

*Apuntes
Sobre Impuestos*

•
Continuación
•

POR
PABLO CARDENAS PEREZ

APUNTES SOBRE IMPUESTOS

(Continuación)

IMPUESTOS MUNICIPALES

Con respecto a las entidades Municipales, debemos iniciar este estudio con la transcripción de las disposiciones constitucionales que establecen los principios generales en relación con el régimen de los Municipios, y muy especialmente con las atribuciones de éstos en materia de impuestos.

Aunque ya transcribimos el artículo 183 al hablar de los Departamentos, debemos copiarlo nuevamente ya que tiene estrecha vinculación con los Municipios. Dice así:

“Los bienes y rentas de los Departamentos, así como los de los Municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de derechos departamentales ni municipales”. (Artículo 50 del A. L. número 3 de 1910).

Debemos recordar aquí que el impuesto sobre la propiedad raíz, como ya lo anotamos, es propiedad de los Municipios, ya que quedó garantido por este artículo de la constitución, posterior a la ley que cedió este impuesto a los Municipios.

Artículo 197.—“Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a las leyes:

.....
2.—Votar en conformidad con la Constitución, la ley y las Ordenanzas, las contribuciones y gastos locales”.

Esta la atribución fundamental que tienen los Concejos y sobre su sentido basta lo dicho cuando hablamos del Congreso y de las Asambleas. En cuanto a la recta interpretación de él ha habido distintos criterios: para algunos, y basándose en las leyes que han sido dictadas, que conceden facultades en materia de impuestos a ciertos Municipios, los Concejos sólo pueden establecer los impuestos que las leyes y las ordenanzas autoricen expresamente; para otros, los Concejos pueden establecer todos los impuestos que necesiten de acuerdo con sus posibilidades, en conformidad con la Constitución, las leyes y las ordenanzas y que no les estén expresamente prohibidos.

Lo que ocurre con este precepto es que el legislador no ha tenido un criterio uniforme, no ha interpretado el verdadero sentido de la autonomía y descentralización de los Municipios. La célula natural del Estado, que es el Municipio, exige que todos los principios constitucionales y las normas legales se interpreten en el sentido de fortalecer más a estas entidades. Se debe, ante todo, procurar que ellas actúen con la mayor libertad posible en esta materia y de acuerdo con sus condiciones económicas, su prosperidad, el número de sus habitantes, sus necesidades inmediatas, dejando la interpretación de estas posibilidades y necesidades al criterio de los Concejos Municipales. Lo más conveniente en relación con esta cuestión sería el que se dictaran normas precisas, que no se prestaran a interpretaciones ambiguas, y en las cuales se dejará sentado el principio de que los Municipios pueden establecer las contribuciones necesarias a su desarrollo y de acuerdo con sus posibilidades de todo orden, de conformidad con la Constitución, las leyes y las ordenanzas, y con la única limitación de los expresamente prohibidos por la Constitución o las leyes.

Más adelante veremos que en el país existen dos categorías de Municipios, categorías que han surgido de disposiciones legales especiales, pero en la Constitución nada se había establecido al respecto; sólo en la reforma del año pasado se vino a consagrar este principio. Dice el artículo 198:

“La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración”. (Artículo 80 del A. L. número 1 de 1945).

Este principio contribuirá a que en las leyes posteriores se aclaren las facultades de que deben gozar los Municipios en materia de impuestos, en una forma más técnica y de acuerdo con los principios modernos sobre régimen administrativo y fiscal.

En este punto debemos hacer referencia a Bogotá, la capital de la República, la cual en ciertos aspectos ha gozado de un régimen especial. La reforma de 1945 vino a consagrar este régimen privilegiado y así vemos que los artículos 199 y 200 de la codificación se consagran atribuciones especiales para la Capital.

Dice el artículo 199:

“La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros territorios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo Municipio”. (Inciso 2º del artículo 5º del A. L. número 1 de 1945).

Y el 200 consagra lo siguiente:

“Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República”. (Inciso 3º del artículo 5º del A. L. número 1 de 1945).

Antes de 1910, en tiempo de la dictadura del General Reyes, Bogotá había sido elevada a la categoría de distrito capital. Esta disposición es muy benéfica y cuenta con la experiencia de otros países en donde ha dado magníficos resultados.

Las disposiciones que vimos al principio sobre impuestos, y que se encuentran consagradas en la Constitución, rige también para los Municipios y no requieren de nueva transcripción.

Respecto a las facultades de las Asambleas en relación con los Municipios y que se encuentran en la Constitución el artículo 187 ordena:

“Corresponde a las Asambleas:

.....

2). La fiscalización de las rentas y gastos de los distritos.

4). Crear y suprimir Municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establece la ley”.

Sobre el numeral 2º se ha dicho que él va contra la autonomía de los Municipios, que modifica el principio establecido en el artículo 183 de la Constitución, por cuanto los Municipios tienen completa libertad para disponer de sus bienes y rentas. No obstante, dadas las actuales condiciones de nuestra evolución política este principio es benéfico, pues evita el despilfarro de los dineros públicos en los distritos.

Debemos transcribir y comentar las disposiciones legales que tienen alguna relación con los Municipios en materia de impuestos.

En primer lugar el artículo 169 de la ley 4a. de 1913 dice: “Son atribuciones de los Concejos:

- 1). Formar el Presupuesto de rentas y gastos para el servicio del Distrito. (Razón de ser de los Concejos y base del sistema democrático).
- 2). Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudación e inversión”.

Hace poco hablamos de la disposición constitucional, desarrollo de la cual es el presente numeral. Insistimos sobre su doble interpretación y sugerimos que sería conveniente una interpretación legal que evitara las ambigüedades y contribuyera al fortalecimiento de las entidades municipales.

En desarrollo de esta norma se han dictado muchas leyes, las cuales trataremos de transcribir en sus partes vigentes hoy.

PROHIBICIONES A LOS MUNICIPIOS:

El artículo 171 de la ley 4a. de 1913 dice lo siguiente:

“Es prohibido a los Concejos:

.....

Gravar con impuesto el tránsito de objetos por el territorio de los Municipios, salvo los casos especia-

les en que se les haya concedido permiso, e imponer contribuciones en cualquier forma a la propiedad inmueble, cuando ésta se halle gravada con el impuesto predial”.

Sobre la cuestión de gravar con impuesto el tránsito de objetos se han dictado varias leyes, transcritas ya en el capítulo referente a los Departamentos y que son: La Ley 91 de 1931, la Ley 49 de 1927, la Ley 83 de 1925, la Ley 71 de 1916, la 26 de 1904, la Ley 87 de 1920, sobre gravámenes al café; el Decreto-Ley número 1.381 de 1940, la Ley 33 de 1916, la Ley 86 de 1931, el Decreto Legislativo número 962-bis de 1940, la ley 33 de 1916, la Ley 71 de 1916, la Ley 94 de 1931. Estas leyes consagran prohibiciones no sólo respecto al tránsito, sino también respecto a la exportación, al peaje y pontazgo, fijan ciertas excepciones etc.

También existe la ley 102 de 1923 que en su artículo 7º dispone: “Los Concejos Municipales no podrán gravar con impuesto de consumo el papel de introducción libre ni los demás artículos también de libre introducción en la Tarifa de Aduanas”.

Debemos transcribir el Decreto 2.097 de 1932 por el cual se reglamenta la Ley 91 de 1931. Dispone lo siguiente:

Artículo 1º—“En la prohibición contenida en el artículo 1º de la ley 91 de 1931 quedan comprendidos los gravámenes de toda clase, cualquiera que sea su denominación, y todo género de medidas administrativas y fiscales que estorben, dificulten o embaracen el libre intercambio comercial dentro del territorio del país, de los productos de industrias nacionales, sea que aquellos gravámenes o medidas versen sobre los productos mismos, o sobre los vehículos en que se transporten”.

Artículo 2º—“Dentro de la misma prohibición queda comprendido el establecimiento de depósitos o bodegas municipales de uso obligatorio para los que se ocupan en el tráfico de tales productos, como también el cobro de cualquier suma por el empleo de dichas bodegas o depósitos”.

Artículo 3º—“De conformidad con el mismo artículo 1º de la Ley 91 de 1931, los Municipios no podrán establecer gravamen de ninguna clase sobre artículos provenientes de otros municipios del país, cuando tales artículos no se produzcan dentro del territorio del Municipio donde se establece el gravamen. Si se producen dentro de este último Municipio, no podrán gravarse los que

provenzan de fuera con un impuesto mayor que el establecido para los producidos en el mismo Municipio".

La ley 126 de 1931 en su artículo 5º establece otra prohibición: "Queda prohibido a los Municipios gravar el café con impuesto de consumo, de tránsito u otros que dificulten la ampliación de su consumo o comercio en el país".

Entre las prohibiciones a los Municipios encontramos el numeral 13 del artículo 171 del C. de R. P. y M., dice así: "Gravar los artículos de consumo, víveres, ganados, maderas etc., que pasen por su territorio para ser expendidos en otro Municipio".

Este numeral sirve de complemento a las leyes, ya citadas, que prohíben esta clase de impuestos y que prácticamente son un desarrollo amplio de dicho principio.

El numeral noveno del mismo artículo establece una prohibición análoga a la establecida para los Departamentos. Este numeral dispone lo siguiente: "Gravar objetos ya gravados por la Nación o por el Departamento, salvo que se les conceda especialmente el derecho de hacerlo en un caso determinado".

El fin es evitar que se recargue el precio de los artículos, llena por lo tanto, un verdadero fin social y económico al favorecer a los asociados.

La Ley 84 de 1916 establece otra prohibición; en su artículo 8º dispone: "Ni los Departamentos ni los Municipios podrán establecer impuestos especiales sobre la fabricación y expendio del alcohol imponible o de los vinos de que trata esta ley".

Jurisprudencia: En relación con las prohibiciones existe la siguiente del Consejo de Estado:

"Habiendo la ley 12 de 1932 gravado los espectáculos públicos a favor de la Nación, ya no pueden ser ellos materia propia de impuestos departamentales o municipales posteriores, como preceptúa el ordinal 3º del artículo 97 del C. P. y M." (Agosto 3 de 1937).

"Ni en la Constitución ni en la Ley se halla precepto alguno que explícita o implícitamente permita deducir para las Asambleas Departamentales la facultad de autorizar a los Municipios para la creación del llamado "impuesto sobre ruinas", que tenga como objetivo "gravar aquellos edificios que dentro de la respectiva área de la población se hallen en estado ruinoso", pues la autorización que a aquellas entidades administrativas concede el artículo 7º de la ley 97 de 1913, se refiere a las contribuciones de-

talladas taxativamente en dicha ley, y entre éstas no se encuentra la aludida. Mediante la prohibición expresa contenida en el numeral 4º del artículo 171 de la ley 4a. de 1913, ha querido el legislador que sobre la propiedad raíz no pese otro gravamen distinto del predial, cuya cuantía ha sido fijada de antemano por el mismo legislador, aun para el caso excepcional del Municipio de Bogotá, a que se refiere el artículo 17, ley 94 de 1931". (Marzo 13 de 1924).

"Según el artículo 29 de la ley 105 de 1927, los Bancos no están sujetos a otras contribuciones que las impuestas por las leyes; prerrogativa que consiste en que no pueden ser gravados con el peso de contribuciones decretadas por las Asambleas o por los Cabildos". (Julio 26 de 1933). (Hay doctrinas contrarias).

"Es nulo, por contrario a la prohibición establecida por el artículo 5º de la Ley 126 de 1931, el Acuerdo Municipal que grave con impuestos las cafeteras movidas a vapor, por gasolina o electricidad. De acuerdo con las normas protectoras de la industria nacional del café, normas de excepción que crean para este producto uno como fuero especial, no sólo es ilegal el gravamen al consumo, sino a toda modalidad o a cualquier movimiento del artículo en relación con su comercio". (Marzo 26 de 1935).

"Los Concejos Municipales no pueden gravar el consumo de los licores nacionales ni extranjeros, porque esa renta pertenece a los Departamentos". (Mayo 12 de 1939).

"El gravamen que por registro de armas de fuego se establezca en un Acuerdo Municipal, es contrario a la prohibición legal antes citada". (Decreto 1.206 de 1927). "No pueden gravar objetos ya gravados por la Nación". (Junio 25 de 1937).

"No pueden ser gravadas por razón de la conducta de sus moradores". Las habitaciones. (Septiembre 25 de 1935).

"Es nula la disposición de un Acuerdo Municipal que establezca un gravamen global sobre los muebles particulares". (Junio 27 de 1937).

"De conformidad con el artículo 13 de la ley 37 de 1931, están exentas de toda clase de impuestos departamentales y municipales, directos e indirectos, la exploración y explotación del petróleo, el petróleo que se obtenga, sus derivados y su transporte, las maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio". (Marzo 10 de 1933). El artículo 31 (inciso 3º) del Decreto 1.270 de 1931, dice que "la exención abarca también el im-

puesto predial en cuanto a los inmuebles destinados a la industria del petróleo".

"No pueden los Concejos Municipales gravar el consumo de las cervezas sin romper el equilibrio económico y fiscal que debe existir entre el Departamento y el Municipio, cuyos sujetos de apropiación son diferentes y responden a organismos jurídicamente separados". (Abril 29 de 1935).

"Los Municipios no pueden gravar ese consumo en sí; (De-güello) ninguna ley los faculta para crear impuestos que con esa actividad se relacionen". (Septiembre 27 de 1937).

ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS:

Artículo 196 de la ley 4a. de 1913:

"Las Asambleas Departamentales fijarán los impuestos que pueden establecer los Municipios, sin permitirles gravar objetos gravados por el Estado, y pueden aquéllas ceder a éstos el todo o parte de los que les corresponden conforme a las leyes.

Los impuestos existentes hoy se conservarán mientras las Asambleas determinen lo conveniente".

Sobre este artículo cabe anotar que él fija una norma distinta a la que ya habíamos expuesto, no se fija un límite a las facultades de los Municipios en materia de impuestos sino que se dice expresamente que las Asambleas fijarán los que pueden establecer las entidades Municipales. Se establece una subordinación demasiado rígida y perjudicial para el progreso y fortalecimiento de las células naturales de la sociedad. Este artículo ha sido modificado por muchas leyes que fijan las atribuciones de los Municipios en esta materia y que por lo tanto, emancipan a ciertos municipios de la tutela de las Asambleas.

Jurisprudencia: "Si la ley crea un impuesto y lo cede a los Departamentos quienes lo ceden en todo o en parte a los Municipios (como el impuesto de consumo de cervezas), la reducción que el Departamento haga de la participación Municipal, no implica violación del Derecho de Propiedad de los Municipios, sobre sus rentas propias, porque ésta no lo es". (Diciembre 6 de 1939).

"Las facultades que las Asambleas pueden conferir a los Municipios deben ceñirse a los límites que la Constitución y las

leyes les marquen. En tal virtud, al autorizar a los Municipios para gravar los teléfonos, deben sujetarse a las normas contenidas en la ley 97 de 1913 y en la 84 de 1915, es decir, referirse solamente a teléfonos urbanos, mas no a rurales". (Octubre 4 de 1935).

"Los Concejos tienen la facultad privativa de imponer dentro del sistema tributario nacional y departamental, las contribuciones necesarias a sus servicios públicos, sin que las Asambleas puedan ponerles otras limitaciones que aquellas para las cuales estén ellas, a su vez, autorizadas legalmente". (Junio 17 de 1935).

"La facultad de los Concejos en materia de impuestos tiene un radio de acción limitado por la ley o por las ordenanzas, dentro del cual es necesario mantenerse, y si llegan a traspasar su alcance, actúan fuera de la órbita legal, con violación manifiesta de los mismos preceptos que justifican sus procedimientos y les dan vida jurídica". (Octubre 4 de 1933).

"Los Concejos Municipales sólo pueden imponer los gravámenes que les autoricen las leyes nacionales y las ordenanzas departamentales, y en ningún caso sobre objetos ya gravados por la Nación o por los Departamentos". (Septiembre 25 de 1935).

"Cuando una Asamblea Departamental señala como participación de los Municipios en el impuesto de consumo de cervezas determinado porcentaje de lo que corresponde al Departamento en el producido de ese impuesto no trata de desconocer que "los Municipios son autónomos en el manejo de sus rentas y en su participación fiscal". La reducción de la participación no es expropiación de rentas municipales". (Diciembre 6 de 1939).

"Si cedió a los Municipios el diez por ciento de las rentas de licores y degüello sin limitación a condición alguna, como así consta en el artículo 12 de la ley VIII de 1909, mal pueden las Asambleas obligar a las entidades municipales de su dependencia a dar una destinación especial a esa renta, pues para ello se necesitaría que el mismo legislador así lo hubiera dispuesto o que al menos entre las facultades de las Asambleas se encontrara alguna que las autorizara expresamente en tal sentido". (Agosto 2 de 1933).

Impuesto de valorización:

La ley 63 de 1938 dispuso lo siguiente:

Artículo 1º—"Extiéndese a los Municipios referidos en los artículos 1º y 2º de la ley 89 de 1936 la facultad conferida al de

Bogotá por medio del ordinal d) del artículo 1º de la ley 195 de 1936, sin perjuicio de la reglamentación de carácter general que posteriormente haga el Congreso”.

Artículo 2º—“En consecuencia, quedan autorizados esos Municipios para establecer, organizar, recaudar o invertir el impuesto de valorización. Pero los acuerdos que se expidan en desarrollo de esta autorización no tendrán validez hasta que reciban la aprobación expresa del respectivo Gobernador o Intendente”.

La Ley 195 de 1936 dispuso en relación con esta materia: Artículo 1º—“Además de las facultades conferidas por la ley 72 de 1926, el Concejo Municipal de Bogotá tendrá las siguientes:

.....

d).—“Dictar las medidas conducentes para hacer efectiva a favor del Municipio la contribución creada por medio del artículo 3º de la Ley 25 de 1921, y determinar su inversión”.

El artículo 3º de la Ley 25 de 1921 dice lo siguiente:

“Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender a los gastos que demanden dichas obras”.

La Ley 113 de 1937 en su artículo 7º dispuso:

“El impuesto directo de valorización de que trata el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 comprende también el mayor valor que adquieren las propiedades raíces urbanas con la pavimentación de las calles, ya sea que la obra la realice el Municipio con fondos propios o con auxilio de la Nación o el Departamento”.

“La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades beneficiadas con la pavimentación y proporcionalmente a ellas”.

“Quedan exceptuados de pagar el impuesto los dueños de inmuebles cuyo valor no alcance a quinientos pesos (\$ 500.00) y siempre que sean reconocidamente pobres. Para esta excepción se tendrá en cuenta el valor del catastro”.

Según el doctor Fernando González este impuesto fue municipal en la ley 25 de 1921, fue centralizado en la administración del doctor Abadía Méndez y volvió a ser Municipal bajo el gobierno del doctor Alfonso López.

En otro comentario dice el doctor González: "La Ley 25 de 1921, principio del impuesto de valorización, daba este instrumento a todos los Municipios del país. En 1926 se les arrebató y quedó en manos del Gobierno Nacional (ley 51 de ese año). El gobierno de Alfonso López restituyó tan preciosa facultad a las ciudades capitales, a Quibdó y a las que tengan trescientos mil o más de presupuesto".

.....

"Tenemos hoy, por consiguiente, un impuesto de valorización que maneja el Gobierno central de acuerdo con las especificaciones de la ley 51 de 1926; se cobra el impuesto después de ejecutadas las obras, como veremos; y tenemos estatutos que manejan los municipios que llamaremos mayores de edad, los cuales están autorizados por las leyes transcritas a determinar modos de cobro y todo lo demás referente a procedimiento".

Se ha dicho que es un impuesto directo, para otros es indirecto. En nuestro concepto esta división no debe tenerse en cuenta en este caso, ya que se trata de una tasación especial.

Jurisprudencia: "Las Asambleas no pueden adoptar para los Departamentos el impuesto de valorización establecido por el artículo 3º de la ley 25 de 1921 porque este impuesto es nacional y no ha sido cedido a los Departamentos". (Septiembre 19 de 1935). Nos atenemos al concepto del doctor González, el impuesto creado por esta ley es municipal.

La ley 1a. de 1943 establece nuevas disposiciones sobre impuesto de valorización, amplía su radio de acción y hace posible que éste se establezca por otros Municipios. Dice esta ley:

Artículo 1º.—"Son motivos de utilidad pública o interés social para decretar la expropiación de predios urbanos, fuera de los determinados en leyes vigentes, las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos en las ciudades capitales de Departamento y en aquellas otras cuya población sea o exceda de 25.000 habitantes".

Artículo 18.—"Los Municipios a que se refiere esta ley podrán exigir el impuesto de valorización establecido por las leyes 25 de 1921 y 195 de 1936, teniendo en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con las obras de servicio público, aunque no hayan sido ejecutados por el Municipio sino por la Na-

ción, el Departamento o cualquiera otra entidad de carácter público y sin considerar para ello solamente el costo de las mismas. Los Municipios señalarán la forma de hacer efectivo el impuesto de que trata este artículo sin sujeción a las normas legales anteriores a la presente ley".

Artículo 19.—“Los Municipios que hoy no tienen derecho a establecer el impuesto de valorización podrán establecerlo, distribuirlo, recaudarlo e invertirlo para obras de interés público local que previamente sean juzgadas como tales y oportunas por el Gobernador o Intendente respectivo”.

“Los planos y presupuestos de tales obras así como la distribución del impuesto entre los propietarios beneficiados, no surtirá efecto sin la aprobación del Gobernador o Intendente respectivo. Esta limitación no se refiere a los Municipios que ya tienen establecido el impuesto de valorización”.

Impuesto predial:

Sobre este impuesto hablamos ya en el capítulo referente a los Departamentos. Sin embargo podemos agregar algunas disposiciones existentes y que hacen relación a él. Son las siguientes:

Ley 1a. de 1943, artículo 17.—“Autorízase al Municipio de Bogotá para aumentar en un dos por mil las tasas del impuesto predial actualmente vigentes, sin perjuicio de las exenciones decretadas por leyes especiales”.

La ley 195 de 1936, refiriéndose también al Municipio de Bogotá, había dispuesto en el numeral c) del artículo 1o: “Aumentar hasta en ocho por mil la tasa del impuesto predial fijada por el artículo 17 de la ley 94 de 1931, sobre **los predios no edificados que queden dentro del perímetro urbano**, teniendo en cuenta para el aumento del impuesto la importancia comercial del predio que se trate de gravar, las exigencias del desarrollo urbano y las circunstancias económicas del propietario”.

La ley 94 de 1931 dispuso en su artículo 17: “Autorízase al Concejo Municipal de Bogotá para gravar la **propiedad raíz urbana que quede dentro de sus límites**, hasta con un cinco por mil sobre el avalúo catastral, impuesto dentro del cual queda comprendido el valor de los servicios de aseo, alumbrado y vigilancia”.

La ley 1º de 1943 se refiere a las dos últimamente transcritas, en ella no se hace distinción sobre edificados y no edifica-

dos, de manera que el aumento puede subir hasta el 10 por mil, aunque algunos dicen que hasta el quince.

Para los demás Municipios no privilegiados rige la disposición del artículo 1º de la ley 34 de 1920: "La tasa del impuesto predial con que los Departamentos o los Municipios pueden gravar la propiedad raíz, según el numeral 39 del Art. 97 de la ley 4a. de 1913 no podrá pasar del dos por mil".

Jurisprudencia: "De la circunstancia de que determinada propiedad esté gravada con el impuesto predial, no puede deducirse que no se puede establecer otro impuesto, como el de industria y comercio, que no recae sobre la misma propiedad inmueble por concepto de tal, sino sobre el negocio o actividad que dentro de ella se desarrolla". (Mayo 18 de 1937).

"Un acuerdo expedido por el Concejo de un Distrito capital de Departamento, que sin elevar la tasa del impuesto predial, señala uno nuevo por concepto de aseo y alumbrado público, y exige que se pague conjuntamente con el predial, tomando por base el avalúo catastral para la fijación de las respectivas cuotas, no pugna con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia". (Mayo 7 de 1941).

"Los impuestos de alumbrado y barrido y limpieza de las calles no pueden establecerse como aditamentos al gravamen sobre la propiedad raíz, pero sí exigirse que se paguen conjunta o separadamente con éste, lo cual puede hacer el Concejo en ejercicio de la facultad de reglamentar la recaudación de los tributos municipales". (Junio 25 de 1937).

"El impuesto llamado de fomento urbano sobre predios no edificados, que se liquida por cada metro lineal de frente sobre las calles, debe ajustarse al límite señalado para el predial, si aquél es un aumento de éste; si no lo es, sino uno distinto, no es legal por no estar autorizado". (Julio 13 de 1939).

Contribución de Caminos: La ley 50 de 1910 dispuso lo siguiente respecto a esta contribución: Artículo 5º—"Las Asambleas Departamentales, además de los recursos de que pueden disponer para la construcción, conservación, mejora y fomento de las vías públicas en general, están autorizadas para establecer entre los vecinos de cada Municipio una contribución de caminos o pisadura, en la forma que estimen más conveniente, dedicada única y

exclusivamente a la apertura, conservación y mejora de los caminos de herradura y las carreteras".

Artículo 6º.—"Corresponde a las Asambleas distribuir el producto de la contribución de que trata el artículo anterior, entre el Departamento y los Municipios en la forma en que lo estimen conveniente".

Jurisprudencia: La ley 50 de 1910 "autorizó a las Asambleas para establecer entre los vecinos de cada Municipio una contribución de caminos o pisadura, se trata de un impuesto personal y directo, que debe recaer nominativamente sobre todas las personas residentes en determinado territorio"... "Al establecer una ordenanza que dicha contribución debe recaer sobre los propietarios o rentados, y nada más que sobre éstos, se desnaturaliza el impuesto y se menoscaba la generalidad que le dio la ley, puesto que de esa manera una gran mayoría de vecinos no propietarios ni rentados quedaría exenta de pagarlo". (Abril 24 de 1934). "Además dicha disposición viola el ordinal 3º del artículo 97 y el 5º del 98 del C. R. P. y M., por cuanto establece un gravamen sobre la renta, que es materia de impuesto de la nación".

"El citado impuesto de caminos puede imponerse a entidades jurídicas, como los bancos, que tienen en lugar dado negocios constitutivos de domicilio de elección, a pesar de lo establecido en la ley 105 de 1927 y precisamente por lo que consagra la 45 de 1933". (Ibidem).

"Expidióse luego la ley 45 de 1933, según la cual la prerrogativa establecida a favor de las entidades bancarias no las excusa de pagar la expresada contribución de caminos desde que se haya establecido o se establezca por las respectivas ordenanzas departamentales. Este impuesto se cobra a la persona jurídica sin tener en cuenta su domicilio legal o contractual y por tener en determinado lugar negocios con el carácter o con el ánimo de permanencia, constitutivos de domicilio de elección". (Mayo 1º de 1935).

Esta contribución de caminos es recaudada e invertida en los mismos municipios de Antioquia según la ordenanza número 50 de 1919 y otras que establecen modificaciones especiales.

Régimen especial

Lo que hasta este punto hemos dicho se refiere a todos los Municipios, es el régimen ordinario de ellos; pero ocurre que se han dictado varias leyes que han concedido facultades especiales a ciertos Municipios y los han emancipado de las Asambleas departamentales en materia de impuestos. Estos municipios privilegiados además de las normas comunes, ya analizadas, se rigen por las siguientes:

Ley 195 de 1936. Artículo 1º—“Además de las facultades conferidas por la Ley 72 de 1926, el Concejo Municipal de Bogotá tendrá las siguientes:

.....
 c).—“Aumentar hasta en ocho por mil la tasa del impuesto predial fijada por el artículo 17 de la ley 94 de 1931 sobre los predios no edificados que queden dentro del perímetro urbano, teniendo en cuenta para el aumento del impuesto la importancia comercial del predio que se trate de gravar, las exigencias del desarrollo urbano y las circunstancias económicas del propietario”.

Artículo 2º—“Las facultades de que tratan los ordinales b) y c) de que habla la presente ley, se harán extensivas a los Municipios que se encuentren en las condiciones exigidas por los artículos 1º y 2º de la ley 89 de 1936”.

Ley 89 de 1936. Artículo 1º—“La ley 72 de 1926 sobre facultades al Municipio de Bogotá, rige para los Municipios cuyo presupuesto anual no sea menor de un millón de pesos (\$ 1.000.000.00), con excepción del artículo 3º de dicha ley, el cual queda con carácter facultativo”.

Artículo 2º—“Extiéndese asimismo a los demás municipios que sean capitales de Departamento, o cuyo presupuesto anual no sea inferior a trescientos mil pesos (\$ 300.000.00), las disposiciones de la ley 72 de 1926, con excepción de las contenidas en los numerales 3º y 5º de dicha ley”.

Parágrafo.—“Extiéndese también al Municipio de Quibdó lo dispuesto en este artículo”.

Los artículos que se excluyen son: el tercero (que queda con carácter facultativo) se refiere a los secretarios de los alcaldes de estas ciudades. El quinto, excluido sin ninguna condición, se refiere a las reuniones ordinarias del Concejo y a su convocatoria a extraordinarias por el Alcalde respectivo.

Ley 72 de 1926. Artículo 6º.—“El Concejo Municipal de Bogotá puede organizar libremente sus rentas, percepción y cobro, ya por administración directa, delegada o por arrendamiento, y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales y sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental. Puede, además, sin esa autorización crear los impuestos y contribuciones que estime necesarios dentro de la Constitución y las leyes”.

Artículo 7º.—“Además de las facultades atribuídas a los Concejos Municipales, el de Bogotá tendrá las siguientes:

1.—Dictar, dentro de los preceptos constitucionales, las disposiciones fiscales para el manejo, inversión, recaudo y rendición de cuentas de todas las rentas y bienes municipales.

2.—Formar el presupuesto de rentas y gastos con arreglo a la Constitución y a las leyes vigentes.

3.—Facultar al Inspector Fiscal o a la autoridad que designe, para que por delegación, estudie y fenezca, en primer instancia, las cuentas de los responsables del Erario Municipal. También podrá, si lo estima conveniente, crear contadores para tal efecto y hacer los respectivos nombramientos.

.....

6.—Establecer los recargos, sanciones y apremios para el pago efectivo de sus impuestos, servicios, rentas y contribuciones”.

Jurisprudencia: “Los recargos y las multas con causa de la mora en el pago de los impuestos municipales, no podrán exceder al monto de lo que válidamente puede imponer el Concejo, de conformidad con la norma del artículo 20 de la ley 94 de 1931” (Junio 11 de 1937).

Ley 94 de 1931: Artículo 18.—“Los intereses de demora que los Municipios tengan derecho a percibir por concepto de cualquier impuesto, en ningún caso podrán exceder del doce por ciento anual”.

.....

Artículo 20.—“Los recargos por falta de pago oportuno de los impuestos nacionales, departamentales y municipales no podrán exceder del doce por ciento anual. Esta disposición regirá preferentemente a cualquiera otra disposición vigente”.

Ley 81 de 1931. Artículo 21.—“Por ningún motivo se dará a los funcionarios que intervengan en la fijación o recaudación

del impuesto sobre la renta, participación en su producto. Esta disposición es aplicable a toda clase de impuestos, tanto nacionales, como departamentales o municipales".

De manera que la ley 72 de 1926 abrió el compás para darle atribuciones al Municipio de Bogotá en materia de impuestos, pues en las leyes anteriores había fijado detalladamente los impuestos que podía establecer Bogotá y también algunos otros Municipios en ciertas condiciones. Veamos la legislación que existía:

Ley 84 de 1915. Artículo 1º—"Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que le confiere el artículo 169 de la ley 4a. de 1913:

a).—Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1º de la ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones". (Esta ley era más técnica pues no emancipaba a los Municipios de la autoridad de la Asamblea).

.....

Artículo 2º—"En los Departamentos donde las Asambleas hayan establecido o establezcan impuesto departamental sobre el expendio o consumo de licores destilados nacionales, los Municipios no tendrán la facultad de que trata el inciso a) del artículo 1º de la ley 97 de 1913".

La ley 97 de 1913 disponía lo siguiente: Artículo 1º—"El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

a).—El de expendio a los consumidores de licores destilados. Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.

b).—Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.

d).—Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

e).—Impuesto sobre el barrido y limpieza de las calles.

Parágrafo.—La imposición de las contribuciones de que tratan los incisos marcados con las letras d) y e), envolverá implícitamente la derogación de los que hoy se hallaren establecidos por la misma causa.

f).—Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales en que se usen máquinas de vapor o electricidad, gas y gasolina; sobre clubes, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquiera clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, corrales, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.

g).—Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

h).—Impuesto de tranvías.

i).—Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas, y análogas.

j).—Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

k).—Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvías, estaciones de ferrocarril, cafés y cualquier establecimiento público.

l).—Impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera que sea su denominación.

m).—Impuesto sobre carbón mineral que transite o se consuma dentro de los términos del respectivo Municipio".

Jurisprudencia: "La ley 89 de 1936, al autorizar a ciertos Municipios para establecer impuestos sin autorización de la Asamblea, constituye un cambio de rumbo fundamental en la materia, sin que a esa interpretación se oponga el artículo 1º de la ley 97 de 1913, que quedó tácitamente abrogado por la ley 72 de 1926 que amplió el radio de acción del Concejo de Bogotá dejándolo en libertad para establecer impuestos o contribuciones no prohibidos por el legislador o por el constituyente". (Octubre 2 de 1939).

Ley 99 de 1922. Artículo 23.—"Para atender a los gastos de higiene municipal, los Concejos podrán gravar el consumo de las mercancías extranjeras que no estén gravadas por la Nación

con el impuesto de consumo. Pero el gravamen no podrá exceder de \$ 1.50 por cada carga o fardo de 75 kilogramos".

Ley 64 de 1938. Artículo 3º.—"Facúltase a los Concejos Municipales para eximir, durante cinco años, del pago de impuestos y de servicios públicos municipales a los hoteles que se construyan dentro del concepto de la presente ley".

Jurisprudencia: "Las disposiciones de un acuerdo municipal que gravan los establecimientos de compra y venta de ropa usada y de joyas usadas no violan el artículo 26 de la Constitución (30, cod. 45), porque en estas disposiciones que se limitan a gravar una actividad comercial, nada se dice o preceptúa tendiente a desconocer el derecho de propiedad de los comerciantes que en ese negocio se ocupan". (Noviembre 2 de 1939).

"Los Concejos Municipales están autorizados para gravar los juegos y diversiones públicas, de conformidad con el ordinal f) del artículo 1º de la ley 97 de 1913, en armonía con el 1º de la ley 84 de 1915; pero tal facultad sólo comprende los juegos permitidos, es decir hay que entenderlos en consonancia con los números 41 y 42 del artículo 97 del C. P. y M. que manda a las Asambleas prohibir los juegos y diversiones públicas que perjudiquen a la moralidad o al desarrollo de la riqueza pública, y aun a castigar a los infractores so pena de reclusión hasta por un año, y que les permite reglamentar los juegos permitidos, o sea aquellos que no son de suerte y azar". (Marzo 7 de 1939).

"El impuesto nacional creado por la ley 10 de 1927 es un gravamen sobre gasolina que debe pagarlo el consumidor, y el impuesto establecido por Acuerdos Municipales sobre expendio de este artículo por medio de mangueras o de bombas corresponde pagarlos al propietario de éstas, y es un desarrollo lógico de la privativa facultad que los Municipios tienen para reglamentar todo lo referente a la ocupación subterránea de las calles y plazas públicas". (Marzo 2 de 1935).

"Tan real e indirecto es el impuesto sobre las agencias de negocios, como lo es el que recae sobre casas, tiendas, almacenes, circos, teatros y otros objetos análogos". (Octubre 2 de 1933).

"Ni la ordenanza departamental que autoriza a un Municipio para crear el impuesto sobre los establecimientos de comercio denominados agencias de negocios, ni el acuerdo municipal

que hace uso de tal autorización, pueden gravar las actividades personales o profesionales en sí mismas; el impuesto debe recaer sobre una relación jurídica precisa entre el local y el establecimiento de negocios y la actividad comercial pero no sobra esta última, considerada aisladamente". (Febrero 24 de 1937).

"Las reglas a que se someten las conexiones de las alcantarillas particulares con el colector municipal, no pueden llamarse impuestos, porque tienen por objeto trazar una norma de carácter general a la cual tienen que ceñirse todos los habitantes del respectivo Municipio, en beneficio de la colectividad". (Noviembre 24 de 1936).

"La disposición (acuerdo) que establece un impuesto o derecho por cada demarcación que haga el ingeniero Municipal, cuando se trate de nuevas edificaciones es legal, toda vez que el artículo 1º de la ley 97 de 1913, aplicable en virtud de la ley 84 de 1915 a la municipalidad que dictó el acuerdo (Cali) menciona en su letra g) el "impuesto sobre alineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes". (Junio 25 de 1937).

El "impuesto sobre servicio de alumbrado público" y el "impuesto sobre el barrido y limpieza de calles". "Salvo normas de carácter especial, esas exacciones no pueden establecerse como aditamento al gravamen sobre la propiedad raíz". (Junio 25 de 1937).

"Los Municipios carecen de facultad legal para establecer el impuesto de aseo privado, o sea el gravamen "por la recogida de basura a domicilio", el que, considerado como tasa remunerativa de un servicio, no obliga a quien lo rehusa. Los Municipios sólo están autorizados, en virtud del artículo 1º de la ley 97 de 1913, para establecer el impuesto "sobre barrido y limpieza de las calles". (Junio 9 de 1936).

"El impuesto sobre determinados avisos está expresamente autorizado por la letra k) del artículo 1º de la ley 97 de 1913, en relación con la 84 de 1915, preceptos que facultan a los Municipios de que traten esas disposiciones para crear libremente el impuesto por colocación de avisos en las vías públicas". (Junio 25 de 1937).

"El acuerdo que grava los depósitos de madera, destinados al expendio de éllas, no viola el artículo 1º de la ley 94 de 1931, esta ley quiso "acabar con las aduanillas intermunicipales y con

un inaceptable proteccionismo de los productos de las industrias locales con detrimento de las de otros municipios". (Junio 14 de 1939).

"El impuesto municipal sobre consultorios y oficinas de profesionales "no tiende a gravar la renta proveniente del ejercicio de una profesión o oficio.... ni la casa, tienda o local en que esa profesión se ejerza.... sino la actividad en sí, el ejercicio profesional propiamente dicho, manifestado en el hecho de atender allí la clientela". (Octubre 2 de 1939).

"No hay confusión posible entre el impuesto de industria y comercio que un Municipio cobra a una compañía fosforera y el gravamen sobre los fósforos de que tratan los parágrafos 2 y 3 del artículo 3º de la ley 78 de 1930, porque éstos, en cuanto se refieren a los productos industriales denominados fósforos, atiende de manera exclusiva al consumo de los mismos para los efectos legales". "No se excluye el impuesto de aduana sobre determinada mercancía y el impuesto Municipal sobre introducción de esa mercancía extranjera". (Marzo 11 de 1936).

"El impuesto Municipal que se cobra por la venta en almacenes de mercancía extranjera, es un impuesto indirecto".

"Gravar un artículo con determinado impuesto de consumo, no es establecer medidas que estorben, dificulten o embaracen el libre intercambio comercial de dicho artículo en el territorio del país. Lo sería si el impuesto fuera diferencial para favorecer productos de un departamento en perjuicio de los otros". (Octubre 22 de 1935).

"Los Concejos Municipales, cuando las Asambleas les confieren la autorización respectiva, pueden gravar el consumo de mercancías extranjeras, pero no la introducción de ellas, ni las que ya estén gravadas por la Nación". (Abril 17 de 1936).

"La ley que autoriza a los Municipios para gravar con el impuesto de patente a los establecimientos comerciales, industriales etc., no autoriza para gravar las actividades comerciales y económicas de los individuos, así se pueden gravar las casas de usura pero no los agiotistas". (Septiembre 27 de 1938).

"El de patente recae sobre el establecimiento industrial o comercial y no es necesario para hacerse efectivo que dicho establecimiento o negocio haya producido utilidades. Este impuesto ha sido establecido en favor de los Municipios y tiene una destinación, naturaleza y fines enteramente distintos de los impues-

tos nacionales que puedan gravar el mismo individuo". (Octubre 6 de 1938).

Artículo 1º de la ley 84 de 1915. "Con esta disposición el legislador, de manera clara, hizo municipal esta clase de gravámenes, y al autorizar a los Concejos para establecerlos implícitamente prohibió a los Departamentos que los crearan para sí, ya que no es permitido gravar doblemente cualquier objeto, industria o actividad humana". (Mayo 15 de 1936).

"Ni con el pretexto de que el uno es complementario del otro, pueden coexistir jurídicamente dos gravámenes municipales sobre un solo servicio, así puedan clasificarse entre los llamados derechos o tasas o tengan la fisonomía del impuesto o contribución. Doble tasa o doble impuesto no pueden predicarse de un solo servicio municipal". (Julio 26 de 1938).

Otras normas vigentes

Otras normas legales relacionadas con los impuestos que pueden establecer los Municipios y sobre participaciones que les corresponden en determinadas rentas nacionales y departamentales son:

Ley 224 de 1938. Artículo 21.—Parágrafo. "El impuesto de degüello sobre ganado ovino que establezcan los Municipios no podrá exceder de 30 por 100 del que corresponde por pesos al ganado mayor".

La ley VIII de 1909 dispuso en su artículo 12: "Del producto bruto de las rentas cedidas por esta ley a los Departamentos se destinará el 10 por ciento de la de Licores y Degüello para los Municipios".

Algunos Departamentos han aumentado estos porcentajes, entre ellos el de Antioquia.

En la renta proveniente del impuesto sobre el Tabaco corresponde en Antioquia una participación a los Municipios.

El artículo 4º de la ley 78 de 1930 dice: "Del impuesto sobre consumo de cerveza que corresponde al Departamento de Cundinamarca, se le cederá al Municipio de Bogotá la mitad, desde el 1º de enero de 1931 en adelante".

Los Municipios, en Antioquia, tienen una participación en la renta proveniente del impuesto al consumo de cerveza. La base para esta participación la establece el artículo 7º de la ley 88 de

1928: "Transcurridos cinco años después de la sanción de la presente ley, la participación de los Departamentos en el impuesto de consumo de las cervezas será del setenta y cinco por ciento del total recaudado en ellos, y de esa participación tendrán derecho sus respectivos Municipios al cincuenta por ciento".

La ley 119 de 1916 en su artículo 18 dispone que los Municipios en cuyo distrito se encuentren enclavados bosques nacionales percibirán del Estado el 25% de las rentas de explotación de esos bosques.... El D. L. número 1.383 de 1940 extiende la participación a las sumas que se perciban por multas, decomisos etc., pero condiciona la participación a que el Municipio tenga organizado servicio de reforestación o vigilancia forestal.

La ley 164 de 1938 en su artículo 12 establece una participación, para los Municipios, del 5% de los productos brutos sobre las salinas terrestres que se encuentren situadas en jurisdicción de los respectivos Municipios.

La ley 13 de 1937 en su artículo 8º dispone que los Municipios tendrán una participación del 10% del producto de la explotación de los minerales preciosos, radicados en los respectivos territorios. Para los Departamentos existe participación sobre la venta de oro físico establecida por las leyes 21 de 1935 y 4a. de 1941; en el decreto 508 de 1940 también se encuentran algunas reglamentaciones al respecto.

Sobre las explotaciones petrolíferas existen también participaciones para los Departamentos y los Municipios. Las leyes que a este punto se refieren son: 37 y 136 de 1931, 42 de 1936 y 55 de 1938.

Impuesto de parques

La ley 14 de 1944 facultó a ciertos municipios para establecer el "impuesto de parques y arborización", en ella se observa que no se tuvo en cuenta la legislación existente para los Municipios de régimen privilegiado, pues muchos de estos quedaron excluidos de sus disposiciones.

Esta ley dispone lo siguiente: Artículo 1º—"Los Municipios que sean capitales de Departamento, y los que tengan un presupuesto anual no menor de un millón de pesos (\$ 1.000.000.00) moneda corriente, quedan autorizados para cobrar el impuesto de parques y arborización".

Artículo 2º—“Los Concejos Municipales de los Distritos, de que trata el artículo 1º de esta ley, al expedir los acuerdos creadores del impuesto que se autoriza, procederán también a reglamentar y fijar la cuantía de dichos impuestos, así como disponer la forma de recaudarlos”.

Artículo 3º—“El producto del impuesto que se autoriza por medio de esta ley, se destinará, íntegramente, a la construcción y embellecimiento de parques, especialmente infantiles, y a la arborización y embellecimiento de calles, plazas, avenidas y demás vías públicas de la ciudad”.

Artículo 4º—“La pavimentación y el alcantarillado de las ciudades, así como el sostenimiento de dichas obras, continuará rigiéndose por las leyes y decretos vigentes, sobre la materia”.

Artículo 5º—“Esta ley regirá desde su sanción”.

(Continuará en el próximo número)
