus obligaciones tributarias, en la medida en que adquiera esa obligación.

Dentro de esta estrategia comunicativa, los encuestados propusieron masificar este tipo de procesos formativos hacia otros ámbitos académicos, incorporar información tributaria en los recibos de servicios públicos, o potencializar el uso de las nuevas tecnologías.

4.3.3 La percepción del encuestado frente al tema tributario

Durante la encuesta se realizaron preguntas para conocer la percepción de los encuestados respecto a la cultura tributaria. La primera de ellas indaga sobre la importancia que los encuestados le dan al pago oportuno de los impuestos. Frente a esta pregunta, el 59% afirmó que es muy importante, en la medida que estos recursos sean invertidos en proyectos para fortalecer la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, solo el 4% consideró lo contrario. Si se agrupa las respuestas “medianamente importante” “bastante importante” y “muy importante”, el 91% conoce y es consciente de que los recursos recaudados vía impuestos municipales son una pieza fundamental para que la administración municipal pueda poner en práctica proyectos que logren el desarrollo de la ciudad.

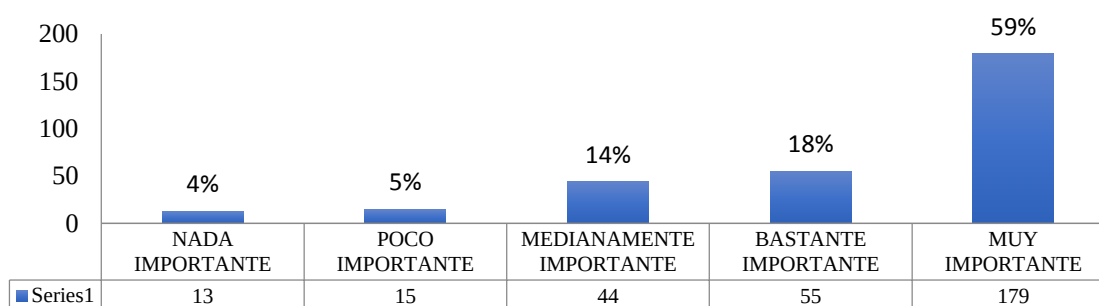


Ilustración 8. Importancia del pago oportuno de los impuestos municipales en el desarrollo del municipio de Santiago de Cali

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

En ese orden de ideas, a la importancia que los encuestados le dan al pago oportuno de los impuestos, el 80% no está de acuerdo con que los caleños no paguen oportunamente; por supuesto. Esta dinámica retrasa el desarrollo. Esta afirmación se puede corroborar con el porcentaje de ejecución de los planes de desarrollo de ambos gobiernos relativos a este estudio, los que se infiere, no superaron el 60% de ejecución al finalizar el periodo. En síntesis, los encuestado critican ese comportamiento, esa ausencia de compromiso con la Ciudad, que también se advierte cuando se les indaga por la responsabilidad, pues el 48% considera que los caleños son medianamente responsables y el 20% poco o nada responsables. No obstante, un 32% si considera a los caleños bastante y muy responsables; tal vez lo caleños que pagan oportunamente, pueden encontrarse en este rango poblacional.

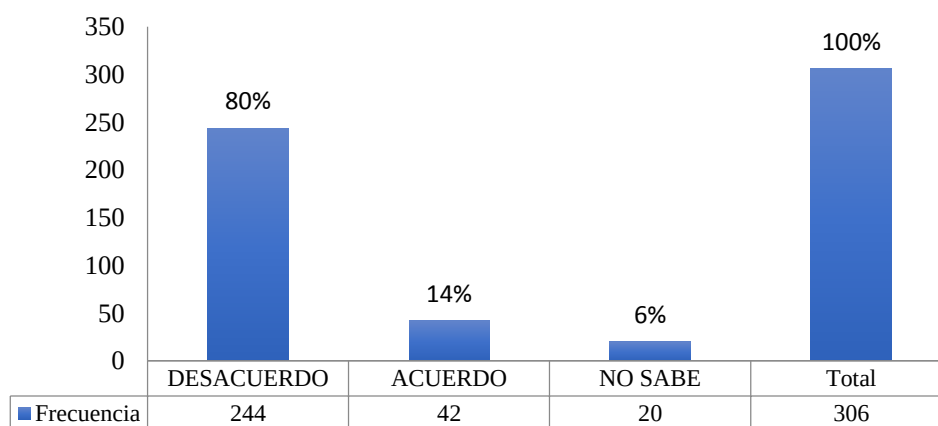


Ilustración 9. Frente al NO pago oportuno de los impuestos municipales. Califique este comportamiento.
Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

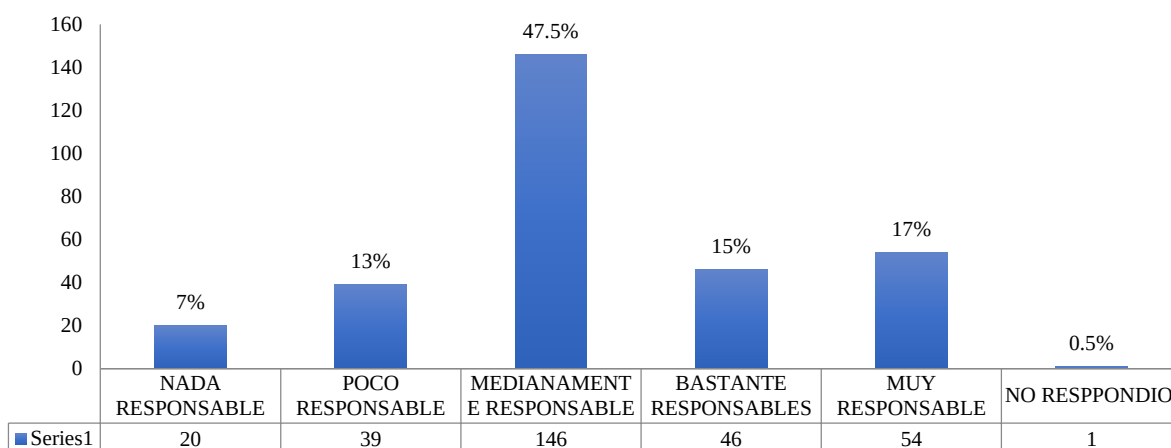


Ilustración 10. Percepción frente a la responsabilidad de los ciudadanos caleños con el pago oportuno de los impuestos municipales

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

También se consultó a los encuestados acerca de la razón o las razones que ellos presumen hay para que los caleños no cumplan con sus obligaciones tributarias: un 68% respondió que creían que se debía a la poca capacidad de pago; el 23% indicó que los caleños no tenían confianza en las instituciones que representan el estado; un 7% por falta de conocimiento acerca de las obligaciones tributarias, y el 2% restante a la falta de interés del contribuyente o falta de divulgación del gobierno local. En síntesis, parece ser que la poca capacidad de pago es una razón relevante.

Lo anterior puede relacionarse con la tasa de desocupación que para ese momento tenía Cali en promedio: 10.8%³⁸. A esto se suma la tasa de subempleo o empleo informal que entre septiembre y noviembre de 2015 era, según el DANE (DANE, 2015) del 48%; adicionalmente, el porcentaje de población que ocupa los estratos 2 y 1. Por ejemplo: “las comunas 13, 14, 15 al oriente de la ciudad, que conforman el sector del distrito de Agua-blanca una de las zonas más deprimidas y con mayores problemáticas económicas y sociales, posee los mayores porcentajes,

³⁸ Datos del DANE. Santiago de Cali, 2015.

superiores a 17%, de hogares con necesidades básicas insatisfechas” (Cardona B, Población y desempleo en las comunas de Cali, 2015). Además, el mismo texto referenciado, muestra que la tasa ajustada de desempleo en esas mismas comunas, que para ese periodo era de 15.96, 16.42 y 17.97 respectivamente. Otra referencia en el mismo texto es el desempleo en las comunas 20, 7 y 11; 17.23, 16.06 y 17.44 respectivamente. Esta información deja entrever difíciles condiciones económicas para contar con excedentes que permitan responder con obligaciones tributarias. Según esta percepción, no se podría señalar, ni adjudicar falta de cultura tributaria en un porcentaje significativo de caleños. Si se percibe que hay bajos niveles de ingreso no es posible que los caleños generen excedentes para cumplir con los tributos, su concepto, precisamente, está ligado a la capacidad económica del contribuyente, de allí que el tributo contenga una estratificación. Ahora bien, lo que aquí aparece es una distorsión respecto de los ingresos de quienes poseen predios en ciertos sectores de la ciudad, y las posibilidades de generar excedentes. Para combatir esta tendencia se requiere acudir a condiciones macro y microeconómicas que contribuyan a elevar los ingresos y el empleo, pues de lo contrario, las políticas públicas sociales, culturales, ambientales que son del resorte de las entidades territoriales, no pueden ejecutarse independiente de la voluntad política de los gobernantes o de cualquier incentivo al contribuyente para que pague oportunamente.

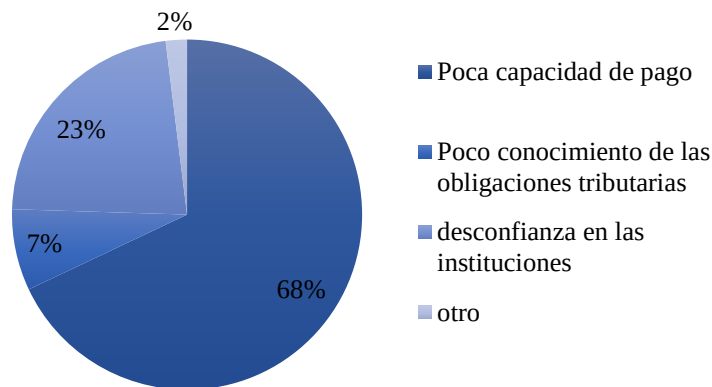


Ilustración 11. ¿Cuál cree que es la razón para que los ciudadanos caleños con obligaciones tributarias NO paguen los tributos locales oportunamente?

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

4.3.4 El comportamiento del encuestado y su motivación para cumplir con el pago oportuno del Impuesto Predial

Finalmente se formularon preguntas con el objetivo de conocer el comportamiento del encuestado frente al pago oportuno de los impuestos, la motivación que lo impulsa a realizarlo y la prioridad que le otorga. El 51% respondió que siempre realizaba a tiempo el pago de los impuestos municipales; el 15% indicó que casi siempre pagaba de manera oportuna, el 13% respondió que algunas veces, el 2% indicó que casi nunca y solo el 1% respondió que nunca pagaba de manera oportuna.

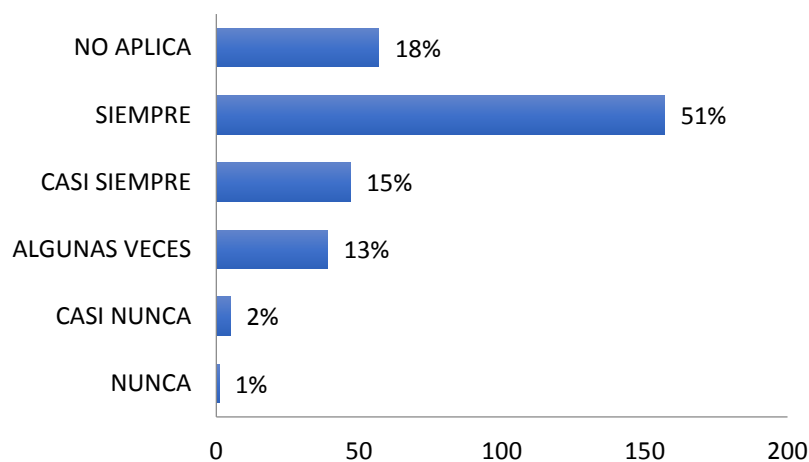


Ilustración 12. Respuesta a la pregunta ¿Usted paga oportunamente sus obligaciones tributarias?

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

Nota: El 18% que respondió que “No aplica” son aquellos que respondieron no tener la obligación de pagar el impuesto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el 66% pagan siempre o casi siempre oportunamente, se les indagó acerca de las razones que los llevaba a cumplir con esa obligación. Estas fueron sus respuestas: El 39% de ese 66% indicó que pagaba a tiempo para no ser sancionados o no tener que pagar intereses de mora, al 28% no le gusta tener deudas, entre ellas, los impuestos, el 14% considera que estar al día con los impuestos es un deber ciudadano, el 7% paga a tiempo para contribuir con el mejoramiento de la ciudad, por último, el 3% para aprovechar el descuento por pronto pago, y un 10% restante invocó otros motivos.

Tabla 42.

¿Cuál es la razón que lo motiva (o lo motivaría) a pagar oportunamente obligaciones tributarias locales?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
EVITAR LOS INTERESES DE MORA Y SANCIONES	80	39%
PARA QUE MEJORE LA CIUDAD	14	7%
LE GUSTA ESTAR AL DIA CON LOS IMPUESTOS	58	28%
PORQUE ES UN DEBER CIUDADANO	30	14%
APROVECHAR DESCUENTOS POR PRONTO PAGO	5	3%
OTRO	19	9%
TOTAL	206	100%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

En cuanto a la prioridad que le dan al pago de los impuestos municipales, para la mayoría es una prioridad bastante secundaria respecto de otras prioridades como la: alimentación, los servicios públicos, la educación y la salud. El pago de los impuestos como primera prioridad obtuvo el 1%, pero en un cuarto lugar; como segunda prioridad aumentó al 3.6% y se ubicó en el quinto lugar de la segunda prioridad y como tercera prioridad, se ubicó en el quinto lugar, en un 7% de los encuestados.

Tabla 43.

Pregunta. Califique por orden de importancia el pago de los impuestos locales dentro de su canasta familiar de su hogar

Sistematización de los que respondieron como primera prioridad			Sistematización de los que respondieron como segunda prioridad			Sistematización de los que respondieron como tercera prioridad		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SERVICIOS PUBLICOS	129	42,2%	SERVICIOS PUBLICOS	82	26,8%	SERVICIOS PUBLICOS	43	14,1%
ALIMENTACION	131	42,8%	ALIMENTACION	109	35,6%	ALIMENTACION	21	6,9%
EDUCACION	4	1,3%	EDUCACION	39	12,7%	EDUCACION	76	24,8%
IMPUESTOS	3	1,0%	INTERNET Y MOVIL	8	2,6%	INTERNET Y MOVIL	33	10,8%
CREDITOS	1	,3%	IMPUESTOS	11	3,6%	IMPUESTOS	23	7,5%
AHORRO	1	,3%	CREDITOS	2	,7%	CREDITOS	25	8,2%
SALUD	10	3,3%	AHORRO	2	,7%	AHORRO	4	1,3%
NO APLICA	27	8,8%	SALUD	26	8,5%	SALUD	50	16,3%
Total	306	100,%	NO APLICA	27	8,8%	ENTRENIMIENTO	2	,7%
			Total	306	100,%	NO APLICA	27	8,8%
						NO SABE	2	,7%
						Total	306	100,%

Fuente: IBM SPSS Statistics - Sistematización Encuesta Trabajo de Grado Luz Karime González Barona. Diciembre 9 de 2015.

En conclusión un alto porcentaje estimado en 67% paga siempre y casi siempre sus obligaciones tributarias, mientras el 16% manifestó no ser juiciosos con sus pagos de impuestos. Aquellos que pagan a tiempo generalmente lo hacen para ganarse el descuento por pronto pago, evitarse el pago de intereses de mora, y evitar que el gobierno inicie un proceso de cobro coactivo (70%). Este comportamiento de los encuestados proviene de un cálculo meramente racional de costo beneficio, dejando de lado una lógica comunitaria que derivaría en cumplir el pacto social y las reglas de juego formales para promover el desarrollo de la ciudad, porque solamente el 21% piensa desde esta lógica.

5. CONCLUSIONES

En conclusión, se responderá a manera de síntesis las preguntas que animaron la investigación: ¿Cuál ha sido el comportamiento histórico para el pago del impuesto predial entre 2008 y 2015, en Santiago de Cali?, ¿En ese período, qué acciones emprendió el gobierno municipal

para gestionar el cobro de ese impuesto?, ¿existe, en la ciudadanía caleña cultura a favor de la tributación?, ¿cuáles son las razones que esgrime para no responder con su deber de tributar a la Ciudad?

En ese orden de ideas, en primer lugar, el comportamiento histórico del impuesto predial entre el 2008 y el 2015 estuvo atravesado por debilidades y retos en términos de cartera y recaudo. Frente a la cartera, entre el 2008 y el 2012 las cifras presentan un crecimiento promedio del 14.6%, mientras que en el cuatrienio 2012 – 2015 el crecimiento promedio fue de 47.25%. Pienso que en el periodo de gobierno de Jorge Ivan Ospina (2008-2011) la cartera no presenta reducción debido a dos razones: la primera relacionada con la falta de gestión de cartera por parte de Sicali respecto del cobro persuasivo y coactivo y la segunda razón, se la atribuyo a la priorización del cobro por valorización de las Megaobras, lo cual afecto el bolsillo de los contribuyentes del impuesto predial, pues el cobro por valorización recayó en los propietarios de bienes inmuebles. En este orden de ideas, infiero que muchos de los contribuyentes decidieron pagar primero la contribución de las Megaobras, debido a que una de las medidas coercitivas del cobro implementado por la administración municipal fue realizar un embargo masivo a todos los predios de Cali, el cual solo se levantaba al pagar el 100%.

Por otro lado, en el gobierno de Rodrigo Guerrero el comportamiento de la cartera merece también dos razones: primero la actualización de la base catastral la cual aumenta los avalúos y por ende el impuesto predial; y en segundo lugar, a la recuperación de la soberanía tributaria por parte de Hacienda Municipal y que se encontraba en manos de Sicali. Así pues, los contribuyentes expuestos al pago de la contribución por valorización, ahora se veían afectados por el incremento del predial y si sumado a esto eran contribuyentes morosos entonces era menos probable que se pusieran al día con el impuesto.

Al detallar la cartera por usos y actividades al cierre del 2015, se evidencia que del total de esta, la mayor deuda la tiene el uso denominado “lotes urbanos no edificados urbanizables no urbanizados” con una participación del 31.7%, este dato es el reflejo de la práctica de un grupo de propietarios de lotes denominados “de engorde” los cuales solo pagan el impuesto predial cuando lo venden o cuando los van a desarrollar; muestra el comportamiento de los propietarios desde racionalidad individual, ya que estos se benefician con la valorización que ganan sus terrenos y no son capaces de retribuir mediante el pago oportuno del impuesto.

Ahora bien, el comportamiento del recaudo durante el periodo 2008-2011 presentó el menor porcentaje de crecimiento en el periodo de estudio de la investigación, 1.42% en el año 2010. Se piensa que la razón de ello, es la política de Infraestructura vía cobro de Valorización que fue jalonada por el gobierno, lo cual desincentivó a los propietarios a realizar el pago ya que los dos cobros municipales excedieron su capacidad de pago. Por otro lado, en el cuatrienio 2012-2015 fue en donde se presentó el año con mayor crecimiento en el recaudo del predial dentro del periodo de estudio; creció un 47.15% en el año 2013. Este incremento en el recaudo tiene su razón principalmente a la recuperación de la soberanía tributaria y a la actualización de la base de datos catastral. Entonces se concluye que esta última, explica el comportamiento del crecimiento de la cartera, como del recaudo de los años 2013 al 2015 y se confirma la importancia de ejecutar esta actividad en los tiempos establecidos por la Ley (cada 5 años) con el objetivo de que el impacto no sea muy grande para los contribuyentes.

En segundo lugar, el municipio de Santiago de Cali no cuenta con una política de cultura tributaria. Lo anterior se concluye por diferentes razones: ausencia del tema en la agenda pública: durante la investigación se logró determinar que en el periodo de estudio la cultura tributaria no es un tema relevante dentro de los instrumentos de planificación como: el Plan de Desarrollo, el

Presupuesto anual y el Plan Anual de Inversiones los cuales son concertados con la población y el Concejo Municipal. Otra razón, tiene que ver con que las acciones realizadas por el Departamento Administrativo de Hacienda en el periodo de estudio del Programa de Cultura Tributaria son insuficientes en comparación con la población objetivo. Adicionalmente, se pudo evidenciar que este programa ha tenido poco fortalecimiento de un periodo al otro, no obstante se reconoce la continuidad del programa, las acciones e iniciativas que se han implementado, pero cada vez sus recursos humanos como presupuestales se quedan cortos para ampliar el alcance del programa. Finalmente, la administración municipal de acuerdo con sus acciones y políticas estimula en los contribuyentes imaginarios y prácticas contrarias al concepto de cultura tributaria, un ejemplo de estas políticas son: los alivios tributarios fomentan la “cultura del incumplimiento” y el fortalecimiento de la gestión tributaria del cobro coactivo fomentan “cultura del miedo”, estas afirmaciones las desarrollare en al contestar la siguiente pregunta de investigación.

Tercero, en el municipio de Santiago de Cali la cultura a favor de la tributación es escasa. La cultura tributaria tiene por objetivo transformar el comportamiento de los ciudadanos exhortándolos al cumplimiento oportuno de sus deberes fiscales en beneficio del interés común. Durante el desarrollo de la investigación encontramos que existen dos tipos de prácticas en función de un compromiso ciudadano. La primera práctica, la he denominado “cultura del miedo”; se pudo evidenciar como muchos de los contribuyentes que cumplen con las reglas de juego formales, pagan a tiempo el impuesto con el propósito de ganarse el descuento por pronto pago, no verse afectados por la aplicación de intereses de mora y evitar el proceso de cobro coactivo: “el pago de impuestos ha sido atribuido al temor que el contribuyente experimenta ante el riesgo de ser atrapado y castigado por el Estado” (Estevez & Esper, La ciudadanía Fiscal: sus factores

estructurantes, 2008, pág. 5) siendo entonces la coerción una explicación para dicho comportamiento tributario.

La segunda práctica, se configura desde las reglas de juego informales y se denomina “cultura del incumplimiento” (Estevez & Esper, La ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes, 2008), incumplimiento al pacto social y fiscal. Los ejemplos de estas prácticas son: existen contribuyentes morosos que reinciden en el incumplimiento del pago del impuesto, debido a que tienen conocimiento que el gobierno promueve el pago futuro mediante la estrategia de alivios tributarios llamados “Papayazos”. Otro ejemplo son aquellos contribuyentes que tienen la premisa de que la gestión administrativa del proceso de cobro coactivo no es eficiente, por lo tanto, se convierten en contribuyentes morosos los cuales solo suscriben acuerdos de pago para detener los términos del cobro coactivo. Existen también contribuyentes que solo pagan el impuesto predial como resultado de un proceso de compra venta del bien inmueble, este es el ejemplo de los propietarios de los “lotes de engorde”. Tanto la “cultura del miedo” como la “cultura del incumplimiento” son comportamientos basados en una racionalidad individual que busca el beneficio personal dejando de lado el interés común y el beneficio colectivo que representa el pago oportuno de los impuestos. Si bien es cierto, en lo que he denominado la “cultura del miedo” los contribuyentes que pagan a tiempo, lo hacen pensando en un interés personal, ya sea obtener un descuento, evitar intereses de mora y sanciones; lo ideal sería que este pago estuviera motivado desde la cultura tributaria una practica voluntaria responsable con los deberes ciudadanos y e incentivada a aportar al desarrollo del territorio. No obstante, en la encuesta se evidencio que existen contribuyentes que piensan en este sentido, sin embargo no fueron la mayoría.

Finalmente, con base en el encuesta los encuestados perciben que la principal razón para incumplir con su deber tributario es la falta de capacidad de pago que se deriva del desempleo y la

falta de continuidad del mismo, pero también se infiere de acuerdo con los datos de cartera, que esta falta de capacidad de pago también es consecuencia del nivel de ingreso de los hogares caleños, el cual comparado con los gastos y las necesidades creadas de consumo, sobrepasan dicho nivel: es decir muchas hogares tienen más gastos que ingresos. Otra de la razón que esgrimen los encuestados en menor medida, corresponde al poco conocimiento sobre las obligaciones tributarias; sin embargo, esta razón no lo exime del cumplimiento del pago del impuesto. Por último, se infiere que las políticas del gobierno municipal como las de los alivios tributarios o “Papayazos” desincentivan el cumplimiento de este deber ciudadano.

Durante cuatro años, que pude realizar la observación participante, siendo contratista para apoyar la dirección de Hacienda, logré observar como esta dependencia a pesar de ser una de las más grandes de la estructura organizacional de la administración municipal con cuatro subdirecciones y dos oficinas, es el organismo encargado del manejo fiscal y debe garantizar la sostenibilidad fiscal del municipio, lastimosamente, el tema de la Cultura Tributaria no es considerado un tema prioritario. En ese sentido, se exhorta a fortalecer e institucionalizar el programa de cultura tributaria que ya existe en la administración municipal³⁹; para ello es necesario poner este tema en la agenda pública y así darle un mayor alcance. Asimismo, se propone complementar el concepto de cultura tributaria con el tema de ciudadanía fiscal y en ese sentido estudiar la posibilidad de iniciar el proceso para la medición del Índice de Clima Fiscal en el municipio, el cual es un instrumento para “analizar el compromiso de la ciudadanía en cuanto a sus responsabilidades tributarias, mostrando su relación con variables del contexto económico y

³⁹ La impresión y distribución oportuna de las facturas del impuesto predial, así mismo, mejorar la efectividad de la distribución de facturación en la zona rural, promover la Cultura Tributaria mediante el fomento del uso de las nuevas tecnologías tanto para descargar la factura, como para pagarla. (Esto se puede estimular, a través de los CALI u otro tipo de centros de información dirigidos a apoyar a aquellos ciudadanos que deseen acercarse a las TIC).

los servicios de la administración tributaria” (Estevez, Una aproximación al Índice de Clima Fiscal, pág. 1). Este Índice de Clima Fiscal le dará a conocer a la administración municipal una radiografía de la interacción de los indicadores económicos y estadísticos al articularlos con las percepciones sociales en un tiempo y territorio determinado; el cual podrá ser objetivo general de otro proyecto de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2008). Cali en Cifras 2008. Cali, Colombia .
- AFIP. (01 de 12 de 2015). *AFIP*. (AFIP, Editor) Recuperado el 2015, de <http://www.afip.gob.ar/impositivaDefault.asp>
- Alejandro M. Estévez (coord.), S. C., & Velasco, F. P. (2008). *La Ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes*. Buenos Aires: AFIP.
- Austin, T. (2000). *Para comprender el concepto de Cultura*. Santiago de Chile: UNAP Educación y Desarrollo.
- Backhaus, J. (Junio de 2008). Finanzas POúblicas y sociología fiscal. *IR04 Revista del Instituto AFIP*, 8-27. Recuperado el 05 de 08 de 2015
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. (J. C. Velarde, Ed.) Washington.
- Cardona B, M. I. (Julio de 2015). Población y desempleo en las comunas de Cali. *Perfil de Coyuntura Económica No. 25*, 89 - 109. Obtenido de <http://www.redalyc.org/html/861/86145265005/>
- Cardona B, M. I. (Julio de 2015). Población y desempleo en las comunas de Cali. *Perfil de Coyuntura Económica*(25), 89 - 109. Obtenido de <http://www.redalyc.org/html/861/86145265005/>
- Castaño, J. R. (2008). *Manual de administración municipal: Una respuesta a sus interrogantes*. . Medellin: Universidad de Medellin.
- Castro, J. (1986). *Código de Regimen Municipal*. Bogota: Oveja Negra.
- Castro, J. (2001). *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?* Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Corpovisionarios - Antanas Mockus Sivickas. (2014). *Medición de Cultura Ciudadana Santiago de Cali 2013*. Informe de Cultura Ciudadana Cali 2013, Corpovisionarios , Valle del Cauca , Cali . Recuperado el 15 de 11 de 2014
- Cuchumbé Holguín, N. J. (Junio de 2008). Reconocimiento de las identidades colectivas: aproximación desde la perspectiva de Jurgen Habermas. *Praxis Filosófica*(27), 103-120.
- DANE. (septiembre - noviembre de 2015). Empleo Informal y Seguridad Social - Históricos. Obtenido de www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos
- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal . (2015). *Proyecto de Acuerdo Presupuesto General Municipio de Santiago de Cali 2016..* Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. (2015). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015 - 2025 MFMP*. Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. (2016). *Informe de Gestión Plan de Desarrollo 2012- 2015 Departamento Administrativo de Hacienda Municipal*. Cali.
- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. (2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 - 2027 MFMP*. Santiago de Cali. Recuperado el 13 de Mayo de 2015
- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal . (2011). Estatuto tributario Municipal- Santiago de Cali Acuerdo 321 de 2011. *Estatuto tributario Municipal- Santiago de Cali Acuerdo 321 de 2011*. Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2008). *Plan de Desarrollo 2008 -2011* . Cali: Alcaldia de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2012). *Plan de Desarrollo Cali Da: Una ciudad para todos*. Cali: Alcaldia de SANTIAGO de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2015). Cali en Cifras 2015. Cali.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2015). Archivo Pobreza Monetaria. Bogota, Colombia.
- Departamento Adminsitrativo de Hacienda. (2012). *Sustentación para el Proyecto de Acuerdo del Presupuesto de la Vigencia 2013*. Cali: Alcaldia de Cali.
- DIAN. (26 al 29 de 09 de 2005). www.dian.gov.co. Recuperado el 2015, de <http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/af2b7ae7e9393d6e05256ed2006a9e63/9a0e2009eff7c43d052570820068a6e1?OpenDocument>
- DIAN. (2009). www.dian.gov.co. Recuperado el 30 de 05 de 2015, de http://www.dian.gov.co/descargas/oei/3_pedagogia_de_la_contribucion_en_la_escuela.pdf
- Entrevista. (10 de 12 de 2013). Entrevista Funcionaria Subdirección de Impuestos y Rentas. (L. K. Barona, Entrevistador)
- Escuela Superior de Administración Pública. (1994). *Laberintos de la Descentralización*. Bogotá: Talleres Graficos ESAP.

- Estevez, A. (s.f.). *www.academia.edu*. (R. d. AFIP, Ed.) Obtenido de http://www.academia.edu/6966183/Una_aproximaci%C3%B3n_al_%C3%ADndice_de_clima_fiscal
- Estevez, A., & Esper, S. (2008). *La ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes*. Buenos Aires: Instituto AFIP. Eurosocietal Fiscalidad. (2010). *Eurosocietal*. Recuperado el 30 de 05 de 2015, de <http://www.eurosocietal-ii.eu/es>
- Flores, E. (1991). *UNAM - Facultad de Economía*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap1.pdf>
- Gonzalez. (2015). *Cultura Trobutaria*. Cali: Norma.
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere. An inquiry into a category of Bourgeois society*, trans. Cambridge.
- Kpttak, C. (1997). *Antropologia CULTural espejo para la humanidad*. Madrid: MC Graw - Hill .
- Lopez, I. (2000). *Cultura y Ciudad: un manual de la Política Cultural Municipal* . TREA.
- Magendzo, A. (2004). *Formación ciudadana. Nociones generales de ciudadanía y ciudadano*. Bogotá : Cooperativa Editorial Magisterio .
- Miguez, G. C. (2007). Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política, Institucionalismo de elección racional y analisis político de costes de transacción: Una primera aproximación . (U. S. Compostela, Ed.) *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* , 6(2), 9-27.
- Nelissa Aybar, y. M. (Noviembre de 2014). *Dirección General de Impuestos Internos Gobierno de Republica Dominicana*. Recuperado el 7 de marzo de 2018, de www.dgii.gov.do: <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/aybar-cardoza2014determinantescumplimentotributarioenrd.pdf>
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico DF: Fondo de Cultura Económica.
- Páramo, P. (2013). *La investigación en las ciencias sociales: estrategias de investigación. Capitulo: Estudios Descriptivos*. Bogotá DC: Universidad Piloto de Colombia . Recuperado el 4 de 11 de 2014
- Personeria de Santiago de Cali. (19 de octubre de 2015). <http://www.personeriacali.gov.co>. Obtenido de <http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/Cartilla%2021%20Megaobras.pdf>
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid, España: Gedisa. Recuperado el 28 de Julio de 2015
- Rawls, J. (2001). *La justicia como equidad. Una formulación*. Madrid: Paidós.
- Rentas, S. d. (13 de 5 de 2015). Respuesta Derecho de Petición Rad. No. 20154131110175991. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Robles, A. (2002). *www.democraciadigital.org*. Recuperado el 17 de 6 de 2014, de <http://www.democraciadigital.org/etc/arts/0206cultura.html>
- Roca, C. (2008). Estrategias para la formación de la cultura Tributaria. *Ponencia. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias* (pág. 27). Guatemala: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Recuperado el Junio de 2014, de http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=3368
- Rodriguez, L. A. (2014). *Clase: Economía y Hacienda Pública: un enfoque Instrumental y Normativo*. Cali: Universidad del Valle .
- Roth Deubel, A. N. (2007). *Fundamentos de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Santiago Basabe Serrano, E. L. (2007). *Instituciones e Institucionalismo en America Latina: Perspectivas Teóricas y Enfoques disciplinarios*. (S. B. Serrano, Ed.) Quito: Centro de Investigaciones de Política Económica.
- Subdirección de Catastro - DAHM. (2014). *Informe Resultados Actualización Catastral 2014*. Obtenido de cali.gov.co.
- Subdirección de Catastro DAHM. (2013). *Informe Resultados Actualización Catastral 2012 Comunas 2, 4 y 17*. Obtenido de www.cali.gov.co.
- Subdirección de Finanzas Públicas - DAHM. (2012). *Sustentación Proyecto de Acuerdo Presupuesto Vigencia 2013*. Cali.
- Subdirección de Tesorería SFGT . (2014). *Respuesta Proposición 001 Comisión de Presupuesto Concejo Municipal de Santiago de Cali* . Informe de Control Político , Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, Valle , Cali . Recuperado el 30 de 05 de 2015
- Tesorería Municipal de Santiago de Cali. (2015). *Resultados del Papyazo Tributario 2015*. Santiago de Cali.
- Umaña, A. A. (2011). *LA PROMOCIÓN DE LA EDUCACIÓN FISCAL EN COSTA RICA*. Trabajo de Grado , San José de Costa Rica .

- Valderrama, B. P. (junio de 2005). *SciELO (biblioteca electrónica científica en línea)* . Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v4n2/v4n2a10.pdf>
- Valero, M., Ramirez, E., & Moreno, y. F. (Octubre 2009 - Marzo 2010 de 2009). <http://www.spentamexico.org/>. Recuperado el 20 de 9 de 2014, de [http://www.spentamexico.org/v5-n1/5\(1\)58-73.pdf](http://www.spentamexico.org/v5-n1/5(1)58-73.pdf)
- Vargas, A. (1999). *El Estado y las políticas públicas* . Bogotá : Almudena.
- Velásquez, A. (2014). *Revista Doxa Digital - Universidad Autonoma de Chihuahua* . Recuperado el 03 de 08 de 2015, de <http://doxa.uach.mx/assets/ensayo6.pdf>.
- Vieira, O. V. (2007). La desigualdad y al subversión del Estado de Derecho. *Revista Internacional de Derechos HUMANOS* , 29-51.

7 ANEXOS

Anexo No. 1

Ilustración 13. Diseño Guía entrevista Semi estructurada

DISEÑO GUÍA DE ENTREVISTA	
1.	¿Cuáles son y han sido los principales temas que lidera y tiene a su cargo en la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales?
2.	¿A partir de qué año la administración local comienza a tocar el tema de la cultura tributaria para ponerlo en la agenda pública?
3.	¿Cuál es el concepto de cultura tributaria que maneja la administración municipal?
4.	¿Cuáles han sido las acciones que ha realizado y realiza la administración para fortalecer la Cultura Tributaria?
5.	¿Tiene datos de cuantas personas han podido ser impactadas con las acciones del proyecto educativo emprendido por la Administración para fortalecer el tema tributario en esta vigencia?
6.	¿Usted considera que el tema de cultura tributaria esta institucionalizado en la administración municipal? Si, No ¿Por qué?
7.	¿Ha tenido o tiene el tema de cultura tributaria recursos asignados de manera específica?
8.	¿Considera usted que los ciudadanos tienen un déficit frente al tema de la cultura tributaria?
9.	¿Cuáles son los factores que usted considera, se deben al déficit de cultura tributaria entre los caleños?
10.	¿Cuál cree usted, es la percepción de los contribuyentes?

Anexo No. 2

ENCUESTA: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Cultura Tributaria: ¿Un problema de comportamiento ciudadano?

Caracterización del encuestado

El propósito de la encuesta es recolectar información que sirva como insumo para la investigación denominada Cultura Tributaria: ¿Un problema de comportamiento ciudadano? La cual tiene como objetivo identificar la existencia o la ausencia de la cultura tributaria en el municipio de Santiago de Cali.

1. Género: Hombre _____ Mujer _____ 2. Lugar de Nacimiento: _____

3. ¿Cuál es la comuna o el corregimiento de Santiago de Cali en donde reside?

Comuna: _____ Barrio: _____ Corregimiento: _____

4. ¿En qué rango de edad se ubica? (Edad en Quinquenios)

RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3	RANGO 4	RANGO 5	RANGO 6	RANGO 7	RANGO 8	RANGO 9	RANGO 10
15-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65

5. ¿Cuál es su nivel educativo?

BACHILLER	TECNICO	PREGRADO	POSGRADO

Otro: _____

Cuestionario

6. ¿Ud. posee propiedad raíz en este municipio? SI _____ NO _____

7. ¿Ud. ejerce alguna actividad comercial o industrial en este municipio? SI _____ NO _____

8. ¿Ud. paga algún impuesto municipal? SI _____ NO _____ APLICA _____

9. Por favor indique al menos dos impuestos locales que usted paga: _____

10. ¿Ud. sabe en que se invierten los impuestos municipales? _____

11. Califique de 1 a 5 la importancia que tiene para el desarrollo de la ciudad el pago oportuno de los impuestos municipales (1 es la calificación más baja y 5 la más alta)

1	2	3	4	5
NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE	MEDIANAMENTE IMPORTANTE	BASTANTE IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE

12. Califique de 1 a 5 la responsabilidad de los ciudadanos caleños con el pago oportuno de los impuestos municipales. (1 es la calificación más baja y 5 la más alta)

1	2	3	4	5
NADA RESPONSABLES	POCO RESPONSABLES	MEDIANAMENTE RESPONSABLES	BASTANTE RESPONSABLES	MUY RESPONSABLES

13. ¿Cuál cree usted, es la razón para que los ciudadanos caleños con obligaciones tributarias NO paguen los tributos locales oportunamente? (Seleccione con una X)

Poca capacidad de pago _____

Poco conocimiento de las obligaciones tributarias locales _____

Desconfianza en las instituciones _____

Otro: _____

"Una de las dimensiones más importantes para construir ciudad es la cultura tributaria. En esta dimensión convergen múltiples factores de la vida de los ciudadanos, pero también de las ideas, prejuicios, creencias y comportamientos de los ciudadanos como contribuyentes" (Mockus: 2013:2015). Muchas gracias por dedicar unos minutos de su valioso tiempo para responder este cuestionario. La información suministrada amablemente por usted solo será utilizada para el proyecto de investigación denominado "Cultura Tributaria: ¿Un problema de comportamiento ciudadano? la cual se encuentra en proceso de construcción por la Politóloga Luz Karime González Barona, candidata a grado de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Mayo 2015. (Valida como nota de consentimiento informado).

14. Frente al NO pago oportuno de los impuestos municipales. Califique este comportamiento.

3	4
DESACUERDO	ACUERDO

15. ¿Usted paga oportunamente sus obligaciones tributarias?

1	2	3	4	5
NUNCA	CASI NUNCA	ALGUNAS VECES	CASI SIEMPRE	SIEMPRE

16. Si a la pregunta anterior contestó CASI SIEMPRE O SIEMPRE ¿Cuál es la razón que lo motiva (o lo motivaría) a pagar oportunamente las obligaciones tributarias locales?

17. Califique por orden de importancia el pago de los impuestos locales dentro de la canasta familiar de su hogar.

1	Servicios Públicos	_____
2	Alimentación	_____
3	Educación	_____
4	Servicios de Internet y telefonía móvil	_____
5	Impuestos	_____
6	Créditos	_____
7	Ahorro	_____
8	Salud	_____
9	Entretenimiento	_____

18. ¿Qué es para usted la Cultura Tributaria?

19. El Gobierno local promueve la Cultura Tributaria.

SI _____ NO _____ NO SABE _____ MUY POCO _____

20. ¿Qué acción realiza el gobierno local para promover la Cultura Tributaria? (Si contesta SI, la pregunta anterior.

21. Por favor indique, ¿Cuál de las siguientes estrategias es más pertinente para promover la Cultura Tributaria en Santiago de Cali?

TELEVISIÓN	RADIO	MEDIOS ESCRITOS	VOLANTES	PAGINA WEB	PERIFONEO	CAPACITACIONES EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS.	CAPACITACIONES A LOS CIUDADANOS

Otro: _____

Anexo No. 3: Sistematización del Estado del Arte

No	PAÍS	AÑO	AUTOR	TÍTULO	PRODUCTO	ENLACE
1	Colombia	1995	Mauricio Alfredo Plazas Vega	El liberalismo y la teoría de los tributos	Libro	Biblioteca Pontificia Universidad Javeriana
2	Santiago de Chile	1997	Enrique Evans de la Cuadra, Eugenio Evans Espiñeira,	Los tributos ante la constitución. - 1ed	Libro	Biblioteca Pontificia Universidad Javeriana
3	Colombia	1997	Alberto Carrasquilla, Dinero No. 43 (FEB.1997)	Tributos con visión	Articulo	Biblioteca Pontificia Universidad Javeriana
4	Colombia	1999	Kalmanovitz, Salomón	La Política Fiscal colombiana en un contexto histórico	Articulo	http://www.banrep.gov.co/document/ftp/borra112.pdf
5	Venezuela	2000	Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17 (Jun. 2000) Juan Carlos Cortázar Velarde	Estrategias educativas para el desarrollo de una "cultura tributaria" en América Latina: Experiencias y líneas de acción.	Articulo	Biblioteca Pontificia Universidad Javeriana
6	Colombia	2001	Kalmanovitz, Salomón	Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia	Articulo	Biblioteca Pontificia Universidad Javeriana
7	España/Madrid	2002	Juan Manuel Barquero Estevan	La función del tributo en el estado social y democrático de derecho.	Libro	https://revistas.upcomillas.es/index.php/revistaicade/article/viewFile/6453/6264
8	Venezuela	2002	Luisaida Lorena Mendoza Dun - Universidad Lisandro Alvarado	Cultura Tributaria en la población estudiantil del Instituto Diocesano Barquisimeto.	Tesis	http://bibadmucla.edu.ve/edocs_baducla/tesis/P203.pdf
9	España	2004	Ruiz Almedral, Violeta	Impuesto y Estado Social	Articulo	https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/6931/ruiz_almendral_impuestos.pdf;jsessionid=075B61FB817D5FC626DB72B02E05C7A2?sequence=1 file:///C:/Users/LuzK/Downloads/Resoluci%C3%B3n%20de%20la%2042%C2%AA%20Asamblea%20General%20del%20CIAT%20(2).p
10	Guatemala	2008	42 Asamblea CIAT	Estrategias para la promoción del cumplimiento voluntario	Compilación de Ponencias	https://issuu.com/ciartorg/docs/serie_tematica_13
11	Guatemala	2008	Superintendencia de Administración Tributaria SAT Carolina Roca	Estrategias para la formación de la cultura tributaria	Ponencia	https://issuu.com/ciartorg/docs/serie_tematica_13
12	Guatemala	2008	Oficina de Cooperación Europea	Relatoría de Entrevista Carolina Roca SAT	Relatoría	
13	Guatemala	2008	Clara Rossana Arteaga Asamblea General del CIAT N° 42	La legitimación social de la política y la cultura tributaria	Ponencia	https://www.coursehero.com/file/p5u0pnk/La-legitimaci%C3%B3n-social-de-la-pol%C3%ADtica-tributaria-y-de-la-cultura/
14	Argentina	2009	Instituto AFIP Estevez y Esper	Nuevos abordajes para el estudio de la Cultura Tributaria	Articulo	
15	Colombia	2009	Revista Colombiana de Sociología Carlos Uribe Celis	El integrismo de Mockus. Una apreciación de la "cultura ciudadana"	Articulo	https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/11183/11848
16	Chile	2009	Juan C Gómez Sabaini Juan O'Farrell	La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina	Ponencia 21 Seminario Regional de Política Fiscal ILPES/CEPAL	https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/35064/gomez_sabaini_Informe_Preliminar_ver_20_enero.pdf
17	Venezuela	2009	Valero, Mary Thais; Ramírez de Egáñez, T; y Fidel Moreno Briceño	Ética y Cultura Tributaria en el Contribuyente	Articulo	http://www.spentamexico.org/v5-n1/5(1)58-73.pdf
18	Argentina	2009	Alejandro M. Estévez Susana C. Esper*	Ciudadanía Fiscal y nuevas formas de relación entre contribuyentes y Administración Tributaria	Articulo Investigativo	Documento enviado por correo electrónico en PDF por Alejandro Estevez

No	PAÍS	AÑO	AUTOR	TÍTULO	PRODUCTO	ENLACE
19	Colombia	2010	Universidad Nacional - Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá	Cultura Tributaria como Política Publica	Informe Final Consultoría	<a href="http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendoci
eu/coleccion_digital/Cultura_Ciud
adana/Cultura_Tributaria_Publica-
Bromberg_Paul-2010.pdf">http://www.institutodeestudiosur banos.info/dmdocuments/cendoci eu/coleccion_digital/Cultura_Ciud adana/Cultura_Tributaria_Publica- Bromberg_Paul-2010.pdf
20	Colombia	2010	Álvaro Jesús Belcazar Belcazar John Bennett Muñoz	Importancia de la cultura tributaria: El caso de la caracterización de las cien principales empresas de San Juan de Pasto	Artículo de Investigación	<a href="file:///C:/Users/LuzK/Downloads/
194-695-1-PB.pdf">file:///C:/Users/LuzK/Downloads/ 194-695-1-PB.pdf
21	Colombia	2010	DIAN	Cultura de la Tributación	Presentación	www.dian.gov.co
22	Colombia	2010	Henry Alberto Cadena Ostos	Neoinstitucionalismo y tributación en Colombia	Artículo de Investigación	
23	Argentina	2010	Alejandro M. Estévez Susana C. Esper	La ciudadanía fiscal frente al bicentenario: revisitando la cultura tributaria Argentina	Artículo Investigativo	<a href="http://derecho.unlam.edu.ar/desca
rgas/359_DT5_ESTESVEZULTIMO
.pdf">http://derecho.unlam.edu.ar/desca rgas/359_DT5_ESTESVEZULTIMO .pdf <a href="http://www2.congreso.gob.pe/sicr
/cendocbib/con4_uibd.nsf/039598
36C65E2E5805257C120081DB15/\$
FILE/cultura_tributaria_dulio_sol
orzano.pdf">http://www2.congreso.gob.pe/sicr /cendocbib/con4_uibd.nsf/039598 36C65E2E5805257C120081DB15/\$ FILE/cultura_tributaria_dulio_sol orzano.pdf
24	Peru	2011	Dulio Leonidas Solórzano Tapia	La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú	Investigación	
25	Guatemala	2011	Mónica Chicas Zea	Propuesta para crear una unidad móvil de capacitación como herramienta para el fortalecimiento de la cultura tributaria en Guatemala	Trabajo de Grado Posgrado	<a href="http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/
03/03_3703.pdf">http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/ 03/03_3703.pdf
26	Paraguay	2011	José Carlos Rodríguez	Cultura Tributaria: Propuestas y Argumentos para aumentar la Justicia Fiscal	Libro	<a href="http://www.cde.org.py/wp-
content/uploads/2014/11/Cultura-
tributaria.pdf">http://www.cde.org.py/wp- content/uploads/2014/11/Cultura- tributaria.pdf
27	Mexico	2012	Miguel Ángel Andrade Oseguera Ma. de Lourdes Elena García Vargas	Cultura Tributaria para una mayor recaudación fiscal	Ponencia Congreso Inter. Contadurías, administración e informática	<a href="http://congreso.investiga.fca.una
m.mx/docs/xvii/docs/G02.pdf">http://congreso.investiga.fca.una m.mx/docs/xvii/docs/G02.pdf
28	Colombia	2012	Liliana Heredia Rodríguez, Iván Hernández Villegas, Ivonne Rodríguez Chang	Tributos departamentales en el Valle del Cauca : más allá de los impuestos 2011	Libro	Biblioteca Pontificia Universidad Javeriana
29	Colombia	2012	Revista Estudios Gerenciales Jaime Andrés Collazos	Finanzas públicas de Cali: evolución, caracterización y diagnóstico	Artículo	<a href="https://www.icesi.edu.co/revistas/
index.php/estudios_gerenciales/ar
ticle/view/1530/pdf">https://www.icesi.edu.co/revistas/ index.php/estudios_gerenciales/ar ticle/view/1530/pdf
30	Peru	2012	SUNAT	Conciencia Tributaria: cuadernillo para ingresantes 2012	Cuadernillo	
31	Peru	2012	SUNAT - PERU	Cultura y conciencia tributaria	Cartilla	
32	Colombia	2013	Corpovisionarios – Colombia	Informe Final de Medición de Cultura Ciudadana 2013	Informe Final	<a href="file:///C:/Users/LuzK/Downloads/I
NFORME_ECC_CALI_2013.pdf">file:///C:/Users/LuzK/Downloads/I NFORME_ECC_CALI_2013.pdf <a href="https://www.gob.mx/cms/uploads/
attachment/file/64667/Libro_1_Co
mpilaci_n_de_ensayos.pdf">https://www.gob.mx/cms/uploads/ attachment/file/64667/Libro_1_Co mpilaci_n_de_ensayos.pdf
33	Mexico	2013	Produraduría de la Defensa del Contribuyente	Retos y perspectivas para una nueva Cultura Contributiva en Mexico	Compilación de Ensayos	
34	Colombia	2014	Revista Ciudades, estados y política, Edna Cristina Bonilla Sebá	La cultura tributaria como herramienta de política fiscal: la experiencia de Bogotá	Artículo	<a href="http://www.bdigital.unal.edu.co/4
2587/1/44456-210040-1-SM.pdf">http://www.bdigital.unal.edu.co/4 2587/1/44456-210040-1-SM.pdf
35	Peru	2014	Maria Luisa Mostacero Karen Massiel Vasquez Mosquera	Análisis comparativo de la aplicación de un programa de orientación y cultura tributaria en estudiantes de quinto año de secundaria de IEP y privadas de la ciudad de Trujillo	Trabajo de Grado - Pregrado	<a href="http://repositorio.upao.edu.pe/bit
stream/upaorep/710/1/MOSTACE
RO_MARIA_AN%C3%81LISIS_
CULTURA_TRIBUTARIA.pdf">http://repositorio.upao.edu.pe/bit stream/upaorep/710/1/MOSTACE RO_MARIA_AN%C3%81LISIS_ CULTURA_TRIBUTARIA.pdf
36	Peru	2014	Melanie Chavez Balvin Vanessa Tadeo Caso	Cultura tributaria y el cumplimiento de las Obligaciones tributarias en el mercado modelo de Huancayo	Trabajo de Grado para Pregrado	<a href="http://repositorio.uncp.edu.pe/bit
stream/handle/UNCP/3293/Chavez
%20Balvin-
Tadeo%20Caso.pdf?sequence=1">http://repositorio.uncp.edu.pe/bit stream/handle/UNCP/3293/Chavez %20Balvin- Tadeo%20Caso.pdf?sequence=1
37	Peru	2015	Melissa Eleine Burga Argandona	Cultura Tributaria y Obligaciones tributarias en las empresas comerciales del emporio de Gamarra Análisis del comportamiento tributario de los contribuyentes del mercado de artículos varios ubicado en la parroquia Bolívar de la ciudad de Guayaquil en el periodo 2013 - 2014	Trabajo de Grado para Pregrado	<a href="http://www.repositorioacademico.
usmp.edu.pe/bitstream/usmp/1577
/1/burga_ame.pdf">http://www.repositorioacademico. usmp.edu.pe/bitstream/usmp/1577 /1/burga_ame.pdf
38	Ecuador	2015	Maria Gabriela Arias Mayorca Mario Andres Torres Mielles		Trabajo de Grado	<a href="https://dspace.ups.edu.ec/bitstrea
m/123456789/9979/1/UPS-
GT001102.pdf">https://dspace.ups.edu.ec/bitstrea m/123456789/9979/1/UPS- GT001102.pdf

No	PAÍS	AÑO	AUTOR	TÍTULO	PRODUCTO	ENLACE
39	Argentina	2015	Estevez y Esper	Nuevos Abordajes para el Estudio de la Cultura Tributaria. Instituto AFIP. Pág. 1	Artículo AFIP	
40	Peru	2015	Manuel Amasifuen Reátegui	Importancia de la cultura tributaria en el Perú	Artículo Revista Accounting power for business	http://revistascientificas.upeu.edu.pe/index.php/ri_apfb/article/view/464
41	Mexico	2016	Produraduria de la Defensa del Contribuyente	Cultura Contributiva en America Latina	Conpilación	http://www.educacionfiscal.org/files/2016-08/cultura-contributiva-en-america-latina-livro-mexico.pdf
42	Colombia	2017	Andrea Paola Camacho Gavilán Yeimy Tatiana Patarroyo Coronado	Cultura Tributaria en Colombia	Trabajo de Grado Pregrado	http://repository.uniminuto.edu:8080/xmlui/bitstream/handle/10656/5404/CULTURA%20TRIBUTARIA%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequ
43	Peru	2017	Diana Maria Castillo Sofiany del Pilar Huaman Reyes	Cultura Tributaria y obligaciones Tributarias en los Microempresarios del Huequito No. 1 Sector Ropas del Distrito de Calleria 2016	Trabajo de Grado Pregrado	
44	Colombia	2017	Monica Y. Riveros Amaya	Cómo se debe implementar la Cultura Tributaria en Colombia	Trabajo para Especialización en Finanzas y Administración Pública	http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/16645/1/RiverosAmayaMonicaYaneth2017.pdf
45	Peru	2017	Katherin Letsy Lizana Rivera	La cultura tributaria y su impacto en el cumplimiento de obligaciones tributarias de rentas personales de la población de la región Lima, año 2017	Trabajo de Investigación	http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/3099/1/lizana_rkl.pdf

Construcción por la Investigadora Luz Karime González Barona – Mayo 2013 – Marzo 2018