

ACUERDO No. _____ DE 2011

“Por el cual se redistribuyen las cargas tributarias en el impuesto predial unificado, para una mayor equidad, progresividad, simplicidad, y se dictan otras disposiciones”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

En uso de sus atribuciones legales, en especial las que le confieren el numeral 3 del artículo 287 y el artículo 338 de la Constitución Política; los numerales 1 y 3 del artículo 12 y el numeral 6° del artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993; el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010; y el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011,

A C U E R D A:

CAPÍTULO PRIMERO

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

ARTÍCULO 1°. Modificación de tarifas. Conforme con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, el cual modifica el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modifícanse las tarifas del impuesto predial unificado fijadas en el artículo 2° del Acuerdo 105 de 2003 para los predios residenciales urbanos y rurales, la cual se establecerá teniendo en cuenta el avalúo catastral, de conformidad con la siguiente tabla:

Mayor a (UVT)	Menor o igual a (UVT)	Tarifa (Por mil)	Ajuste por progresividad (UVT)
-	1791	1,8	
1791	2387	6	7,5
2387	2984	9	14,7
2984	3780	11	20,7
3780	7958	12	24,4
7958	-	13	32,4

Parágrafo 1°. El impuesto predial unificado a pagar se obtiene según la siguiente fórmula:

$$BG \times T - AP$$

Donde BG equivale a la base gravable, T a la tarifa y AP al ajuste por progresividad, el cual corresponde al ajuste tarifario adoptado en el Acuerdo 105 de 2003, artículo 2°.

Parágrafo 2°. Los predios residenciales ubicados en los estratos 4, 5 y 6 cuya base gravable sea igual o inferior a 1.791 UVT les corresponderá una tarifa de seis por mil (6‰).

Parágrafo 3°. Los predios no urbanizables tendrán una tarifa del cinco por mil (5‰), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Parágrafo 4°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, modifícanse las tarifas contenidas en el artículo 3° del Acuerdo 105 de 2003, quedando como sigue:

Estado	Tarifa Por Mil
Preservación	5
Restauración	6
Deterioro	10
Degradación en suelo rural y urbano	16

ARTÍCULO 2°. Determinación oficial del impuesto predial unificado por el sistema de facturación. Adóptase en el Distrito Capital de Bogotá la determinación oficial del Impuesto Predial Unificado por el sistema de facturación, autorizada por el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual será de naturaleza opcional frente a la determinación del impuesto por el sistema declarativo.

Parágrafo. El sistema de facturación del impuesto predial unificado se implementará de manera progresiva, a partir del año gravable 2012, de tal manera que para la vigencia fiscal 2014 se encuentre implementado dicho sistema para la totalidad de los predios afectos a dicho tributo, conforme al reglamento que para el efecto expida el Gobierno Distrital, el cual, entre otros, deberá señalar el contenido mínimo de la factura, su mérito ejecutivo, la causación de intereses moratorios por el no pago de los valores en ella determinados, la posibilidad de corregir ésta de oficio o a petición de parte, el carácter impugnabile de la misma, su forma de notificación conforme a las reglas establecidas en el Acuerdo 469 de 2011.

CAPÍTULO SEGUNDO

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

ARTÍCULO 3°. Exención por equidad ambiental. Los vehículos eléctricos e híbridos-eléctricos de servicio público que se matriculen en el organismo de tránsito del Distrito Capital estarán exentos del Impuesto Sobre Vehículos Automotores los primeros cinco (5) años contados a partir de su matrícula.

CAPÍTULO TERCERO

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

ARTÍCULO 4°. Modifícase el artículo 36 del Decreto Distrital 352 de 2002, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 36. Período gravable. *Por período gravable se entiende el tiempo dentro del cual se causa la obligación tributaria del impuesto de industria y comercio y es anual, salvo para los grandes contribuyentes calificados como tal por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda, quienes presentarán declaración*

bimestral por dicho tributo, dentro de los plazos que para el efecto señale el Secretario Distrital de Hacienda.”

ARTÍCULO 5°. Modifícase el artículo 26 del Decreto Distrital 807 de 1993, el cual quedará como sigue:

“ARTÍCULO 26. Periodo de causación en el impuesto de industria, comercio, avisos y tableros. *Sin perjuicio de la continuidad de los regímenes simplificado y común del impuesto de industria y comercio, a partir del 1° de enero de 2012, dicho tributo se causará con una periodicidad anual, salvo para los grandes contribuyentes calificados como tal por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda, quienes declararán y pagarán bimestralmente el tributo, dentro de los plazos que para el efecto señale el Secretario Distrital de Hacienda.*

Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre.

Parágrafo. *Para efecto de lo dispuesto en los artículos 4° y 5° y conforme a lo señalado por el artículo 10° del Decreto Distrital 807 de 1993, el Director Distrital de Impuestos de Bogotá definirá mediante resolución el grupo de grandes contribuyentes que presentaran la declaración del impuesto de industria y comercio en forma bimestral.”*

ARTÍCULO 6°. **Vigencias y derogatorias.** El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

PROYECTO DE ACUERDO No. 220 de 2011

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Por el cual se redistribuyen las cargas tributarias en el impuesto predial unificado para una mayor equidad, progresividad, simplicidad y se dictan otras disposiciones”

1

RAZONES DEL PROYECTO

Mediante el presente proyecto de Acuerdo se somete a consideración del Concejo de Bogotá la modificación de la estructura actual del impuesto predial para mejorar la progresividad utilizando como elemento para la asignación de la tarifa el avalúo catastral de cada uno de los predios, ya que éste incluye para su cálculo, entre otros, el estrato socioeconómico, el uso y la actualización de la ciudad.

Las modificaciones propuestas acercarían la estructura tarifaria a los principios de la Constitución Política que establecen que el sistema tributario debe fundarse sobre los principios de certeza, equidad, eficiencia y progresividad.

De igual modo, la presente propuesta normativa contempla un beneficio tributario de exención por cinco (5) años en el impuesto sobre vehículos automotores, a favor de los propietarios de vehículos eléctricos e híbridos-eléctricos de servicio público que se matriculen en el organismo de tránsito del Distrito Capital.

Asimismo, sin perjuicio de la conservación de los actuales regímenes común y simplificado, se propone la modificación del período gravable en el impuesto de industria y comercio para establecer como regla general la periodicidad anual excepto para los grandes contribuyentes calificados como tal por la Administración Tributaria Distrital, quienes presentarán declaración bimestral.

ALCANCES DEL PROYECTO

CAPÍTULO I

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

1 Marco general del impuesto predial

1.1 La naturaleza de los impuestos inmobiliarios en el mundo



A pesar de ser diferentes, los sistemas fiscales a nivel internacional que gravan la tierra se pueden agrupar en dos grandes tendencias: aquellos en los que se tienen impuestos directos a la propiedad y otros en los cuales se recaudan impuestos al patrimonio que incluyen el valor de la tierra. En cuanto a los que gravan la tierra con impuestos directos, el enfoque está orientado hacia una buena administración tributaria, sin criterios de progresividad por sí mismos y con carácter predominantemente fiscal (recaudar recursos importantes para financiar proyectos).

La cercanía con la progresividad tiene que ver más con la equidad horizontal que con la vertical. Los métodos de valoración de los inmuebles tienen tres enfoques principales: comparación con el valor de mercado, valoración por costos y capitalización de la renta.

En el ámbito latinoamericano, el impuesto predial sigue en buena parte el enfoque de uso internacional pero con diferencias muy importantes en cuanto a la progresividad del impuesto. Los problemas de pobreza y la mala distribución del ingreso hacen que el impuesto adquiera un carácter fiscal, ya que no sólo se tiene por objetivo el recaudo sino también la estructura tarifaria de acuerdo con la población que se grava.

El marcado carácter no fiscal acerca el impuesto al concepto de principio de beneficio en el cual las tasas impositivas recuperan con criterio de progresividad los bienes y servicios que el gobierno local provee. El hecho que el valor de la propiedad inmobiliaria se incremente más por factores exógenos (inversión pública, cambios de uso, etc.) que por decisiones atribuibles al propietario del bien, hacen que el impuesto pueda entenderse como un precio que pagan los habitantes de un territorio por estar ubicados en él.

Para muchos países, el gravamen a la propiedad inmobiliaria es el principal impuesto local y determina muy buena parte de la agenda tributaria de la ciudad. En algunos países como Australia representa el 60% de los ingresos totales de los entes territoriales.

Cuando se compara Bogotá con otras ciudades, la ciudad se encuentra en un nivel intermedio a nivel internacional. El recaudo del impuesto predial en 2003 pesó 19,8% y la presión tributaria del predial para ese año en Bogotá fue de 0,64%. Estos resultados muestran que la ciudad, en cuanto a impuestos a la propiedad, se encuentra bastante alejada de los países de la OCDE, similar a la presión tributaria en Chile y Sudáfrica, y muy por encima de países asiáticos como la India, Indonesia y Tailandia.

Cuadro 1. El impuesto predial para diversos países en 2003

Continente	País	Impuesto a la propiedad % del recaudo local	Impuesto a la propiedad % del PIB
OECD	Australia	60,0	2,5
	Canadá	53,3	4,1
	Alemania	15,5	1,1
	R. Unido	28,0	1,4
Europa Central y Oriental	Hungría	2,2	0,3
	Polonia	9,7	1,1
	Rusia	8,1	1,2

América Latina	Argentina	35,0	0,9
	Chile	35,1	0,6
	Nicaragua	6,4	0,1
	México	13,0	0,3
Colombia	Bogotá (2008) ¹	19,8	0,64
Asia	India	7,0 - 41,0	0,1
	Indonesia	10,7	0,3
	Tailandia	1,2	0,1
Africa	Sudáfrica	21,0	0,7
	Guinea	32,0	n.a.
	Túnez	21,0	n.a.
	Tanzania	18,0	n.a.

Notas: 1/ Para el caso de Bogotá el recaudo local corresponde a los ingresos tributarios de la Administración Central para el año 2008. Para 2003, el recaudo del impuesto predial sobre los ingresos tributarios fue de 22,9% y la presión tributaria de 0,7%. La información de Bogotá, de recaudo, tiene como fuente la DDT, SDH. El PIB según DANE y estimaciones realizadas en la DEEF, SDH. Fuente: Jerry Grad "El Desarrollo de la Tributación a la Propiedad Inmobiliaria en América del Norte", Nuevas Tendencias y Experiencias en Tributación Inmobiliaria y Catastro. Ponencia presentada en el II Seminario Internacional Sobre el Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano: Hacia la Innovación Hacendaria Municipal, organizado por el Indetec, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, el International Property Tax Institute, IPTI, y otros patrocinadores, llevado a cabo en la Ciudad de Guadalajara, Jal., los días 25 y 26 de septiembre de 2003.

1.2 El impuesto predial en el contexto nacional

El impuesto predial en Bogotá es un tributo de carácter municipal que grava la propiedad raíz con base en los avalúos catastrales establecidos por Catastro Distrital. El tributo es el resultado de la fusión de los siguientes gravámenes: a) el impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto-Ley 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986; b) el impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto-Ley 1333 de 1986; c) el impuesto de estratificación socio-económica creado por la Ley 9ª de 1989; y d) la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Las tarifas nominales del impuesto son definidas por los Concejos Municipales dentro de los límites establecidos por la Ley 44 de 1990 en un rango que autorizó entre 1 y 16 por mil con excepción de los predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no construidos cuyo límite máximo es del 33 por mil. Según una muestra con información para 166 municipios del país, realizada por el DNP y el IGAC en 2008¹, más del 39% de los entes territoriales determinan sus tarifas únicamente por rangos de avalúos y área de construcción. El 16% de los municipios utilizan como criterio sólo los destinos

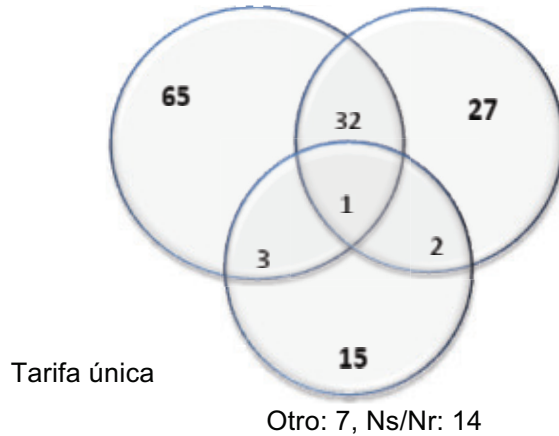
¹ DNP 2008, Reajuste de avalúos catastrales para 2009, Documento Conpes 3557.

económicos y estratificación de los mismos, 9% gravan exclusivamente una tarifa única y el 23% con una combinación de sistemas de imposición donde el más frecuente es la utilización de rangos de avalúo, estratos y destinos económicos².

Esquema 2 Sistemas de imposición del impuesto predial en Colombia

Rangos de avalúo,
área de construcción

Destinos
económicos,
estratificación



Fuente: DNP 2008, Reajuste de avalúos catastrales para 2009, Documento Conpes 3557.

Para una muestra de 39 municipios con información comparable según el DNP, los municipios con más de 1 millón de habitantes³ tienen tarifas superiores al 10 por mil, mientras que los municipios más pequeños registran tarifas que no superan el 8,5 por mil. De hecho, municipios entre 500 y un millón de habitantes presentaron tarifas del 11,3 por mil para el año 2007.

Cuadro 2. Tarifas nominales y efectivas por tamaño de población.

	2003	2004	2005	2006	2007
Total nacional (39 municipios con					
Tarifa nominal	7.5	7.7	8.4	8.3	8.4
Tarifa efectiva	4.2	4.7	5.3	5.3	4.8
Menos de 50 mil habitantes (17					
Tarifa nominal	6.4	6.7	7.3	7.1	6.9
Tarifa efectiva	3.3	3.6	4.6	4.3	3.6
Entre 50 mil y 100 mil habitantes (6					
Tarifa nominal	8.8	9.2	10.1	9.4	8.9

² El restante 21% corresponde a respuestas como: otro, o no sabe no responde

³³ Dentro del ejercicio realizado por el DNP se excluyó a Bogotá

	2003	2004	2005	2006	2007
Tarifa efectiva	3.4	3.8	4.3	4.6	4
Entre 100 mil y 500 mil habitantes (10					
Tarifa nominal	8.3	7.6	8.6	8.8	9.1
Tarifa efectiva	5.2	5.2	5.6	5.5	5.1
Entre 500 mil y 1 millón de hab. (3 mun.					
Tarifa nominal	7.5	8.2	8.4	9.5	11.3
Tarifa efectiva	5.9	6.1	8.2	7.7	7.6
Más de 1 millón de hab. (3 mun. con					
Tarifa nominal	8.1	10.7	10.9	10.3	10.3
Tarifa efectiva	6	8.9	7.3	8.8	8.8

Fuente: DNP 2008, Reajuste de avalúos catastrales para 2009, Documento Conpes 3557. Nota: excluye Bogotá

El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014) incrementa la tarifa mínima del impuesto predial de manera gradual, para llegar al 5 por mil en el año 2014. Se exceptúan los predios residenciales y rurales con destino económico agropecuario estratos 1, 2 y 3 con avalúo inferior a 135 SMLMV, quienes tendrán una tarifa mínima de 1 por mil. Actualmente en Bogotá los predios para los cuales no aplica dicha excepción tienen una tarifa mínima del 6 por mil.

2 Diagnóstico del impuesto predial de Bogotá

Según la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) en 2011 existen en Bogotá aproximadamente 2,2 millones de predios⁴. Según la clasificación de destino, a partir de criterios establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, de éstos el 64% corresponde a predios residenciales, el 17% a depósitos y parqueaderos accesorios a los mismos, el 12% a destinos comerciales, industriales o financieros y 3% a lotes⁵. El 68% aproximadamente, de los predios residenciales se encuentran clasificados en estratos 2 y 3. Del total de predios, el 98% se encuentran obligados a pagar el impuesto predial.

El total de predios de la ciudad tiene un valor catastral de \$239 billones de pesos en 2011, de los cuales el 53% corresponde al avalúo de los predios residenciales, depósitos y parqueaderos accesorios, el 23% corresponde a predios comerciales, el 10% a los lotes (predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados), 9% a los predios dotacionales y el 5% restante se distribuye entre los predios financieros y los predios rurales.

Al observar la distribución de los predios con y sin régimen de propiedad horizontal, se encuentra que cerca del 60% pertenecen al régimen de propiedad horizontal. Esta misma participación se observa para los predios residenciales. Sin embargo, cuando se discrimina por estratos se establece que en los estratos más bajos la mayor proporción

⁴ Es importante anotar que estas cifras excluyen los predios ubicados en zonas ilegales y otros como los de espacio público, vías, parques públicos, etc.

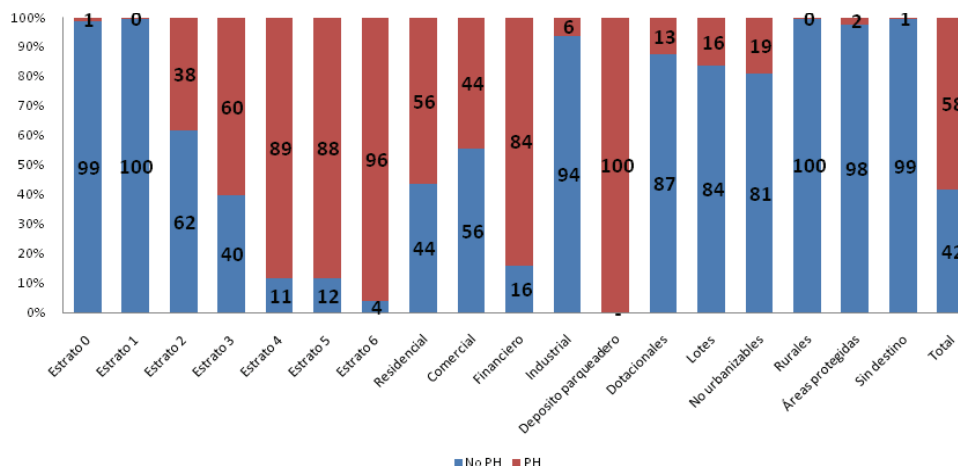
⁵ El destino de los predios corresponde al homologado para fines del cobro del impuesto predial según lo establecido en el Acuerdo 105 de 2003.

de los predios no pertenece al régimen de propiedad horizontal, a diferencia de lo que pasa en los estratos altos, como en el caso de los predios en estrato alto en el cual el 96% pertenece a este régimen.

En los predios residenciales en régimen de propiedad horizontal, el área construida promedio en 2010 es de 73 m². Para la mitad de estos predios el área construida no supera los 60 m² y en sólo el 5% de los predios residenciales el área construida supera los 150 m². Por estrato se encuentra que a mayor estrato mayor es el área construida. Para los estratos 1, 2 y 3 el 50% de los predios el área construida no supera los 60 m². En estrato 4, para la mitad de los predios el área construida supera los 70 m², en estrato 5 para la mitad supera los 95 m² y para estrato 6 el 50% supera los 130 m².

Para los predios residenciales que no pertenecen al régimen de propiedad horizontal el área construida es más del doble (161 m²) que los predios que pertenecen a este régimen. El 50% de los predios superan los 140 metros m². Cuando se discrimina por estrato se encuentra que a mayor estrato mayor es el área construida promedio. En estrato 1 la mitad de los predios el área construida supera los 78 m², superior a la mediana de los predios de estrato 4 de régimen de propiedad horizontal. En estrato 2 la mitad de los predios supera los 130 m², esto es la misma mediana de predios de estrato 6 en régimen de propiedad horizontal.

Gráfico 1. Distribución de los predios con y sin propiedad horizontal



Fuente: UAECD. Base de predios. Cálculos DEEF-SHD.

En el mapa 1 se presenta el área según la mediana por manzana. Se observa que los predios residenciales de propiedad horizontal se encuentran ubicados en el norte de la ciudad, en las localidades de Chapinero, Usaquén y Suba. En los mapas 2 y 3 se presentan el área construida y área de terreno de los predios que no pertenecen al régimen de propiedad horizontal, respectivamente. Como se puede observar, los predios de mayor extensión en área construida se encuentran ubicados en el norte de la ciudad.

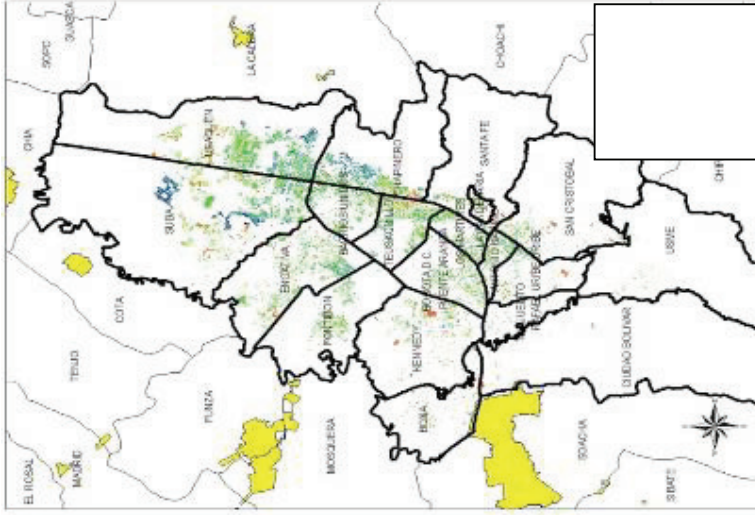


En lo que respecta al área de terreno se observa que hay predios de grandes extensiones tanto en el sur como en el norte.

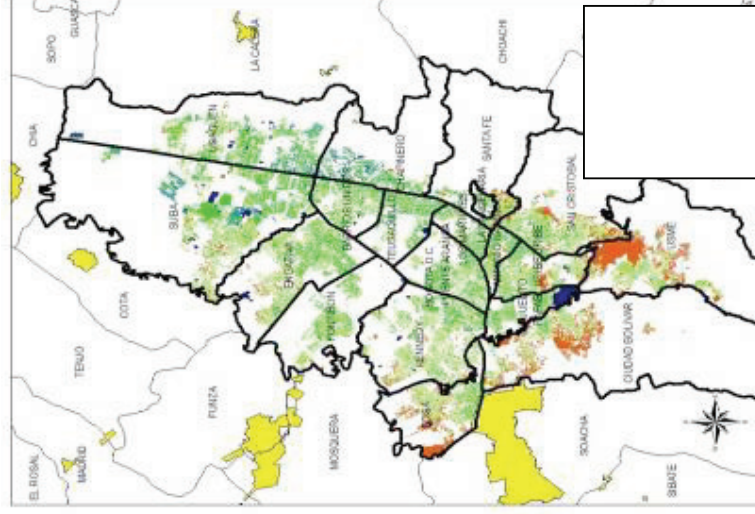




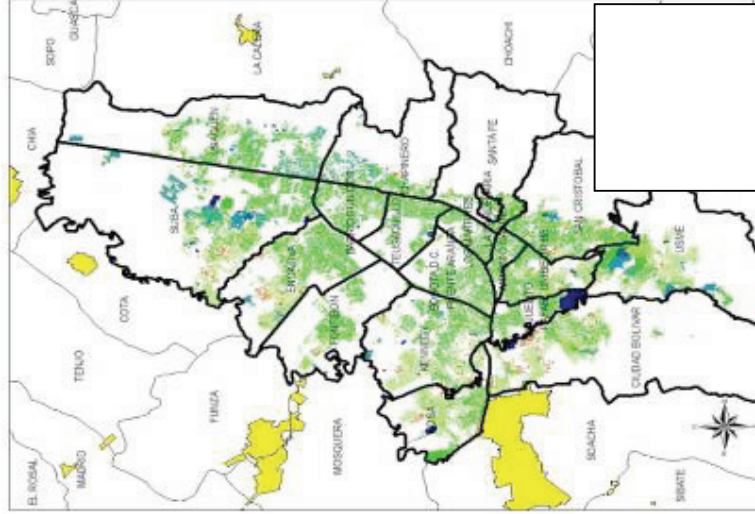
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA



Mapa 1. Área construida PH



Mapa 2. Área construida no PH



Mapa 3. Área terreno no PH



Certificado N.º 42.022-1



3 La lógica de la estratificación

La estratificación aplica únicamente para predios de uso residencial. En Bogotá, la unidad de generación de estrato es la manzana, sin embargo dada la existencia de predios que por sus características difieren de los predominantes en la manzana, se asignan estratos diferentes a estos predios que se consideran atípicos.

El fin último de la estratificación es contar con un mecanismo que permita clasificar a la población de acuerdo con su capacidad de pago. En la Ley 142 de 1994 se establece que dicha clasificación se debe realizar conforme a las características físicas y el entorno de las viviendas y el contexto urbanístico.

En la metodología de estratificación se establece que las características físicas y del entorno de los inmuebles están determinadas por las siguientes ocho variables:

1. Presencia de vivienda (si ó no);
2. Vías de acceso (sendero, peatonal, vehicular en tierra, vehicular en recebo, vehicular en cemento);
3. Tamaño del frente (hasta 7 m, entre 7 y 9 m, entre 9 y 12 m y más de 12 m);
4. Andén (sin, con andén sin zona verde, con andén con zona verde);
5. Antejardín (sin, pequeño, mediano, grande);
6. Garajes (sin, con garaje cubierto usado para otros fines, con parqueadero, con garaje adicionado a la vivienda, con garaje sencillo que hace parte del diseño original de la vivienda, con garajes dobles o en sótano);
7. Material de las fachadas (en desechos, sin cubrir, en revoque sin pintura, en revoque con pintura, con enchapes); y
8. Material de los techos (desechos, placa de entrepiso, terraza, lujosa).

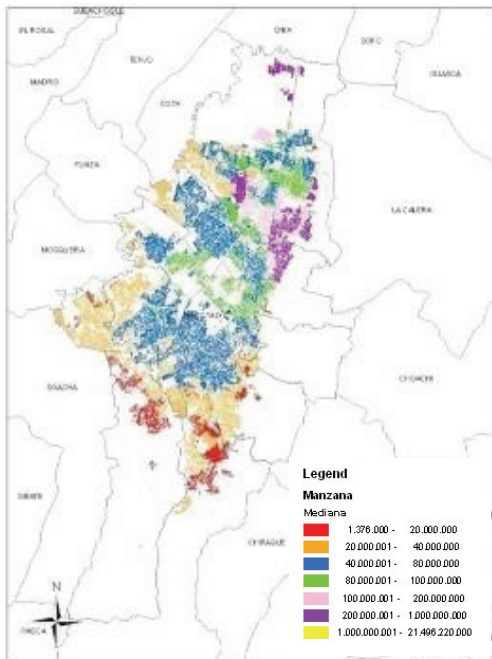
En lo que respecta al contexto urbanístico se hace referencia a la zona en la cual se ubica cada manzana. Cada una de las zonas a su vez se caracteriza por un conjunto de aspectos del hábitat como: uso del suelo, planeación del asentamiento, materiales de construcción, densidad inmobiliaria, estado de culminación del desarrollo, entorno inmediato de la vivienda, calidad del espacio público, grado de deterioro de la edificación, en general, y paisaje urbano. Las zonas se clasifican en las siguientes veinte categorías:

1. Pobreza (-).
2. Pobreza (+).
3. Zona de tolerancia.
4. Desarrollo progresivo sin consolidar (-).
5. Desarrollo progresivo sin consolidar (+).
6. Deterioro urbanístico.
7. Industrial.
8. Desarrollo progresivo consolidado (-).
9. Desarrollo progresivo consolidado (+).
10. Comercial predominante (-).

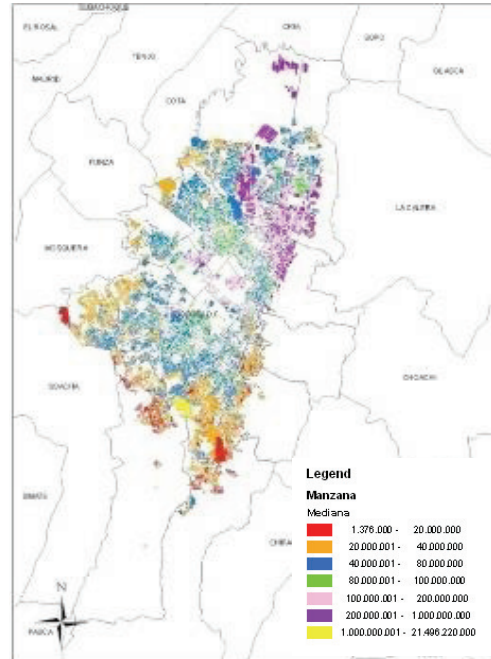


11. Comercial predominante (+).
12. Residencial intermedio (-).
13. Residencial intermedio (+).
14. Comercial compatible.
15. Residencial exclusivo (-).
16. Residencial exclusivo (+).
17. Residencial de baja densidad.
18. Institucional.
19. Lote y otros sin vivienda.
20. Zona verde.

En los siguientes mapas se presenta la distribución de los predios residenciales por estrato a nivel de manzana y la distribución de la mediana de los avalúos por manzana de los predios residenciales. Como se puede observar, los predios de mayor avalúo en la ciudad se encuentran en la zona de Usaquén y Chapinero y los de menor valor en Ciudad Bolívar y Bosa.



Mapa 4. Estrato predios residenciales



Mapa 5. Avalúo catastral predios residenciales

3.1 Estructura actual del impuesto predial

3.1.1 Asignación tarifaria



Al observar el avalúo según estrato se tiene que con el mismo valor se registran predios en todos los estratos, con una alta dispersión del valor de los mismos dentro de cada grupo con datos extremos que dificultan el análisis.

La tarifa del impuesto predial se asigna actualmente teniendo en cuenta tanto el rango de avalúo como el estrato del predio al cual pertenece, sin embargo, las características propias de los grupos en cada estrato genera diversas inequidades que se evidencian en la estructura tributaria actual, como es la asignación de tarifas diferentes para el mismo valor de avalúo, que incluso si se comparan entre estratos son superiores en estratos inferiores. En el siguiente cuadro se muestra el valor de los avalúos por estrato, organizados en forma ascendente (del menor al mayor) y agrupados en rangos, donde cada rango incluye el 5% del número de predios por estrato; los colores muestran las tarifas asignadas por la estructura actual.

Cuadro 3. Distribución de avalúos y tarifas por estratos

Estrato	1	2	3	4	5	6
Percentil						
1	9.849.000	14.369.000	25.541.000	40.872.000	34.963.420	22.643.900
5	11.033.000	20.369.000	33.119.000	58.086.000	73.869.000	90.883.300
10	12.358.000	23.277.000	37.532.000	70.969.000	91.460.800	120.192.000
15	13.515.200	25.129.000	41.268.000	77.413.200	103.526.050	140.275.600
20	14.579.600	26.950.000	43.711.000	83.014.000	112.888.000	157.281.400
25	15.680.000	28.707.000	46.275.000	88.055.250	121.192.500	175.444.000
30	16.836.000	30.505.000	48.713.000	91.976.000	130.947.000	191.162.200
35	18.089.800	32.426.000	51.038.000	96.940.000	138.389.000	210.407.100
40	19.446.000	34.065.000	53.710.000	100.915.000	145.277.000	230.626.000
45	20.717.000	35.740.500	56.286.000	105.970.000	152.670.600	250.795.300
50	22.143.000	37.740.000	59.844.500	110.812.000	160.894.000	268.798.000
55	23.783.400	39.773.000	63.299.000	116.008.000	171.645.450	289.741.000
60	25.462.000	41.994.000	67.029.800	122.336.000	183.863.000	314.485.400
65	27.220.000	44.434.500	71.141.000	129.540.000	197.756.050	340.241.000

70	29.145.600	47.166.000	75.648.000	137.866.600	214.167.000	366.880.800
75	31.350.000	50.584.000	81.988.000	146.540.000	238.146.250	403.616.000
80	33.874.000	55.255.000	89.791.000	155.696.000	262.265.000	456.425.000
85	37.102.600	61.606.000	100.191.000	170.242.600	294.767.450	520.139.500
90	41.449.400	69.954.000	115.756.700	189.214.000	336.067.000	622.039.400
95	48.661.200	83.506.500	141.179.700	228.220.700	408.229.000	828.748.300
99	67.963.480	114.371.300	205.086.420	328.252.570	670.265.850	1.609.080.680

Tarifa actual

2	7
4	7,5
6	9,5

Actualmente los elementos de la obligación tributaria del impuesto predial en Bogotá, D.C. se definen en el Acuerdo 105 de 2003, el cual está sujeto a los lineamientos señalados por las normas del nivel nacional. Se establece que la tarifa se asigna según el estrato y se tiene en cuenta el ajuste de tarifa para liquidar el impuesto, el cual depende tanto de las tarifas asignadas por estrato como de un determinado valor que depende igualmente del estrato. En la siguiente tabla se presentan las tarifas y el ajuste que aplica según la estructura actual. Como se observa, cada estrato cuenta con dos tarifas, se puede decir que una mínima y una máxima.

Cuadro 4. . Asignación tarifaria: estructura a 2011

Estrato	Avalúo mayor que	Avalúo menor que	Tarifa por mil	Ajuste de tarifa
1 y 2	9.517.001	62.699.000	2	0
1 y 2	62.699.001		6	66.000
3		33.169.000	4	0
3	33.169.001		6	66.000
4		79.353.000	6	0
4	79.353.001		7,5	120.000
5 y 6		210.206.000	7	0
5 y 6	210.206.001		9,5	527.000

Fuente: Acuerdo 105 de 2003. Actualizado a 2011.

Existen varios elementos a resaltar del criterio de asignación tarifaria según la norma vigente, algunos de los cuales se señalan a continuación:

Los estratos se pueden agrupar en dos grupos, uno para los cuales la tarifa es la misma y otro para los que se asignan tarifas diferenciales. En los primeros están los estratos 1 y 2, y 5 y 6.

Para estratos 1 y 2, la tarifa mínima es de 2 por mil y la máxima de 6 por mil. Para el estrato tres se asigna una tarifa mínima de 4 por mil y una máxima de 6 por mil. Se tiene además que la tarifa máxima es la misma para los estratos 1, 2, y 3.

Para los estratos 5 y 6 no se asignan tarifas diferenciales, la tarifa mínima que aplica para estos dos estratos es 7 por mil, es decir que es menor a la máxima asignada al estrato inmediatamente anterior (estrato cuatro), y la tarifa máxima es 9,5 por mil.

El ajuste de tarifa que se asigna para los estratos 1 y 2 es igual al asignado para el estrato 3. Esto no debería ser así dado que dicho ajuste es el resultado de multiplicar el avalúo estipulado del estrato por la diferencia tarifaria entre rangos.

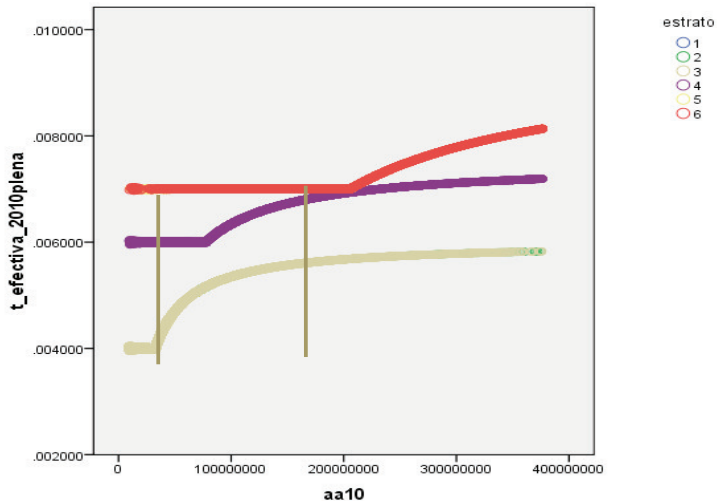
La forma de calcular el tributo bajo la estructura actual se presenta en la ecuación, donde FU es lo que se denomina impuesto a cargo, AA designa el avalúo, t hace referencia a la tarifa nominal y $Ajuste\ de\ tarifa$ corresponde al monto que debe ser restado en el caso de aquellos predios que superen el rango a partir del cual se asigna la máxima tarifa. El subíndice i hace referencia al estrato.

$$FU = AA * t_i - Ajuste.de.tarifa_i \quad i = 1,2,3,4,5,6$$

En la gráfica adjunta se presentan las tarifas efectivas y el avalúo catastral de los predios residenciales. Independientemente del estrato, en el gráfico se pueden resaltar tres grupos tarifarios. El primero corresponde a aquellos predios cuya tarifa efectiva es igual a la nominal (no tienen ajuste de tarifa) a pesar de que los avalúos son diferentes. En un segundo grupo están los predios para los cuales la tarifa efectiva crece gradualmente a medida que aumenta el avalúo, debido a que en ellos tiene un gran efecto el ajuste de tarifa. En el tercer grupo están los predios para los cuales el ajuste de tarifa hace que a medida que el avalúo catastral crece la tarifa efectiva crezca de forma logarítmica.

Este sencillo análisis muestra que a pesar de que la estructura tarifaria actual del impuesto predial busca gravar más a los predios con mayor avalúo, sólo cumple con este cometido en un rango y sobretodo grava con las mismas tarifas predios cuyo valor de avalúo puede variar ampliamente.

Gráfico 5. Tarifa efectiva vs avalúo



Fuente: UAEDC y DDI-SHD. Cálculos DEEF-SHD.

3.1.2 Determinación de la base gravable

Según la norma⁶ el valor catastral de un predio debe ser calculado como la suma del valor del terreno y del valor de la construcción. El valor del terreno por su parte, corresponde a la multiplicación del área de terreno por el valor del metro cuadrado del mismo. El valor de la construcción se calcula multiplicando el área construida por el valor del metro de la misma.

- Valor catastral = valor terreno + valor construcción* (1)
- Valor terreno = área terreno * valor mt2 terreno* (2)
- Valor construcción = área construcción * valor mt2 construcción* (3)

Se debe anotar que el método de estimación de los valores del metro cuadrado del terreno y de la construcción es diferente. Los valores en el primer caso se calculan mediante la determinación de Zonas Homogéneas Físicas (ZHF) y Zonas Goeconómicas (ZG). Una ZHF se construye como la unión de predios con las mismas características normativas, de uso, acceso a servicios públicos y vías, topografía. Una ZG es una partición de una ZHF que determina un espacio geográfico con el mismo valor por metro cuadrado de terreno.

Por su parte, el valor de la construcción se calcula a partir de modelos econométricos para los cuales se utiliza información de la ficha predial, distancias euclidianas a algunos hitos de la ciudad y avalúos de los predios muestra. De la ficha predial se obtienen datos de las características físicas de los inmuebles, edad de la construcción y uso, entre otros. Como hitos inmobiliarios en el Distrito Capital se encuentran el estrato, Transmilenio, instituciones educativas, relleno sanitario Doña Juana, zonas

⁶ Ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983, Resolución 2555 de 1988.



especiales de servicio de alto impacto, aeropuerto y su afectación por ruido, parques, comercio, reservas forestales, moteles, amoblados, residencias, hospitales, instalaciones militares y policiales, cementerios, iglesias, coliseos, museos y otros.

El estrato es una variable clave para la determinación de los valores de metro cuadrado construido para los predios residenciales, pues según el estrato se tienen modelos diferentes. Actualmente se cuenta con dos modelos econométricos. Uno, para los estratos 1 a 3 y otro para los estratos 4 a 6. En el primer grupo las variables más importantes para determinar el valor de la construcción están asociadas a las características físicas del predio. Mientras que para el segundo grupo se reduce la importancia de las variables físicas y aumenta la de aquellas correspondientes al entorno.

Para la estimación de los valores del metro cuadrado construido para los predios residenciales se cuenta con dos modelos econométricos. Uno para los estratos 1 a 3 y otro para los estratos 4 a 6. En el primer grupo las variables más importantes para determinar el valor de la construcción están asociadas a las características físicas del predio. Mientras que para el segundo grupo se reduce la importancia de las variables físicas y aumenta la de aquellas correspondientes al entorno.

A continuación, se presenta un ejemplo del modelo econométrico utilizado para estimar el valor del metro cuadrado construido para los predios residenciales de estratos 4 y 5 en propiedad horizontal y no horizontal.

Cuadro 5. Ejemplo de modelo estimación metro cuadrado construido predios residenciales 4 y 5 en predios de propiedad horizontal

VARIABLE	COEFICIENTE
Intercepto	14,54
Puntaje	0,01
Edad	-0,01
% Copropiedad	0,00
Numero unidades	0,00
Ln_Area	0,02
Estrato 5	0,10
Área Ter/ Área Const.	0,12
Cubierta estructura es entrepiso, eternit o teja de barro	-0,05
Fachada de los acabados principales regular	0,06
Fachada de los acabados principales buena	0,07
Acabados de los pisos principales en tableta, caucho, acrílico, granito o baldosa	0,07
Acabados de los pisos principales en parquet, alfombra o retal de mármol (grano), mármol u otros lujos,	0,07
Tamaño del baño es pequeño o mediano	-0,05

VARIABLE	COEFICIENTE
Enchape del baño es baldosín (>11x11cm) cerámica	0,38
Topografía empinada	-0,10
Topografía inclinada	0,05
Estado de vía bueno	0,01
Estado de vía excelente	0,30
Puntaje > 82	0,02
LN_Dist. Troncal transmilenio	-0,01
LN_Dist. Estrato 3	0,02
Coordenada Y	0,00
Coordenada X	0,00

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Es importante resaltar de los modelos de estimación de metro construido para predios de estrato 4 y 5 que, además de contar con un modelo específico por grupos de estratos, se incluye el estrato como variable explicativa. En el ejemplo, se tiene el estrato 5 como variable independiente, además de contemplar la distancia a otros estratos como el 3 y el 2.

4 La progresividad del impuesto predial

Definición de progresividad

Un impuesto se puede caracterizar como proporcional, progresivo o regresivo. En el primer caso la proporción de los impuestos pagados en relación con el ingreso es constante con independencia de cuál sea el nivel de ingreso. Si el porcentaje que representan los impuestos pagados respecto al ingreso aumenta con ésta, se dice que el impuesto es progresivo, si se reduce el impuesto es regresivo.

Según Harvey S. Rosen⁷ se han propuesto varias formas para medir el grado de progresividad de un impuesto, de las cuales destaca la siguiente:

$$v = \frac{T_1 - T_0}{T_0} \div \frac{R_1 - R_0}{R_0}$$

En la ecuación T_0 y T_1 son los pagos impositivos para los niveles de renta R_0 y R_1 , respectivamente. Según esta forma de medir la progresividad tributaria, un impuesto es más progresivo que otro si la elasticidad de los ingresos impositivos respecto a la renta es mayor. En términos algebraicos esto es la variación porcentual de los ingresos impositivos dividida por la variación porcentual de la renta.

⁷ Hacienda Pública, Departamento de Economía de la Universidad de Princeton.

Se debe anotar que el impuesto predial es un tributo de carácter local que se cobra según el principio impositivo de capacidad de pago, ya que grava la riqueza de las personas medida por el valor de las propiedades inmuebles que posean. Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de la medición de la progresividad del impuesto predial se sugiere utilizar como criterio para determinar la capacidad de pago de los ciudadanos, una medida de riqueza, la cual se estima a partir de los avalúos catastrales de los predios. Así las cosas, en la ecuación T representa el impuesto a cargo y R el avalúo catastral. El impuesto es progresivo si el indicador es mayor a uno, lo cual ocurrirá si la tarifa de los predios de mayor avalúo es superior a la de aquellos de avalúos inferiores.

5 La modernización catastral como ingrediente fundamental de la propuesta

Teniendo en cuenta que la propuesta de reforma del impuesto predial para el caso de los predios residenciales consiste en establecer una estructura tarifaria dependiente del avalúo se hace necesario contar con avalúos catastrales que reflejen el verdadero valor comercial de las viviendas. Dado que por norma los valores catastrales están por debajo de los comerciales, es necesario que la propuesta tarifaria se implemente en conjunto con una actualización permanente de los avalúos catastrales.

La actualización permanente permitirá mejorar y aumentar la claridad de la información con la que cuenta la UAECD, además de incentivar el uso transparente de la información del mercado por parte del ciudadano. Más importante aún, la actualización permanente permitirá no solo reducir costos para la administración y mejorar la precisión de los avalúos sino también contar con la base gravable del impuesto predial y una estructura tarifaria para el mismo coherente con las dinámicas del mercado inmobiliario.

5.1 El esquema de actualización permanente⁸

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD – viene estructurando e implementando el esquema de actualización permanente de la oferta inmobiliaria de la ciudad, con el objetivo de disminuir el tiempo entre los cambios físicos, jurídicos y económicos que experimenta un inmueble y su incorporación en la base de datos catastral. La actualización está inscrita en un marco normativo que regula las prácticas catastrales y está compuesta por tres etapas así:

5.1.1 Identificación predial

⁸ Tomado de Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD, Censo Inmobiliario Anual de Bogotá: Aspectos normativos y técnicos, Junio de 2010.

En esta etapa se verifican los elementos físicos y jurídicos del predio, a través de la inspección catastral para identificar su ubicación, linderos, extensión, mejoras por edificaciones y precisar el derecho de propiedad o de posesión, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2555-88, Art.74.

Para detectar los predios que han experimentado cambios físicos se realizan las siguientes actividades: (i) pre-reconocimiento o pre-censo: una inspección visual en campo de todos los predios cubiertos por el Censo Inmobiliario Anual de Bogotá, con el fin de validar la información incorporada en la base de datos catastral o anotar los cambios físicos, de uso y destino económico encontrados. (ii) análisis de fuentes secundarias de información: para esto se utilizan herramientas como las Ortofotos⁹, la Base de licencias de urbanismo y construcción, el Censo de edificaciones del (DANE) e Información de las empresas de servicios públicos, y posteriormente se realiza una superposición con todas las fuentes, para establecer marcas - lotes o predios con cambios – que se cruzarán con las radicaciones del proceso de Conservación. (iii) ajuste de Zonas Homogéneas Físicas (ZHF): con la actualización catastral de las vigencias 2009 y 2010 se levantaron dichas zonas del área urbana de Bogotá, de tal forma que su ajuste depende de bienes institucionales o dotacionales que vienen generando micro zonas; redundancias en cuanto a vías y servicios públicos, revisión de los instrumentos que ha desarrollado el POT. (iv) reconocimiento predial: Una vez definidas la (ZHF) se realiza mediante la captura - a través de dispositivos móviles - de la información física, de usos y destinos económicos de predios marcados. La marcación es el resultado de tres procesos, como se indicó anteriormente: el pre-reconocimiento, el análisis de fuentes secundarias de información y las solicitudes de ciudadanos. (v) consolidación de la información física y de usos: son esencialmente labores de oficina y eventualmente de campo, para corregir inconsistencias y (vi) cruce y validación de la información jurídica reportada por la Superintendencia de Notariado y Registro: las labores de verificación del elemento jurídico se concreta en el cruce y validación de esta información con la existente en la base de datos de Catastro.

5.1.2 Determinación de valores unitarios para los tipos de edificaciones

En esta etapa se identifica el valor de mercado del inmobiliario para los terrenos ubicados en las Zonas Homogéneas Geoeconómicas, para esto la UAECD realiza un seguimiento directo y permanente al mercado inmobiliario; a través del Observatorio Inmobiliario Catastral (OIC) obtiene el censo de ofertas visibles en campo y de información suministrada mediante convenios con otras fuentes de información como bancos, empresas de anuncios clasificados y empresas dedicadas al seguimiento del mercado. Una vez se conforma la base de ofertas y transacciones, se desarrollarán modelos econométricos de valores que permiten medir la incidencia de las características físicas y de entorno en la conformación de los valores de mercado. Posteriormente, los datos se consolidan en una base de datos, que luego es depurada

⁹ Se puede definir una ortofoto, como una fotografía de terreno que esta rectificadas, conteniendo todos los elementos naturales o creadas en el mismo terreno ocupando la posición cartográfica X, Y verdaderas. Tomado de Jacinto Santamaría Peña (2004), “Integración de ortofotografía digital en sistemas de información geográfica y su aplicación a la revisión de la superficie catastral rústica”, Universidad Pública de Navarra.



discrecionalidad se ha traducido en una gran variabilidad en esta relación. Antes de 1998, fueron comunes porcentajes inferiores al 60%. A partir de 1998 se fijó en el 70%.

En 2002, la Dirección del Catastro Distrital, en el marco del proceso de actualización catastral más amplio que la ciudad había visto, estableció que el avalúo catastral sería el 80% del valor comercial estimado. En 2008, el CONFIS definió esta relación para el proceso de actualización catastral de la vigencia 2009. El criterio para su definición giró en torno a los errores estadísticos de las técnicas de avalúo masivo empleadas en el proceso. Se tuvo en cuenta la separación metodológica entre terreno y construcción que establece la Resolución 2555 del IGAC.

Como resultado, se estableció que el avalúo catastral fuera igual al 90% del valor estimado del terreno más el 60% del valor estimado de la construcción. Al implementar esta relación se encuentra que el valor catastral está entre 66% y 90% del valor comercial en promedio. Para los destinos residenciales, el coeficiente de variabilidad es del 4,8% y más del 95% de los predios tienen un avalúo entre 60 y 80%. Para los destinos no residenciales, el coeficiente de variabilidad es del 9,22% y más del 70% de los predios tienen un avalúo entre 60 y 80%.

Cuadro 6. y 7. Proporción entre avalúo comercial y catastral para los predios actualizados en 2008

Residencial		No residencial	
Destino	Mediana	Destino	Mediana
Estrato 0	78,6%	Industrial	72,7%
Estrato 1	71,7%	Dotacional Público	69,9%
Estrato 2	71,2%	Recreacional Público	70,3%
Estrato 3	70,5%	Dotacional Privado	68,7%
Estrato 4	67,6%	Recreacional Privado	82,5%
Estrato 5	66,3%	Comercio en corredor	70,7%
Estrato 6	76,2%	Comercio en centro	69,3%
Subtotal	70,4%	Comercio puntual	71,0%
		Parqueaderos	89,5%
		Urbanizado No Edificado	90,0%
		Urbanizable No Urbanizado	88,5%
		No Urbanizable y suelo	90,0%
		Lotes del Estado	90,0%
		Vías	89,4%
		Espacio Público	89,8%
		Predios con mejoras ajenas	87,1%
		Aeropecuarios	90,0%
Total			70,6%

Nota: De los 826.782 predios que se registran como actualizados en la base de catastro se tomaron 825.757 predios para el análisis descriptivo del presente cuadro. Pues para algunos casos no se identificó avalúo comercial y para otros casos el avalúo catastral

superó el avalúo comercial, por lo que se excluyó del análisis descriptivo. Se debe anotar que la menor participación del avalúo catastral es 4% y la mayor 1.000%
Fuente: Base de datos Catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Cálculos DEEF, SDH.

Es necesario tener presente que mediante documento del Confis Distrital, de diciembre de 2010, se adoptó la recomendación técnica de la relación entre valor catastral y valor comercial como una política del predial de la ciudad, así como el impulso a la adopción del esquema de actualización permanente.

6. La propuesta de reforma

La propuesta para predios residenciales consiste en cambiar el criterio de asignación tarifaria, para agregarle mayor progresividad y simplicidad al impuesto. Como se mencionó anteriormente, el criterio utilizado actualmente, en el caso de los predios residenciales, es la asignación tarifaria según estrato.

Teniendo en cuenta que uno de los determinantes del avalúo catastral es el estrato y que el impuesto predial se considera progresivo si la asignación de tarifas es creciente a mayor avalúo, se propone eliminar el estrato como el mecanismo de asignación tarifaria y reemplazarlo por el avalúo catastral.

Hay que resaltar que esta propuesta busca un efecto neutral en el recaudo, es decir, el objetivo es mejorar la estructura actual de asignación tributaria, no de incorporar más recursos al fisco, de esta manera se estableció un rango de ingresos adicionales que fluctúa entre 1% y 2%, requerido para viabilizar la propuesta y que se toma como una restricción al momento de hacer los cálculos.

Las tarifas propuestas según avalúos para los predios residenciales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Tarifas por avalúo

Mayor a (UVT)	Menor o igual a (UVT)	Tarifa (Por mil)	Ajuste (UVT)
-	1791	1,8	
1791	2387	6	7,5
2387	2984	9	14,7
2984	3780	11	20,7
3780	7958	12	24,4
7958	-	13	32,4

Notas:

- Para predios de estrato 4, 5 y 6 la tarifa mínima es del 6 por mil
- Para 2011 el valor de cada UVT es de \$25.132.

El impuesto a pagar se obtiene de multiplicar el avalúo del predio por la tarifa correspondiente según el rango, menos el ajuste asignado. El ajuste se calcula de tal manera que elimina el incremento desproporcionado del impuesto a pagar por un predio que queda en los límites de los rangos.

De esta manera, si el valor de su predio está entre \$45.011.412 y \$59.990.084, correspondiente al rango entre 1.791 y 2.387 UVT, se tiene una tarifa asignada de 6 por mil, y se tendrá un valor de ajuste de \$188.490 equivalente a 7,5 UVT.

Dando cumplimiento a la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014), los predios de estratos 4, 5 y 6, con avalúos iguales o inferiores a 1.791 UVT, tendrán como tarifa mínima el 6 por mil, es decir, no se guiarán por la tabla y por tal razón tampoco les aplica un ajuste, excepción que destina al 0,5% de los predios residenciales del Distrito aproximadamente.

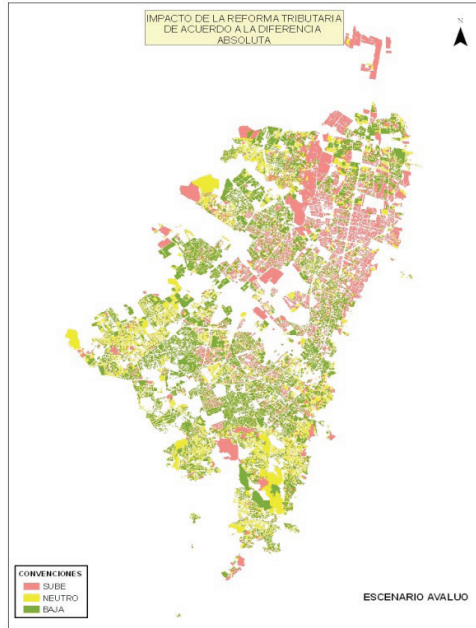
Para evidenciar el impacto sobre el contribuyente de la reforma, se calculó la diferencia del impuesto a pagar entre la estructura actual y la propuesta, y se determinó que si el impuesto sube o baja hasta \$5.000 la reforma tiene un impacto neutro sobre el contribuyente, en caso contrario se evalúa si éste sube o baja. En el cuadro siguiente se presenta discriminado por estrato este impacto.

Cuadro 8. Porcentaje de predios afectados con la reforma según categoría, tomando en cuenta la diferencia en el impuesto a pagar

	Estrato		
Categoría	1	2	3
Neutro	97%	90%	27%
Sube	0%	1%	5%
Baja	2%	9%	68%
Total predios	81.039	448.544	491.994

Categoría	4	5	6
Neutro	52%	32%	43%
Sube	19%	48%	49%
Baja	30%	20%	8%
Total predios	223.982	74.004	61.079

Mapa 5. Impacto de la reforma tributaria, tomando en cuenta la diferencia en el impuesto a pagar



Mapa 6. Impacto de la reforma tributaria, tomando en cuenta la variación porcentual en el impuesto a pagar

7 Efectos fiscales de la propuesta

Según lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los beneficios tributarios que se creen en Acuerdo deben hacerse explícitos y compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido, es importante mencionar que el presente proyecto de acuerdo no propone disminuir el ingreso tributario del Distrito Capital, sólo redistribuir las cargas impositivas para los contribuyentes. De esta manera, la modificación propuesta cumple los lineamientos establecidos por la Ley.

Si bien con la iniciativa, no se disminuye el recaudo, sí va a haber una redistribución de la carga tributaria, lo que significa que, como se mostró anteriormente, para algunos predios se alivia la carga, para otros se mantiene y para otros se incrementa. Esto es así, porque se busca precisamente mejorar la progresividad del impuesto y se evidencia en el recaudo recibido, por tal razón, a continuación se muestra el impacto fiscal por estrato del contribuyente.

Cuadro 10. Impacto fiscal de la reforma propuesta



Estrato	Con ajuste por equidad
1	(18.284.202)
2	310.706.605
3	(21.094.151.205)
4	1.352.966.311
5	9.108.079.181
6	16.918.840.987
TOTAL	6.578.157.678

Notas: - El impacto fiscal no incluye descuento por pronto pago. No se incluyen para el cálculo el 0,01% de los predios con avalúos más grandes y más pequeños por estrato.

Se observa una caída importante en la contribución del estrato 3 debido a que las tarifas efectivas (impuesto a pagar en relación con su avalúo) se ubican en niveles inferiores a las evidenciadas en la estructura anterior. Cabe anotar que, el monto de los avalúos entre los estratos 2 y 3 presentan importantes semejanzas, aunque no así las tarifas actuales asignadas, ya que se estableció como restricción en los cálculos la obtención de un efecto aproximadamente neutro para el estrato 2, esta caída es el efecto derivado de la restricción.

8 Análisis Jurídico. Legalidad y constitucionalidad

La propuesta se sustenta jurídicamente pues se atiende a lo dispuesto en el artículo 95 (numeral 9) de la Constitución Política, en el cual se establece claramente que es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, principio reiterado en el artículo 363 de la Carta cuando afirma que “*el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad*”. Así las cosas, se cumple con lo estipulado en el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, como se verá más adelante.

Cumplimiento de los presupuestos señalados en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, con la metodología empleada en la estructura tarifaria propuesta para el impuesto predial unificado.

En el presente Proyecto de Acuerdo para establecer la estructura tarifaria aplicable en la determinación del impuesto predial unificado de predios residenciales ubicados en la

jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá, se acude al factor del avalúo catastral señalado en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, en razón a que dicho elemento involucra los demás factores previstos en la mencionada norma, dando con ello cumplimiento a las previsiones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 23 dispone:

“Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos Concejos Municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

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

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

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

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

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

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

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

Al tomar como factor determinante para la fijación de las tarifas, el valor del avalúo catastral, se cumple con lo señalado en el artículo en mención considerando que para la fijación de los avalúos catastrales en Bogotá, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital acude a varios factores, entre ellos los estratos socioeconómicos, los usos del suelo¹² y el rango de área¹³, proceso este que hoy se encuentra documentado en la Resolución 070 del 4 de febrero de 2011¹⁴, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi “IGAC” y las Resoluciones 1244 de 2008 y 1500 del 28 de diciembre de 2009, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de las cuales se transcriben algunos apartes:

- Resolución 1244 de 2008:

“(…) Los modelos aplicados para la estimación del metro cuadrado de construcción se aplicaron a macro usos previamente definidos: residencial, comercial, industrial, dotacional, depósitos y parqueaderos, lotes, recreacional y espacio público

En el caso del macro uso residencial se modela de forma separada los estratos 0, 1, 2 y 3 y los estratos 4, 5 y 6.

Los centros comerciales grandes tienen un tratamiento especial, para cada uno de ellos se construye un modelo de acuerdo a sus características.

Los colegios y universidades (usos 013, 016 y 035) son tratados de forma particular al no aplicar modelo y en su lugar estimar mediante la fórmula de Fitto Corvini.

¹² **Res. 70/11. Artículo 46. Uso Actual del Suelo.** Es la actividad que se desarrolla en un determinado espacio geográfico, en el momento de la elaboración del estudio de zonas homogéneas físicas.

¹³ **Res. 070/11. Artículo 5°. Aspecto Económico.** El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

¹⁴ *“por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”, derogando las resoluciones que regulaban dicha materia, esto es, las números 2555 de 1988, 141 de 1995, 473 de 1997, 159 de 2004, 556 de 2004 y 1166 de 2010.*

inmueble en beneficio de los propietarios o poseedores, de la comunidad y del Estado; la elaboración de cartas catastrales y temáticas; el establecimiento de un sistema nacional encargado de prestar los servicios de Registro de Instrumentos Públicos, catastro y liquidación del impuesto predial; la obtención de las informaciones relativas a la propiedad inmueble, para su utilización en los programas de acción del Estado; y la fijación de los avalúos de conformidad con las normas establecidas en esta resolución, que permitan conocer la riqueza inmueble del país, faciliten el recaudo de los impuestos directos e indirectos de la propiedad raíz, y sirvan de base para la transferencia o adquisición de la misma por parte del Estado y de los particulares (artículos 6 y 7 ibidem).

*Los avalúos se someten al proceso de formación catastral (título segundo de la Resolución 2555 de 1988), por el cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico¹⁵, con el fin de lograr los objetivos generales del catastro. **El avalúo formado trae consigo la clasificación catastral de los inmuebles por su ubicación, destinación económica y usos del suelo (artículos 61, 66 y 67 ibidem)**¹⁶.*

*Así, el avalúo catastral resulta del análisis económico de un conjunto de variables más o menos idénticas, dentro de zonas homogéneas, que son sectores con características compartidas **que inciden en el valor del suelo, como normas de uso, destinación económica, dotación de servicios públicos, vías de acceso y condiciones topográficas.** Dentro de esas zonas físicas homogéneas se seleccionan puntos sobre los cuales se realiza la investigación del mercado inmobiliario (capturas de ofertas, elaboración de avalúos comerciales) y la información obtenida es estadísticamente procesada*

¹⁵ Resolución 2555 de 1988:

Artículo 2°. El aspecto físico consiste en la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones.

Artículo 3°. El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, de acuerdo con los artículos 656, 669, 673, 738, 739, 740, 756 y 762 del Código Civil (1), mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

Artículo 4°. El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a las Tesorerías Municipales y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 5°. El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio.

¹⁶ El proceso de formación catastral comprende, entre otras actividades, el deslinde municipal, la identificación del perímetro urbano y de la nomenclatura general, la identificación de cada predio, su ubicación y numeración dentro de la carta catastral, el diligenciamiento de la ficha predial, la identificación de las zonas homogéneas físicas y el estudio del mercado inmobiliario para determinar el valor de los terrenos y edificaciones, la liquidación del avalúo catastral en cada predio, la elaboración de su plano o croquis con indicación de sus colindantes y de los documentos gráficos, estadísticas y listas de propietarios y poseedores (Ibidem nota 3, p. 157).

para generar el valor unitario del terreno por metro cuadrado, el cual se aplica a toda la zona, que se denomina zona geoeconómica homogénea¹⁷.

Bien ha precisado la Sala que para determinar las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujetos al impuesto predial unificado al momento de su causación, es imperativo acudir al catastro, comoquiera que constituye el "inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica"¹⁸. De allí, la obligación de entregar dichos avalúos a las Tesorerías Municipales y a las Administraciones de Impuestos respectivas, para la identificación fiscal de los bienes inmuebles estatales y públicos inventariados en catastro (Resolución 2555 de 1988 [4]).

Cabe insistir en que aunque la determinación de los avalúos por parte de las oficinas de catastro incide determinantemente en la fijación del impuesto predial, una y otra función se encuentran asignadas a diferentes autoridades, de modo que las autoridades fiscales no podrían modificar los avalúos catastrales¹⁹, base gravable del impuesto predial.

De manera que, si bien la base gravable del impuesto predial unificado es el avalúo o autoavalúo y la tarifa se fija en función de esa base, la violación de la Resolución 2555 de 1988 debe discutirse en el proceso instaurado contra el avalúo en sí mismo considerado, pues el acto que lo determina es independiente de aquél que fija el impuesto predial, aunque relacionado con éste.

En consecuencia, el desconocimiento de los parámetros de clasificación de los predios por destinación económica o usos del suelo, sólo podría discutirse, en juicio de nulidad simple, al demandar la resolución que ordena la inscripción de los predios en el catastro; o de nulidad y restablecimiento del derecho, por parte del directo afectado con la formación, siguiendo el procedimiento establecido en el título V de la Resolución 2555 de 1998, previo agotamiento de la vía gubernativa en la etapa de conservación.(...)"

Ahora bien, al escoger el factor avalúo catastral como referente para la determinación de la base gravable se garantiza no sólo el cumplimiento del artículo 1° de la Ley 601

¹⁷ PIZA RODRÍGUEZ, Julio Roberto, Régimen Impositivo de las entidades territoriales en Colombia, primera edición, octubre de 2008, p. 155

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 29 de marzo de 2007, exp. 14738, C.P. Ligia López Díaz

¹⁹ Op cit. p. 159

de 2000²⁰ sino también que la tarifa a aplicar sea diferencial y progresiva, teniendo en cuenta que, de la redacción del pluricitado artículo 23 se desprende que el establecimiento de las tarifas es una condición de la norma que no está exclusivamente atada a los cinco parámetros y/o factores que la propia disposición establece en forma enunciativa y no taxativa, al utilizar la expresión “*teniendo en cuenta factores tales como*”, con lo cual se acata uno de los postulados constitucionales que constituye uno de los principios rectores del sistema tributario nacional y territorial.

Con la modificación propuesta se hace del impuesto predial unificado un tributo más equitativo y se elimina el estrato, al menos en forma directa, como factor que determina la tarifa, pues éste ya se tiene en cuenta en la estimación del avalúo catastral, fijándose la estructura tarifaria en función de una sola variable: el avalúo catastral, ajustándose la tarifa para evitar saltos en el impuesto a pagar.

Con relación a este tema, la Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia C- 419 de 1995, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 24 de la Ley 142 de 1994.

Por su importancia, transcribimos el siguiente aparte de dicha providencia:

“3. Los principios básicos de los tributos en la Constitución.

En el régimen tributario nacional se consagran varios principios que guían la creación y aplicación de los tributos. Algunos de ellos están consignados expresamente en la Constitución, como los de equidad, eficiencia, progresividad, irretroactividad y justicia, (C.P. arts. 95-9 y 363), y otros se deducen de su consagración implícita en diferentes textos, como ocurre con los principios de generalidad y legalidad (C.P. arts. 95-9, 150-12 y 338).

En la Constitución vigente, a diferencia de la del 86, se consagra el deber de tributar, con lo cual se manifiesta el presupuesto esencial de la soberanía tributaria en cabeza del Estado y se consagra, además, el principio de la generalidad del tributo, en cuanto la obligación se predica como una responsabilidad por todos de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado” (C.P. art. 95-9).

La Constitución fundamenta el sistema tributario en un sistema de principios, los cuales estructuran un conjunto de criterios de observancia estricta para el

²⁰ **Artículo 1°.** A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto.

Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable.

legislador. Por consiguiente, su competencia en esta materia dista mucho de ser autosuficiente y discrecional.

Como lo advierte la Constitución, la contribución fiscal debe obedecer a criterios de justicia y equidad, lo cual supone que su determinación es el resultado de criterios racionales que consulten tanto los intereses estatales como los de los propios contribuyentes. El tributo constituye un derecho del Estado a exigir una justa parte de los ingresos de éstos para sufragar los gastos públicos. El problema esencial que surge ahora es establecer, ¿en qué forma se logra la justicia de dicha contribución?.

Para resolver el interrogante y conseguir una imposición justa se acude a criterios de justicia distributiva que reconocen, como base del tributo, unas veces el beneficio que se recibe del Estado y, otras, simplemente la capacidad de pago del contribuyente.

En un régimen tributario que consulte el concepto de beneficio, cada contribuyente estaría gravado de acuerdo con su demanda y su percepción efectiva de servicios públicos. Sin embargo, este sistema no siempre es posible adoptarlo de manera general, en razón a que no todos los sectores o grupos sociales demandan los mismos servicios, bien por razón de sus preferencias, o por la diferencia de ingresos. Por lo tanto, la aplicación de una fórmula tributaria general que no tenga en cuenta las variables señaladas podría significar, en la mayoría de los casos, una imposición injusta.

Para superar las limitaciones que ofrece el criterio del beneficio se acude al principio alternativo de imposición equitativa que se soporta sobre la capacidad de pago del contribuyente. Dicha capacidad está constituida por su renta y supone un concepto mucho más equitativo que la base del beneficio, de manera que a igual capacidad de pago igual contribución - equidad horizontal- y a mayor capacidad de pago mayor la contribución - equidad vertical.

Un sistema tributario observa el principio de equidad horizontal cuando se le da un tratamiento igual a los contribuyentes que se encuentran en una misma situación.

"Más concretamente, un sistema tributario observará el principio de equidad horizontal cuando las personas con un mismo nivel de bienestar, antes de impuestos, son tratadas de idéntica manera por el sistema tributario y quedan con igual nivel de bienestar después de pagar sus contribuciones. En este caso se habla de tributos proporcionales. Por el contrario, los sistemas que respetan el principio de equidad vertical, llamados también progresivos, establecen pautas para dar un tratamiento diferencial a situaciones diferentes, de manera que a mayor bienestar mayor cuota de impuestos y viceversa".

Asimismo, producto de la reforma de la Ley 44 de 1990 y del Decreto 1421 de 1993²⁴, el nivel de incumplimiento en el pago del impuesto predial de la capital, visto como la diferencia porcentual entre los predios inscritos en el catastro y los que declararon se redujo considerablemente.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 601 de 2000 se reafirma la posibilidad que tiene el contribuyente de liquidar el impuesto predial unificado.

Asimismo, la Ley 1111 de 2006 autorizó a los municipios y distritos la determinación oficial de los tributos que gravan la propiedad por el sistema de facturación, medida que se extendió a todos los tributos municipales y distritales por así disponerlo el artículo 58 de la Ley 1430 del 29 de diciembre de 2010, del siguiente tenor literal:

“Artículo 58. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 69. Determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación. *Autorícese a los municipios y distritos para establecer sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presente mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para ser efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad.*

Para efectos de facturación de los impuestos territoriales así como para la notificación de los actos devueltos por correo por causal diferente a dirección errada, la notificación se realizará mediante publicación en el registro o Gaceta Oficial del respectivo ente territorial y simultáneamente mediante inserción en la página WEB de la Entidad competente para la Administración del Tributo, de tal suerte que el envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada”.

²⁴ **ARTICULO 155. Predial unificado.** A partir del año gravable de 1994, introdúcese las siguientes modificaciones al impuesto predial unificado en el Distrito Capital:

1ª La base gravable será el valor que mediante auto avalúo establezca el contribuyente y el cual no podrá ser inferior al avalúo catastral o auto avalúo del año inmediatamente anterior, según el caso, incrementado en la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cuando el predio tenga un incremento menor o un decremento, el contribuyente solicitará autorización para declarar el menor valor.

2ª El contribuyente liquidará el impuesto con base en el autoavalúo y las tarifas vigentes. Lo hará en el formulario que para el efecto adopte la administración tributaria distrital. Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido el año anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al ciento por ciento (100%) del predial del año anterior. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

9.2. Situación en la actualización Catastral

Unido a lo expuesto en el punto 6.1.4 sobre los avances en el proceso de actualización catastral, el uso masivo de declaraciones prediligenciadas por la Administración Tributaria, sugieren un cambio sustancial en las condiciones que dieron lugar al autoavalúo de la Ley 44 de 1990 y el Decreto Ley 1421 de 1993, y posibilita a la Administración Tributaria adoptar gradualmente el sistema de facturación autorizado por la Ley 1111 de 2006.

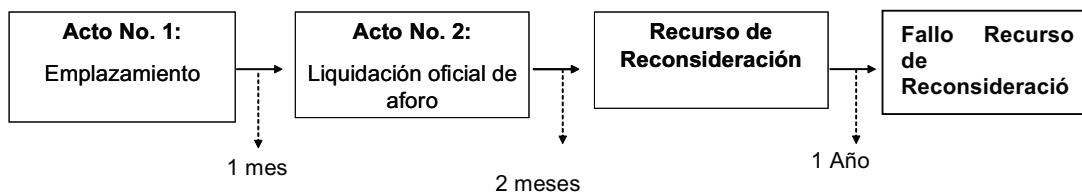
9.3. Impacto administrativo y jurídico del sistema de facturación predial

El modelo de declaración acarrea para la Administración el tener que liquidar oficialmente los impuestos de quienes no declaran o lo hacen de manera errada, lo que eleva los costos de administración.

Esos costos de administración del tributo están asociados al proceso de determinación oficial que se adopte. Para el caso concreto de Bogotá, el Decreto 1421 de 1993, en su artículo 162, estableció una remisión al Estatuto Tributario Nacional para aplicar las normas nacionales sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión y cobro de los tributos, conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos distritales.

El modelo adoptado implica que la Administración Tributaria Distrital deba emplazar, sancionar y aforar a los contribuyentes que no presentaron la respectiva declaración del impuesto denominados como OMISOS a través de complejos procesos administrativos (Ver cuadro).

Proceso de fiscalización de los OMISOS

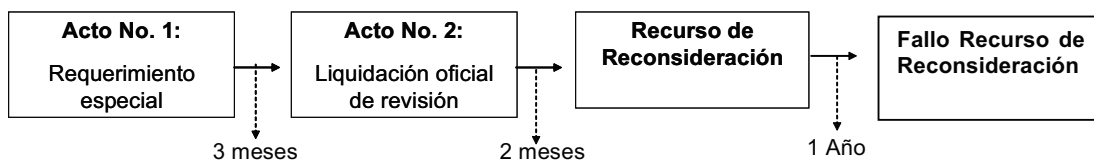


El incumplimiento en la presentación de las declaraciones es un hecho sancionado por la Ley tributaria. Cuando la declaración es presentada en forma extemporánea la sanción es del 1,5% del total del impuesto a cargo por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, sin exceder del 100% y sin que la misma sea menor a 8 salarios mínimos diarios legales vigentes o 6 salarios mínimos diarios legales vigentes dependiendo del estrato donde se encuentre ubicado el predio residencial. Dicha sanción por *extemporaneidad* se incrementa al doble si la declaración es presentada con posterioridad al emplazamiento para declarar.

Cuando la declaración no es presentada, le corresponde a la Administración sancionar al contribuyente por *no declarar*. La sanción por *no declarar* es equivalente al 4% del impuesto a cargo por cada mes o fracción de mes calendario de retardo desde el vencimiento del plazo para declarar hasta la fecha del acto administrativo que impone la sanción. En términos prácticos, la sanción por *no declarar* puede llegar hasta el 240% del impuesto a cargo, si la Administración la liquida al 5º año de vencimiento del plazo para declarar.

Por otra parte, la Administración también debe proferir una liquidación oficial para los contribuyentes que liquidaron el impuesto en forma errónea, diferente de los simples errores aritméticos, denominados INEXACTOS. En ese caso, luego del envío de un requerimiento especial, la Administración Tributaria profiere una liquidación de revisión en la que, además de liquidar correctamente el impuesto, sanciona al contribuyente por inexactitud. La sanción por inexactitud es del 160% del mayor impuesto liquidado. Ver cuadro

Proceso de fiscalización de los INEXACTOS



Si bien el uso de las declaraciones prediligenciadas reduce notoriamente el universo de contribuyentes a fiscalizar por inexactitud, la medida no afecta a los omisos de presentar la declaración, a quienes la Administración debe continuar liquidando oficialmente el impuesto. En consecuencia, la omisión de la declaración por parte del contribuyente, en contraste con el no pago de una factura, acarrea para la Administración nuevos costos, en función de los procedimientos de fiscalización y determinación oficial que se deben adelantar.

El modelo de facturación orienta eficientemente el esfuerzo administrativo y le da seguridad jurídica a los contribuyentes sobre sus actuaciones, además, releva al contribuyente del deber de cumplir con el diligenciamiento de formularios que requieren de un mínimo de conocimiento sobre el tema.

10. Propuesta de ajuste normativo

A continuación señalaremos los principales aspectos vinculados a la propuesta normativa de facturación.

10.1. Facultades

La actual base gravable del impuesto predial unificado para todo el País es el avalúo catastral o el autoavalúo, cuando los municipios y distritos establezcan la declaración

anual del impuesto (art. 3º Ley 44/90). Para el Distrito Capital la base gravable del impuesto predial es únicamente el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente (arts. 155 D.L 1421/93 y 1º Ley 601/00) y cuya base gravable no puede ser inferior al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto, pudiendo el contribuyente determinar una base gravable superior al avalúo catastral, sin que, en este caso, proceda la corrección de la declaración por un menor valor del determinado inicialmente, artículo 1º de la Ley 601 de 2000²⁵.

Así, la liquidación del impuesto predial para el Distrito Capital se realiza mediante la presentación de una declaración anual, con base en el autoavalúo determinado por el propio contribuyente, a la cual le aplicará la tarifa vigente. La declaración se presenta en los formularios adoptados por la Administración Tributaria Distrital (num. 2º del artículo 155 del D.L 1421/93).

Con la expedición de la Ley 1111 de 2006, artículo 69, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, se autoriza a los municipios y distritos para establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo. Por lo tanto, la Administración Distrital tiene las facultades normativas para aplicar este sistema.

10.2. Sistema de liquidación y cobro a través de facturación

Como se señaló, las condiciones que llevaron al legislador para establecer el autoavalúo del impuesto predial unificado como única opción de determinación del tributo en el Distrito Capital cambió de hecho en el año 2000, a través de la Ley 601, fecha a partir de la cual el legislador ya vislumbraba la posibilidad de establecer sistemas diversos de determinación del impuesto predial para el Distrito Capital.

No obstante, con la expedición de la Ley 1111 de 2006, modificada por la Ley 1430 de 2010, se dio la viabilidad para la propuesta de modificación del actual sistema de liquidación y recaudo del impuesto predial, con lo que se buscaría superar la problemática descrita, al permitir al Distrito Capital la implementación de un *sistema de facturación del impuesto predial unificado*.

Este nuevo sistema implica para la Administración Tributaria Distrital establecer oficialmente el impuesto a través del mecanismo de facturación. Sin embargo, el contribuyente que no esté de acuerdo con lo facturado o desee elevar la base gravable del tributo para efectos del impuesto sobre la renta conserva la facultad de presentar la declaración del impuesto predial autoliquidando él mismo el tributo.

El sistema descrito tiene los siguientes objetivos:

²⁵ El autoavalúo declarado para efectos del impuesto predial pueden ser tomado como costo fiscal para efecto de la determinación del impuesto sobre la renta. No obstante, la norma restringe su aplicación en el evento de correcciones o adiciones a las declaraciones iniciales (artículo 72 del ET).

En consecuencia, la normativa propuesta no limitaría la posibilidad de que el contribuyente declare el impuesto predial unificado tomando como base un mayor valor al establecido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital como avalúo.

Los contribuyentes que opten por la presentación de la declaración del impuesto predial unificado se sujetarán a los procedimientos de fiscalización, determinación y cobro establecidos en el Decreto Distrital 807 de 1993.

10.4. Publicidad y contradicción

El *sistema de facturación del impuesto predial unificado* propuesto cumpliría con los principios orientadores de las actuaciones administrativas. Estos principios, descritos en el artículo 209 Constitucional, y desarrollados por el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo, señalan que las actuaciones administrativas deben desarrollarse con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

En relación con los primeros cuatro (4) principios (economía, celeridad, eficacia e imparcialidad), no cabe duda que el *sistema de facturación del impuesto predial unificado* propuesto es el resultado del desarrollo de estos.

Por su parte, los principios de **publicidad y contradicción** demandan para la DIB que envíe la factura a los contribuyentes utilizando para el efecto los mecanismos establecidos en la Ley.

Cabe señalar que el impuesto liquidado “... *a través de la facturación serán notificados mediante publicación en el Registro Distrital y simultáneamente mediante inserción en la página WEB de la Secretaría Distrital de Hacienda, de tal suerte que el envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional*”, de conformidad con el inciso tercero del artículo 12 del Acuerdo 469 de 12 de febrero de 2011, en concordancia con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 1430 de 2011.

El principio de contradicción del acto de liquidación oficial (factura) se garantiza con la opción que tiene el contribuyente de liquidar el impuesto por el sistema ordinario de declaración del predial, en el que él mismo determina el autoavalúo y la liquidación del impuesto y con la facultad que se le otorgaría para interponer el recurso de reconsideración contra la factura.

10.5. Efectos jurídicos de la factura.

Tal y como se desprende de la lectura del artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, a la factura se le reconoce plenamente su carácter de título ejecutivo. Avance normativo que dirime controversias que se suscitaban en torno a este tópico. Por lo anterior, entendemos que la labor para el cobro se simplifica en la medida en que, en los casos en que no se reciba por parte

del contribuyente el pago oportuno del impuesto predial habiendo dejado precluir el término para declarar o interponer recurso, habilita a la DIB para iniciar el proceso de cobro coactivo.

Por lo tanto, la normativa a proponer señala que las facturas, expedidas en desarrollo del sistema de facturación del impuesto predial unificado, prestarán mérito ejecutivo.

10.6. Viabilidad jurídica de las modificaciones

La presente propuesta modificatoria de normas tributarias de Bogotá D.C., se realiza de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los artículos 12, 13 y 38 y el Capítulo XI del Decreto Ley 1421 de 1993, en consecuencia es jurídicamente viable su estudio y aprobación.

Con base en las anteriores consideraciones, la Administración Distrital respetuosamente solicita al Concejo Distrital debatir y aprobar esta iniciativa.

11. Periodo de transición

Entre tanto se avanza en la normalización e integración del registro de propietarios de predios y el registro de direcciones de notificaciones de los contribuyentes, el proyecto contempla un periodo de transición para la aplicación del sistema de facturación, sujeto a la reglamentación expedida por Decreto y en un término no superior a la vigencia 2014.

CAPÍTULO II

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

1. Exención por equidad ambiental

A diario se recorren en la ciudad más de 290 millones de kilómetros, haciendo uso de motores de combustión interna que funcionan con combustibles fósiles. Esa contaminación de fuente vehicular representa 65% de las emisiones contaminantes de Bogotá. Para el periodo 2010-2020 se producirán 27.500 hospitalizaciones, 75.000 atenciones en salas ERA y unos 5.500 casos en unidades de cuidados intensivos y unas 1.500 muertes. Lo anterior representará para la ciudad unos 16 billones de pesos, es decir, más de 1,3 veces el presupuesto de Bogotá para el año 2011 y casi 9 veces el costo del plan decenal de descontaminación del Distrito Capital.

En materia de vehículos, actualmente la tendencia es al reemplazo del motor de combustión interna y a la producción de vehículos cero emisiones, con los híbridos como la opción intermedia más importante en el camino hacia la cero emisión, con los cuales se logran reducir consumos de combustible por encima de un 20% del equivalente diesel.

Los principales fabricantes de automóviles en el mundo ya están avanzando con cuantiosas inversiones en el desarrollo del vehículo eléctrico, es así como actualmente ya se cuenta con más de 10 marcas y alrededor de 15 clases de vehículos eléctricos disponibles para la venta. Además entre el 2012 y el 2016 se encontrarán en el mercado unas 15 clases más de vehículos eléctricos que ya han sido anunciadas.

Hay que aclarar que la tracción eléctrica no es una tecnología nueva, en lo que tiene que ver con transporte masivo ya está implementada en varios países. Mientras un motor de combustible tiene eficiencias, en el mejor de los casos de un 30% en gasolina y un 45% en diesel, a nivel del mar, la de un motor eléctrico es mayor de un 90% en cualquier condición.

A efectos de analizar los impactos fiscales y los beneficios económicos, se realizó una proyección de lo que sería la posible entrada de vehículos eléctricos asociada a los incentivos que se adoptan mediante este acuerdo, con base en los datos estimados de la tabla 1, y los efectos de las reducciones de CO2 se disminuirían como se presenta en la tabla 2. Los costos y los beneficios se presentan en la tabla 3.

Tabla 1 Proyección de vehículos eléctricos que entrarían a la ciudad

	2011	2012	2013	2014	2015
Carros 5pax	22	50	83	123	172
Buses tradicionales	58	30	60	90	120
Taxis	38	83	137	200	275
Buses articulados	15	2	24	8	12
Vehículos utilitarios	64	140	227	329	447
Buses híbridos	72	32	84	98	132
Total	268	337	615	848	1.158

Tabla 2 Estimación de reducciones de emisiones por vehículos eléctricos y buses híbridos nuevos en Bogotá (toneladas de CO2e)

	2011	2012	2013	2014	2015
Carros 5pax combus.	49	109	176	255	349
Carros 5pax electr.	9	21	35	53	74
Carros 5pax (combus. - electr)	40	87	141	203	275
Buses tradicionales combus.	3.033	1.695	3.341	4.940	6.495
Buses tradicionales electr	2.261	1.282	2.564	3.846	5.128
Buses trad. (combus. - electr)	772	413	777	1.094	1.367
Taxis de combus.	531	1.131	1.819	2.594	3.485
Taxis de eléctricos	132	287	474	692	952
Taxis (combus. - electr)	400	844	1.345	1.902	2.533

Articulados de combus.	1.723	234	2.695	886	1.294
Articulados eléctricos	1.332	186	2.187	736	1.101
Articulados (combus. - eléc)	391	49	508	150	194
Híbridos (reducciones)	997	418	1.199	1.291	1.744
Total reducciones en toneladas de CO2e/año	2.600	1.811	3.970	4.639	6.114
Acumulada	2.600	4.410	8.380	13.019	19.133

2. Impactos económicos por la generación de incentivos al uso de vehículos eléctricos

La proyección de ingresos dejados de percibir por el Distrito, se estima para cinco años en algo más de \$4 mil millones, mientras los beneficios por diversas razones ambientales suman para el caso \$6 mil millones, de lo cual se concluye que los beneficios acumulados superan con creces los costos para la ciudad en más de \$1.800 millones (a precios corrientes). En la Tabla 3 se aprecian las cifras.

TABLA 3. Balance Costo/Beneficio para la ciudad (millones de \$)

	2011	2012	2013	2014	2015	Total Millones \$ corrientes
COSTOS						
Matrícula	41	50	93	129	177	
Impuesto Unificado	137	116	243	244	299	
Semaforización	7	11	19	27	37	
Sobretasa gasolina y diesel	231	253	495	626	843	
Total costos	417	430	851	1.026	1.356	4.079
BENEFICIOS						
Ahorros en salud por reducción de PM y otros	60	60	59	58	56	
Ahorro por ruido dejado de emitir	26	11	20	27	37	
Reducción de emisiones de CO ₂	52	36	79	93	122	
Ahorro por residuos dejados de producir y disponer	283	618	1.004	1.496	1.705	
Total	421	726	1.162	1.673	1.920	5.902
Balance (beneficios - costos)	4	295	311	648	565	1.823

El balance costo/beneficio positivo es evidente y muy alto para la ciudad, justificando claramente la adopción temporal de los incentivos propuestos, independientemente del número final de vehículos que entren al sistema, ya que queda demostrado que los

beneficios sociales, ambientales y económicos serán crecientes en la medida que el número de vehículos se incremente.

No obstante lo anterior, las previsiones tecnológicas indican que en cinco años los costos de los sistemas eléctricos, particularmente baterías y sistema de recarga, serán significativamente más bajos que los actuales, razón por la cual los incentivos deberán de dejar de ser necesarios y el mercado será el encargado de ayudar a optimizar los precios.

Como referente, tenemos que varios países, principalmente europeos, ya han generado esquemas de incentivos al uso de vehículos eléctricos, entre estos se cuentan los subsidios, la eliminación o reducción en los impuestos, tasas de importación, no recargos por congestión, rebajas en los seguros, descuentos en el precio de compra, parqueo más barato, recarga gratuita y no restricciones a la circulación.

CAPITULO III

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS

A efecto de simplificar la administración del impuesto de industria y comercio y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sin perjuicio de la continuidad de sus actuales regímenes: común y simplificado, se propone modificar el período gravable para dicho tributo, dejándolo en forma anual, excepto para aquellos contribuyentes que la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda, califique como grandes contribuyentes, quienes declararán y pagaran en forma bimestral.

COSTO FISCAL

El presente proyecto de Acuerdo no tiene impacto fiscal en la Finanzas del Distrito Capital por cuanto el menor recaudo que pueda llegar a presentarse por las exenciones previstas en el mismo se sustituirá con las eficiencias que se presenten en el recaudo del impuesto predial unificado por efecto de la gestión tributaria que lleve a cabo la Administración Distrital. En este sentido, la iniciativa cumple lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

SUSTENTO JURÍDICO

La presente propuesta modificatoria de normas tributarias de Bogotá D.C., se realiza de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los artículos 12 y 13 y el Capítulo XI del Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 1111 de 2006, artículo 69, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, Ley



