



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## PROYECTO DE ACUERDO

### “Por el cual se establecen medidas de modernización y simplificación del Sistema Tributario del Distrito Capital”

#### EXPOSICION DE MOTIVOS BOGOTÁ, MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIO SIMPLE, EQUITATIVO, RESPECTUOSO, TRASPARENTE Y PROGRESIVO.

1

#### Introducción

En 2008 la Actual Administración recibió una Secretaría de Hacienda que administraba más de 2 millones de contribuyentes, un recaudo de 3.8 billones de pesos anuales, un cumplimiento oportuno cercano al 86%, niveles medios de evasión en los principales impuestos, una gestión tributaria basada en impuestos y procesos masivos pero sin control automatizado. Pero así mismo, se encontró con una organización inmersa en un importante proceso de transformación, cuyo inicio se remonta a los años noventa con el fortalecimiento de la cultura tributaria, el mejoramiento de la información, la profesionalización de la planta, la certificación de sus procesos, la creación de regímenes especiales y los centros especializados de servicios a los contribuyentes que han permitido una descentralización en la atención. El norte que ha guiado el proceso de modernización está claro: promover la visión del contribuyente como cliente de la Administración dándole un trato respetuoso, brindándole la información suficiente, integrándolo como veedor de la tributación, premiando su comportamiento fiel y responsable con la ciudad y garantizándole una rendición de cuentas transparentes.

Así el gran desafío para los próximos años es aumentar o mantener el cumplimiento oportuno y crear los mecanismos de control efectivos para reducir la evasión y la morosidad. Esto se traduce en el fortalecimiento de los dos pilares que forman la base de un sistema tributario moderno y eficiente: brindar la atención al contribuyente con información, servicios y educación fiscal y de otra parte tener la capacidad de detectar y responder ante aquellos que no cumplen con sus cargas, permitiendo el debido registro, verificando las declaraciones y los pagos, teniendo una alta capacidad de fiscalización, realizando el cobro de manera eficiente y aplicando un sistema equilibrado de incentivos y sanciones.

Parte de lo que podemos denominar “**Agenda para la equidad tributaria**” comenzó a finales del 2008 con la aprobación del Acuerdo 352 por el cual se adoptaron medidas para la optimización tributaria y siguió en el año 2009 con los Acuerdos 399 donde se adoptaron medidas para la simplificación tributaria y el 426 con importantes medidas en el impuesto predial unificado. Pero no sólo es en el campo de lo local donde se han encontrado distorsiones que vulneran la equidad y que no permiten una modernización plena. Los ajustes a la estructura impositiva territorial hoy siguen siendo necesarios para afrontar un proceso de profundización de la descentralización municipal, para corregir las cargas de sectores que han quedado rezagados en su tributación, ya sea por lo obsoleto de las leyes o por los importantes beneficios que se les ha otorgado y para que se promueva un código único a nivel nacional que responda a los derechos y deberes de los ciudadanos.



Certificado N° SC 6322 - 1



GOBIERNO DE LA CIUDAD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Por otra parte, es evidente que el desarrollo de las Administraciones Tributarias responde a diversos factores históricos, culturales y económicos específicos; que deben consultarse a la hora de introducir mecanismos de ajustes que permitan una mayor eficiencia, progresividad y equidad. Son mejores los cambios graduales que afiancen la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Por ejemplo, los diagnósticos de la desigualdad, de los factores que representan debilidades en un camino para hacer nuestra sociedad más justa, humana, sustentable y democrática, abundan. Uno de los más recientes es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL titulado “Evasión y Equidad en América Latina” en el cual se vuelve a indicar que en Latino América coexisten esos pequeños porcentajes de población que concentran la mayor parte de la riqueza con amplias mayorías que apenas subsisten.

2

El informe señala que si bien los países de América Latina no son los más pobres del mundo, si presentan la más alta desigualdad de ingresos. Por este motivo, pensar en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar la equidad social es un imperativo intelectual y moral, máxime cuando en la región la evasión puede situarse en un 40%. Así se expresa como mensaje central: “La definición del papel del Estado y de la política fiscal constituye, desde esta perspectiva, una herramienta fundamental para la construcción de una mayor equidad. Para ello, las autoridades deben usar con eficiencia todas las herramientas de política fiscal disponibles y recurrir tanto al gasto público como a otros instrumentos económicos. Es bien sabido que el Estado puede promover la equidad a través de un gasto social más eficiente, para lo cual es indispensable contar con cierto nivel de carga tributaria. No obstante, para lograr que el gasto tenga los efectos distributivos deseados, es fundamental que la estructura de financiamiento no sea regresiva, es decir, que no recaiga en mayor medida sobre los estratos medios y bajos de la población. **Es en este punto donde el diseño y la estructura de los sistemas tributarios merecen especial atención como elementos de resguardo de la equidad**, lo que es factible mediante el fortalecimiento de tributos cuya carga sea afrontada por los que más tienen, como los impuestos a la renta personal y al patrimonio.” CEPAL y podríamos agregar que para el caso local de los impuestos a la propiedad en donde la base es objetiva y no hay forma de ocultarla; agrega el estudio: “sin embargo, para que ambos instrumentos sean más efectivos a la hora de mejorar la equidad distributiva, es necesario aumentar los niveles de cumplimiento en el pago de los impuestos, en particular de aquellos que gravan los ingresos de forma progresiva, de modo de poder contar con más recursos para financiar el gasto público social.”

Y es en esa dirección que la presente propuesta se pone a consideración del Concejo de la Ciudad porque sin duda una tributación correcta, que permita que cada cual pague conforme con sus posibilidades y realidad económica no sólo cumple el principio de la universalidad sino que además permite la cohesión social entorno a la importancia del tributo como generador de beneficio colectivo y desarrollo para la capital.

El desafío que nos hemos planteado en torno a la equidad no sólo pasa por mejorar la estructura legal sino que exige importantes cambios institucionales y en específico en la forma como debe relacionarse la Administración con sus administrados.



Certificado N° SC 6322 - 1



GOBIERNO DE LA CIUDAD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

La estrategia de mediano plazo también requiere necesariamente una reorganización administrativa y de los sistemas de información, toda vez que se debe buscar dar un tratamiento integral al contribuyente con procesos y servicios virtuales y no por impuesto y de manera personalizada como hoy sucede. La desarticulación y el trato por impuesto genera unos altos costos de transacción y de oportunidad a los bogotanos por eso la auto atención, el manejo de un portafolio integrado de fácil acceso y electrónico de servicios permitirá avanzar en la senda del cumplimiento oportuno de las obligaciones. Siendo ello así, es fundamental que a través de este proyecto de modernización se le otorguen amplias competencias a la Administración para que pueda realizar sus funciones adecuadamente.

3

Pero la equidad tributaria no sólo se logra con tener la mejor estructura impositiva con tasas progresivas si al mismo tiempo la Administración no es efectiva en controlar la evasión pues esta práctica es fuente de inequidades con aquellos que si son cumplidos. Para controlar la evasión la información se constituye en el corazón del sistema tributario. Mayor inteligencia fiscal, funcionarios de alta calificación y la creación de segmentos especiales de grandes, medianos y pequeños contribuyentes deben generar mayor riesgo subjetivo de incumplimiento.

Si bien el gobierno distrital ha dado pasos significativos durante los últimos años para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y hacer de Bogotá una ciudad más competitiva esta labor no se ha completado y se requiere un nivel considerable de inversiones adicionales. Por otro lado, las circunstancias económicas y financieras que están afectando a los países y a sus administraciones públicas, hacen necesario identificar e implantar medidas que atenúen los efectos de las crisis económicas con el fin de lograr un ajuste exitoso de las organizaciones que permitan superar los desafíos, así como mantener y aún incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión (CIAT, 2009).

Así con la presente propuesta la Administración se propone establecer reglas tributarias claras y estables, avanzar en la simplificación de la estructura tributaria, promover el cumplimiento oportuno e incrementar esfuerzos en el control de la evasión y la elusión fiscal. La existencia de un sistema tributario justo, la eficiencia de la Administración Tributaria y la racionalidad y eficiencia del gasto público, son factores fundamentales en la formación de una conciencia fiscal de la ciudadanía, que la lleve a asumir la aplicación del sistema tributario y a cumplir oportunamente sus obligaciones fiscales (Presa Leal, 2009).

Estos ciudadanos comprometidos con la ciudad, conocedores de la importancia de los tributos, conscientes de sus responsabilidades como contribuyentes, propician una relación de mutuo beneficio para todos, en tanto se disminuyen los costos de operación para la Administración, se disminuyen los costos de transacción y las sanciones para los administrados y se generan los flujos de caja permanente que permiten la inversión y el crecimiento de la ciudad.



Certificado N° SC 6322 - 1



GOBIERNO DE LA CIUDAD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Dentro del contexto anterior, la Dirección Distrital de Impuestos en el año 2010 estructuró un nuevo modelo de gestión tributaria para Bogotá, simple, equitativo y progresivo, el cual busca reafirmar las conductas positivas o de cumplimiento de los contribuyentes, facilitándoles y ofreciéndoles el mejor servicio a quienes mantienen estas conductas. Este modelo orienta la gestión de la Administración Tributaria hacia estos contribuyentes que pagan oportunamente sus impuestos, a partir de la conjunción de los siguientes elementos: i) servicio y educación fiscal, ii) inteligencia tributaria, iii) control fiscal, y iv) seguridad jurídica.

El servicio y la educación fiscal precisan una oferta de servicios que se ajusta a la diversidad de ciudadanos y contribuyentes, así como el reconocimiento al desempeño correcto de los contribuyentes a través de la excelencia en el servicio y la disposición de facilidades para cumplir sencilla y rápidamente con el pago de sus obligaciones.

La inteligencia tributaria se entiende como la consolidación del conocimiento de la ciudad y sus ciudadanos, con el fin de anticiparse a sus necesidades, al comportamiento de los contribuyentes y a sus decisiones de pago, a través de instrumentos como son la calificación de riesgos y el desarrollo de lógicas de control fiscal.

Por su parte, el control fiscal evidencia la fortaleza del Estado para que la sociedad reconozca la inflexibilidad frente al incumplimiento. La actuación oportuna, ejemplar y secuencial, legitima la institucionalidad tributaria, crea riesgo subjetivo y envía señales efectivas tanto a quienes deciden tener conductas de incumplimiento tributario como a quienes cumpliendo están dispuestos a no pagar o pagar menos.

### Esquema 1. Modelo de gestión tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

El cuarto elemento, la seguridad jurídica, afirma la estabilidad del modelo ofreciendo a administrados y administradores reglas claras de manejo, marcos jurídicos sencillos, eficientes, estables en el tiempo y permitiendo la legítima defensa de los ciudadanos.

Los cuatro elementos anteriores, marcan el horizonte del desarrollo organizacional que modula el progreso y fortalecimiento de la Administración, el marco gerencial y estratégico, la transparencia y la rendición de cuentas, la eficiencia en el uso de los recursos, la adopción permanente de las mejores prácticas, la interrelación con el contexto que vitaliza permanentemente el actuar y que asegura la consolidación de una entidad sólida, legítima y respetuosa de sus administrados.

5

Las administraciones tributarias son consientes de que la eficacia de sus actuaciones reside en soportar su gestión en sistemas de información flexibles, integrados, completos y orientados al ciudadano. En este punto, cobra importancia el desarrollo de un sistema de información con la capacidad de fortalecer la gestión de los recursos de la ciudad, que ofrezca a sus contribuyentes un volumen de opciones para tributar de forma fácil y accesible. En este sentido, la Administración está trabajando en una reingeniería de sus sistemas en lo que se ha denominado Portafolio Integral Tributario PIT, que permitirá el desarrollo de procesos integrales de inteligencia tributaria, control y seguimiento de contribuyentes y gestión de la organización así como de información de sus aliados estratégicos.

En conclusión, el ciudadano es el centro del modelo de gestión tributaria; es para él que la ciudad está organizando una Administración de Impuestos eficiente y moderna y, para el logro de este objetivo, presenta al Concejo de la ciudad esta propuesta de “Modernización del Estatuto Tributario” con la cual se espera contar con los mecanismos necesarios para materializar su modelo de gestión.

Otra parte de la modernización debe atender a la competitividad. Bogotá ha ganado importancia como centro para realizar negocios. Entre las conclusiones más importantes de la Cámara de Comercio de Bogotá está la necesidad de dar continuidad a estos esfuerzos para mejorar el posicionamiento de la ciudad. En la competencia mundial muchas ciudades están buscando estrategias para darse a conocer como la mejor opción para hacer negocios y Bogotá debe estar a la cabeza de estos esfuerzos. Respecto a este punto, Javier Gamboa Benavides, vicepresidente ejecutivo del Consejo Privado de Competitividad, en el foro auspiciado por la Cámara de Comercio de Bogotá: “Avances y Retos de Bogotá como ciudad para hacer negocios en América Latina”, muestra las principales barreras para hacer negocios en la ciudad, entre ellas se encuentra la compleja regulación tributaria, en donde las tasas de los impuestos no son el problema, sino la estructura que es muy engorrosa.

Específicamente para el caso colombiano, los estudios recomiendan conseguir un cumplimiento más sencillo a través de reformas a mayor escala; es decir, una simplificación de la legislatura permitiendo un mayor entendimiento por parte de los contribuyentes obligados al pago de tributos en las ciudades, enfocado a disminuir las conductas orientadas a la evasión fiscal. Así mismo, se hace necesario estudiar el cumplimiento de los objetivos de las exenciones de los tributos, para tener impuestos más equitativos para los contribuyentes. (BM&CFI B. M., 2010)



Certificado N° SC 6322 - 1



GOBIERNO DE LA CIUDAD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Con relación a la medición internacional, existen varios organismos que han desarrollado metodologías encaminadas a categorizar el comportamiento de los países con relación a varios componentes que pretenden medir la competitividad de las regiones; entre los que se encuentran la categorización del “World Economic Forum”, del “International Institute for Management Development” y del Banco Mundial y la corporación Financiera Internacional. Este último llamado “Informe Doing Business” es el que contempla el pago de impuestos como variable esencial en su medición.

Así, este informe tiene como objetivo principal medir, cómo la reglamentación en cada país afecta el ciclo de vida empresarial; la medición abarca a 183 economías, y se construye con base en el análisis de 10 indicadores como son: apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción, contrato de trabajadores, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y cierre de una empresa.

Entre los resultados de los estudios anuales Colombia ha mejorado su posición como lugar para hacer negocios, pasando del puesto 49 (ranking 2009) al puesto 37 (ranking 2010) la tercera economía con facilidad para hacer negocios de América Latina, por detrás de Puerto Rico y Santa Lucía. Pero analizando el indicador de nuestro interés, en pago de impuestos no es tan benevolente con el caso Colombiano, en el presente informe, ocupamos el puesto 115 de 183 países estudiados; Colombia registra uno de los mayores números de pagos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en efecto, registra 20 pagos en el año para cuyo cumplimiento se requiere de 208 horas, lo que significa que todavía hay mucho por hacer.

En un informe de las mismas características a nivel subnacional que se realizó en el año 2009 para Colombia se encontró que, Bogotá ocupó el puesto 19 entre las 21 ciudades estudiadas en materia tributaria; la facilidad para pagar impuestos según este estudio está medida por un promedio simple de la clasificación de cada ciudad en el número de pagos, el tiempo y la tasa de impuesto total. En Bogotá se deben presentar 20 pagos al año apenas por debajo del promedio del país (20.3) y por debajo del encontrado en los países de América Latina de 33 pagos, que toman un tiempo de 208 horas, con una tasa total de impuestos de 78.7% de las ganancias brutas, muy por encima de la nacional que es 71.2%. (BM&CFI B. M., 2009).

En respuesta a este reto el Gobierno Nacional, a través del CONPES 3527 sentó las bases para desarrollar los lineamientos de la Política Nacional de Competitividad (PNC) aprobados por la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) el 13 de julio de 2007; estableciendo los siguientes cinco pilares:

- Desarrollo de sectores o clúster de clase mundial
- Salto en la productividad y el empleo
- Formalización empresarial y laboral
- Fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y
- Estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.

Dentro de los planes de acción desarrollados en este documento se encuentra, para el nivel nacional, la simplificación tributaria y determina líneas de trabajo entre las que se encuentran:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Fortalecimiento** de la Administración Tributaria y Aduanera con la adopción total de las reformas legales, de procedimiento y la implementación de los servicios electrónicos previstos en el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA) de la DIAN.

**Simplificación del sistema tributario** colombiano a través de:

- **Sostenibilidad**, que supone asegurar al menos el recaudo actual.
- **Equidad horizontal y vertical.**
- **Simplificación de bases gravables** generales sin tratamientos preferenciales, transparente para el contribuyente y de bajo costo.
- **Formalización** para vincular a todos los agentes económicos al cumplimiento de niveles de tributación y requisitos formales

7

El presente proyecto de Acuerdo de modernización será el vehículo efectivo para fortalecer las bases de la Administración Tributaria. Como se mencionó anteriormente, el contribuyente es el centro del modelo tributario y para prestarle un servicio más oportuno, ágil y sencillo, que le facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, es necesario adecuar las normas y los procedimientos que harán posible un sistema más equitativo, progresivo y simple.

En el primer capítulo se exponen las iniciativas dirigidas a la redistribución de las cargas tributarias en la ciudad en el impuesto predial unificado, para esto se propone un nuevo sistema tarifario basado no en los estratos socioeconómicos sino en el valor del avalúo catastral del predio y su valor por metro cuadrado integral. Como lo han mostrado varios estudios como el de Uribe y Mallarino (2008) la estratificación ha incidido en la segregación geográfica en la ciudad, en el valor de la vivienda y de los impuestos de propiedad, lo cual provoca en sus residentes la renuencia a aspirar a ascender de estrato, atrapamiento en los estratos que reciben subsidio y largos tiempos de movilidad de la zona de residencia a los lugares de trabajo (Uribe y Pardo, 2006 y Uribe *et al*, 2006).

Esto es muy importante porque el atrapamiento en estratos oculta la verdadera capacidad contributiva de los contribuyentes y permite reducir la tributación local. En efecto, se encontró que dentro de los seis estratos existe una proporción de predios superiores a los \$200.000.000, que dada la estructura tarifa actual basada en los estratos socioeconómicos pagan de manera diferencial lo cual rompe el principio de la equidad horizontal.

Teniendo en cuenta que la propuesta de ajuste del impuesto predial para el caso de los predios residenciales, consiste en establecer una estructura tarifaria dependiente del avalúo y de valor del metro cuadrado integrado de los predios, se hace necesario contar con avalúos catastrales que reflejen el verdadero valor comercial de las viviendas. 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.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

La progresividad en el impuesto predial permitirá que en los estratos 1 a 3 se presente un alivio considerable en el monto global del recaudo. En particular, en el estrato 1, al 50% de los predios disminuiría el impuesto con la modificación propuesta, en el estrato 2 habría una disminución al 20% de los predios, y en el estrato 3 al 70% de los predios. Por su parte, los predios a los que se les vería incrementado el impuesto coinciden con los estratos más altos.

Adicionalmente la propuesta de ajuste del Sistema Simplificado de Pago SSP, que atiende a las facultades dadas por la Ley 1111 de 2006 en cuanto al sistema de facturación para la determinación del impuesto predial, preservando el derecho de defensa del contribuyente. Son varios los motivos que animan la propuesta de ajustes al SSP. En primer lugar se busca consolidar un mejor servicio para los contribuyentes de los estratos 1, 2 y 3 vinculando soluciones de pago no bancarizados, como pueden ser las cajas en supermercados y otros puntos de fácil acceso en diversos puntos de la ciudad para estos contribuyentes, en un esquema claro de desconcentración del recaudo pues se pasa de un sistema de liquidación privada a facturación.

Por otro lado, la ampliación de los beneficios al estrato 3 de facturación del impuesto permite reducir costos de transacción implícitos en formularios, desplazamientos y asesoría tributaria al momento de realizar la liquidación privada bajo el esquema actual. Reducción de los costos de administración y control del tributo haciendo más eficiente la recaudación y el cobro de las obligaciones, eliminándose el proceso intermedio de fiscalización.

El capítulo dos se expone las ventajas de simplificar la declaración y pago para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y una mayor capacidad administrativa en su recaudo y control. Conforme a lo que dispone el Decreto Ley 1421 el Concejo puede modificar el periodo de declaración y pago, así como establecer sistemas de presunciones basados en parámetros. Con estas iniciativas es clara la reducción de los costos para los empresarios y una mayor eficiencia en el control tributario al concentrarse en los medianos y grandes contribuyentes.

En el tercer capítulo se encuentran las propuestas para la modernización del sistema tributario hacia un servicio más simple y confiable y unos sistemas de control más eficientes y robustos basados en la información. Para garantizarle una mejor atención al ciudadano - cliente, la Administración dispondrá de un portal web a través del cual los contribuyentes contarán con una cuenta virtual donde podrán consultar sus obligaciones tributarias consolidadas. Adicionalmente la Administración ofrecerá al ciudadano soporte tecnológico especializado en tiempo real, como los liquidadores y el acompañamiento virtual para realizar sus pagos; herramientas electrónicas para que el contribuyente realice el proceso de auto atención y la recaudación en línea, entre otros.

La información deficiente impide una cobertura total de las emisiones, o procesos más efectivos de notificación y comunicación con los contribuyentes. Para poder acceder a los servicios en línea, es necesario que el contribuyente realice su Registro Tributario llamado "RIT de Oro", el cual permitirá conocer mejor a los contribuyentes y facilitará una comunicación más efectiva.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Esta modernización de los servicios tributarios hace necesario la actualización de los procedimientos tributarios a través de la notificación electrónica y la validez de una dirección única para todos los trámites. Optimizar el procedimiento para la notificación de actos oficiales reduce costos administrativos, satisface los principios de eficacia y eficiencia y mejora la gestión de la administración y la comunicación con el contribuyente.

Por otro lado, una mayor capacidad de fiscalización contribuiría de manera decisiva a una relación más equilibrada entre el contribuyente y el Estado, potenciando el uso de la información para aumentar el control masivo, oportuno y efectivo en las Administraciones Tributarias, situación que a su vez podría viabilizar la concertación de acuerdos fiscales duraderos en el futuro (CEPAL, 2006). Encaminados a este propósito, el capítulo también incluye la propuesta de un mecanismo de control llamado la “Nota Fiscal Electrónica”, el cual incorpora al ciudadano como veedor tributario, permitirá reducir los niveles de evasión en el impuesto de industria y comercio y establece un sistema de incentivos. Parte de la equidad está en que los incumplidos sean invitados a contribuir con sus cargas ya sea de manera persuasiva o a través de acciones ejemplarizantes.

En el capítulo cuatro se introducen dos estímulos tributarios para aumentar la competitividad la innovación, la investigación y el desarrollo. Adicionalmente visto que Bogotá tiene ventajas intrínsecas en materia de innovación, investigación y desarrollo, que son fundamentales en la era del conocimiento y que la ciudad concentra buena parte de las universidades y centros de investigación del país es necesario estimular, a través de descuentos tributarios, estas labores para hacer más efectiva la relación entre sociedad, conocimiento y empresa.

El Distrito ha avanzado en la formulación de la política distrital de ciencia y tecnología, focalizar la inversión en materia de CTI e identificar en el marco de la actual administración y en relación con los proyectos de largo plazo las principales prioridades y necesidades de inversión en esta materia.

La experiencia de los países desarrollados ha demostrado que las sociedades actuales deben construir sus políticas de transformación productiva basadas en la economía del conocimiento. La ciencia y la tecnología son el eje inductor del desarrollo de los países y las regiones, tal como lo propone el Programa del Milenio<sup>1</sup>: es un factor que se puede y debe promover sistemáticamente en toda la economía.

La innovación ya no puede considerarse exclusivamente como un hecho meramente transversal, es el instrumento de mayor presencia en la política pública activa, como respuesta en potenciar las ventajas competitivas de los países, regiones y sectores. Hoy se considera que las capacidades tecnológicas a nivel regional propician la innovación y desarrollo tecnológico en la estructura productiva local.

El diagnóstico sobre la oferta de ciencia y tecnología en Bogotá y la región<sup>2</sup>, muestran que la ciudad concentra la mayor parte de capacidades y resultados en ciencia, tecnología e innovación, en Centros de Desarrollo Tecnológico, Universidades, proyectos conjuntos con grupos de investigación y empresas, publicaciones científicas, número de doctorados, entre otras.

<sup>1</sup> Millennium Project, Innovation: applying knowledge in development, January 2005.

<sup>2</sup> Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca. Fondo de Publicaciones Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá D.C. 2006.



Certificado N° SC 6322 - 1



GOBIERNO DE LA CIUDAD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Bogotá tiene ventajas en materia de capacidades científicas y tecnológicas, no obstante, el desempeño de los actores que hacen parte del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación es frágil y altamente atomizado y no ha generado una orientación con visión estratégica para lograr que la Ciudad se inserte al mundo globalizado de manera exitosa por esto se proponen una serie de estímulos tributarios para su desarrollo y consolidación.

En el capítulo cinco se exponen las ventajas de contar con una Administración que pueda desarrollar sus funciones en forma independiente y profesional, que cuente con un presupuesto estable y un uso más oportuno y flexible de los recursos; se requiere de una entidad estructurada y pensada para administrar el proceso tributario de la ciudad, máxime cuando el Distrito Capital cuenta con una población superior a un país centroamericano y aporta a la economía nacional un valor importante del PIB nacional, situaciones estas que permiten entender que la función administrativa tributaria debe tener especialidad técnica, autonomía administrativa y presupuestal, blindando el proceso tributario de los avatares políticos y movimientos administrativos que afecten el debido flujo de ingresos que permitan redistribuir la riqueza mediante el gasto público como postulado principal del Estado Social de Derecho.

El capítulo seis establece un beneficio limitado en el tiempo para los contribuyentes víctimas de hurto, desaparición o destrucción parcial. Por su parte el capítulo siete aborda la seguridad jurídica que requiere el impuesto de teléfonos en Bogotá, estableciéndose cada uno de los elementos sustantivos del tributo y en el ocho se presentan instrumentos para el desarrollo urbano. Por último el capítulo nueve examina las disposiciones procedimentales y otras medidas que contribuyen al proceso de modernización de la Administración Tributaria de la ciudad.

Así honorables concejales el presente Proyecto de Acuerdo no se centra en la generación de un incremento en el recaudo; tiene como fin último la necesidad de impulsar herramientas que junto a la implementación y apropiación de un nuevo modelo de gestión le permitan a nuestra ciudad un aumento en su competitividad y en la oferta de más y mejores servicios para todos los ciudadanos.

Las medidas propuestas son el resultado de un juicioso recorrido realizado por las diferentes etapas del ciclo tributario, evaluando sus niveles de complejidad para los contribuyentes, de certeza para la administración, de equidad y de sintonía con las actuales condiciones de la economía y de la tecnología. Así las cosas los principales hallazgos hallan respuesta en modificaciones puntuales que redundarán en beneficios para los contribuyentes y fortalecerán la gestión de la Administración tributaria.

En este recorrido se hallaron inequidades que deben ser urgentemente solucionadas; como en el caso del impuesto predial unificado Así mismo, en el impuesto de industria y comercio se detectaron códigos y tarifas diferentes para actividades muy similares que generan confusión y ambigüedad a la hora de realizar la declaración por parte de los contribuyentes y de ejercer control por parte de la Administración.

De igual manera a lo largo de los últimos años y producto de los avances de las tecnologías de información y comunicación, la información base para todas las actuaciones tributarias se ha ido desactualizado impidiendo una eficiente gestión. Una información oportuna y confiable permitirá procesos más efectivos de notificación y comunicación con los contribuyentes.





# 1. REDISTRIBUCIÓN DE CARGAS TRIBUTARIAS EN EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, HACIA UNA MAYOR PROGRESIVIDAD Y EQUIDAD

## 1.1. Progresividad en el Impuesto Predial

### 1.1.1. Consideraciones generales

Mediante el presente proyecto de Acuerdo se somete a consideración del Concejo de Bogotá modificación de la estructura actual del impuesto predial por una nueva que mejora la progresividad del impuesto y que incorpora el valor del metro cuadrado de cada uno de los predios como elemento constitutivo de la estructura tarifaria y el avalúo catastral.

Considerar el valor del metro cuadrado garantiza la incorporación de los elementos constitutivos del valor del predio y con ello que se esté gravando progresivamente los predios residenciales de la ciudad. Al tener en cuenta el valor catastral se tiene en cuenta el tamaño del predio, elemento muy importante en el contexto de la escasez de tierra para construcción en 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.

Esta reforma es muy importante en el contexto actual de un catastro modernizado, garante de una base predial actualizada que contribuye a facilitar la toma de decisiones y la elaboración de planes para el desarrollo físico, económico y social de la ciudad al proveer de información confiable a las diferentes entidades del Distrito. Adicionalmente, le permite a la Administración tener certeza sobre las modificaciones que se proponen incorporar y que garantizan efectos neutros en el impuesto predial.

### 1.1.2. Marco general del impuesto predial

#### 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 no solo fiscal, ya que no sólo se tiene por objetivo el

recaudo también la estructura



Certificado N° SC 6322 - 1



GOBIERNO DE LA CIUDAD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

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, representan el 60% del los ingresos totales de los entes territoriales.

12

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 como % del recaudo de los impuestos locales y como % del PIB nacional de cada país en 2003**

Continente	País	Impuesto a la propiedad como % del recaudo local	Impuesto a la propiedad como % 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) <sup>1</sup>	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 el 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



Certificado N° SC 6322 - 1



Internacional  
Impuesto



GOBIERNO DE LA CIUDAD

Sobre  
Predial,





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

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.

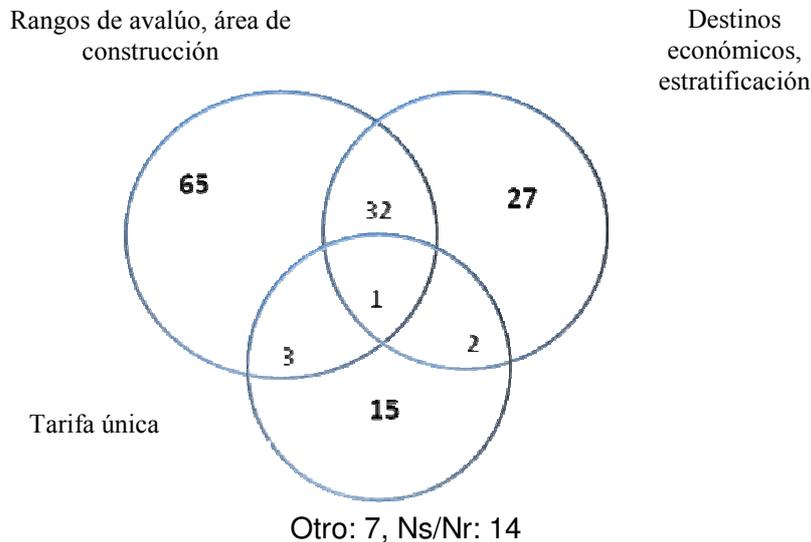
## El impuesto predial en el contexto nacional

El impuesto predial 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.

13

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 máxima es del 33 por mil. Según una muestra con información para 166 municipios del país, realizada por el DNP y el IGAC en 2008<sup>3</sup>, 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 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 económicos<sup>4</sup>.

### Esquema 2 Sistemas de imposición del impuesto predial en Colombia



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



<sup>3</sup> DNP 2008, Reajuste de avalúos catastrales para 2009, Documento Conpes 3557.  
<sup>4</sup> El restante 21% corresponde a respuestas como: otro, no sabe o no responde



Ahora bien, para una muestra de 39 municipios con información comparable según el DNP, los municipios con más de 1 millón de habitantes<sup>5</sup> 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
<b>Total nacional (39 municipios con resultados)</b>					
Tarifa nominal	7.5	7.7	8.4	8.3	8.4
Tarifa efectiva	4.2	4.7	5.3	5.3	4.8
<b>Menos de 50 mil habitantes (17 municipios con resultados)</b>					
Tarifa nominal	6.4	6.7	7.3	7.1	6.9
Tarifa efectiva	3.3	3.6	4.6	4.3	3.6
<b>Entre 50 mil y 100 mil habitantes (6 mun. con resultados)</b>					
Tarifa nominal	8.8	9.2	10.1	9.4	8.9
Tarifa efectiva	3.4	3.8	4.3	4.6	4
<b>Entre 100 mil y 500 mil habitantes (10 mun. con resultados)</b>					
Tarifa nominal	8.3	7.6	8.6	8.8	9.1
Tarifa efectiva	5.2	5.2	5.6	5.5	5.1
<b>Entre 500 mil y 1 millón de hab. (3 mun. con resultados)</b>					
Tarifa nominal	7.5	8.2	8.4	9.5	11.3
Tarifa efectiva	5.9	6.1	8.2	7.7	7.6
<b>Más de 1 millón de hab. (3 mun. con resultados)</b>					
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

### 1.1.3. Diagnóstico del impuesto predial de Bogotá

#### Estructura de predios

Según la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) en 2010 existen en Bogotá más de 2.14 millones de predios<sup>6</sup>. Según la clasificación de destino a partir de criterios establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, de estos el 64% corresponde a predios residenciales, el 17% a depósitos y parqueaderos accesorios a los mismos, el 11% a destinos comerciales, industriales o financieros y 4% a lotes<sup>7</sup>. Más del 60% de los predios residenciales se encuentran clasificados en estratos 2 (33%) y 3 (36%). Los predios de estratos altos (5 y 6) representan menos del 10% de los predios residenciales en la Capital.

<sup>55</sup> Dentro del ejercicio realizado por el DNP se excluyó a Bogotá

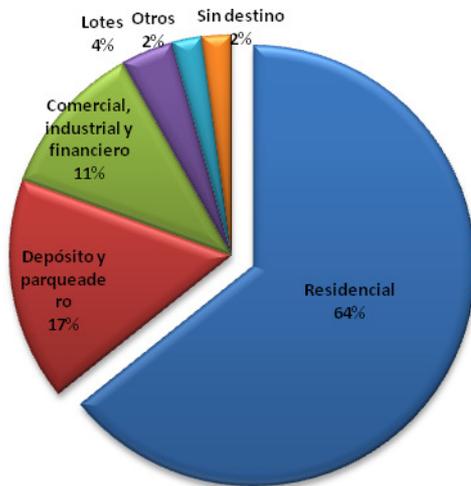
<sup>6</sup> Es importante anotar que estas cifras excluyen los predios de ubicados en zonas ilegales y otros como los de espacio público, vías, parques públicos, etc.

<sup>7</sup> El destino de los predios corresponde al homologado para fines del cobro del impuesto predial según lo establecido en el Acuerdo 105 de 2003.

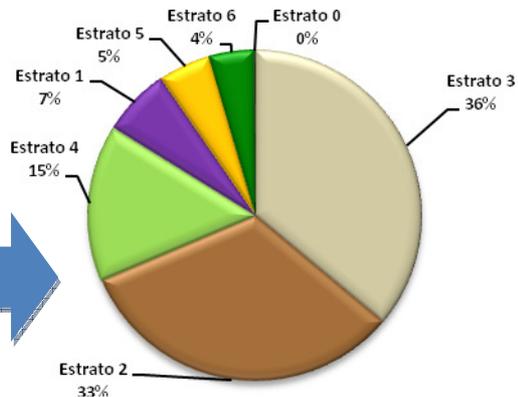




**Gráfico 1. Total predios (2'140.371)**



**Gráfico 2. Predios residenciales (1'374.380)**



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

Del total de predios, el 93,7% se encuentran obligados a pagar el impuesto predial, el 6,3% son excluidos y de los obligados el 0,88% corresponden bienes de interés cultural<sup>8</sup>. Los predios residenciales se clasifican en dos sistemas: el general y el preferencial. Pertenecen al sistema preferencial los predios residenciales de estrato 1 ó 2, con avalúos que van entre \$9.298.000 y \$61'259.000 de 2010, y de los más de 537 mil predios de estos estratos cerca del 90% corresponde al sistema preferencial.

**Cuadro 3. Predios obligados a pagar el tributo**

Destino SHD	Excluidos	Exentos (BIC)	SPP	SG	Obligados	Total
Estrato 0	0.1	-	-	0.1	0.0	0.0
Estrato 1	10.8	-	15.4	0.1	3.8	4.2
Estrato 2	2.1	2.0	84.6	2.6	22.3	20.9
Estrato 3	3.4	10.3	-	32.4	24.6	23.2
Estrato 4	1.1	12.8	-	13.6	10.4	9.8
Estrato 5	0.8	0.6	-	4.6	3.5	3.3
Estrato 6	1.1	1.4	-	3.9	2.9	2.8
<b>Residencial</b>	<b>19.4</b>	<b>27.2</b>	<b>100.0</b>	<b>57.3</b>	<b>67.6</b>	<b>64.2</b>
Comercial	3.9	52.7	-	14.4	10.9	10.8
Financiero	0.0	0.8	-	0.1	0.1	0.1
Industrial	0.1	0.3	-	0.6	0.4	0.4
Depósito y parqueadero	5.3	14.5	-	22.6	17.1	16.4
Dotacionales	2.4	4.1	-	0.7	0.5	0.7
Lotes	28.7	0.3	-	2.9	2.2	3.8
No urbanizables	5.3	0.0	-	0.9	0.7	1.0
Rurales	1.4	0.0	-	0.6	0.5	0.5
Áreas protegidas	0.0	-	-	0.0	0.0	0.0
Sin destino	33.4	0.2	-	-	-	2.1
<b>No residencial</b>	<b>80.6</b>	<b>72.8</b>	<b>-</b>	<b>42.7</b>	<b>32.4</b>	<b>35.8</b>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>



La exención oscila entre el 0% y el 100% del impuesto predial.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

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

El total de predios de la ciudad tienen un valor catastral de 193,8 billones de pesos en 2010, de los cuales el 53,9% corresponde al avalúo de los predios residenciales, depósitos y parqueaderos accesorios, el 22% corresponde a predios comerciales, el 10% a los lotes (predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados), 7,7% a los predios dotacionales el 7,7% y el restante se distribuye entre los predios financieros y los predios rurales. Cabe resaltar que mientras los predios en estrato 1 representan casi el 4,2% del total, su valor catastral es sólo el 0,9%. Por su parte, los predios en estrato 6 representan el 2,8% del total y su valor es más de tres veces esta participación.

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 encuentra que en los estratos más bajos la mayor proporción 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 es de 73 m<sup>2</sup>. Para la mitad de estos predios el área construida no supera los 60 m<sup>2</sup> y en sólo el 5% de los predios residenciales el área construida supera los 150m<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup>. En estrato 4 para la mitad de los predios el área construida supera los 70 m<sup>2</sup>, en estrato 5 para lo mitad supera los 95 m<sup>2</sup> y para estrato 6 el 50% supera los 130 m<sup>2</sup>.

Para los predios residenciales que no pertenecen al régimen de propiedad horizontal el área construida es más del doble (161 m<sup>2</sup>) que los predios que pertenecen a este régimen. El 50% de los predios superan los 140 metros m<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup>, 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 m<sup>2</sup>, esto es la misma mediana de predios de estrato 6 en régimen de propiedad horizontal.



Certificado N° SC 6322 - 1

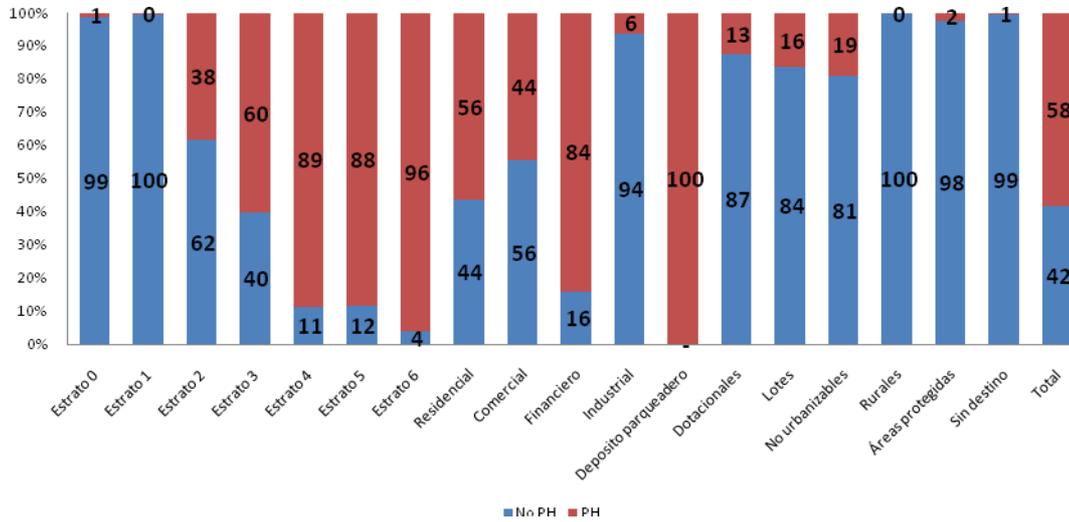


GOBIERNO DE LA CIUDAD





**Gráfico 3. Distribución de los predios con y sin propiedad horizontal**



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

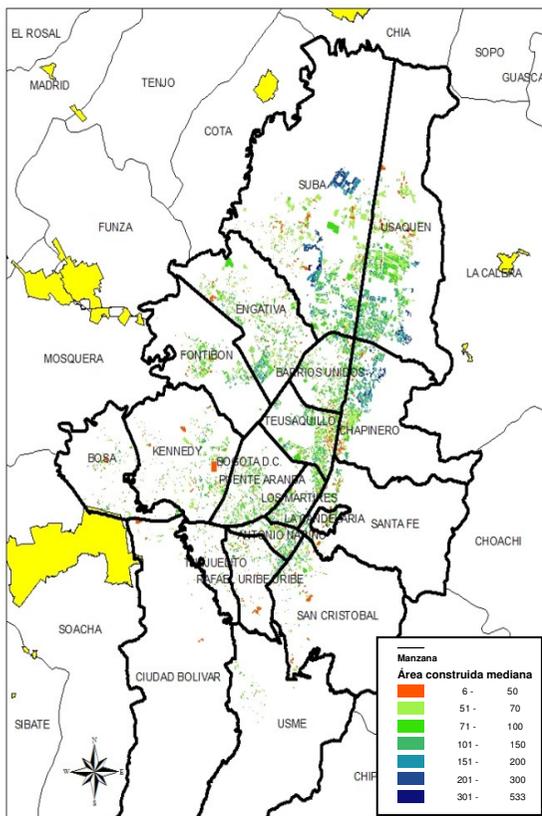
En el mapa 1 se presenta el área según la mediana por manzana. Se observa los predios residenciales de propiedad horizontal se encuentran ubicados en el norte de la ciudad, en las localidades de Chapinero, Usaquén y Suba. En los mapas 2 y 3 se presentan el área construida y área de terreno de los predios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



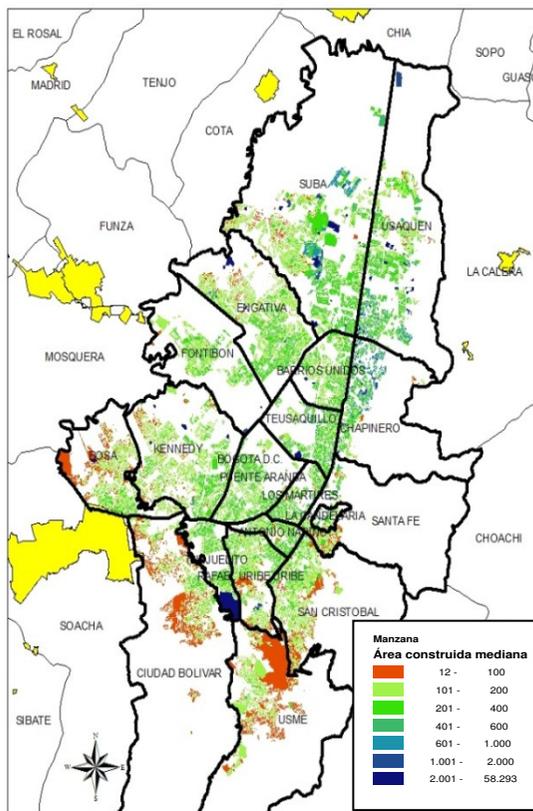


ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

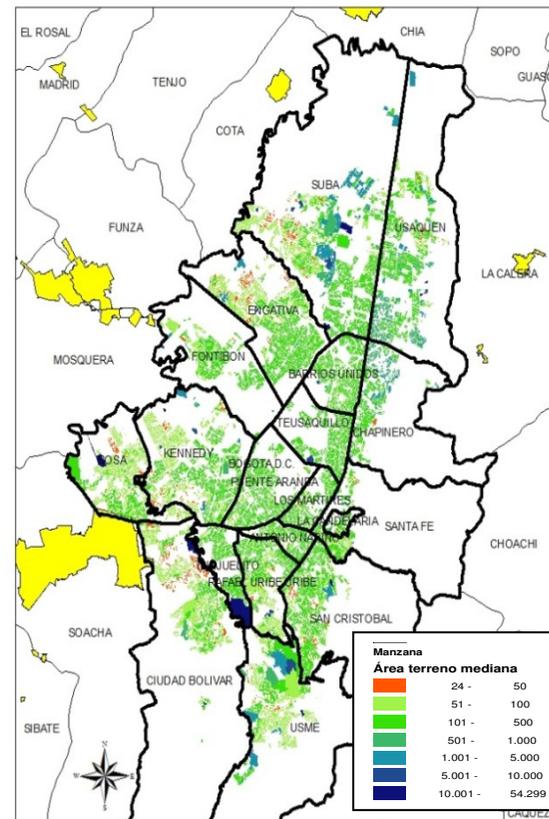
SECRETARÍA DE HACIENDA



Mapa 1. Área construida PH



Mapa 2. Área construida no PH



Mapa 3. Área terreno no PH



Certificado N° SC 6322 - 1





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

#### 1.1.4. La lógica de la estratificación

##### Metodología de 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 a su capacidad de pago. En la Ley 142 de 1994 se establece que dicha clasificación se debe realizar de acuerdo 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 (-)



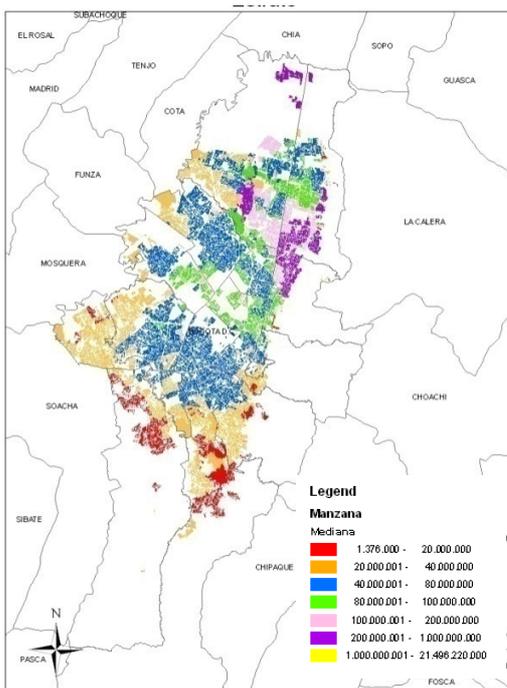


ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

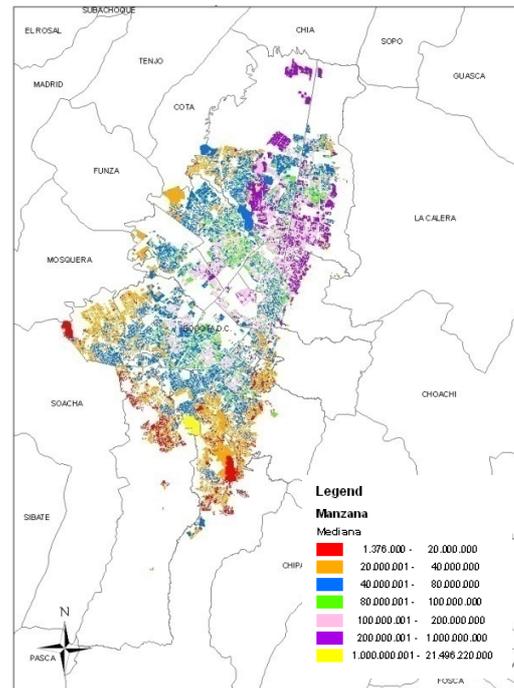
9. Desarrollo progresivo consolidado (+)
10. Comercial predominante (-)
11. Comercial predominante (+)
12. Residencial intermedio (-)
13. Residencial intermedio (+)
14. Comercial compatible
15. Residencial exclusivo (-)
16. Residencial exclusivo (+)
17. Residencial de baja densidad
18. Institucional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

20

En el mapa adjunto se presenta la distribución de los predios residenciales por estrato a nivel de manzana y en el mapa x se presenta la distribución de los avalúos mediana por manzana de los predios residenciales. Como se puede observar los predios de mayor avalúo en la ciudad, son los predios de mayores estratos. Lo que no es de extrañar, ya que el estrato es uno de los factores determinantes del avalúo.



Mapa 4. Estrato predios residenciales



Mapa 5. Avalúo catastral predios residenciales



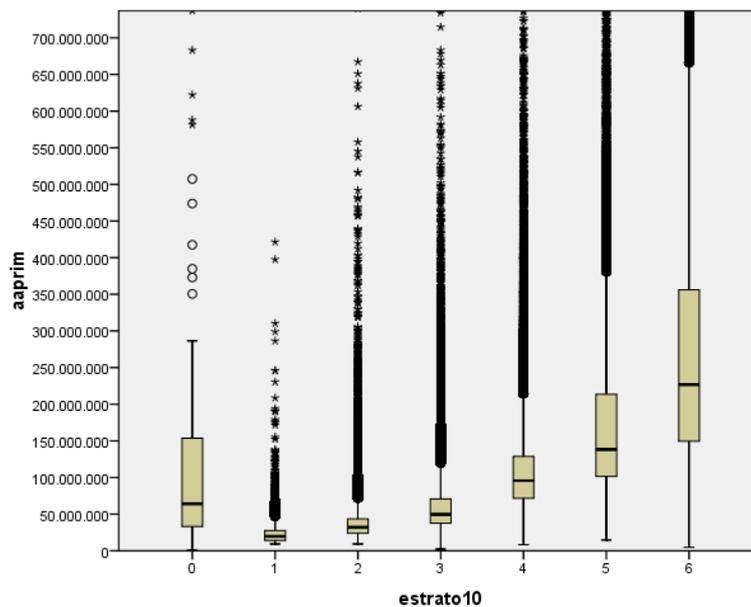


ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## El avalúo y los estratos

Así como es útil para nuestro análisis conocer los determinantes de la estratificación, también es necesario conocer la distribución de avalúo de los predios residenciales por estrato. En el gráfico se presenta un box plot de avalúos por estrato. Como se puede observar no es conveniente utilizar el promedio como medida de tendencia central, dada la alta dispersión de los avalúos por estrato, por esto es necesario tomar la mediana como la estadística para realizar entre estratos. Si bien se observa que la mediana de avalúo es mayor a medida que se incrementa el estrato, existen predios de valores altos y bajos que se registran en todos los estratos y pueden encontrarse predios con el mismo avalúo en cualquiera de los seis estratos.

**Gráfico 4. Distribución de los avalúos predios residenciales por estrato**



Con el objeto de mostrar evidencia estadística que no existe diferencia entre los estratos resultantes de la agrupación de los predios según sus características físicas y el entorno de la vivienda, se realizó una homogeneidad de varianzas. La hipótesis nula es de igualdad de varianzas a lo largo de todos los estratos y la alternativa, es que al menos una varianza es diferente entre estratos.

**Cuadro 4. Dispersión de avalúo por estratos**

Prueba de homogeneidad de varianzas

aa10			
Estadístico de Levene	gl1	gl2	Sig.
19648,056	6	838295	,000





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Como se puede observar se rechaza la hipótesis nula y en consecuencia la estratificación no determina una diferencia significativa en el valor de los predios.

### 1.1.5. Impuesto predial

#### Determinación de la base gravable

Según la norma<sup>9</sup> 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.

22

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, uso entre otros. Como hitos inmobiliarios en el Distrito Capital se encuentran el estrato, Transmilenio, instituciones educativas, relleno sanitario Doña Juana, zonas 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.

Para la estimación de los valores del metro cuadrado construido para los predios residenciales se cuenta 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.

<sup>9</sup> Ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983, Resolución 2555 de 1988.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Estructura tarifaria del predial

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 tabla 1 se presentan las tarifas y el ajuste que aplica según la estructura actual. Como se observa, cada cohorte (estrato o grupos de estratos) cuenta con dos tarifas, se puede decir que una mínima y una máxima.

23

**Cuadro 5. Asignación tarifaria: estructura a 2010**

Estrato	Avalúo mayor que	Avalúo menor que	Tarifa por mil	Ajuste de tarifa
1 Y 2	9.298.001	61.259.000	2	
1 Y 2	61.259.001		6	64.000
3		32.407.000	4	
3	32.407.001		6	64.000
4		77.531.000	6	
4	77.531.001		7,5	117.000
5 Y 6		205.380.000	7	
5 Y 6	205.380.001		9,5	515.000

Fuente: Acuerdo 105 de 2003. Actualizado a 2010.

Hay 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. Lo que implica que la diferencia entre la tarifa máxima y mínima es de dos puntos, la cual es menor a la diferencia entre las tarifas de los estratos 1 y 2. Se tiene además que la tarifa máxima es la misma para los estratos 1, 2, y 3.

Para el estrato cuatro la tarifa mínima es igual a la máxima asignada al estrato tres y la máxima es 7,5 por mil, de manera que hay una menor diferencia entre las tarifas mínima y máxima si se compara con las diferencias de tarifas 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.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

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 diferenciar entre el rango de avalúo estipulado por estrato multiplicado por la tarifa alta y el mismo rango multiplicado para la tarifa baja.

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.

$$FU = AA * t_i - \text{Ajuste.de.tarifa}_i \quad i = 1,2,3,4,5,6$$

En la grafica adjunta se presentan las tarifas efectivas y el avalúo catastral de los predios residenciales. Independiente 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 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.

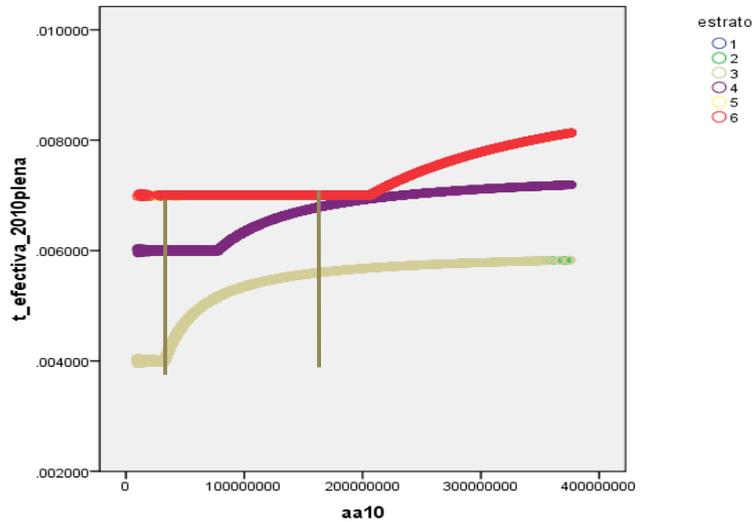
Este sencillo análisis muestra que a pesar de que la estructura actual tarifaria del impuesto predial busca gravar más a los predios con mayor avalúo, sólo cumple con este cometido en un rango y sobretodo grava con las mismas tarifas predios cuyo valor de avalúo puede variar ampliamente.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Gráfico 5. Tarifa efectiva vs avalúo**



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

### 1.1.6. 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. Rosen<sup>10</sup> 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.

<sup>10</sup> Hacienda Pública, Departamento de Economía de la Universidad de Princeton.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

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.

### Gráficas de progresividad

Los cálculos de progresividad del impuesto predial se estiman por un lado a partir de los ingresos de los hogares dueños de su vivienda, y por otro lado a partir de los avalúos catastrales. En ambos casos se presentan los resultados para todos los predios en conjunto y por estrato.

Se debe anotar que para el cálculo de progresividad con avalúo se tomaron los avalúos catastrales y no los comerciales, esto por disponibilidad de información. Por otro lado es necesario hacer referencia al Acuerdo 352 de 2008<sup>11</sup>, en el cual fue establecido lo que se denomina ajuste por equidad. Para efectos del ejercicio se tomó el impuesto liquidado antes del ajuste por equidad, esto con el objeto de aislar las distorsiones que genera el hecho de incrementar el impuesto con respecto al avalúo de la vigencia anterior.

En los gráficos 6 y 7 se presentan los resultados de progresividad medida con ingresos y avalúos respectivamente. El ejercicio se realizó para el conjunto de estratos 1 a 6. Como se puede observar a partir de la medida propuesta para determinar la progresividad en la primera sección de este trabajo, se concluye que el impuesto predial en Bogotá para el caso de los predios residenciales no es progresivo, ni cuando se mide con ingresos ni con avalúos.

Es evidente que el cálculo de progresividad con ingresos el impuesto predial no presenta una tendencia definida, a diferencia de lo que se observa en el caso del cálculo con avalúos. Pues se encuentra que es proporcional en un primer rango de avalúo y después regresivo. Esto es consecuencia del ajuste de tarifa. El cual aplica para aquellos predios que saltan de una tarifa a otra, ya que el objeto de este ajuste es suavizar ese salto.

<sup>11</sup> “Por medio del cual se adoptan medidas de optimización tributaria en los impuestos de vehículos automotores, delimitación urbana, predial unificado y plusvalía en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” Acuerdo 352 de 2008, 23 de diciembre.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Medida de progresividad

Gráfico 6. Con ingresos

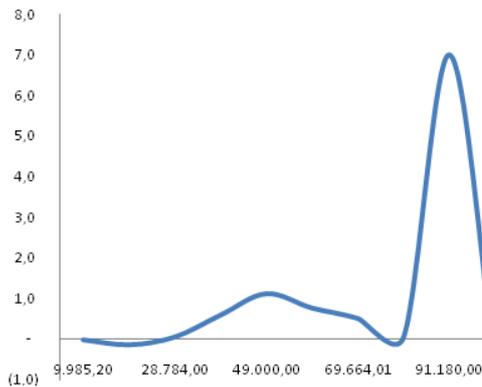
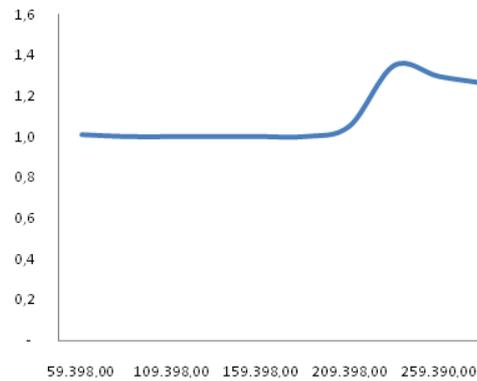


Gráfico 7. Con avalúos



Fuente: UAEDC. Cálculos DEEF-SHD.

## Legalidad y constitucionalidad

Lo que sustenta la iniciativa, en el sentido que no tiene problemas de constitucionalidad y de legalidad a la luz de lo estipulado por la Ley 44 dice que el predial debe consultar el estrato así como lo establecido por los Acuerdos 105 de 2003 y el POT

La presente iniciativa se realiza teniendo en cuenta que el impuesto predial constituye una renta propia o endógena del Distrito Capital, razón por la cual el Concejo de la ciudad tiene la facultad de configurar el tributo de acuerdo con lo previsto en la Carta Política y el ordenamiento jurídico vigente.

En particular se atiende lo dispuesto en el artículo 95 (num. 9) de la Constitución 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”.

### 1.1.7. La modernización catastral como ingrediente fundamental de la reforma

Teniendo en que la propuesta de reforma del impuesto predial para el caso de los predios residenciales, consiste en establecer una estructura tarifaria dependiente del avalúo y de valor del metro cuadrado integrado de los predios, se hace necesario contar con avalúos catastrales que reflejen el verdadero valor comercial de las viviendas. Ahora bien, 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.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

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.

### 1.1.8. El esquema de actualización permanente<sup>12</sup>

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:

#### Identificación predial

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 a 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 Ortofotos<sup>13</sup>, 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 las zonas homogéneas físicas 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

<sup>12</sup> Tomado de Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD, Censo Inmobiliario Anual de Bogotá: Aspectos normativos y técnicos, Junio de 2010.

<sup>13</sup> 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.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

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.

29

### **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 por un comité de evaluadores, con el objetivo de garantizar la consistencia general de la información y evitar datos atípicos. Adicionalmente, se destacan las innovaciones metodológicas como el desarrollo de modelos econométricos que estiman el valor total/integral de un inmueble.

Sin embargo Catastro precisa que, existen zonas de la ciudad y tipos específicos de predios que por sus características especiales no presentan habitualmente información de mercado. Como es el caso de los clubes y los predios dotacionales, que por sus particularidades, no son transados regularmente. Para estos casos se ha previsto la elaboración de avalúos puntuales, en el marco de una muestra complementaria a los datos del mercado.

### **Liquidación de avalúos.**

De acuerdo con la Resolución 2555-888, artículo 78, la liquidación de avalúos se determina con fundamento en los valores unitarios fijados para la zona homogénea geoeconómica, en el precio unitario del tipo de edificación y en las correspondientes áreas del terreno y de las edificaciones. El avalúo de cada predio se determina por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas.

En la práctica, teniendo en cuenta que los modelos econométricos y los avalúos puntuales explican a partir de variables inherentes a los componentes del terreno y la construcción, los avalúos catastrales se liquidan como la suma de estimaciones independientes de cada uno de estos componentes.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Sin lugar a dudas un proceso anualizado minimiza los tiempos que transcurren entre los cambios que ocurren en los inmuebles (físicos, jurídicos, económicos) y su incorporación en la base catastral, favoreciendo a su vez, los procesos de planeación, de conservación catastral, el recaudo de impuesto y, a los propietarios de los predios toda vez que el valor catastral de sus predios se acerca al valor comercial y disminuyen las solicitudes de corrección y actualización.

El esquema de actualización permanente cuenta con cuatro etapas de actualización permanente:

- Identificación predial
- Determinación de zonas homogéneas geoeconómicas
- Determinación de valores unitarios para los tipos de edificaciones
- Liquidación de avalúos.

30

### 1.1.9. Certeza entre la relación de avalúo comercial vs catastral

Desde 1991, Bogotá ha realizado acciones concretas para mejorar y actualizar la información de los bienes inmuebles de la ciudad y hasta el año 2000 realizó el proceso de formación de todos los predios de la ciudad. Por su parte, desde el año 1997 se empezó a desarrollar el proceso de actualización de los predios alcanzando su punto más alto en 2003 cuando se actualizaron más de 919 mil predios.

**Cuadro 6. Predios formados y actualizados en Bogotá**

Vigencia	Número de predios formados	Número de predios incluidos en Procesos de Actualización
1991	117.989	
1992	201.501	
1993	128.960	
1994	150.336	
1995	93.926	
1996	189.319	
1997	248.505	20.624
1998	98.526	176.749
1999	107.709	304.444
2000	21.986	413.832
2001		117.772
2002		697.750
2003		919.081
2004		32.924
2005		166.500
2006		755.571
2007		
2008		
2009		827.830

Fuente: UECD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Si bien el proceso de actualización masiva de predios se realiza mediante metodologías técnicas de valoración inmobiliaria, la relación entre el avalúo catastral y el valor comercial de los inmuebles es discrecional a la Administración. En general a nivel internacional la diferencia entre ambos prácticamente no existe. De hecho en muchos países son iguales<sup>14</sup>. En USA el coeficiente de variabilidad, entre avalúo catastral y comercial está entre el 10% y el 15%<sup>15</sup>. La UAECD, por su parte, establece un avalúo catastral inferior al valor comercial estimado para cada inmueble.

En Colombia, los procesos de actualización catastral están regulados por la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). En su artículo 76 establece que “para determinar los valores unitarios de los tipos de edificaciones se harán investigaciones económicas con el fin de establecer valores por metro cuadrado de construcción mediante el análisis de la información directa e indirecta de precios en el mercado inmobiliario.” Es así como el valor comercial de los inmuebles determina el avalúo catastral. Sin embargo, la relación entre avalúo catastral y valor comercial estimado ha sido definida históricamente por la dirección de Catastro. Esta 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%.

<sup>14</sup> Ibit, Erba Diervo(2008).

<sup>15</sup> Ibit Martim O. Smolka & Laura Mullahy editors (2007)





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 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 comercial	70,7%
Estrato 6	76,2%	Comercio en centro comercial	69,3%
<b>Subtotal</b>	<b>70,4%</b>	Comercio puntual	71,0%
		Parqueaderos	89,5%
		Urbanizado No Edificado	90,0%
		Urbanizable No Urbanizado	88,5%
		No Urbanizable y suelo protegido	90,0%
		Lotes del Estado	90,0%
		Vías	89,4%
		Espacio Público	89,8%
		Predios con mejoras ajenas	87,1%
		Agropecuarios	90,0%
<b>Total</b>		<b>70,6%</b>	

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 de Catastro Distrital. Cálculos DEEF, SDH.

Es necesario tener presente que mediante documento Confis Distrital de agosto de 2009 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.

### 1.1.10. La propuesta de modificación

#### 1.1.10.1. Recuperando la progresividad del tributo: tarifas en función del valor del metro cuadrado y del avalúo del predio

La propuesta consiste en cambiar el criterio de asignación tarifaria. Esto para agregarle mayor progresividad y simplicidad al impuesto. Lo primero se logra al tomar como nuevo criterio de asignación tarifaria el valor del avalúo catastral y el valor catastral del metro cuadrado de los predios. Lo segundo se obtiene a través de un menor número de categorías tarifarias del impuesto predial.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Actualmente el criterio utilizado para imprimirle progresividad al impuesto predial, en el caso de los predios residenciales, es el asignación tarifaria según estrato, sin embargo teniendo en cuenta que uno de los determinantes claves 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 y el valor del metro cuadrado construido.

Se requiere tener en cuenta el valor catastral del predio y el valor de metro cuadrado del predio, como criterios de asignación tarifaria, porque de esta manera se logra por un lado ponderar el tamaño del predio y por otro lado ponderar las características de los mismos. Lo que no se logra teniendo en cuenta como criterio de clasificación únicamente el estrato, ya que éste contempla solo las características asociadas al predio y a su entorno, más no el tamaño de los predios.

33

Es importante señalar que el valor del metro cuadrado que en adelante se va a denominar valor de metro cuadrado integrado corresponde al monto que surge de dividir el avalúo catastral entre el número de metros cuadrados construidos del predio.

La propuesta de reforma que busca mayor progresividad y simplicidad del impuesto, consiste no solo en eliminar los estratos para los predios residenciales, sino también en reducir la cantidad de destinos hacendarios, los cuales son usados para la asignación de tarifas. Actualmente son once las categorías tarifarias: residencial, depósitos y parqueaderos accesorios a un predio residencial, comercial, industrial, financiero, dotacional (privados y públicos), lotes (predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados), pequeña propiedad rural, no urbanizables, rurales y predios ubicados en el sistema de áreas protegidas. Con la propuesta estas categorías se reducirían, porque se propone agrupar los predios comerciales, dotacionales privados e industriales en una sola categoría, que se denominaría predios de uso económico.

La otra categoría tarifaria que se afecta por la reforma corresponde a los depósitos y parqueaderos predios accesorios a un predio residencial. Tanto la categoría de uso económico y ésta última tendrían una asignación tarifaria de acuerdo al avalúo catastral y al valor catastral del metro cuadrado construido.

Dado que el resto de categorías tarifarias no se pueden conciliar como el caso de los predios comerciales, industriales y dotaciones privados en un solo grupo, esas se mantienen.

Ahora bien, la asignación tarifaria funcionaría de la siguiente manera: primero, se asigna una tarifa de acuerdo al valor del avalúo catastral, para lo que se establecen rangos de avalúo. Segundo, se asigna una tarifa de acuerdo al valor del metro cuadrado integrado, para lo que también se establecen rangos para los valores de metro cuadrado. Una vez se determinan las tarifas por avalúo y metro cuadro, la tarifa resultante corresponde al promedio de ambas tarifas.





## Predios residenciales

Para el caso de los predios residenciales el propósito de las modificaciones propuestas consiste en hacer del impuesto más progresivo y sencillo, sin que implique mayores recursos fiscales. Teniendo en cuenta esto, los rangos tarifarios propuestos se establecieron de tal manera que el efecto de la reforma sea neutral en el recaudo, es decir, no habrá ingresos adicionales, sino una reasignación en la composición del pago que se realizan por los diferentes predios de la ciudad.

Las tarifas propuestas según avalúos y el valor del metro cuadrado integrado para los predios residenciales se presentan en los cuadros 9 y 10.

**Cuadro 8.**  
**Tarifas por avalúo**

Rango	Tarifa
Inferior	1,5
20.000.000	2,0
40.000.001	6,0
80.000.001	8,0
100.000.001	9,5
200.000.001	10,0
Superior	11,0

**Cuadro 9.**  
**Tarifas por valor metro cuadrado**

Rango	Tarifa
Inferior	1,5
300.000	2,0
1.000.001	6,0
1.200.001	8,0
1.400.001	9,5
1.800.001	10
Superior	11

A modo de ejemplo, se tiene un predio residencial cuyo avalúo catastral es de 150 millones de pesos y el valor metro cuadrado integrado es de un millón doscientos mil pesos. Para este predio la tarifa asignada según avalúo sería 9,5 por mil y la tarifa asignada según metro cuadrado integrado sería 6 por mil -se aclara que el valor del metro cuadrado integrado resulta de la división del avalúo del predio sobre el número de metros cuadrados construidos- con lo cual se procede a sumar ambas tarifas y dividir por dos. La tarifa resultante es 7,75 por mil ( $9,5+6= 7,75$ ). Para facilitar al contribuyente esta operación, en el articulado se presenta las tarifas ya divididas; luego la operación ha realizar es sumar cada una de ellas dependiendo de las características del predio esto es avalúo y valor del metro cuadrado integrado.

A continuación se presentan la distribución de avalúos y valor metro cuadrado integrado por estrato, ello para mostrar la distribución tarifaria con la nueva estructura tarifaria para cada uno de los criterios por separado.

En el cuadro 11, se presenta la distribución de los avalúos por estrato y en seguida se describe la asignación tarifaria de aplicar únicamente la tarifa según avalúo.





**Cuadro 10. Distribución de avalúos por estrato**

	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Válidos	160	70,570	421,552	468,738	199,453	66,462	55,465
Mínimo	1,328,000	9,299,000	9,299,000	832,000	1,020,000	1,549,000	4,781,000
Media	234,280,406	22,276,690	36,365,976	59,887,023	109,684,624	176,193,188	299,902,522
Máximo	2,812,680,000	2,761,818,000	16,258,447,000	8,300,773,000	25,940,595,000	20,569,137,000	33,703,999,000
Percentil 10	13,798,700	11,228,000	19,351,000	31,219,000	56,622,000	74,049,400	94,650,000
Percentil 20	28,935,400	13,095,200	22,683,000	35,641,000	67,665,000	91,952,600	128,711,000
Percentil 30	36,341,300	15,069,000	25,547,000	40,122,000	75,383,000	107,615,000	163,126,000
Percentil 40	46,223,600	17,278,400	28,441,000	44,603,000	84,641,000	123,542,000	193,493,800
Percentil 50	63,558,500	19,544,500	31,588,500	49,792,000	95,121,000	138,383,000	224,992,000
Percentil 60	89,422,600	22,179,000	35,400,000	56,323,000	105,523,000	159,794,000	266,165,000
Percentil 70	110,834,400	25,445,700	39,924,000	64,931,300	119,383,400	192,315,200	321,459,000
Percentil 80	230,115,000	29,588,000	46,684,000	78,288,000	138,874,400	240,381,600	400,077,600
Percentil 90	750,890,500	36,304,000	59,133,000	102,089,000	179,512,000	310,511,200	556,654,600
Percentil 95	1,169,236,900	42,906,450	71,061,000	125,027,050	216,111,800	391,319,900	748,794,000
Percentil 97	1,854,023,240	47,824,740	79,742,410	141,169,810	247,642,180	461,072,330	928,251,780
Percentil 99	2,571,816,620	59,350,320	98,868,350	179,769,050	322,508,860	648,554,000	1,432,773,620

**Estrato 1.** Al 50% de los predios se le asignaría una tarifa del 1,5 por mil. A un 40% se asignaría la tarifa del 2 por mil. Esto significa que al 90 de los predios de estrato 1 se le asignaría una tarifa máxima del 2 por mil.

**Estrato 2.** A cerca del 10% de los predios se asignaría la tarifa mínima de 1,5 por mil, a cerca del 70% la tarifa del 2 por mil, a cerca del 17% de los predios una tarifa del 6 por mil, al 1% de los predios una tarifa del 8 por mil. Lo anterior significa que al 70% de los predios se le asignaría una de hasta el 2 por mil.

**Estrato 3.** Al 30% de los predios se le asignaría una tarifa de 2 por mil, a un 50% una tarifa del 6%, a un 10% de los predios una tarifa de 8 por mil. Esto significa para el 90% de los predios del estrato 3 se tendrían una tarifa máxima de 8 por mil.

**Estrato 4.** Se asignaría una tarifa de 6 por mil al 40% de los predios, 8 por mil al 20% de los predios y 9,5 por mil al 30% de los predios.

**Estrato 5.** Al 10% de los predios se le asignaría una tarifa del 6 por mil, al 20% una tarifa del 8 por mil, a un 40% una tarifa del 9,5 por mil, a un 19% de los predios una tarifa del 10 por mil.

**Estrato 6.** A un 10% de los predios se asignaría una tarifa del 8 por mil, a un 40% una tarifa del 9,5 por mil, al 47% de los predios se le asignaría una tarifa del 10 por mil.





Igual que el ejercicio anterior a continuación de describen las tarifas que se asignarían de aplicar únicamente la tabla correspondiente a las tarifas por valor metro cuadrado integrado por estrato. El en cuadro 12 se presenta la distribución de los predios de acuerdo al valor del metro cuadrado construido.

**Cuadro 11. Distribución de valor metro cuadro integrado por estrato**

	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Válidos	822	75,927	443,828	468,738	199,453	66,462	55,465
Mínimo	37,988	11,949	4,004	113,872	8,694	220,467	275,006
Media	1,696,121	219,770	418,252	646,566	1,201,169	1,411,257	1,817,465
Máximo	109,870,313	8,910,021	17,231,760	8,078,768	6,846,968	6,691,157	10,029,252
Percentil 10	143,703	143,055	210,860	341,052	887,751	1,041,180	1,356,800
Percentil 20	225,769	159,628	247,043	420,356	1,001,112	1,141,168	1,472,093
Percentil 30	309,307	172,744	280,437	507,430	1,076,663	1,220,670	1,544,384
Percentil 40	407,919	185,542	318,469	595,372	1,136,667	1,275,896	1,611,981
Percentil 50	559,501	198,676	364,559	657,331	1,195,026	1,330,117	1,700,398
Percentil 60	754,059	214,017	431,532	714,816	1,246,129	1,410,080	1,801,202
Percentil 70	956,988	232,525	525,093	772,013	1,306,481	1,506,756	1,937,994
Percentil 80	1,419,710	259,763	600,309	839,757	1,401,612	1,647,690	2,148,224
Percentil 90	2,972,033	313,601	689,200	923,070	1,534,319	1,880,597	2,457,057
Percentil 95	5,472,018	378,674	751,707	990,496	1,643,673	2,121,767	2,803,215
Percentil 97	9,158,633	423,584	788,941	1,033,748	1,709,562	2,318,328	2,919,290
Percentil 99	26,887,498	580,189	880,083	1,182,900	1,854,779	2,759,705	3,457,797

**Estrato 1.** Para cerca del 90% de los predios se asignaría la tarifa de 1,5 por mil, para cerca del 10%, la tarifa de 2 por mil y para menos del 1% de los predios la tarifa superaría el 2% por mil.

**Estrato 2.** A un poco menos del 40% de los predios se asignaría una tarifa de 1,5 por mil, a cerca del 69% de los predios se asignaría una tarifa de 2 por mil.

**Estrato 3.** A un poco menos del 10% de los predios se asignaría una tarifa de 1,5 por mil, alrededor del 85% de los predios se asignaría una tarifa del 2 por mil, a cerca del 5% de los predios se asignaría una tarifa del 6 por mil.

**Estrato 4.** Al 20% de los predios se asignaría una tarifa de 2 por mil, al 40% de los predios una tarifa del 6 por mil, al 20% de los predios una tarifa del 8 por mil, al 19% de los predios una tarifa del 9,5 por mil.

**Estrato 5.** Al 10% de los predios se asignaría una tarifa de 2 por mil, a un 20% una tarifa del 6 por mil, a un 30% una tarifa del 8 por mil, a un 30% una tarifa del 9,5 por mil, y cerca de un 10% de los predios una tarifa del 10 por mil.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Estrato 6.** Al 20% de los predios se le asignaría una tarifa del 8 por mil, al 40% de los predios una tarifa del 9,5 por mil, alrededor del 37% de los predios la tarifa del 10 por mil.

Ahora bien, una vez conocida la distribución tarifaria por un lado según el criterio de avalúo y por otro lado según el criterio de valor metro cuadrado integrado, a continuación se presenta la distribución tarifaria por manzana en la ciudad. En el mapa 6 se ilustra la distribución de los avalúos mediana por manzana, donde los diferentes rangos coinciden con los rangos establecidos para la asignación tarifaria. En el mapa 7 se ilustra la distribución de los valores del metro cuadrado integrado mediana, al igual que en el caso anterior los rangos coinciden con los rangos establecidos para la asignación tarifaria por el criterio del valor metro cuadrado. El mapa 8 se presenta la distribución en la ciudad de la tarifa resultante después de combinar los dos criterios de asignación tarifaria.

37

Como se puede observar en los mapas siguientes en el sur y en la periferia en Bogotá se encuentran localizadas las viviendas de avalúo que no superan los 40 millones de pesos, lo que significa que en estas zonas se asignaría las tarifas 1,5 y 2 por mil según únicamente el criterio de valor del predio. En la zona noroccidente de la ciudad, en particular en las localidades de Usaquén, Chapinero y parte de Suba, se ubican los predios residenciales donde el avalúo de los predios residenciales supera los 100 millones de pesos. En el centro de la ciudad resaltan las localidades de Teusaquillo y Fontibón, pues en esta zona se han venido consolidando predios residenciales de avalúos que también superan los 100 millones de pesos.

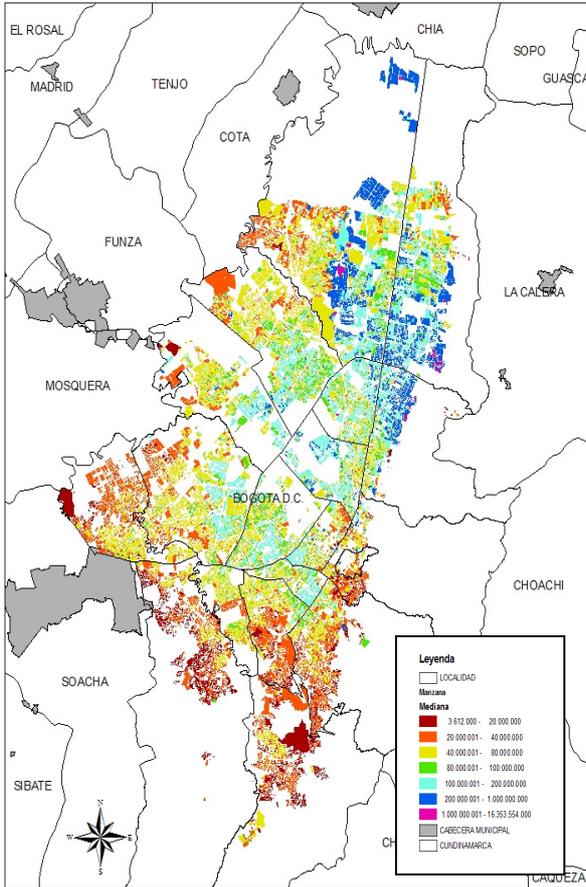
En lo que respecta a la distribución por manzana de los valores de metro cuadrado integrado en Bogotá (mapa 7), se observa que en la mayor parte de la ciudad, nororiente, centro y sur de la ciudad, el precio del suelo no supera el millón de pesos. Resaltan nuevamente los altos precios del suelo en el noroccidente, en las localidades de Usaquén, parte de Suba y Chapinero, donde el valor del metro cuadrado de la vivienda supera el millón cuatrocientos mil pesos; y en el centro en las localidades de Teusaquillo y Fontibón, donde el avalúo se encuentra principalmente en el rango entre 1,4 y 1,8 millones de pesos.

Es importante anotar que los valores utilizados tanto de avalúos como valor metro cuadrado corresponde a los valores catastrales, los cuales son inferiores por norma a los valores de mercado de los predios.

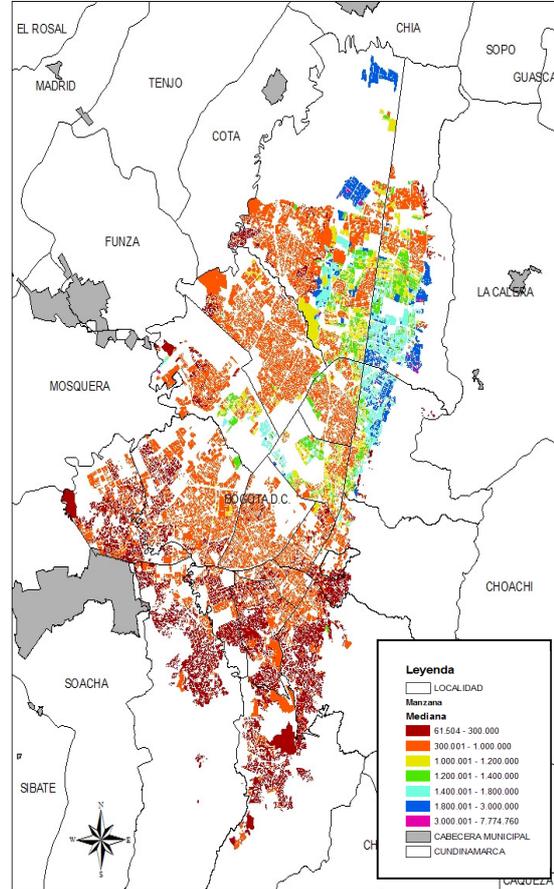




ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA



Mapa 6. Avalúo catastral



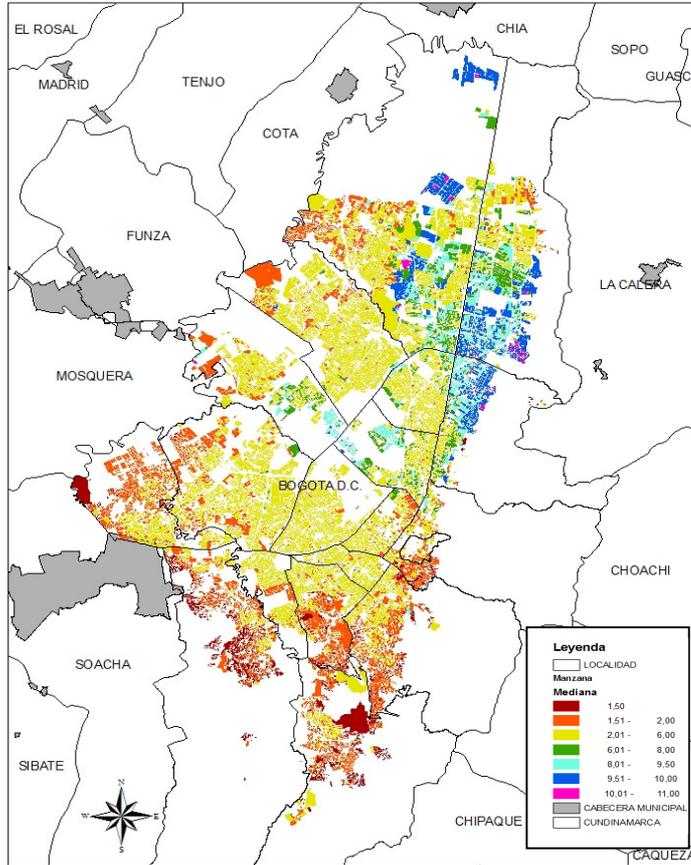
Mapa 7. Valor del metro cuadrado integrado

Después de combinar los criterios de asignación tarifaria para los predios residenciales la distribución en la ciudad de tarifas resultantes se presentan en el mapa 8. Como se puede observar a la mayor parte de la ciudad la tarifa nominal asignada no superaría el 6 por mil. En la zona sur y la periferia de la ciudad la tarifa estaría entre 1,5 y 2 por mil. En el noroccidente y en una pequeña zona del centro la tarifa superaría el 8 por mil.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA



**Mapa 8. Tarifas combinadas, avalúo catastral y valor del metro cuadrado**

En los mapas 9, y 10, se presenta la distribución por manzana de los indicadores diferencia en \$ y porcentaje de cambio antes y después de la modificación que se propone. Los datos corresponden a la mediana por manzana. Para el caso de la diferencia en pesos, se considera que se presenta un alivio tributario si la disminución del recaudo es mayor a \$10 mil (o mayor a 1% para el caso de la variación), un efecto neutral si la disminución es de de máximo \$9.999 o el aumento máximo de \$10 mil aumento (entre -0,99% y 1% de variación) y mayor carga tributaria para aumentos superiores a \$10 mil (variación superior a 1%).

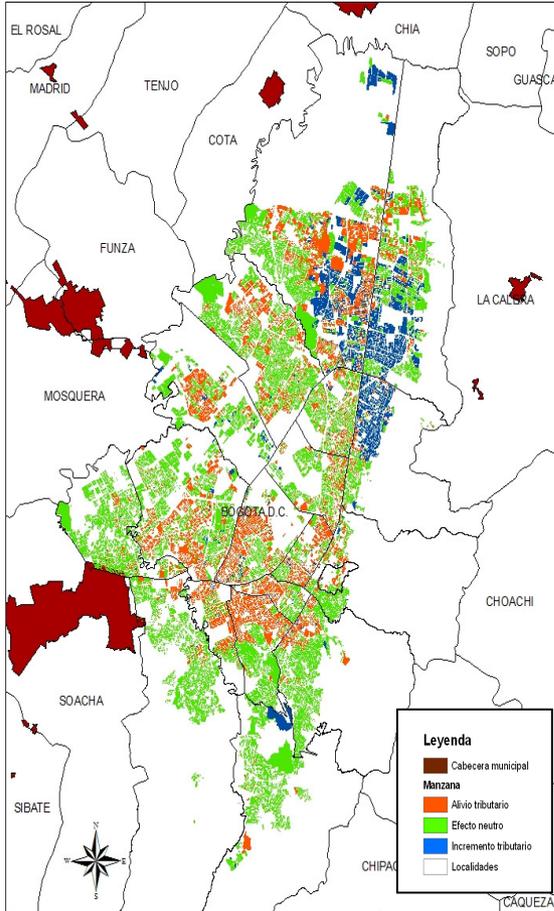
Como se puede observar en ambos mapas el incremento del impuesto para los predios residenciales se da para aquellos de mayor avalúo y valor metro cuadrado ubicados en el noroccidente y nororiente de la ciudad. Y la caída del impuesto se da precisamente para



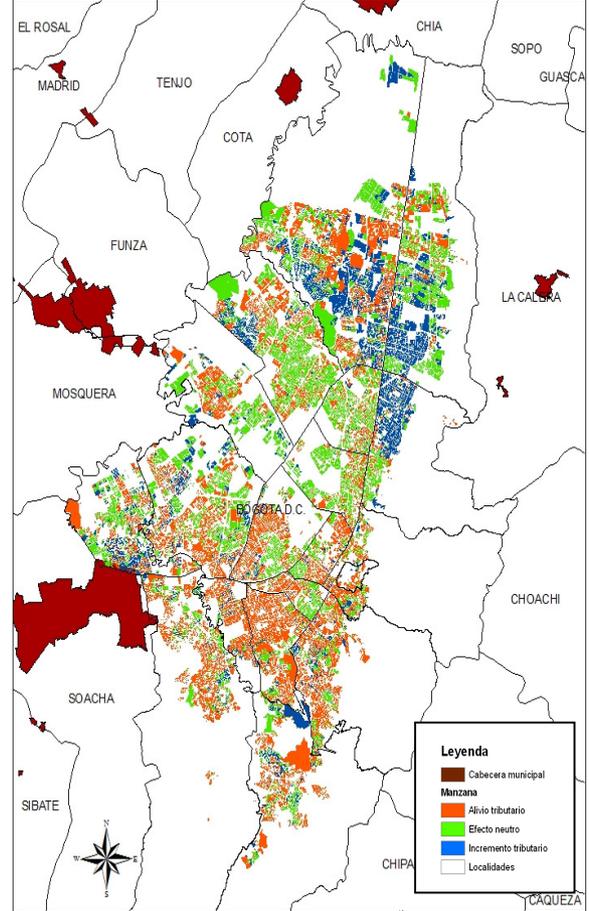


ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

los predios de menor avalúo y valor metro cuadrado ubicados en el sur y la periferia de la ciudad.



Mapa 9. Diferencia en \$ en el recaudo con situación actual vs. propuesta con progresividad



Mapa 10. Cambio % en el recaudo según situación actual vs. propuesta con progresividad





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Depósitos y parqueaderos

Se propone que los depósitos y parqueaderos accesorios a los predios residenciales tengan asignadas tarifas en concordancia con las propias para tales predios residenciales. Para ello se proponen las siguientes tablas tarifarias según avalúo y valor metro cuadrado. Es necesario tener presente que las tablas propuestas representan un importante alivio tributario para una proporción grande de los predios ya que la tarifa general que actualmente aplica es del 8 por mil.

41

**Cuadro 12.**  
**Tarifas por avalúo**  
**(tarifas por mil)**

Rango		Tarifa
Inferior	2.500.000	3,0
2.500.000	6.500.000	5,0
6.500.001	10.000.000	7,0
10.000.001	12.000.000	9,0
Superior	12.000.000	11,0

**Cuadro 13.**  
**Tarifas por valor metro cuadrado**  
**(tarifas por mil)**

Rango		Tarifa
Inferior	400.000	3,0
400.000	600.000	5,0
600.001	1.000.000	7,0
1.000.001	1.200.000	9,0
Superior	1.200.000	11,0

Nota: la tarifa actual es del 8 por mil.

Dado que los predios depósitos y parqueaderos son predios accesorios a un predio residencial, estos también se encuentran estratificados. En los cuadros 15 y 16 se presentan la distribución por estrato de estos predios según avalúos y valor metro cuadrado integrado respectivamente. En los no se presentan los predios de estrato 1, ya que no se identificaron en la base catastral. Como en el caso de los predios residenciales, a continuación se describen la asignación de tarifas para cada uno de los criterios por separado.

Estrato 2. El 20% de los predios se asigna la tarifa del 3 por mil, al 70% la tarifa del 5 por mil y a cerca del 10% de los predios restantes se le asigna una tarifa de 7 por mil.

Estrato 3. Al 10% de los predios se asigna una tarifa del 3 por mil, al 50% una tarifa del 5 por mil, al 27% un tarifa del 7 por mil.

Estrato 4. Al 10% de los predios se asigna una tarifa del 3 por mil, a otro 20% una tarifa del 5 por mil, a cerca del 50% una tarifa del 7 por mil, alrededor del 5% una tarifa del 9 por mil.

Estrato 5. Al 10% de los predios se asigna una tarifa del 3 por mil, al 10% de los predios una tarifa del 5 por mil, al 50% de los predios el 7 por mil, al 10% de los predios una tarifa del 9 por mil, al restante 20% de los predios la tarifa del 11 por mil.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Estrato 6. A menos del 10% de los predios se le asigna una tarifa del 3 por mil, al cerca del 10% de los predios una tarifa del 5 por mil, al 30% una tarifa del 7 por mil, al 20% una tarifa del 9 por mil y al restante 30% de los predios una tarifa del 11 por mil.

**Cuadro 14. Distribución de avalúos por estrato**

	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Válidos	5.058	74.651	116.310	47.578	53.892
Mínimo	483.000	186.000	190.000	238.000	806.000
Media	4.193.282	5.267.039	7.471.011	8.924.381	10.938.957
Máximo	13.344.000	24.826.000	34.970.000	57.734.000	88.745.000
Percentil 5	1.296.850	1.320.000	1.485.000	1.469.000	1.873.000
Percentil 10	2.229.000	2.308.000	2.406.000	2.044.000	3.925.000
Percentil 20	2.616.000	4.205.000	5.715.000	5.959.800	7.519.600
Percentil 30	3.128.000	4.681.000	6.954.000	6.956.700	8.641.000
Percentil 40	3.749.400	5.158.000	7.216.000	7.861.200	9.592.000
Percentil 50	3.999.000	5.450.000	7.474.000	8.599.500	10.472.500
Percentil 60	4.571.000	5.674.000	7.756.000	9.261.000	11.477.000
Percentil 70	5.270.000	5.900.000	8.124.000	10.332.000	12.431.000
Percentil 80	5.624.000	6.181.000	8.855.000	11.878.000	14.194.000
Percentil 90	6.406.000	6.923.000	11.473.000	14.716.000	17.765.800
Percentil 95	7.143.000	8.648.000	13.384.000	16.744.050	20.542.000
Percentil 97	7.914.000	9.755.000	14.261.000	18.186.000	22.304.050
Percentil 99	8.934.840	12.898.000	17.837.000	23.265.630	26.179.400

Ahora, por metro cuadrado, la asignación es la siguiente:

Estrato 2. Al 30% de los predios se asigna una tarifa del 3 por mil, al 60% de los predios una tarifa del 5 por mil, al restante 10% de los predios una tarifa del 7 por mil.

Estrato 3. Al 5% de los predios se asigna una tarifa del 3 por mil, al 75% de los predios una tarifa del 5 por mil, al restante 20% de los predios una tarifa del 7 por mil.

Estrato 4. Al 5% de los predios se le asigna una tarifa del 3 por mil, al 20% de los predios una tarifa del 5 por mil, al 57% de los predios una tarifa del 7 por mil, al 1% de los predios una tarifa del 9 por mil.

Estrato 5. Al 5% de los predios se asigna una tarifa del 3 por mil, al 15% de los predios una tarifa del 5 por mil, al 60% de los predios una tarifa 7 por mil, al 7% de los predios una tarifa del 9 por mil, al restante 3% de los predios una tarifa del 11 por mil.

Estrato 6. Al 10% de los predios una tarifa del 5 por mil, al 60% de los predios una tarifa del 7 por mil, al 20% de los predios una tarifa del 9 por mil, al restante 10% de los predios una tarifa del 11 por mil.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 15. Distribución de valor metro cuadro integrado por estrato**

	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Válidos	5.058	74.651	116.310	47.578	53.892
Mínimo	124.017	124.374	140.106	166.605	146.000
Media	416.683	517.988	699.662	770.793	898.133
Máximo	883.434	5.592.000	4.891.667	130.830.000	151.186.667
Percentil 5	233.791	324.522	447.874	476.719	558.019
Percentil 10	260.909	371.964	514.851	529.209	626.835
Percentil 20	273.778	416.530	572.574	587.980	707.488
Percentil 30	307.260	445.069	617.723	632.857	759.355
Percentil 40	359.103	468.342	659.099	673.804	805.637
Percentil 50	390.707	495.229	691.708	716.136	856.385
Percentil 60	468.787	526.877	718.938	770.046	916.992
Percentil 70	526.481	563.607	754.474	819.358	977.600
Percentil 80	535.025	599.281	801.980	885.941	1.050.813
Percentil 90	605.848	678.261	876.989	985.622	1.172.745
Percentil 95	644.685	785.000	964.194	1.120.192	1.283.366
Percentil 97	645.436	851.322	1.037.472	1.202.889	1.427.015
Percentil 99	695.960	995.000	1.243.636	1.484.444	1.629.440

**Predios comerciales, industriales y dotacionales privados**

Con la propuesta de reforma se busca agrupar a los predios comerciales, industriales y dotacionales privados en una sola categoría, la cual resulta conveniente en la medida que todos tienen un punto en común, esto es que dichos predios tienen un uso asociado al desarrollo de alguna actividad económica, que buscan el lucro particular.

En el Acuerdo 105 de 2003<sup>16</sup>, se encuentran las definiciones de las categorías comercial, industrial y dotacional. La primera categoría corresponde a “predios en los que se ofrecen, transan o almacenan bienes y servicios”. La segunda categoría corresponde a aquellos “donde se desarrollan actividades de producción, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales. Incluye los predios donde se desarrolle actividad agrícola, pecuaria, forestal y agroindustrial”. Y la tercera categoría corresponde a los predios dotacionales, los cuales a su vez se pueden agrupar en dos subcategorías:

<sup>16</sup> "Por el cual se adecuan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunos incentivos".





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Una subcategoría corresponde a predios de equipamientos deportivos y recreativos como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público. En esta subcategoría estarían también los predios de abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos férales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte.

La segunda subcategoría agrupa a los equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia. Generalmente los predios de la primera subcategoría son predios dotacionales privados y los predios de la segunda subcategoría son predios dotacionales públicos.

Las tablas de tarifas propuestas para esta nueva categoría según avalúo y metro cuadrado se presentan en los cuadros 17 y 18 respectivamente.

**Cuadro 16.**  
**Tarifas por avalúo**

Rango		Tarifa
Inferior	80.000.000	8,0
80.000.000	550.000.000	9,0
Superior	550.000.000	10,0

**Cuadro 17.**  
**Tarifas por valor metro cuadrado**

Rango		Tarifa
Inferior	500.000	8,0
500.000	1.000.000	9,0
Superior	1.000.000	10,0

En los cuadros 19 y 20 se presenta la distribución de los predios de uso económico según avalúo y valor metro cuadrado respectivamente. Con los cuales a continuación se describen la asignación de tarifas de aplicarse cada uno de los criterios por separado.

La distribución tarifaria según avalúo es:

**Predios comerciales.** Al 50% de los predios se asigna una tarifa del 8 por mil, al 45% de los predios una tarifa del 9 por mil, y al restante 5% de los predios una tarifa del 10 por mil.

**Predios dotacionales privados.** Al 30% de los predios se asigna una tarifa del 8 por mil, al 50% de los predios una tarifa del 9 por mil, y al restante 20% de los predios una tarifa del 10 por mil.

**Predios industriales.** Al cerca del 30% de los predios una tarifa del 8 por mil, al 50% de los predios una tarifa del 9 por mil, y al restante 20% de los predios una tarifa del 10 por mil.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 18. Distribución de avalúos por estrato**

	Comercial	Dotacionales	Industrial
Válidos	214.597	8.576	7.393
Mínimo	1.015.000	201.000	51.500
Media	179.370.543	663.465.883	590.782.974
Máximo	114.227.329.000	243.403.045.000	90.253.954.000
Percentil 5	10.826.000	25.213.450	35.741.900
Percentil 10	17.034.000	35.089.600	48.326.600
Percentil 20	30.276.000	56.310.600	68.215.000
Percentil 30	44.505.000	76.481.400	91.949.000
Percentil 40	59.400.000	100.118.400	120.059.400
Percentil 50	76.816.000	131.918.500	160.824.000
Percentil 60	99.710.000	179.797.600	214.409.000
Percentil 70	133.558.600	254.375.200	293.622.600
Percentil 80	190.501.000	389.128.200	477.202.400
Percentil 90	325.077.800	847.042.000	998.790.200
Percentil 95	552.546.900	1.715.916.250	2.012.914.700
Percentil 97	820.935.160	2.934.436.970	3.058.461.980
Percentil 99	1.672.338.380	10.853.885.470	8.422.011.960

45

Distribución tarifaria según avalúo:

Predios comerciales. Al 30% de los predios se asigna una tarifa del 8 por mil, a otro 30% de los predios una tarifa del 9 por mil y al restante 40% de los predios una tarifa del 10 por mil.

Predios dotacionales privados. A un poco más del 50% de los predios una tarifa del 8 por mil, al 30% de los predios una tarifa del 9 por mil, al restante 20% de los predios una tarifa del 10 por mil.

Predios industriales. A cerca del 50% de los predios se le asigna una tarifa del 8 por mil, al 45% de los predios una tarifa del 9 por mil, al restante 5% de los predios una tarifa del 10 por mil.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 19. Distribución de valor metro cuadro integrado por estrato**

	Comercial	Dotacionales	Industrial
Válidos	214.451	8.391	7.387
Mínimo	21.146	83.101	62.971
Media	1.509.919	954.467	572.761
Máximo	1.415.437.167	489.322.122	13.917.923
Percentil 5	258.388	244.256	238.801
Percentil 10	298.725	281.836	273.384
Percentil 20	375.319	333.756	328.096
Percentil 30	467.930	387.347	379.212
Percentil 40	575.686	454.053	433.849
Percentil 50	720.157	551.624	497.002
Percentil 60	938.077	648.515	582.673
Percentil 70	1.252.581	742.542	681.488
Percentil 80	1.667.976	939.187	780.650
Percentil 90	2.712.320	1.403.590	915.691
Percentil 95	4.604.254	2.257.717	1.075.874
Percentil 97	6.218.161	2.549.982	1.195.458
Percentil 99	12.750.000	4.158.891	1.549.224

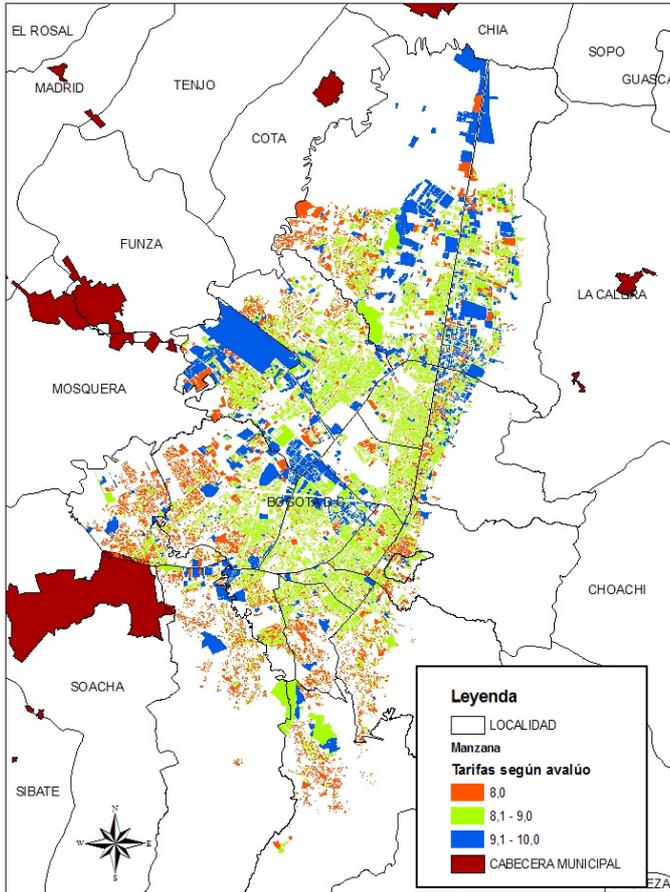
Una vez se conoce la distribución de tarifas según avalúo y valor metro cuadrado en los mapas a continuación se presenta la distribución tarifaria por manzana en la ciudad. En el mapa 11 se ilustra la distribución de tarifas según avalúo, se presenta la mediana por manzana, donde los diferentes rangos coinciden con los rangos de avalúo establecidos para la asignación tarifaria. En el mapa 12 se ilustra la distribución de las tarifas según el valor del metro cuadrado integrado mediana, al igual que en el caso anterior los rangos coinciden con los rangos de valor metro cuadrado establecidos para la asignación tarifaria. El mapa 13 se presenta la distribución en la ciudad de la tarifa resultante después de combinar los dos criterios de asignación tarifaria.

Como se puede observar en el sur y en la periferia en Bogotá se asignaría la tarifa más baja que es 8 por mil. En la zona noroccidente de la ciudad, en particular en las localidades de Usaquén, Chapinero y parte de Suba, se asignaría las tarifas más altas. Y en el centro de la ciudad la tarifa intermedia que es 9 por mil. Es evidente que se logra una mayor progresividad en el impuesto, en la medida que las tarifas más bajas se asignan en las zonas más deprimidas del Distrito, y las más altas en las zonas de mayor valor en los precios del suelo.

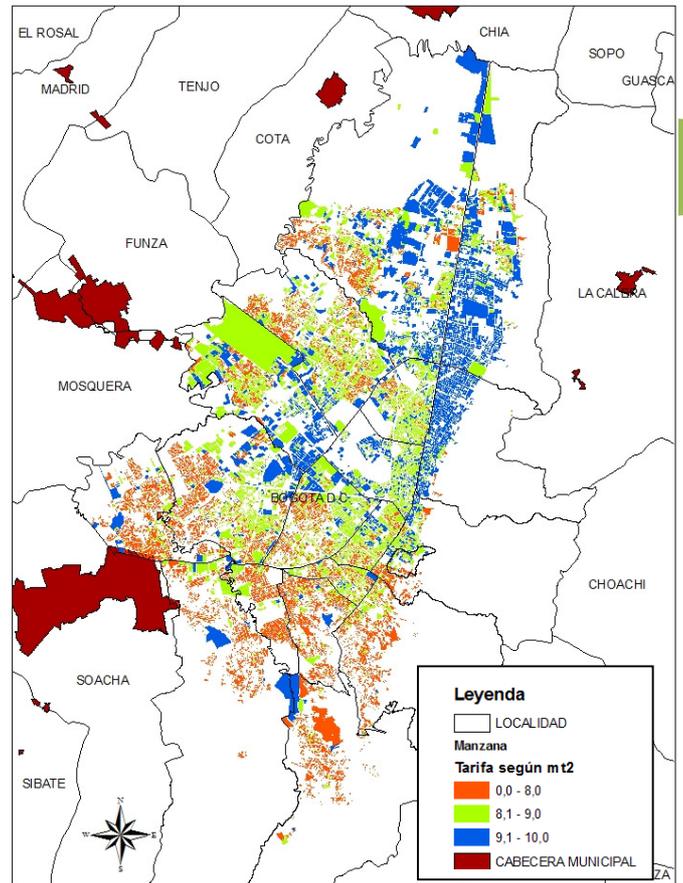




ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA



Mapa 11. Tarifa según avalúo



Mapa 12. Tarifa según valor del metro cuadrado



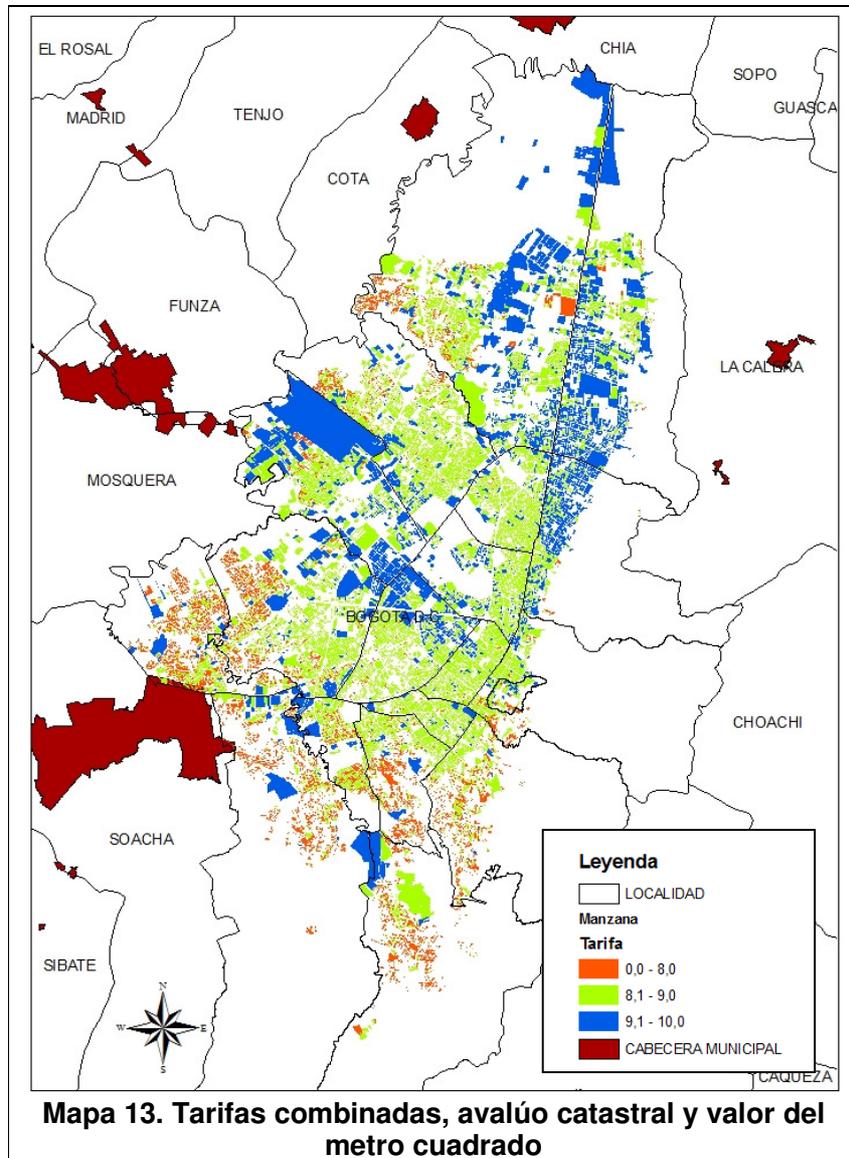
Certificado N° SC 6322 - 1



Sede Administrativa CAD Carrera 30 N° 25 – 90 | Sede Dirección Distrital de Impuestos: Av. Calle 17 N° 65 B – 95  
PBX 369 2700 - 338 5000 | [www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co) | Información: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA



**Mapa 13. Tarifas combinadas, avalúo catastral y valor del metro cuadrado**

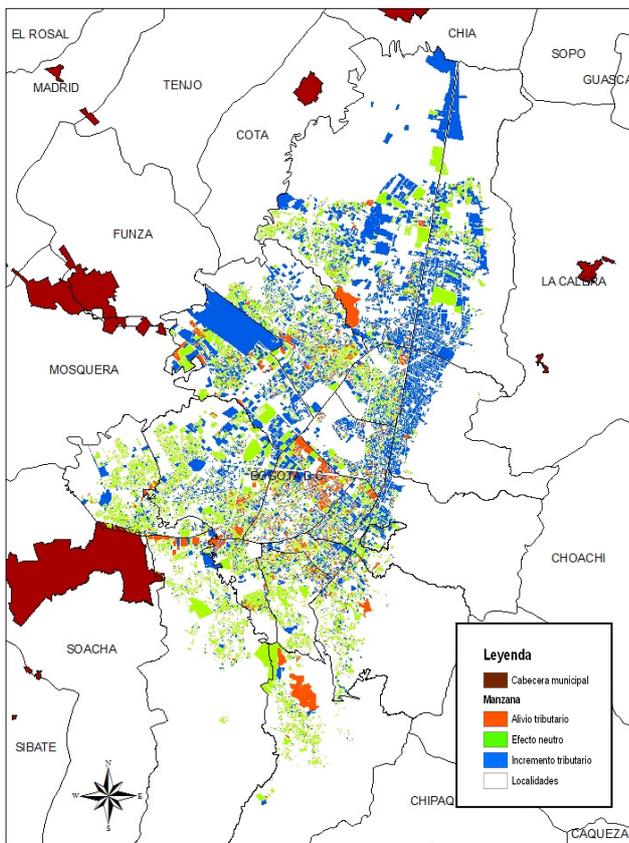
Igual que para el caso de los predios residenciales, en los mapas 9, y 10, se presenta la distribución por manzana de los indicadores diferencia en \$ y porcentaje de cambio antes y después de la modificación que se propone. Los datos corresponden a la mediana por manzana. Para el caso de la diferencia en pesos, se considera que se presenta un alivio tributario si la disminución del recaudo es mayor a \$10 mil (o mayor a 1% para el caso de la variación), un efecto neutral si la disminución es de de máximo \$9.999 o el aumento máximo de \$10 mil aumento (entre -0,99% y 1% de variación) y mayor carga tributaria para aumentos superiores a \$10 mil (variación superior a 1%).



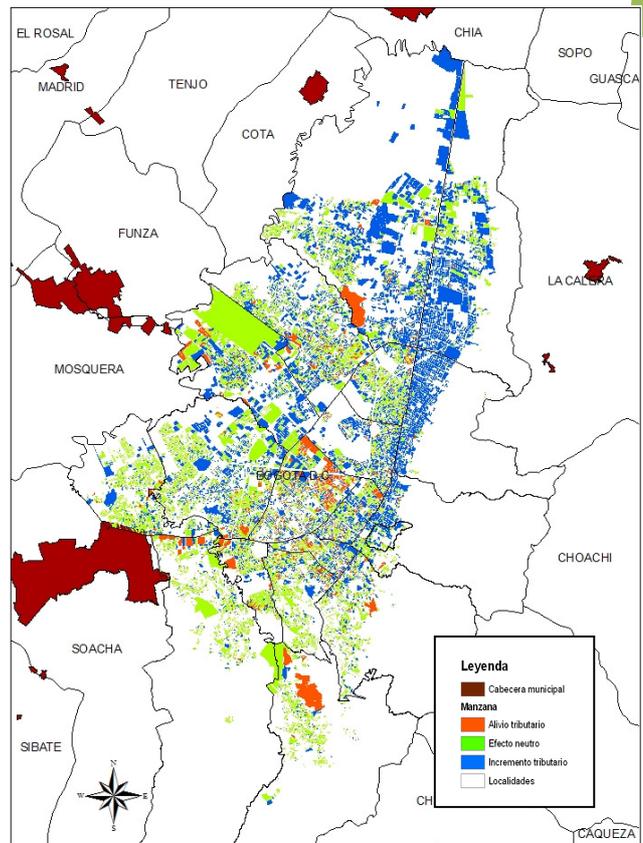


ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Como se puede observar en ambos mapas el incremento del impuesto para los predios de uso económico se presenta en las zonas de mayor avalúo y valor metro cuadrado ubicados en el noroccidente y nororiente de la ciudad. Y la caída del impuesto se da precisamente para los predios de menor avalúo y valor metro cuadrado ubicados en el sur y la periferia de la ciudad.



**Mapa 14. Diferencia en \$ en el recaudo con situación actual vs. propuesta con progresividad**



**Mapa 15. Cambio % en el recaudo según situación actual vs. propuesta con progresividad**





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

### 1.1.10.2. Efectos fiscales de la reforma

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 ni tampoco aumentarlo significativamente, 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 reforma del impuesto para el caso de los predios residenciales no se van a obtener mayores recursos para el Distrito, sí va haber una redistribución de la carga tributaria, lo que significa que para algunos predios se alivia la carga, para otros se mantiene y para otros se incrementa. Esto es así, porque la reforma busca precisamente mejorar la progresividad del impuesto. A continuación se muestra en cuadro en el se presenta en qué medida se verían afectados los predios por estrato para el caso de los predios residenciales y por categoría tarifaria actual para los predios no residenciales. El análisis se hace por estrato y destino hacendario teniendo en cuenta que estos criterios sirven de referencia para hacer el análisis del antes y después de la reforma.

Como se puede observar, en los estratos 1 a 3 se presenta un alivio considerable en el monto global del recaudo. En particular, en el estrato 1, al 50% de los predios disminuiría el impuesto con la modificación propuesta, en el estrato 2 habría una disminución al 20% de los predios, y en el estrato 3 al 70% de los predios. Por su parte, los predios a los que se les vería incrementado el impuesto coinciden con los estratos más altos. Se le incrementaría el impuesto al 80% de los predios de estrato 6, al 60% de los predios de estrato 5 y al 30% de los predios de estrato 4.

En lo que respecta los predios de uso comercial se presentaría un alivio en la carga tributaria en un monto agregado cerca de los \$1.300 y para los predios industriales el alivio sería de \$2.200 millones. Este alivio para los predios comerciales e industriales se compensaría con un incremento en la carga tributaria de los predios dotacionales privados.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 20. Impacto fiscal por la modernización del sistema en 2011**

Destino SHD	Variación del recaudo entre declaraciones sugeridas 2010 v.s. recaudo que mejora la progresividad del impuestos (millones de \$ de 2010)
Residencial estrato 0	12
Residencial estrato 1	(189)
Residencial estrato 2	(561)
Residencial estrato 3	(10,899)
Residencial estrato 4	1,830
Residencial estrato 5	7,110
Residencial estrato 6	12,197
<b>Subtotal residencial</b>	<b>9,500</b>
<b>Depósitos y parqueaderos</b>	<b>351</b>
Comercial	(1,278)
Industrial	(2,241)
Dotacionales privados	11,511
<b>Subtotal destinos económicos</b>	<b>7,992</b>
<b>Total predios que aplica reforma</b>	<b>17,843</b>





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 1.2. Simplificación de las obligaciones para pequeños contribuyentes del impuesto predial unificado estratos 1, 2 y 3

### Marco General

En 2002 la Administración Tributaria decidió establecer un Sistema Simplificado de Pago SSP para aquellos predios de estratos 1 y 2 residencial cuyo avalúo catastral fuera superior a \$6.000.000 (\$9.298.001, año 2010 actualizado) e igual e inferior a \$40.000.000 (valor año base 2002) es decir \$61.259.000 en 2010. Con estas medidas se redujeron sustancialmente los costos de administración y se facilitó el cumplimiento de las obligaciones para este segmento de población, dado que se entiende que estos predios dejan de pertenecer al sistema de liquidación privada con la carga de sanciones e intereses propia de este régimen; carga que puede resultar muy onerosa frente a la capacidad de pago de estos contribuyentes de la ciudad.

52

Desde entonces la Administración genera recibos de pagos para estos predios a una tasa preferencial del 2 por mil, tomando como base gravable el avalúo catastral vigente a primero de enero de cada año. Posteriormente, se han adicionado algunos cambios en el sentido de considerar que en estos predios pueden existir pequeños negocios que son fuente de ingresos familiares. Así para aquellos predios con destino mixto, residencial y comercial, con un área destinada al comercio no superior a los 30 metros se accede a los beneficios tributarios de la liquidación con el destino residencial y forman parte del SSP.

### Marco Jurídico

El decreto Ley 1421 establece en su artículo 12 como una de las atribuciones del Concejo de Bogotá, establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos. Esto define la competencia de Concejo igualmente para establecer sistemas y la tarifa aplicable conforme a reglas de determinación o parámetros como el propuesto. Adicionalmente se cumple con lo señalado en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, en el sentido implantar un sistema de facturación para la determinación del impuesto predial, preservando el derecho de defensa del contribuyente.

### Propuesta y Justificación

Son varios los motivos que animan la propuesta de ajustes al SSP. En primer lugar se busca consolidar un mejor servicio para los contribuyentes de los estratos 1, 2 y 3 vinculando soluciones de pago no bancarizados, como pueden ser las cajas en supermercados y otros puntos de fácil acceso en diversos puntos de la ciudad para estos contribuyentes, en un esquema claro de desconcentración del recaudo. Por otro lado, la ampliación de los beneficios al estrato 3 de facturación del impuesto permite reducir costos de transacción implícitos en formularios, desplazamientos y asesoría tributaria al momento de realizar la liquidación privada bajo el esquema actual. Reducción de los





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

costos de administración y control del tributo haciendo más eficiente la recaudación y el cobro de las obligaciones, eliminándose el proceso intermedio de fiscalización. Visto así se propone los siguientes ajustes:

Permitir que los predios de uso residencial de estratos 1, 2 y 3 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a ochenta millones de pesos (valor año base 2011) paguen el impuesto predial unificado mediante los recibos de pago liquidándose el impuesto con las tarifas generales, contenidas en el presente acuerdo que mejoran la progresividad y consideran la capacidad de pago, por lo cual la tarifa mínima se puede ver reducida del 2 por mil al 1.5 por mil dependiendo del valor de los predios. Así mismo se introduce una condición más objetiva para los usos mixtos de estos predios, vinculándolos al valor de la vivienda de interés social prioritario para que se liquiden con destino residencial. De esta forma cuando existan usos mixtos, residencial y comercial, se liquidara como residencial para las viviendas de interés prioritario, sin que se tenga en cuenta el área ocupada para el comercio, tal como se señalaba en el Acuerdo 185 de 2005.

53

### Impacto económico y fiscal

En 2009 tributaron mediante el SSP cerca de 411.312 predios de los estratos 1 y 2, concentrándose en el estrato 2 el 87% de los predios. Las estadísticas de cumplimiento, bajo este esquema, demuestran una cultura del pago bastante consolidada pues de los 460 mil recibos de pago emitidos en 2009 para el SSP el 90% realiza su pago en las fechas establecidas sin sanción.

La medida introducida beneficiará a cerca de 782.358 predios que hoy en día tributan con estrato 1, 2 y 3 y avalúo igual o inferior a \$80.000.000 (valor año 2011). La recaudación de este segmento llegó en 2009 a \$85.6 mil millones de pesos siendo el pago promedio de \$109.500. La participación sobre el recaudo total de 2009 apenas llega a un 10.7%, lo cual evidencia las ventajas de la facturación dado que se cumple con la función de universalización del tributo, en la medida en que todos contribuyen conforme a sus posibilidades, a un bajo costo para la ciudad. De esta forma con la propuesta se incorporarían al sistema más de 367.000 predios del estrato 3 que cumplen las condiciones señaladas para pertenecer al régimen; acercándose la Administración a dos de sus objetivos pilares: simplificar y ser más eficiente en el recaudo.

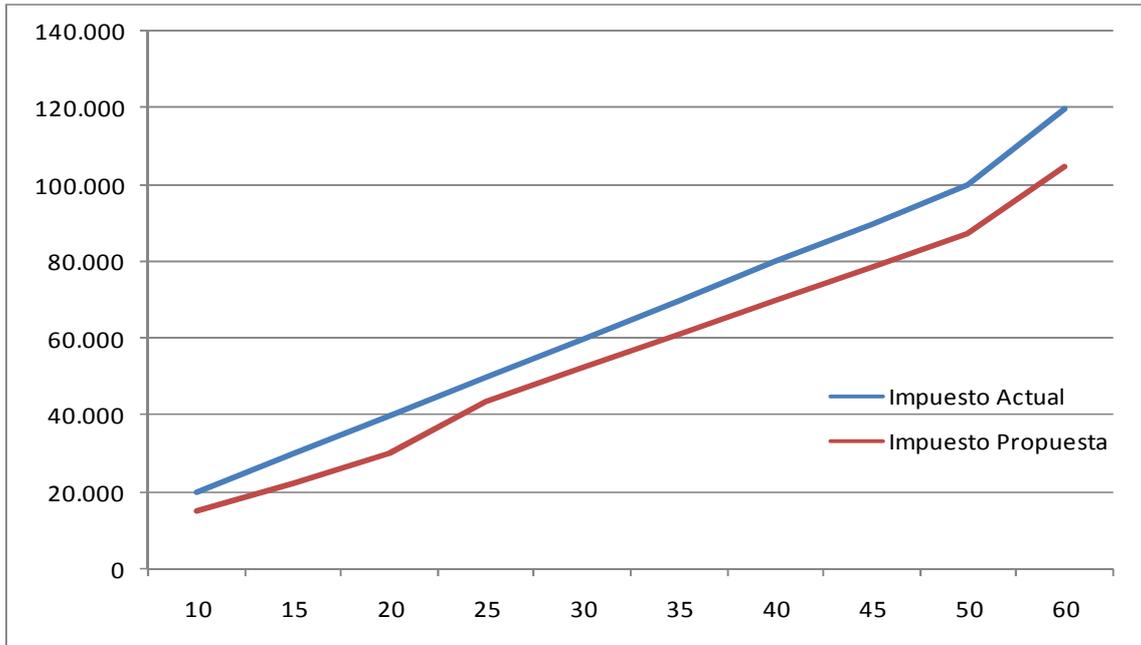
El efecto fiscal es neutro pues si bien puede bajar la tarifa actual para el SSP esta disminución se compensa con la redistribución de la carga tributaria al considerar la nueva estructura impositiva de los predios residenciales. La siguiente gráfica muestra como se alivia la carga tributaria en función del avalúo catastral y el valor del metro integral.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Gráfico 8. Redistribución de las cargas tributarias para predios residenciales de estratos 1 y 2 SSP. Simulación del valor del impuesto pagado por predio según rangos de avalúo catastral**



54

Cálculos - DDI

Por otra parte el ahorro en el impuesto se presenta por deciles donde claramente se ve el efecto de la progresividad para los predios 1, 2 y 3 con avalúo inferior a 80 millones (año 2011)

**Cuadro 21. Efectos en la distribución de la carga tributaria estratos 1, 2 y 3**

Percentil	Avalúo	Impuesto Actual	Impuesto con progresividad	Ahorro
10	20.277.000	41.000	25.706	15.295
20	24.955.000	51.000	37.267	13.733
30	29.038.000	61.000	47.026	13.974
40	32.934.000	75.000	54.488	20.512
50	36.516.000	98.000	61.590	36.410
60	40.845.000	129.000	70.402	58.598
70	45.923.000	175.000	162.520	12.480
80	52.641.000	222.000	188.561	33.439
90	61.965.000	294.000	231.547	62.453

Fuente: DDI -SHD





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

### 1.3. Modificación de los sujetos pasivos del impuesto predial unificado

Se elimina como sujeto pasivo al usufructuario, por no existir una ley que lo considere como tal, al incluirlo como sujeto pasivo se estaba vulnerando el principio de legalidad tributaria. En efecto tanto en la ley creadora del tributo (44 del 90), artículo 14, como en el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 155, se señalan como sujetos pasivos del mismo únicamente a los propietarios o poseedores de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de Bogotá.

55

### 1.4. Modificación de las exclusiones vigentes en el impuesto predial unificado

#### 1.4.1. Iglesias católicas y no católicas reconocidas por el Estado.

Se modifican las exclusiones otorgadas a favor de las iglesias católicas y no católicas, tomándolas conforme lo señalado en la Ley 20 de 1974, aprobatoria del Concordato con la Santa Sede, en la cual el beneficio tributario está dado sólo para los edificios de propiedad de la iglesia católica y destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales, los seminarios, las casas pastorales y sedes conciliares, extendiéndola a las demás iglesias reconocidas por el Estado Colombiano, conforme con lo expresado en la sentencia C-27 del 5 de febrero de 1993, proferida por la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Simón Rodríguez Rodríguez, la cual estudió la constitucionalidad de la Ley 20 de 1974 "Por la cual se aprueba El Concordato y Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973", que respecto del derecho tributario territorial, sostuvo lo siguiente:

"XXIV.

*"Artículo XXIV. Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales y los seminarios.*

*Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia, se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza".*

Se demanda que este artículo al establecer un privilegio fiscal para los edificios de las curias, las casas episcopales y los seminarios, vulnera el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Observa esta Corte:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Mucho se ha hablado del derecho de la igualdad enfocándolo desde el punto de vista, real, formal, político, filosófico, ideal y sustancial. La Corte ha sido pródiga al tratar este interesante tema y haciendo acopio de todo el esfuerzo mental de sus integrantes, ha habido hasta la fecha una cosecha grande sobre las diferentes teorías que se predicaban del derecho a la igualdad. Quizás escudriñando la voluntad del constituyente cuando dijo que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva..." en contraposición de la discriminación o marginamiento a que desafortunadamente se ven sometidas ciertas personas, por su condición económica, física o mental, esta Corte haya optado por buscar una fórmula filosófico - política que lleve a determinar una real y efectiva igualdad en todos los órdenes a los colombianos.

56

Esta situación ha llevado a afirmar que la igualdad se predica entre los iguales y la desigualdad entre las clases y personas desiguales.

De conformidad con el inciso primero del artículo 363 de la Constitución Nacional, el cual dispone que "el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad", se puede sostener que el régimen tributario aplicado a las personas en Colombia, no tiene que ser necesariamente idéntico. Además de tener en cuenta el criterio que tiene que ver con la potencia de acción constante y de creciente identidad y desarrollo, es decir, la eficiencia y la progresividad, difiere según juicios de equidad, como acontece en el caso de la iglesia católica, la cual en unión con el Estado y para justificar la exención tributaria a los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúriles y los seminarios, argumenta que esas propiedades han sido construidas y se conservan con aportes de los fieles, los mismos que tributan al Estado, por consiguiente, si hubiera impuestos por esos inmuebles los fieles tributarían más de una vez, una por su patrimonio y otra para cubrir el impuesto para sus templos y demás bienes referidos, lo que es contrario a la equidad.

Se debe anotar que el artículo comentado no dice exactamente de cuáles tributos quedan exentos los bienes inmuebles en él citados, lo que conduce a pensar que si se tratare de gravámenes de propiedad de los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias, no operaría el régimen de exención de que trata el artículo XXIV. Al tenor del artículo 294 de la Constitución Nacional, a través de una ley no se puede conceder este tipo de beneficios cuando los tributos corresponden a las entidades territoriales. Esta última norma en su parte pertinente dice: "La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales...".

Ha de estimarse que al lado de esta norma constitucional existe otra prevalente de la misma índole y que ha de aplicarse preferentemente, cual es la que consagra la libertad religiosa que otorga el derecho de los fieles de las distintas religiones a recibir los ministerios y ritos de ellas (art. 19 C.N.), lo cual se hará en los edificios dedicados al culto. Obsérvese también que mientras el artículo 294 se desenvuelve en un plano local, el 19 es de alcance nacional. La exención se extiende también a las distintas entidades y congregaciones destinadas también a fines de orden espiritual y pastoral. Estos





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

inmuebles en cuanto respecta a la Iglesia Católica tendrán derecho a la exención tributaria en los términos del artículo XXIV concordatario, mas con el propósito de mantener la igualdad entre los distintos credos religiosos, ha de entenderse extendido tal beneficio fiscal a estos últimos, siempre que reúnan los requisitos antes indicados.”

#### 1.4.2. Bienes de Uso Público

Se redefine la exclusión a los bienes de uso público consagrada en el literal d) del artículo 3º del Acuerdo 26 de 1998, en consonancia con la línea jurisprudencial de la jurisdicción contencioso administrativa, imperante en la actualidad, estableciendo que un predio queda afectado al uso público con el sólo señalamiento que se haga de él en los planos del proyecto general de urbanización.

Para profundizar en el tema ver sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca con radicado 200700103-01 del 26 de marzo de 2009, del Consejo de Estado con radicación 01-16218 del 6 de octubre de 2009.

### 1.5. Ampliación de las exclusiones en el impuesto predial unificado

#### 1.5.1. Exclusión para predios declarados en alto riesgo no mitigable

Para los predios declarados en alto riesgo no mitigable por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Lo anterior obedece a que según los estudios realizados por diversas entidades públicas y privadas, Bogotá registra preocupantes niveles de riesgo, especialmente por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que colocan a la ciudad en altos niveles de riesgo que deben ser atendidos por la Administración Pública Distrital mediante acciones preventivas y acciones de atención en caso de un evento catastrófico.

Se ha dicho en múltiples ocasiones que Bogotá no está preparada para asumir dichos riesgos, ya que no se cuenta con un sistema adecuado y eficaz que contemple suficiente número de bomberos, ambulancias, sistemas de comunicación, centros de emergencias, etc. Como existen diversos niveles de riesgo, las medidas de prevención y atención son diferentes; en el caso de la remoción en masa o de las inundaciones, cuando el nivel de riesgo es medio o bajo, éste se puede eliminar a través de obras de mitigación, pero cuando el riesgo es alto y no se puede mitigar, lo que procede es la reubicación de las personas con el objeto de proteger sus vidas. Se considera que hay un riesgo no mitigable cuando un evento de remoción en masa o inundación puede ocasionar pérdidas físicas y no es posible realizar obras de recuperación o éstas no son viables económica y socialmente.

Desafortunadamente las diversas administraciones no han asumido los compromisos que demanda una situación tan dramática que pone en peligro la vida de las personas ya que





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

las obras de mitigación o no se hacen o se demoran; y las metas de los programas de reubicación o reasentamiento de las familias son muy limitadas.

Según diagnósticos adelantados en la ciudad de Bogotá por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DEPAE y la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá, "se han detectado 4.200 familias en condiciones de alto riesgo por remoción en masa y 10.000 más que deben ser reasentadas por riesgo de inundación en zonas de preservación de rondas de cuerpos de agua (Alcaldía Mayor cuadernos del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá).

58

La situación de algunas familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable resulta más dramática por la zozobra que afrontan ante eventuales embargos dadas las precarias condiciones económicas de las familias que les impide cumplir con el pago de los créditos que adquirieron en el pasado para la compra de las viviendas.

Ante la situación descrita y teniendo en cuenta que uno de los deberes del estado es garantizar la vida de las personas, la vivienda digna, la protección de los niños y de la familia, como se establece en la Carta Magna, se incluye la exclusión de la declaración y pago del impuesto predial a los propietarios o poseedores de las viviendas en las zonas de alto riesgo no mitigable.

### 1.5.2. Predios del Distrito Capital entregados en fiducia mercantil

Los predios que siendo propiedad del Distrito Capital, entendido como tal la Administración Central, la Alcaldía Mayor, los Fondos de Desarrollo Local, las Secretarías, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y las Empresas Sociales del Estado del Orden Distrital, sean entregados en fiducia mercantil.

Se extiende la no sujeción prevista en los artículos 1º del Acuerdo 16 de 1999 y 26 del Acuerdo 65 de 2002, a favor de las Universidades de propiedad del Distrito Capital. La razón de ser estas dos últimas exclusiones, obedece a la confusión que en la práctica se presenta entre el sujeto activo y pasivo del impuesto predial unificado, toda vez que el pago del mismo debe efectuarse con los recursos del Distrito Capital.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 2. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO. MODELO DE ESTIMACIONES OBJETIVAS, REDUCCIÓN DE PAGOS Y MAYOR EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

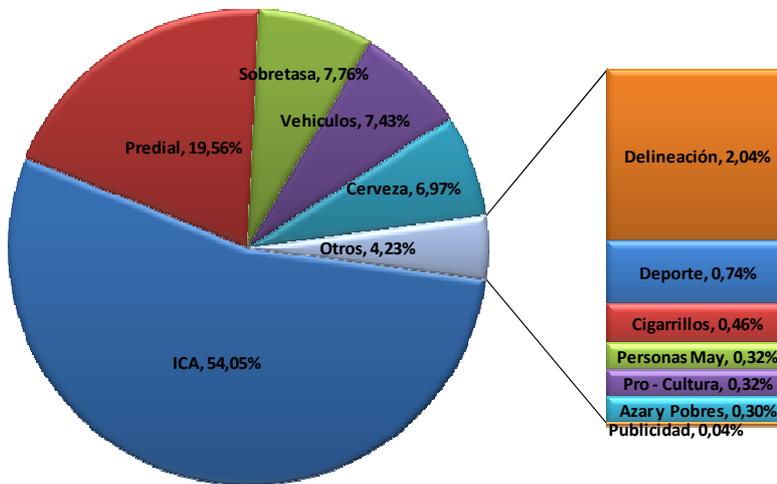
### Marco General

El Distrito Capital tiene a su cargo 16 tributos, de los cuales 13 son administrados por la Dirección Distrital de Impuestos que en la vigencia fiscal 2009 generaron 3,87 billones de pesos, el 93.56% del total de ingresos corrientes del distrito. Dentro de la distribución de la carga impositiva la mayor proporción se originó en el gravamen de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros que representó el 54.05% seguido por el impuesto predial con 19.56%, la sobretasa a la gasolina con 7.76%, el impuesto de vehículos automotores, al consumo de cerveza y delineación urbana con 7.43, 6.97, 2.04% respectivamente.

59

Los otros impuestos con los que cuenta el distrito sumaron el 2.19% del total de los ingresos tributarios en 2009; a su vez, pequeños gravámenes entre los que se encuentran: las estampillas pro cultura y personas mayores y el impuesto de publicidad exterior visual, agregados, solo cubren el 0.68% de los ingresos del año pasado; \$26,42 mil millones.

**Gráfico 9. Distribución de los Ingresos Tributarios del Distrito A Diciembre 31 de 2009**



Fuente: Tesorería Distrital





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Aún cuando el país ha tenido mejoras en los procesos impositivos mediante la aplicación de la ley 1111 del 27 de diciembre de 2006 “Por la Cual se Modifica el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados Por la Dirección Distrital de Impuestos y Aduanas Nacionales”, Bogotá también debe hacer esfuerzos que lleven a la modernización del sistema fiscal, con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad, no solo frente a otras ciudades del país sino también de otros países; con resultados positivos en la calidad de vida de los habitantes.

60

El posicionamiento de Bogotá como mayor centro económico del país es el pilar del desarrollo de la ciudad, lo que genera mayores y mejores oportunidades laborales que, en general, conllevan a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. El Ranking de Mejores Ciudades para Hacer Negocios en América Latina 2008, realizado por la revista América Economía, posiciona a la capital colombiana como la octava ciudad más atractiva del subcontinente, subiendo del puesto 11, registrado en 2007<sup>17</sup>.

Sin embargo, en este estudio no se tiene en cuenta la variable de pago de impuestos, sino otras como por ejemplo el estándar de calidad de vida, que en la ciudad está asociado directamente a la percepción sobre las condiciones de seguridad, al menor nivel de conectividad digital que en otras ciudades comparadas y por el menor potencial innovador.

En general, “en los últimos años Bogotá ha ganado reconocimiento nacional e internacionalmente por el esfuerzo y trabajo realizados, tanto por el sector público como el privado, en el tema de planeación estratégica de largo plazo. En América Latina ha logrado posicionar el modelo de cooperación público-privada como uno de los más exitosos, siendo reconocido como buena práctica”<sup>18</sup>

Sin embargo, entre las conclusiones más importantes de este estudio esta la necesidad de continuar haciendo esfuerzos para la mejorar el posicionamiento de la ciudad. En la competencia mundial muchas ciudades están buscando estrategias para ofrecerse como la mejor opción para hacer negocios y Bogotá debe estar a la cabeza de estos esfuerzos.

Por otra parte, el Proyecto “Doing Bussines” del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, que tiene como objetivo principal medir la reglamentación empresarial y su aplicación a través de 183 economías y ciudades seleccionadas en el nivel subnacional y regional, no es tan benevolente con el caso Colombia, y menos aún con el posicionamiento en cuestiones tributarias de la ciudad. Este año el país está ubicado en la posición 49, 12 puestos por encima del reporte de 2009, sin embargo en materia tributaria no nos fue tan bien, ocupamos el puesto 115 de 183 países estudiados, con 20 pagos en el año que toman 208 horas cumplir.

<sup>17</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de Competitividad No. 10. Mejores Ciudades Para Hacer Negocios en América Latina 2008. Programas Cívicos y Sociales, Junio de 2008.

<sup>18</sup> Ídem





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En cuanto a la comparación dentro del país Bogotá ocupó el puesto 19 entre las 21 ciudades estudiadas en materia tributaria; la facilidad para pagar impuestos según este estudio esta medido por un promedio simple de la clasificación de cada ciudad en el número de pagos, el tiempo y la tasa de impuesto total. En Bogotá se deben presentar 20 pagos al año apenas por debajo del promedio del país (20.3) y por debajo del encontrado en los países de América Latina de 33 pagos, que toman un tiempo de 208 horas, con una tasa total de impuestos de 78.7% de las ganancias brutas, muy por encima de la nacional que es 71.2%<sup>19</sup>.

61

El Señor Javier Gamboa Benavides, vicepresidente ejecutivo del Consejo Privado de Competitividad en el foro auspiciado por la Cámara de Comercio de Bogotá: “Avances y Retos de Bogotá como ciudad para hacer negocios en América Latina”, muestra las principales barreras para hacer negocios en la ciudad, entre ellas se encuentra la compleja regulación tributaria, en donde las tasas de los impuestos no son el problema, sino la estructura que es muy engorrosa.

En el informe “Doing Business 2008”<sup>20</sup> se resalta que: “Los países con mayores pagos tienen menores negocios formales per capital y menores tasas de creación de negocios. ... Los países que hacen más fácil el pago de impuestos y contribuciones también tienen un índice más alto de participación de la mano de obra y tasas de desempleo más bajos, entre mujeres. La razón es simple: un sistema fiscal complicado lastima desproporcionadamente a las empresas más pequeñas, especialmente en el sector de los servicios y es allí donde trabajan la mayoría de las mujeres. En Colombia donde las mujeres doblan a los hombres en el número de desempleados, los negocios pequeños tienen que pagar 82.4% de los beneficios comerciales, hacer 69 pagos de impuestos al año y gastan 47 días completando todos los requerimientos impositivos”

En este sentido el informe “Doing Business 2009”<sup>21</sup> expresa que las firmas en el 90% de los países cubiertos por las Encuestas Empresariales del Banco Mundial encuentran la administración tributaria y los pagos de impuestos entre los 5 mayores obstáculos en la realización de negocios. La multiplicidad de impuestos aumenta los trámites burocráticos, esto se ve reflejado en un mayor costo tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria. Es por esto que en general, las reformas realizadas a los sistemas fiscales deberían estar encaminadas en 4 direcciones:

- Pagos digitales
- Fusión de impuestos
- Simplificación de la administración tributaria
- Reducir las imposiciones fiscales y aumentar la base gravable

<sup>19</sup> Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Doing Business en Colombia 2010.

<sup>20</sup> Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Doing Business 2008.

<sup>21</sup> Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Doing Business 2009.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así las cosas, la Administración presenta las siguientes propuestas en pro de mejorar el sistema tributario haciéndolo más simple, reduciendo los costos de transacción para los empresarios bogotanos y mejorando la eficiencia de los procesos.

## 2.1 Eliminación del impuesto de publicidad exterior

Se propone la eliminación del impuesto de publicidad exterior por considerar que la Administración puede regular el tema del espacio público a través de los parámetros que fije la autoridad ambiental y el impuesto complementario de avisos y tableros contempla ya una carga de las empresas. El promedio de recaudo en los últimos años del impuesto fue de \$1.500 millones de pesos, recaudándose en el 2010 \$1.646 millones es decir el 0.0425% de los ingresos. Este recaudo se compensa con las medidas de simplificación en la declaración y pago del impuesto de industria y comercio y predial unificado con la facturación que significa ahorros para el Distrito Capital en mayor eficiencia Administrativa en especial en procesos de fiscalización.

62

## 2.2 Nuevo esquema de declaración y pago para pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio, basado en parámetros objetivos.

El impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital grava las actividades industriales, comerciales y de servicios que se realicen en dicha jurisdicción. En la actualidad existen dos regímenes para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones: régimen común y simplificado. Para pertenecer al régimen simplificado los contribuyentes del impuesto deben cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:

- Que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a \$95.092.000 (valor año base 2009 igual a 4.000 UVT).
- Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a \$78.418.000 (valor año base 2009 igual a 3.300 UVT).
- Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año no supere la suma de \$106.934.000 (valor año base 2009 igual a 4.500 UVT).
- Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.
- Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.
- Que no sean usuarios aduaneros.

De cumplirse con los anteriores requisitos los contribuyentes declaran y pagan el impuesto anualmente.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En 2009 el 9.2% de los contribuyentes presentaron declaración anual por el régimen simplificado. Sin embargo, dentro del régimen común existen contribuyentes con condiciones especiales, en razón a sus ingresos, que hoy tienen que tributar 6 veces al año resultando alto el costo de cumplimiento y administrativo para este segmento de la población. Por la anterior se requiere establecer un régimen especial para estos contribuyentes que simplifique, reduzca costos de transacción y permita una mayor eficiencia. Muchos países han establecido regímenes especiales con base en parámetros objetivos que facilitan el cumplimiento de los deberes de los contribuyentes e incluso promueven la formalización de los mismos. En esa vía se presenta el siguiente esquema para los pequeños contribuyentes del régimen simplificado y común.

63

### 2.2.1 Marco Jurídico.

El Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154, numeral 5º, faculta al Concejo de Bogotá para establecer presunciones de ingresos mensuales netos, para determinadas actividades. La norma literalmente señala:

*“(...) **ARTICULO 154. Industria y comercio.** A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:*

*(...) 5ª Su base gravable estará conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. **Con base en estudios y factores objetivos, el concejo podrá establecer presunciones de ingresos mensuales netos para determinadas actividades.** La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él. (...)” (Se resalta).*

### 2.2.2 Propuesta y Justificación

Se propone un régimen de pequeños contribuyentes para el impuesto de industria y comercio por parámetros objetivos.

Esta propuesta de implantación de un sistema de tributación especial para los actuales contribuyentes del régimen simplificado y los pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio tiene varios objetivos. Por una parte, a) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, b) promover la formalización de contribuyentes potenciales que actualmente se encuentran por fuera de los sistemas de información administrativos, c) permitir un mejor conocimiento de los contribuyentes de éste tributo y d) generar a los mismos un mayor grado de conciencia tributaria y de pertenencia a la Ciudad. Por la otra parte, se busca simplificarle a la administración tributaria el control de los pequeños





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

contribuyentes, que poco aportan a la recaudación, de manera que pueda concentrar sus esfuerzos de fiscalización y cobro a los medianos y grandes contribuyentes.

Algunos estudios sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias muestran que, para los impuestos nacionales, la tasa de evasión ha venido disminuyendo. No obstante lo anterior, la misma aun está en niveles relativamente altos. En el caso del impuesto sobre la renta, pasó de cerca del 36%, en el 2002, al 30% en el 2007. En el IVA, también disminuyó del 24% al 21%, para el mismo período. En el caso de los impuestos distritales, los niveles de evasión para el año 2004 estuvieron cercanos al 18% para el Impuesto de industria y comercio.

64

De otra parte, la informalidad es otro fenómeno que tiene un impacto directo sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Un indicador que ilustra su magnitud es el registrado por el DANE en el 2007, según el cual, la informalidad laboral alcanzó niveles del 57% para las trece principales ciudades. En el caso de los empresarios la informalidad surge, entre otros elementos, por el análisis costo-beneficio que realizan entre el ahorro de evadir los tributos y los costos de cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias, frente a los costos que le puede implicar las posibilidades de crédito, el acceso a los servicios gubernamentales y el costo por el riesgo de ser descubierto. Al efectuar esta evaluación, muchos empresarios deciden aprovechar las ventajas que le reporta la informalidad, donde también tienen en cuenta que, frente a los contribuyentes cumplidos, esto les permite tener precios más bajos por los menores costos e impuestos en que incurre y que de paso les permite aprovechar una competencia desleal.

Una queja reiterada de los pequeños empresarios es el costo en que incurren para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El Estatuto Tributario Distrital, efectivamente, incluye una serie de obligaciones, no solo sustanciales sino procedimentales, entre las que se incluyen: inscripción en el RIT, presentar declaraciones, elaborar soportes, efectuar retenciones, llevar contabilidad, conservar información, expedir facturas y proveer información exógena. Pero el costo de estas obligaciones también van más allá, en la medida en que, para poder realizar todo ello es preciso, en muchos casos, contar con profesionales expertos en impuestos y asumir los costos de transacción frente a la administración tributaria en tiempo y dinero. Adicionalmente, si se incurre en error en el cumplimiento de cualquiera de estas obligaciones, se puede entrar en procesos frente a ella lo que genera un nuevo desgaste operacional y financiero.

Pero si la normatividad vigente impone múltiples obligaciones a los contribuyentes otro tanto hace con la administración tributaria. Desde la perspectiva de la administración los sistemas tributarios también tienen un gran reto pues deben recaudar, liquidar, controlar y proveer servicios para un conjunto complejo de impuestos y frente a un heterogéneo universo de contribuyentes.

Es un hecho que siguiendo la distribución de la propiedad y la renta, un pequeño número de contribuyentes provee un alto volumen de recaudos a la Ciudad. Esta relación inversa entre número de contribuyentes y recaudo tiene una consideración adicional, y es que





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

existe un amplio grupo de contribuyentes de bajos recursos que generan una gran carga administrativa para su gerencia y control. No es raro encontrar que en muchos casos es prácticamente ineficiente el recaudo y control para un grupo de pequeños contribuyentes pues su aporte, en algunos casos, no cubre los costos en que se incurre para su atención. Pero el hecho de que en algunos casos las contribuciones sean relativamente bajas no significa que tales ciudadanos deban ser ajenos al Sistema y menos excluidos del mismo. Por el contrario, las administraciones tributarias han decidido adoptar sistemas que permitan su incorporación.

65

### 2.2.3 Modelos de regímenes simplificados

En este sentido, desde hace varias décadas, diferentes países emprendieron el desarrollo de sistemas de tributación tratando de atender a sus contribuyentes de acuerdo con la definición de categorías. En varios casos se han desarrollado administraciones y programas para los grandes contribuyentes y a veces, de manera complementaria, se han diseñado sistemas simplificados para los pequeños. Son diversas las experiencias como diversos son los impuestos y los objetivos y las prioridades presentes en cada uno.

A título de ejemplo, puede citarse el monotributo argentino, el cual recoge en un sólo sistema la tributación del impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias y la seguridad social, para las personas físicas, excluyendo a las sociedades. Este régimen simplifica las obligaciones para los contribuyentes, y determina el impuesto a pagar por parte de la administración tributaria a partir de elementos que permiten una estimación objetiva de la renta y el impuesto.

Otro ejemplo muy interesante es el sistema tributario municipal español. El mismo corresponde al denominado Impuesto a las Actividades Económicas –IAE–. Este tributo recae sobre las personas físicas, jurídicas y entidades sin personería jurídica. Grava el ejercicio de toda clase de actividades económicas empresariales, profesionales o artísticas. El Impuesto cobija la capacidad económica y los beneficios presuntos que se estima pueden derivarse del desempeño de una actividad económica. Se tiene en cuenta la renta virtual, con independencia inclusive de si se genera o no beneficio. El valor del impuesto o “cuota”, se calcula a través de la aplicación de la cuantía básica, más la superficie del local, el coeficiente de ponderación general, y el coeficiente de ponderación del local. Para cuantificar la obligación se tienen en cuenta diferentes elementos, cuyo peso o uso varía dependiendo de la actividad de que se trate, y entre ellos se encuentran: potencia instalada, número de obreros, población inscrita en el padrón municipal, aforo de asistentes y tamaño del local.

### 2.2.4 Análisis jurídico

La definición de un régimen simplificado de pequeños contribuyentes por parámetros objetivos para el impuesto de industria y comercio requirió la valoración previa de las normas constitucionales y legales necesarias para su implementación. Básicamente, se





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

analizó la competencia del Distrito Capital en materia tributaria para la creación de un régimen de este tipo, así como, el marco normativo en el que se desarrollaría.

Las principales conclusiones a las que arribó en el estudio fueron que el Concejo de Bogotá está facultado legalmente para establecer presunciones mensuales de ingresos con base en factores objetivos, según lo señalado por artículo 154, numeral 5 del decreto-ley 1421 de 1993, y que el Distrito goza de una autonomía normativa relativa en materia de procedimiento tributario, “conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos” que administra, al tenor del artículo 162 del mismo estatuto.

66

## 2.2.5 Los Estudios Económicos y tributarios que sustentan la propuesta

A partir del análisis anterior la Administración Tributaria emprendió el estudio que permitiera identificar las bases para el establecimiento de un régimen sencillo para los contribuyentes del régimen simplificado y los pequeños contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio.

El estudio fue realizado por Centro de Investigaciones la Universidad Nacional –CID– y tenía por objeto: a) diseñar un modelo para cuantificar económicamente el hecho imponible del Impuesto de Industria y Comercio de manera simplificada y objetiva, b) simplificar la liquidación y pago a un conjunto de contribuyentes, c) facilitar el control y reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones y e) incorporar a contribuyentes que se encontraban en la economía informal.

El modelo desarrollado para efectos analíticos, contempló una ciudad que se compone de distritos centrales de negocios DCN, en el que cada uno de ellos se constituye en un segmento de mercado. Así mismo, se parte de que en la ciudad existen unos empresarios que para producir utilizan como factores la tierra, el trabajo y el capital.

La relación capital-trabajo de las firmas determina la cantidad demandada de suelo. Esta demanda la puede hacer en o por fuera del distrito central de negocios, pero la preferencia es hacia el DCN porque allí se beneficia de economías externas. El empresario tiene que pagar para acceder al distrito y ese costo se refleja en la renta diferencial del suelo. Es decir, la renta de un sitio cualquiera recoge en sí misma la valoración que los agentes económicos dan a la localización, las externalidades, la capitalización del suelo y los costos de transporte. Todo aquel que pague esa renta es porque estima que el ingreso que obtendrá en ese sitio le permitirá pagar los costos factoriales.

Los empresarios que no puedan pagar el sitio más costoso se ubicarán en las áreas periféricas y su nivel de ingreso disminuirá con la distancia al DCN, lo que indica que la densidad de demanda se reduce de manera progresiva.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

De cara al indicador objetivo esta lógica muestra que el área del negocio esta relacionada con la mano de obra y capital utilizado, y que el canon de arrendamiento hace lo propio con el nivel de ingreso del empresario. Por ello, el CID le sugiere a la Dirección Distrital de Impuestos (DDI) que los candidatos a indicadores son el área del negocio, su ubicación, la renta del suelo y la cantidad de mano de obra utilizada.

## 2.2.6 El régimen propuesto

Como se señaló, el régimen que se propone tiene como fundamento el artículo 154, numeral 5, del decreto-ley 1421 de 1993, que faculta al Concejo de Bogotá para establecer presunciones de ingresos mensuales netos con base en estudios y factores objetivos. Así, dicho régimen para Pequeños Contribuyentes del ICA tiene como base la presunción de ingresos referida en el estudio del Centro de Investigaciones la Universidad Nacional –CID– es decir, el costo de renta del suelo y el número de trabajadores a cargo del empresario. Las normas propuestas establecen: a) qué debe entenderse por pequeño contribuyente, b) la forma de liquidar el tributo y c) las obligaciones a cargo de dichos contribuyentes. Se plantea que el régimen entre en fases para poder evaluar su efectividad. En la primera etapa el régimen se establece para contribuyentes que realicen actividades de comercio.

67

## 2.2.7 impacto Fiscal Parámetros Objetivos para Pequeños contribuyentes del Sector Comercio

En el impuesto de industria y comercio durante el 2009 presentaron declaración 172.634 contribuyentes en el Distrito Capital de los cuales 40.965 lo hicieron por actividades de comercio, es decir tan solo el 23,6%, cifra significativamente inferior a la realidad económica encontrada por los censos locales realizados en Engativá y Kennedy<sup>22</sup> donde de las unidades productivas activas el comercio es la actividad económica predominante en las dos localidades con el 58% de participación, seguida por servicios 30.3% y un pequeño remanente de actividad industrial 11.7%.

**Cuadro 22. Unidades Censadas en Engativá y Kennedy**

Unidades Activas	Productivas		Total	Part. %
	Kennedy	Engativá		
Comercio	16.744	12.161	28.905	58,0%
Servicios	7.523	7.543	15.066	30,3%
Industria	3.285	2.530	5.815	11,7%
Agrícola	4	4	8	0,0%
<b>Total</b>	<b>27.556</b>	<b>22.238</b>	<b>49.794</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Censos empresariales  
Cálculos: SHD / DDI

<sup>22</sup> Censos locales terminados en 2010





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Con estas cifras se muestra como los comerciantes han dejado de declarar el impuesto de industria y comercio<sup>23</sup>, que no necesariamente se explica por el tratamiento al régimen simplificado con menos de 80 SMMLV.

Tomando como referente el sector comercio para aplicar la presunción de ingresos por parámetros objetivos y con el propósito de contrarrestar el enanismo fiscal, se fijan los siguientes criterios de exclusión:

- ✓ Durante el año gravable no haber obtenido ingresos gravados por industria y comercio por un valor mayor a 1.100 SMMLV (566.500.000 Año base 2010)
- ✓ No tener operaciones a nivel nacional (operación comercial solo en el Distrito Capital)
- ✓ No tener más de un Establecimiento de Comercio
- ✓ No ser operador Aduanero
- ✓ No operar por cuenta de terceros
- ✓ No contar con más de 5 trabajadores
- ✓ No superar el rango de renta del suelo definidos en las matrices de ingresos imponibles.

La matriz de ingreso imponible para comercio para 2010 por las variables de renta del suelo y número de trabajadores se muestra a continuación.

**Cuadro 23. Matriz de Ingreso Imponible 2010 según parámetros Sector Comercio**

Rango anual de renta del suelo		Número de Trabajadores y/o Prestadores de Servicios				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
5.009.220	9.134.460	115.212.060	149.687.280	184.162.500	220.405.680	262.247.400
9.134.460	12.965.040	179.153.280	210.681.900	242.505.180	278.453.700	331.787.160
12.965.040	16.795.620	243.094.500	271.676.520	300.553.200	336.501.720	401.621.580
16.795.620	20.920.860	307.035.720	332.671.140	358.601.220	394.844.400	471.456.000
20.920.860	24.751.440	370.976.940	393.960.420	416.943.900	452.892.420	541.290.420

**Cuadro 24. Matriz de Ingreso Imponible 2010 según parámetros Sector Comercio UVT**

Rango anual de renta del suelo		Número de Trabajadores y/o Prestadores de Servicios				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
204	372	4.692	6.096	7.500	8.976	10.680
372	528	7.296	8.580	9.876	11.340	13.512
528	684	9.900	11.064	12.240	13.704	16.356
684	852	12.504	13.548	14.604	16.080	19.200
852	1.008	15.108	16.044	16.980	18.444	22.044

<sup>23</sup> El Acuerdo 65 dispone que los contribuyentes del régimen simplificado con menos de 80 SMMLV durante el año gravable no presentan declaración y su impuesto es equivalente a las sumas retenidas. En la práctica general no se retiene en la medida que el ciudadano del común como consumidor final no opera como agente de retención.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

La matriz de impuesto con una tarifa del 6 por mil, que sustenta el recaudo de \$18.913 millones que pagan actualmente la población declarante que puede acceder al régimen objetivo se muestra en la siguiente tabla.

**Cuadro 25. Matriz de Impuesto a Pagar 2010 según parámetros Sector Comercio**

Rango anual de renta del suelo		Número de Trabajadores y/o Prestadores de Servicios				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
5.009.220	9.134.460	691.272	898.124	1.104.975	1.322.434	1.573.484
9.134.460	12.965.040	1.074.920	1.264.091	1.455.031	1.670.722	1.990.723
12.965.040	16.795.620	1.458.567	1.630.059	1.803.319	2.019.010	2.409.729
16.795.620	20.920.860	1.842.214	1.996.027	2.151.607	2.369.066	2.828.736
20.920.860	24.751.440	2.225.862	2.363.763	2.501.663	2.717.355	3.247.743

69

**Cuadro 26. Matriz de Impuesto a Pagar 2010 según parámetros Sector Comercio UVT**

Rango anual de renta del suelo		Número de Trabajadores y/o Prestadores de Servicios				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
204	372	28,15	36,58	45,00	53,86	64,08
372	528	43,78	51,48	59,26	68,04	81,07
528	684	59,40	66,38	73,44	82,22	98,14
684	852	75,02	81,29	87,62	96,48	115,20
852	1.008	90,65	96,26	101,88	110,66	132,26

Con estas matrices de ingreso imponible<sup>24</sup>, el recaudo esperado en un escenario conservador<sup>25</sup> es de \$20.154 millones no siendo necesario con este modelo generar fuentes sustitutas.

En términos de eficiencia tributaria tanto los contribuyentes como la Dirección Distrital de Impuestos se verían beneficiados con esta medida.

Por el lado de la Administración los beneficios se traducen en una disminución de los recursos utilizados para la gestión de los tributos eliminados, aumento del control a los contribuyentes y focalización de las áreas de fiscalización y cobro en el control de los tributos.

<sup>25</sup> Bajo la tesis que los contribuyentes declaren por el rango más bajo





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 2.3 Simplificación en la presentación de la declaración y pago para los contribuyentes del régimen común del impuesto de industria y comercio

Como se mencionó anteriormente en 2009 se recaudó por concepto del impuesto de industria y comercio \$1.68 billones, sin incluir retenciones, con un total de 172.634 contribuyentes del tributo, de los cuales las 500 empresas más grandes aportaron el 57.4% del total y el 84.5% de los contribuyentes, que son los más pequeños del régimen común e incluyen todo el régimen simplificado aportaron el 4% del tributo.

70

Así, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá considera que es necesario tomar medidas que se encaminen a la simplificación del sistema para los cerca de 150 mil contribuyentes que pertenecen al régimen común y representaron el 13% del total del recaudo en 2009; sin que por ello se vea afectado el flujo de caja del Distrito Capital, que permite el desarrollo de los programas contenidos en el Plan de Desarrollo 2008 - 2012 Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor.

La necesidad de la Administración Distrital de hacer más eficiente el recaudo de los tributos, tanto para los obligados como para la Administración Tributaria disminuyendo los costos de las empresas mediante la menor cantidad de horas empleadas en la preparación de las declaraciones y disminuyendo los altos riesgos de sanciones por inexactitud para el primer caso; así como evitando el desgaste administrativo en los procesos de fiscalización y cobro que la Administración emprende. En 2009 se realizaron 955.940 declaraciones por concepto del impuesto de Industria y Comercio; de las cuales 15.702 son del régimen simplificado y 940.238 al régimen común del tributo, así como cerca de 285 mil documentos por concepto de retenciones.

Respondiendo a diversos estudios realizados por diferentes entidades en los que se contempla la necesidad de disminuir el número de pagos anuales reduciendo el tiempo y el esfuerzo necesario para el cumplimiento de las obligaciones tributarias se plantea que los grandes contribuyentes, definidos mediante resolución anual sigan tributando bimestralmente mientras que para el resto de contribuyentes del régimen común estos cumplan con su obligación mediante una declaración anual sin ningún tipo de anticipos permitiendo ahorros en las empresas y mayor eficiencia en los procesos de control tributario.

Así, se pretende dejar declaraciones bimestrales solamente para los contribuyentes más grandes del Distrito Capital, por ejemplo los 8.000 mayores que equivalen al 4% del total de los obligados a declarar, pero que contribuyen con el 88% del recaudo y modificar para las empresas restantes del régimen común, así como para el régimen simplificado y los beneficiarios del sistema de parámetros objetivos una declaración anual, que debe ser presentada en las fechas que señale la Administración Tributaria.

La presente propuesta encuentra el sustento jurídico en las facultades otorgadas por el Decreto Ley 1421 de 1993 al Concejo de la ciudad en los siguientes términos:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

“**ARTÍCULO.- 154. Industria y comercio.** A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:

1a. Corresponde al Concejo, en los términos del numeral 3 del artículo 12 del presente estatuto, fijar su periodicidad. Mientras no lo haga y a partir del 1o. de enero de 1994, el período de causación será bimestral.”

Por último precisar que esta iniciativa genera ahorros importantes para la Administración Tributaria y reduce los costos de transacción de los empresarios.

71

## **2.4 Redistribución de las cargas. Modificación de los códigos de actividades y las tarifas del impuesto de industria y comercio.**

### **2.4.1 Para el sector de edición y publicación de libros, revistas y otros.**

El código de actividad 22112 Edición de folletos, partituras y otras publicaciones, tarifa 8 por mil, contenido en la Resolución 1195 de 1998 fue anulado por el Honorable Consejo de Estado mediante sentencia 16751 de marzo 4 de 2010, porque a pesar de que de la actividad de “edición de libros” pueden derivarse ingresos por ejecutar la actividad para sí mismo como actividad industrial o por cuenta de otros, como actividad de servicios, la asignación de una tarifa diferente para las dos actividades, es competencia exclusiva del Concejo Distrital y no de la autoridad local.

Se incluye esta actividad como industrial, asignándole una tarifa del 5%, en consonancia con el incentivo perseguido para ciertas actividades en la Ley 98 de 1993, sobre democratización y fomento del libro colombiano, dejando a salvo la tarifa preferencial (4,14%), fijada para esta misma actividad por el Acuerdo 98 de 2003 cuando medien donaciones y descuentos.

Las actividades de servicios, publicación de libros, periódicos, textos, revistas y otras publicaciones tienen una tarifa muy baja, sin que esta sea una actividad que se pretenda incentivar, por cuanto dicha actividad no implica el fomento de la producción de obras culturales y científicas, por esta razón se aumenta la tarifa para esta actividad del 4,14% al 8%.

### **2.4.2 Aclaración de aplicación tarifa preferencial del acuerdo 98 de 2003.**

Considerando que los publicistas han pretendido acogerse a la tarifa preferencial establecida en el Acuerdo 98 de 2003, para la actividad industrial de edición y publicación de libros, se aclara en la norma que la publicidad inserta en los libros no hace parte de la actividad industrial beneficiada con esta tarifa.

### **2.4.3 Modificación de los códigos de actividades y las tarifas para el sector de Empresas de Servicios Temporales, incluye servicios de vigilancia**





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Se pretende disminuir la tarifa de empresas de servicios temporales del 9,66 por mil al 6.69 por mil y el de servicios de vigilancia del 13.8 por mil al 9.66 por mil teniendo en cuenta que:

Las Empresas de Servicios Temporales según el artículo 71 de la Ley 50/90, contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador, sin que el trabajador o empleado en misión participe en la gestión de la empresa usuaria. Por restricción legal, estas empresas deben contar con autorización expresa del Ministerio de la Protección Social y dicha actividad se encuentra definida como único objeto social de las mismas (artículo 72 y 82, Ley 50/90 – Decreto 2879 de 2004). El artículo 93 prohíbe a la empresa usuaria contratar servicios temporales cuando la EST no cuente con la autorización, y en caso de incumplimiento, el Ministerio de la Protección Social podrá imponer multas sucesivas.

72

Estas características de orden jurídico de las Empresas de Servicios Temporales y servicios de vigilancia hacen que el desarrollo de la actividad no se convierta en una simple intermediación, pues no percibe por su labor un honorario derivado de la selección y enganche de personal para un tercero, sino que en sí misma constituye un mecanismo de vinculación laboral de personal, a cargo directo de la Empresa de Servicio Temporal, pero destinado a prestar servicios ante terceras personas; los costos de la actividad, a diferencia de la intermediación ordinaria de cualquier actividad no se dirigen a los propios del proceso de selección, sino que involucran una verdadera carga prestacional, propia de los empleadores. Las Empresas de Servicios Temporales son, respecto de los trabajadores, las responsables de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), en los términos del artículo 4 del Decreto 24/98, y conforme a las normas propias de la legislación laboral.

Desde el punto de vista social, este mecanismo de vinculación ha introducido al campo legal colombiano un sistema de flexibilización laboral que permite una mejor administración de estas relaciones entre los empleadores y los empleados, quienes reportan un importante beneficio al preservar sus garantías laborales, de tal suerte que encuentran garantizado el pago salarial y prestacional; garantiza su afiliación a cajas de compensación familiar y en general el pago de los aportes parafiscales; disminuye el riesgo de evasión tributaria en beneficio de terceros y tiene control permanente del Estado. Desde el punto de vista tributario, las Empresas de Servicios Temporales deben cubrir impuesto de renta, a la tarifa del 33%, IVA del 1.6% sobre el valor total del ingreso, Gravamen a los Movimientos Financieros del 4%, gravamen éste permanente al cobijar todas sus actividades, en atención a la dispersión de fondos para cubrir su costo mayoritario, esto es, el pago de salarios.

En materia del impuesto sobre las ventas, el artículo 32 de la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006 señaló que el servicio de empleo temporal prestado por empresas autorizadas por el Ministerio de Protección Social, a partir del 1 de enero de 2007





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

quedaría gravado a la tarifa del 1,6 por ciento, esta nueva disposición no establece una base gravable especial, por lo cual se entiende que es del 100 por ciento del valor total del servicio, lo que resulta consistente con el tratamiento anterior, que consideraba como base gravable el AIU que equivalía aproximadamente al 12% del respectivo contrato, por lo cual la modificación de la Ley 1111 de 2006 implica que a partir del año 2007 el efecto en el IVA generado corresponde a un incremento efectivo del 0,4 por ciento.

Desde el punto de vista local, la actividad, constituye una actividad de servicios, gravada con el impuesto de Industria y Comercio, que comparativamente cuenta con una tarifa muy superior en el Distrito Capital, así:

**Cuadro 27. Tarifas Servicios Temporales**

Ciudad	Tarifa
Bogotá, D.C.	9.66‰
Cali	3.30‰
Medellín	2.0‰
Barranquilla	5.4‰
Bucaramanga	3.0‰
Cartagena	3.5‰

De la evaluación de la información de los ingresos de 5 destacadas empresas del sector a saber: Adecco, Opción Temporal, S.O.S. Empleados, Temporal Ltda y Nases Est., se establece que de los 248.126 millones de pesos facturados durante al año 2008, el 49.91% provienen de Bogotá y atendiendo al porcentaje del impuesto, el impacto del mismo resulta ser incluso superior al de renta, ya que el ICA en Bogotá representa el 0.48% con relación a las ventas, en tanto que renta representa el 0.45%; así mismo el total del impuesto de Industria y Comercio que se cancela en los distintos municipios del país representa el 0.73% con relación a las ventas, del cual el ICA en Bogotá representa el 0.48%.

**Cuadro 28. Ingresos e Impuestos Servicios Temporales**

Ciudad	Ingresos \$	Participación	ICA	Participación
Bogotá	123.850	49,91%	1.197	0,48%
Medellín	29.189	11,76%	58	0,02%
Cali	21.829	8,80%	72	0,03%
Otras ciudades	73.259	29,52%	476	0,19%
Total	248.126	100.00%	1.803	0,73%

Valores en millones de pesos

Comparado el porcentaje de participación del impuesto de industria y comercio a nivel nacional con la utilidad después de impuestos del sector, se observa que en tanto que el ICA representa el 0,73% a nivel nacional y Bogotá el 0.48%, la utilidad después de impuestos alcanza el 0.78%. Con base en lo anterior y pensando en que esta situación





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

también se presenta en los servicios de vigilancia; se estimó procedente bajar la tarifa del 9,66 por mil al 6,69 por mil para empresas de servicios temporales y del 13.8 por mil al 9.66 por mil para las de servicios de vigilancia. Estas taifas se ajustan a la capacidad contributiva del sector y atienden al principio de equidad en los tributos.

#### 2.4.4 Modificación de los códigos de actividades y las tarifas para el sector de Servicios prestados en ejercicio de una profesión liberal y de consultoría.

Se equipara la tarifa de las actividades de servicio de consultoría, con las de prestación de servicios en el ejercicio de una profesión liberal, obedeciendo a la naturaleza del impuesto que debe gravar el ejercicio de actividades económicas y no la modalidad en que las mismas se presten, a manera de ejemplo, las actividades jurídicas en relación con el hecho generador constituye una única actividad de prestación de servicios a la cual se le debe asociar una única tarifa. No obstante, en la actualidad la tarifa varía dependiendo la modalidad en que se preste el servicio, bien sea en el ejercicio de una profesión liberal, con 9,66 por mil o como consultoría profesional, al 6,9 por mil, lo que no permite hacer efectivo el principio de neutralidad y equidad tributaria.

74

#### Costo Fiscal de reducción de la tarifa ICA

Para poder justificar la disminución de las tarifas, en aquellas actividades que por su carácter especial como son los servicios temporales, se propone ajustar aquellas actividades consideradas suntuarias y aquellas que generan externalidades negativas a la sociedad y cuyo costo es muy alto como venta de cigarrillos y licores.

Así las cosas, se presenta el escenario que permite redistribuir las cargas sin generar impacto fiscal dado que el ajuste tarifario compensa la reducción en el impuesto de aquellas actividades consideradas especiales. El escenario es neutro.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

a. Actividades Industriales	Escenario	Impuesto Actual	Impuesto Nuevo
Edición de libros, periódicos textos didácticos y revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas, publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar.	Disminución de la tarifa la Tarifa de 11,04 al 5	3.149.301.600	1.694.042.100
<b>b. Actividades Comerciales</b>			
Venta de cigarrillos y licores y venta de joyas.	Ajuste a la Tarifa del 13,8 por mil al 15 por mil	11.318.172.000	14.475.208.830
<b>c. Actividades de servicios</b>			
Publicación de libros, periódicos textos didácticos, revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas, publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar.y otras publicaciones	Ajuste del 4,14 a 5 por mil	5.503.507.320	6.646.747.971
Servicio de bar, grill discotecas y similares; motel, amoblados y similares	Ajuste a la Tarifa del 13,8 por mil al 15 por mil	7.059.663.000	7.967.353.472
Servicios Temporales de Empleo y Servicios Temporales de Aseo.	Disminución de la tarifa la Tarifa del 9,66 al 5,5 por mil	21.839.600.345	12.487.622.926
Consultoría profesional; servicios prestados por profesionales independientes, contratistas de construcción, constructores y urbanizadores; y presentación de películas en salas de cine.	Disminución de la tarifa del 9,66 al 6,9 por mil	50.246.595.166	48.244.958.801
Servicios de vigilancia	Disminución de la tarifa del 13,8 al 9,6 por mil	20.435.428.097	14.560.716.071
Demás actividades de servicios	Ajuste a la Tarifa del 9,66 al 9,9	459.761.747.148	471.690.672.091





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 2.5 Ampliación de Exclusiones en el impuesto de industria y comercio

Se establece una exclusión para el impuesto de industria, comercio, avisos y tableros, para las personas naturales que en su calidad de propietarios o subarrendadores celebren contratos de arrendamiento de vivienda urbana sobre uno o varios inmuebles, en las modalidades descritas en el artículo cuarto de la Ley 820 de 2003; siempre y cuando los ingresos obtenidos por los cánones de arrendamiento durante un año no superen ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes.

Esta exclusión, persigue dos frentes: Uno proteger a los rentistas de capital de menores ingresos, teniendo en cuenta que en muchos casos estos son el único medio que tienen de subsistencia y dos, garantizar que los cánones de arrendamiento no se incrementen, contribuyéndose de esta manera a materializar el derecho constitucional a una vivienda digna.

Con relación a esta exclusión cabe aclarar que las inmobiliarias continúan declarando bajo el código de actividad 7020, por sus actividades a cambio de una retribución o por contrata.

## 2.6 Nuevos agentes retenedores para el impuesto de industria y comercio

Sin perjuicio de la facultad dada al Director Distrital de Impuestos en el numeral 3º del artículo 7º del Acuerdo 65 de 2002, para designar agentes retenedores, se designa de manera general como agente retenedor a todas las personas jurídicas, que a pesar de no ser contribuyentes del impuesto de industria y comercio, cuando realicen pagos o abonos en cuenta cuyos beneficiarios sean contribuyentes del régimen común y/o del régimen simplificado del impuesto de industria y comercio, en operaciones gravadas con el mismo en la jurisdicción del Distrito Capital.

Esto con el fin de generalizar las retenciones en la fuente del impuesto de industria y comercio, optimizando el recaudo del mismo, haciendo efectivo el principio de economía que consiste en un mayor ingreso con menor costo y reduciendo significativamente los niveles de evasión y elusión tributaria.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

### 3. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DISTRITAL. HACIA UN SERVICIO MÁS SIMPLE Y CONFIABLE Y UNOS SISTEMAS DE CONTROL MAS EFICIENTES Y ROBUSTOS BASADOS EN LA INFORMACIÓN

#### 3.1 Registro de Información Tributaria - RIT de Oro

Se busca fortalecer el Registro de Información Tributaria, a efectos de que la Administración Tributaria Distrital cuente con información cierta, actualizada, clasificada y confiable de todos los sujetos obligados a inscribirse en el mismo, que le permita desarrollar una gestión basada en los principios de eficacia, eficiencia, economía, celeridad y servicio, facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como la simplificación de trámites y reducción de costos.

Por esta razón, se hace obligatorio para todos los contribuyentes de los impuestos distritales la inscripción en el registro de información tributaria, así como su actualización a través del informe de novedades, so pena de hacerse acreedores a la sanción por no inscribirse en el RIT y por no informar novedades.

Del mismo modo, se faculta a la Administración Tributaria Distrital, a inscribir o actualizar de oficio el registro de los contribuyentes de los tributos distritales, a partir de la información suministrada por ellos en sus denuncias fiscales o mediante oficios dirigidos a la Dirección Distrital de Impuestos, o por información de terceros, teniendo la obligación de comunicar en estos eventos, con el fin de que los mismos puedan aclarar o rectificar dicha información.

#### Convenios

Se establece que la Administración Tributaria Distrital pueda celebrar convenios con otras entidades que posean registros de información, para utilizar dicha información en el trámite de inscripción en el registro tributario distrital. Así mismo, puede celebrar convenios con la DIAN para efectos de utilizar en la inscripción en el RIT, la información que aparece registrada en el RUT.

Con esta medida se pretende agilizar la conformación de la base de contribuyentes de los impuestos distritales con datos veraces, que permitan que los procesos de fiscalización se inicien con información que respondan a la realidad.

#### Exhibición del registro

Así mismo se establece la obligación de exhibir el registro de información tributaria en lugar visible al público, bajo la amenaza de una sanción consistente en la clausura del establecimiento por 2 días y se modifican las sanciones existentes relativas al incumplimiento de las obligaciones asociadas al RIT (sanciones por no inscribirse y por no informar novedades), ligándolas al factor de temporalidad, en razón de que entre más se





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

tarde en cumplir con estas obligaciones formales la sanción será más alta siguiendo los lineamientos del Estatuto Tributario Nacional.

## 3.2 Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFDe)

### 3.2.1 Marco General

A lo largo de los últimos años, Bogotá ha experimentado una serie de cambios en materia tributaria los cuales son el resultado de procesos continuos. Avances en temas como cultura tributaria, actualización de bases gravables, sistematización del recaudo y los programas de control a la evasión y morosidad, son claros ejemplos de los grandes retos que se han cumplido.

La necesidad de generar controles sobre los tributos en Bogotá, encaminados a seguir el horizonte de las finanzas sostenibles, llevó a que la actual administración entrará en la era de las buenas prácticas para la gestión financiera local.

La presente administración enmarcada en el contexto del Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”, busca generar nuevas prácticas que contribuyan a lograr un mayor acercamiento entre la administración y los ciudadanos. En este sentido, la Secretaria de Hacienda de Bogotá, ha diseñado un mecanismo fiscal denominado NOTA FISCAL DISTRITAL ELECTRONICA (NFD-e).

La Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFD-e), es un mecanismo de control sobre las actividades directas o indirectas de tipo comercial o de servicios, susceptibles del pago en el impuesto de Industria y Comercio en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

La NFD-e es un mecanismo que opera en doble vía ya que garantiza el control sobre los contribuyentes obligados a pagar el impuesto de industria y comercio y genera una serie de incentivos a la población bogotana con descuentos en el pago del impuesto predial por la acumulación de NFD-e.

De esta forma la NFD-e se convierte en una herramienta electrónica de control tributario, en la cual la ciudadanía participa como agente fiscalizador del tributo.

Con la implementación del mencionado mecanismo, la administración podrá disponer de mayor calidad en la información, fortalecer el control de fiscalización, detectar nuevos nichos de evasión y aumentar el recaudo sin necesidad de generar presión tributaria.

Así mismo este mecanismo busca premiar a los contribuyentes fieles que entienden la importancia del estado y de lo público, de la necesidad de redistribuir. Este es un regalo de todos los ciudadanos para Bogotá, para todos los empresarios y comerciantes que generan empleo y que pagan oportunamente sus impuestos.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

De otra parte la implementación de este tipo de mecanismos contribuye al fortalecimiento de los esquemas de cultura tributaria en Bogotá, bajo el principio de aumentar el cumplimiento voluntario en el pago de los impuestos y reducir los niveles de evasión.

Finalmente, vale la pena referenciar algunos comentarios que respaldan la iniciativa, como lo menciona el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, quien califica la propuesta de ingeniosa. “reportar las compras va formalizando el impuesto (el ICA) y evitando su evasión. En resumen, lo que se cede por un lado se agarra por el otro”. En el mismo sentido piensa el ex director de Planeación Nacional Juan Carlos Echeverri “Desde que esté bien diseñada puede funcionar, como ha ocurrido en otros países, donde se ha mejorado el recaudo y ha colaborado para formalizar todo el comercio”.

79

### 3.2.2 Antecedentes del impuesto de industria y comercio

La descentralización en Colombia tiene sus orígenes a partir de los ochenta, bajo los nuevos esquemas normativos como lo fue la ley 14 de 1983, la cual buscaba fortalecer los fiscos de las Entidades Territoriales. Para lograr este fin, se reglamentaron algunos impuestos municipales como el predial unificado, industria y comercio, circulación y tránsito de vehículos automotores, consumo de licores, impuesto a la gasolina y el impuesto al consumo de cigarrillos

#### Estructura del impuesto de industria y comercio (ICA)

El impuesto de industria y comercio dentro de su estructura tributaria de acuerdo a lo contenido en el Estatuto Tributario para Bogotá, presenta la siguiente estructura:

**Hecho generador:** está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá ya sea que se cumpla de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio o sin ellos.

**Periodo gravable:** comprende el tiempo dentro del cual se causa la obligación tributaria. Puede ser de carácter bimestral (régimen común) o anual (régimen simplificado).

**Actividades no sujetas:** Producción primaria, agrícola, ganadera y avícola; educación pública, las actividades de beneficencia, culturales y/o deportivas, actividades desarrollada por sindicatos, por asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, por los partidos políticos y los servicios prestados por los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud; producción nacional de exportación y proyectos energéticos.

**Sujeto activo:** El Distrito Capital de Bogotá





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

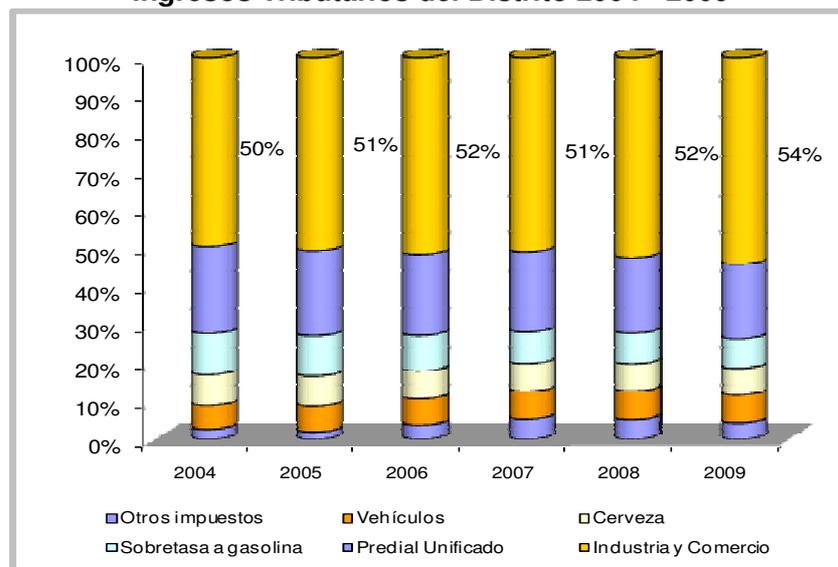
**Sujeto pasivo:** Persona natural o jurídica o sociedad de hecho, que realice el hecho generador de la obligación tributaria, consiente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital.

**Base gravable:** se liquidará con base a los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el periodo.

### Características del impuesto

De acuerdo a la composición del recaudo de los ingresos tributarios en Bogotá, se concluye que el impuesto de industria y comercio (ICA), es el tributo de mayor importancia al concentrar el 50% de los impuestos en el Distrito, tal y como lo muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 10. Participación del recaudo del ICA dentro de los Ingresos Tributarios del Distrito 2004 - 2009**



Fuente: Tesorería Distrital

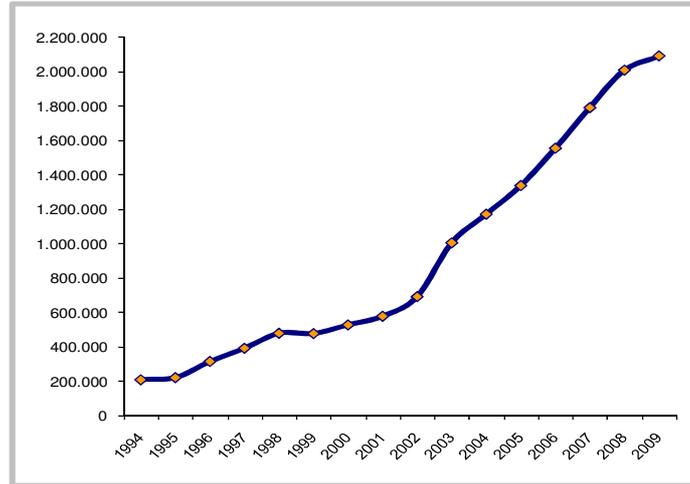
En el transcurso de los últimos 13 años, el recaudo real del impuesto de industria y comercio ha presentado tendencias crecientes, particularmente en los años comprendidos entre 2003 y 2007, con crecimientos reales superiores al 10%. Algunas de las razones que explican el crecimiento del tributo son: el buen desempeño de la economía nacional durante este periodo y la entrada en vigencia del acuerdo 65 de 2002, el cual contribuyó a incrementar el recaudo real para el año 2003 en un 38%.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

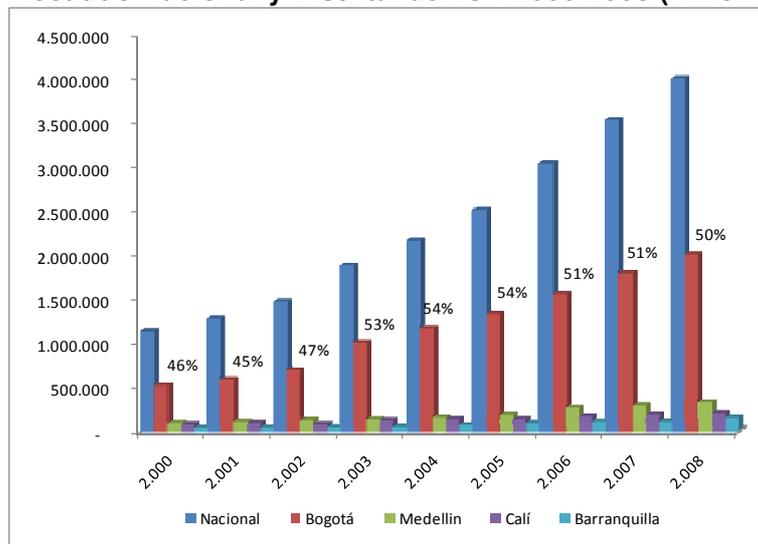
**Gráfico 11. Recaudo histórico del ICA 1994 – 2009. Millones de pesos**



Fuente: Tesorería Distrital

En cuanto al recaudo del impuesto de industria y comercio a nivel nacional, el gráfico No.12, evidencia la amplia participación de Bogotá dentro del total recaudado de todos los municipios de Colombia. En promedio para los años comprendidos entre el 2000 y el 2008, Bogotá participó con el 50% del valor recaudado por los entes municipales, seguido por Medellín y Cali. Este hecho ratifica una vez más la importancia que tiene el tributo para las finanzas distritales como fuente de inversión para la ciudad.

**Gráfico 12. Recaudo Nacional y Distrital del ICA 2000-2008 (millones de pesos)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

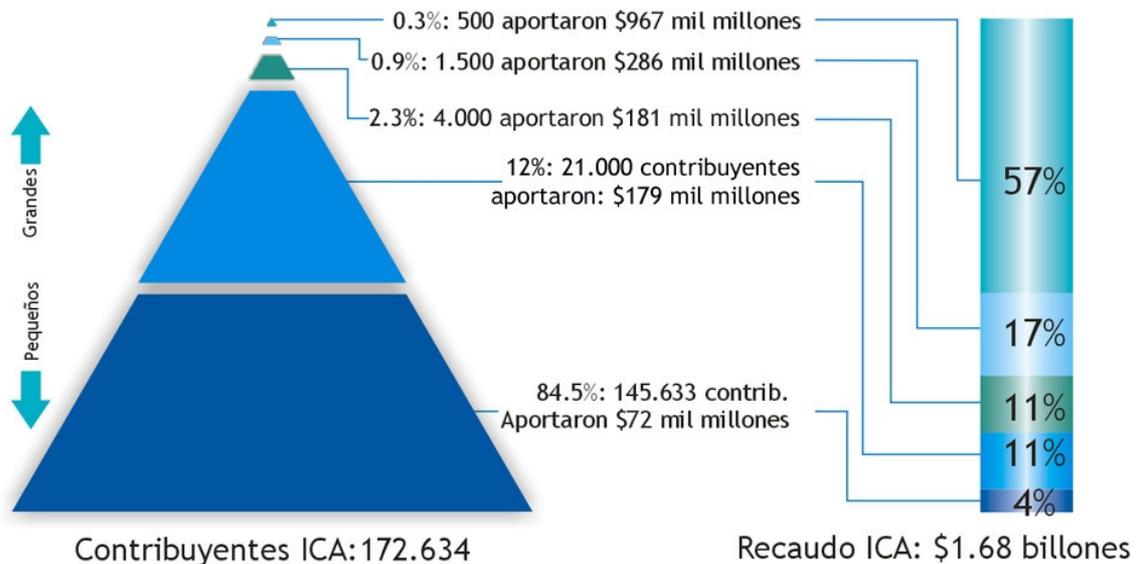




ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En lo que refiere a la composición interior del impuesto de industria y comercio, para el año 2009 se contó con 172.634 contribuyentes, los cuales aportaron un total de \$1.68 billones de pesos sin retenciones. Así mismo del total recaudado, aproximadamente 500 contribuyentes aportan el 57% del recaudo, lo que evidencia una figura piramidal en donde su base acumula el 84.5% de los contribuyentes con un 4% del recaudo y la cúpula concentra el 0.3% de los contribuyentes con un recaudo el 57% del tributo.

**Esquema 3. Clasificación por tamaño de contribuyente y valor recaudado**



Fuente: Subdirección de producción y consumo.

A pesar de los esfuerzos por parte de la Administración Tributaria, hoy en día los niveles de evasión en el impuesto de industria y comercio oscilan alrededor del 18% para el año 2004 y del 11.5 preliminar para el 2008. Algunos estudios de referencia señalan que algunas actividades con mayores niveles de evasión en la ciudad son:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 29. Tasa de evasión ICA 2004**

Actividad Económica	Tasa de evasión	Monto evadido
Servicios Agropecuarios	33,1%	283
Otro minerales no metálicos	52,0%	952
Electricidad y gas	8,8%	2.470
Agua, alcantarillado y servicios de saneamiento	1,8%	232
Alimentos, bebidas y tabaco	23,8%	12.703
Resto de la industria	15,6%	30.332
Construcción	44,7%	32.996
Comercio y servicios de reparación	23,1%	117.666
Servicios de hotelería y restaurantes	58,1%	24.991
Servicios de transporte	33,1%	15.509
Servicios de correo y telecomunicaciones	5,2%	3.584
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	36,6%	4.862
Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	19,1%	18.375
Servicios de enseñanza del mercado	24,8%	7.600
Servicios sociales y de salud de mercado	14,8%	2.393
Servicios asociados y esparcimiento y otros servicios de mercado	32,3%	3.335

**Fuente:** Medición de la tasa de evasión de incumplimiento del impuesto de industria, comercio, avisos y tableros de Bogotá D.C, para el año gravable 2004. Informe final Econometría.

Esta serie de estudios son referentes para la Administración Tributaria ya que permiten focalizar esfuerzos en las acciones de gestión de recaudo del impuesto. Así mismo este tipo de instrumentos hacen parte de la nueva era de lógicas de control involucrando aspectos de gran relevancia como la educación fiscal, inteligencia tributaria y la solidez jurídica.

### 3.2.3 Justificación del modelo de control NFD-e

La implementación de la NFD-e en el Distrito, está enmarcada dentro de los lineamientos generales del Plan de Desarrollo: Bogotá positiva para vivir mejor, puntualmente dentro del objetivo estructurarte: Finanzas Sostenibles, optimización de los ingresos distritales, el cual busca: “ejercer mayor control a la evasión, la morosidad y la elusión, a través de la implementación de mejores prácticas, el fortalecimiento de la cultura tributaria, el servicio al contribuyente y la realización de programas de impacto sobre contribuyentes omisos e inexactos”.

En este sentido y conforme a las facultades contenidas en el Decreto 807 de 1993, Capítulo V, art 684 del Estatuto Tributario Nacional establece que la Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales. Que para tal efecto podrá, entre otras acciones: (...) b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados. c) Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

d) Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados. (...) f) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.

Así mismo, el artículo 684-2 (Implementación de sistemas técnicos de control) faculta a la Dirección de Impuestos Nacionales para prescribir que determinados contribuyentes o sectores, previa consideración de su capacidad económica, adopten sistemas técnicos razonables para el control de su actividad productora de renta, o implantar directamente los mismos, los cuales servirán de base para la determinación de sus obligaciones tributarias. La no adopción de dichos controles luego de tres (3) meses de haber sido dispuestos por la Dirección de Impuestos Nacionales o su violación dará lugar a la sanción de clausura del establecimiento en los términos del artículo 657. Finalmente, la disposición en cita establece que la información que se obtenga de tales sistemas estará amparada por la más estricta reserva.

Conforme al marco legal anteriormente citado, la Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFD-e), se convierte en un mecanismo de control que trae una serie de beneficios tanto para la administración central (sistematizando la información, con la expedición de documentos digitales y almacenados electrónicamente) como para los contribuyentes del ICA y toda la población bogotana.

La adopción de la NFD-e, permite que el Distrito cumpla los objetivos presentados en el Plan de Desarrollo, llevando las finanzas a un horizonte sostenible a través del tiempo. A su vez con la implementación del mecanismo, la Administración entra en una fase de modernización, enfrentando el reto de adaptar nuevos modelos que se viene instaurando a nivel mundial por efecto de la globalización y digitalización del comercio y las transacciones de servicios electrónicos.

En conclusión, la NFD-e es un mecanismo que trae grandes beneficios para la Administración Central, al disponer de mayor calidad en la información, fortalecer el control de fiscalización hacia los contribuyentes, detectar nuevos nichos de evasión y aumentar el recaudo tributario sin necesidad de generar presión tributaria.

### 3.2.4 Referenciación del modelo Sao Paulo

Bajo el contexto de las buenas prácticas en la gestión financiera local, la presente Administración Tributaria referenció las experiencias más exitosas en temas tributarios gracias a la realización del Foro Internacional “LA COMPETITIVIDAD DE LA CIUDADES Y LA GESTIÓN TRIBUTARIA”, al cual asistieron exitosos países en materia tributaria como el caso de Chile, Argentina, Brasil, España, Argentina y México.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Gracias a este tipo de iniciativas surgen nuevos canales de comunicación con diferentes administraciones tributarias a nivel mundial de las cuales se extraen los casos más exitosos en materia tributaria.

En este sentido y dado el exitoso caso de Brasil (en particular del Estado y municipio de Sao Paulo), se referenció el mecanismo de control de la Nota Fiscal Paulista. La Nota Fiscal Paulista (NFP) es un instrumento que viene trabajando la Secretaria de Finanzas de Sao Paulo, para reducir los niveles de evasión en los impuestos de comercio y servicios. Al día de hoy la NFP lleva tres años en funcionamiento con la participación de casi 28 millones de personas.

La NFP es un mecanismo que incentiva a los consumidores de bienes o servicios para que exijan al proveedor la entrega del documento fiscal ya que por medio de este documento los consumidores tienen el derecho de descontar un porcentaje de la compra, el cual se trasfiere automáticamente al pago del impuesto sobre la propiedad (predial). Los consumidores pueden hacer seguimiento de sus Notas en el sistema de la página de la Secretaria de Finanzas. Es así como los consumidores se convierten en fiscalizadores del impuesto.

Hoy en día el sistema cuenta con más de 5,9 millones de usuarios, responsables del registro de 5,5 billones de documentos fiscales, y 538 mil establecimientos comerciales registrados. Hasta junio de 2009, fueron acreditados R\$ 1,34 billones a los consumidores y distribuidos R\$ 133,5 millones en premios en los 11 sorteos realizados, para un total de R\$ 1,48 billones entregados a los ciudadanos de São Paulo y de otros estados.

La NFP es un mecanismo que permite aumentar el recaudo de ICMS (Impuesto de comercio y mercancías y servicios), como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 30. Crecimiento en el recaudo del impuesto ICMS por sectores (Marzo 2009)**

Sectores	Aumento %
Restaurantes	38,60%
Panaderías y bares	19,80%
Salud, deportes y ocio	37,80%
Automóviles	27,40%
Material de construcción	17,60%
Supermercados y alimentos	8,60%
Vestuario y calzado	22,40%
Media	22,4%*

\* Media de los 7 sectores ponderada por recaudo. Fuente: Secretaria de Finanzas Estado de Sao Paulo





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así mismo es importante mencionar el reconocimiento que ha logrado el programa de la Nota Fiscal Paulista al conquistar dos importantes premios: el E-Gov, de Excelencia en Gobierno Electrónico, y el Effie Awards Brasil 2009.

Paralela a la referenciación del caso brasileño, se contó con la colaboración de expertos tributaristas chilenos, los cuales compartieron el caso exitoso de la facturación electrónica. Al respecto es relevante mencionar que la Administración Tributaria del mencionado país fue la primera en América Latina en implementar este tipo de facturación.

Dentro de los aportes más valiosos del caso chileno está la importancia que hoy en día tiene la información como insumo primario para los procesos de fiscalización. En este sentido, la implementación de mecanismos como la Nota Fiscal Distrital Electrónica permite monitorear el comportamiento del impuesto de industria y comercio, detectando los nuevos nichos y formas de evasión (a pesar de no ser una factura electrónica). Así pues la NFD-e se convierte en un mecanismo que permite realizar las revisiones necesarias de información de un contribuyente sin la necesidad de solicitar información posterior al mismo.

Este tipo de iniciativas permiten abrir nuevos procesos como lo que hoy en día se denomina Inteligencia Tributaria, concepto de gran amplitud que cobija lógicas de control encaminadas a lograr mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de los programas de fiscalización. Sin embargo, es de advertir que el éxito de las lógicas de control debe ir acompañada por estructuras de información bien definidas lo cual permitan realizar una interpretación correcta de la información para lograr obtener el mayor provecho posible.

Finalmente se concluye que bajo los nuevos esquemas de administración tributaria en América Latina, los procesos de fiscalización deben estar orientados al manejo eficiente y consistente de la información en mira de lograr mayores niveles de control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La figura que se presenta a continuación resume en gran medida los nuevos modelos de fiscalización:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

#### Esquema 4. Nuevos esquemas de fiscalización



**Fuente:** La Factura Electrónica como instrumento de control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes en América Latina. Consultor: Fernando Barraza.

### 3.2.5 Definición Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFD-e)

El modelo de la NFD-e, es un mecanismo que opera en dos vías ya que por un lado facilita detectar a la población evasora en el pago del impuesto de industria y comercio y de otra parte es una herramienta que brinda beneficios a todos los propietarios de predios residenciales y a la población en general al participar en los sistemas de premios diseñados para todos los consumidores que decidan participar en el modelo.

La Nota Fiscal Distrital Electrónica es un documento almacenado electrónicamente y que debe ser expedido por los establecimientos comerciales y de servicios (implementado gradualmente por sectores económicos) que cumplan con la característica de ser establecimientos con volúmenes de ventas anuales por encima de los 80 salarios mínimos vigentes.

### 3.2.6 Alcance de la NFD-e.

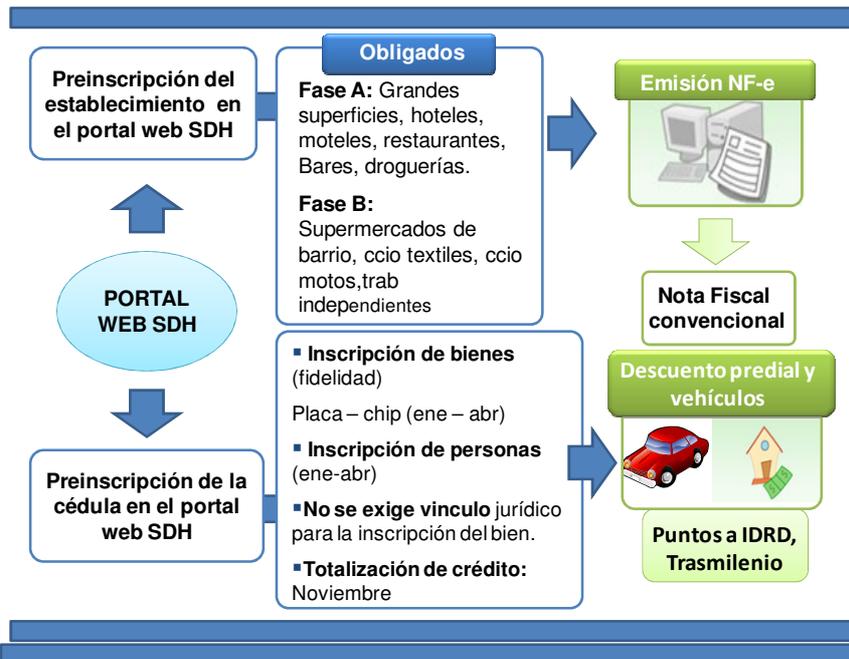
La NFD-e tiene como propósito reducir los niveles de evasión en el pago del impuesto de industria y comercio. El horizonte del mecanismo esta a discreción de la Dirección Distrital de Impuesto, de acuerdo al avance en la reducción de los niveles de evasión en el impuesto. Durante el periodo de ejecución del proyecto, la implementación de la NFD-e será gradual de acuerdo al comportamiento de la evasión por sectores económicos. Así



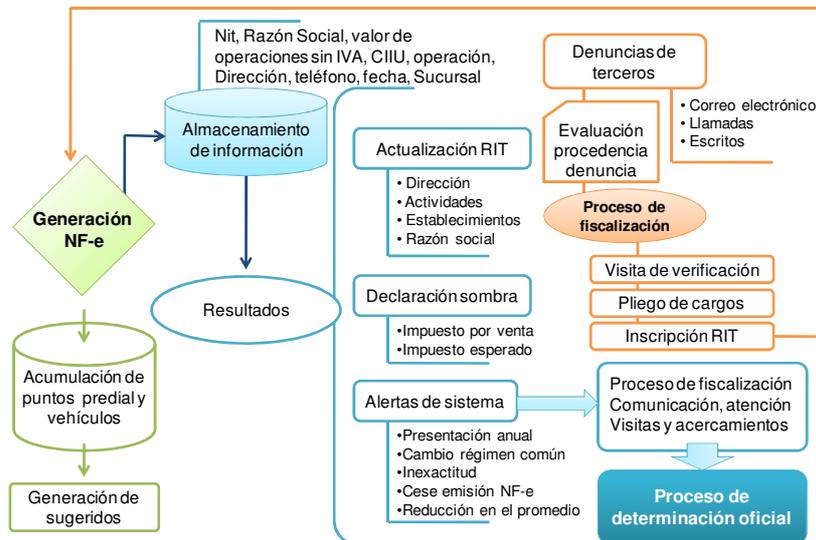


mismo los sectores obligados a expedir la NFD-e serán comunicados mediante resolución expedida por la Directora de Impuestos Distritales.

### Esquema 5 y 6. Funcionamiento de la Nota Fiscal Electrónica



### Nota Fiscal desde la perspectiva para la Fiscalización



Fuente: Dirección Distrital de Impuestos





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Objetivos de la NFD-e

- La implementación de la Nota Fiscal Distrital Electrónica, tiene como objetivos:
- Reducir los niveles de evasión e incrementar los ingresos sin aumentar la presión fiscal.
- Lograr un mayor acercamiento entre los contribuyentes y la administración
- Incentivar a los contribuyentes al pago oportuno de sus impuestos
- Fortalecimiento de los sistemas de información hacendarios con el fin de obtener información oportuna y confiable sobre las ventas para mejora los esquemas de control y decisión.
- Mejorar y actualizar la información de los contribuyentes.
- Modernizar los sistemas de fiscalización con la implementación de mejores prácticas.
- Lograr mayor eficiencia en la fiscalización

89

## Beneficios

La Nota Fiscal Distrital Electrónica es un documento de carácter fiscal, almacenado electrónicamente, el cual trae beneficios para todas las partes que intervienen en las transacciones comerciales y de servicios.

### Beneficios para consumidores de bienes y servicios:

- Descuentos porcentuales en el pago del impuesto predial unificado.
- Descuentos porcentuales del pago del impuesto de vehículos automotores.
- Facilidad de almacenamiento y de recepción de las facturas por email
- Reducción de la carga tributaria

### Beneficios para los emisores de la NFD-e (vendedores y proveedores de servicios):

- Incentivo para la utilización de medios electrónicos (como ventaja competitiva).
- Reconocimiento público al integrar el directorio de comerciantes y prestadores de servicios en la página Web de la Secretaria Distrital de Hacienda.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- Ampliar oferta de bienes y servicios
- Aumentar el flujo de clientes
- Posibilidad de envío NFD-e por e-mail
- Fomento del comercio electrónico
- Eliminación de errores en los cálculos contables por digitalización, y pérdida de documentos contables.
- Bajo costo de almacenamiento de documentos fiscales.

90

### Beneficios para la Administración Distrital

- Crecimiento de los ingresos sin aumentar la presión fiscal
- Agilización en los procesos de determinación, gracias a la implementación de una contabilidad electrónica.
- Mejoramiento en la calidad de la información.
- Mayor acercamiento con los contribuyentes.
- Cambios en el Régimen Sancionatorio
- Ingresos como base de liquidación de sanciones

### 3.2.7 Descuentos Tributarios y Fuente Sustituta

La NFD-e como mecanismo de control sobre el impuesto de industria y comercio, brinda una serie de incentivos a la población bogotana que sirven como veedores del cumplimiento del impuesto de industria y comercio. En particular, para aquellos que exijan la nota, el Distrito hará un reconocimiento en descuentos en el pago del impuesto predial y vehículos, de acuerdo al nivel de participación que aporte cada uno de los habitantes.



Certificado N° SC 6322 - 1





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En este sentido, se amplía el descuento por pronto pago, pasando de un 10% actual a un máximo del 15%. La Administración contara así con un 5% adicional al que hoy en día se tiene, lo cual representaría un costo fiscal de \$19.065 millones en el impuesto predial y de \$9.5 mil millones en el de vehículos.

El mecanismo de control estimula al consumidor a exigir la nota fiscal en sus compras, devolviendo un porcentaje de descuento en el pago del impuesto y otro tipo de iniciativas que paulatinamente se irán involucrando en el modelo.

De acuerdo a estudios realizados por la Dirección Distrital de Impuestos, para el año 2004, la tasa de evasión del ICA después de retenciones se encontraba en el 18.4%, porcentaje que representaría \$245.568 millones más en el recaudo del impuesto. Bajo este escenario y de acuerdo a la operatividad del mecanismo, se espera que para el primer año los índices de evasión se reduzcan en un punto porcentual, lo cual se traduce en un incremento de \$18.486 millones de pesos (precios constantes de 2011) en el recaudo por concepto de ICA. La diferencia con respecto al costo fiscal de la ampliación del descuento estimada en \$10 mil millones se sustenta en la mayor eficiencia Administrativa derivada de la simplificación de la declaración y pago del impuesto de industria y comercio, de la reducción de los costos de los procesos de fiscalización y por el recaudo adicional generado por la actualización catastral, que se convierte en un proceso permanente de la ciudad por lo cual los predios se mantendrán entre un 70 y 80% de los valores comerciales, esta medida ha superado las expectativas de recaudo y ha fortalecido los ingresos del Distrito Capital. El recaudo del predial en 2009 cerró en \$904 millones de pesos superando en un 18% a lo recaudado en igual periodo en 2008. Es decir un poco más de \$100 mil millones adicionales que no estaban previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Visto así y conforme a lo señalado en la Ley 819 de 2003 no se genera impacto en las finanzas del Distrito por cuanto las fuentes sustitutivas son permanentes.

El objetivo que persigue la Administración Tributaria con la implementación de este mecanismo es reducir los niveles de evasión existentes en la ciudad. Así mismo la generación de nuevos recursos en el ICA serán invertidos como parte de financiación a los descuentos en el impuesto predial unificado a toda la población que contribuye y entiende la importancia de tributar en Bogotá.

Bajo estos parámetros, la Secretaria de Hacienda por medio de la Dirección Distrital de Impuestos esperara que bajo el concepto de Inteligencia Tributaria y bajo la implementación de este tipo de mecanismo, en un plazo máximo de 5 años se reduzcan los niveles de evasión hasta lograr niveles de evasión de un solo digito.

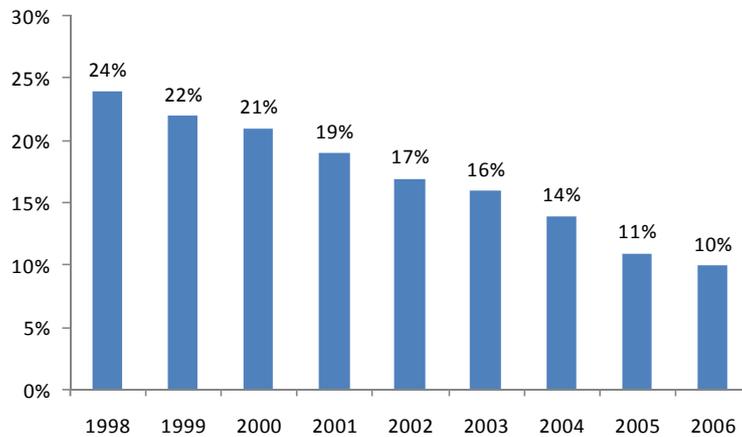
La experiencia en algunos países abanderados en iniciativas como esta, han reducido los niveles de evasión en 14 puntos porcentuales en ocho años, como es el caso de Chile al pasar de una tasa de evasión del 24% en 1998 al 10% en el año 2006.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Gráfico 13. Tasas de Evasión en Chile 1998 -2006**



**Fuente:** Servicio de Impuestos Internos. Cericámaras.

La implementación de este prototipo de control en otras Administraciones Tributarias en América Latina, como el Estado de Sao Paulo, han permitido incrementar el recaudo del impuesto sobre circulación de mercancías y prestación de servicios (ICMS) en un porcentaje promedio del 22.4% en tres años de funcionamiento.

Finalmente es relevante mencionar que el éxito de la NFD-e puede ser traducido por la adhesión de los consumidores; principales responsables de la reducción de los niveles de evasión en la ciudad.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 4. INCENTIVOS PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD, LA INNOVACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO

### 4.1 Beneficios tributarios por la generación de empleo y la capacitación

#### 4.1.1 Marco General

##### Situación del mercado laboral en Bogotá

La crisis financiera que afectó al mundo a finales del 2008, incidió en el comportamiento de la economía colombiana y por supuesto a la economía de Bogotá. Las cifras sobre crecimiento económico mostraron un periodo de recesión, el PIB creció apenas un 0.8% en 2009, luego de experimentar crecimientos del 7.8 en 2007. Tanto el sector industrial como el de comercio se vieron afectados, desde marzo de 2008, y como era de esperarse el empleo asociado a la producción manufacturera así como proveniente de las ventas se vio reducido como consecuencia del entorno económico difícil.

En el caso de Bogotá como quiera que la actividad económica de la ciudad tiene un sesgo hacia el mercado interno, los impactos de la crisis deben ser analizados de manera diferencial. Aún así es clara la pérdida de empleo y la alta tasa de desocupados. En Bogotá, para Junio de 2010 la Tasa de Desempleo TD se ubicó en un 11.2%, lo que en términos absolutos equivale a un total de 448 mil desocupados en la ciudad, tasa que es inferior en 0.1 puntos porcentuales a la registrada en igual periodo de 2009; es decir, el número de desocupados en la ciudad no tiene cambios significativos de un año a otro y disminuyó en tan solo 17.000 personas. Como puede verse en la grafica periodos como octubre-noviembre de 2007 y Octubre-Diciembre de 2008 han sido los niveles más bajos de desempleo en la ciudad y actualmente está presentando una tendencia creciente.

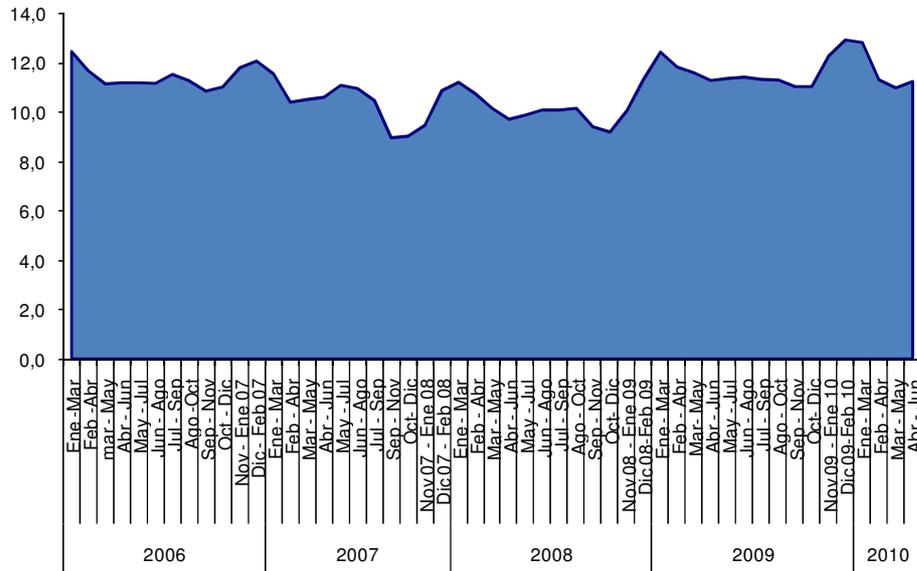
De otra parte, en el trimestre móvil de referencia, la tasa de ocupados (TO) de Bogotá fue de 60.1%, superior en 4.1 puntos porcentuales a la de la nación (56%), y superior en 1.4 puntos porcentuales a la registrada en igual periodo de 2009 (58.7%). Lo anterior evidencia que el problema en Bogotá es más preocupante que en la nación en el sentido que en el Distrito Capital la tasa de desempleo creció a una tasa proporcionalmente mayor a la de la nación y además la tasa de ocupación creció a una tasa proporcionalmente menor.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Gráfico 14. Tasa de Desempleo en Bogotá Trimestre**

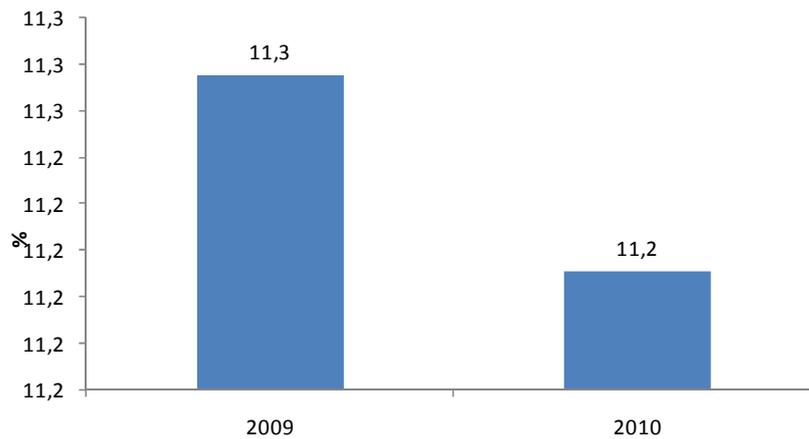


94

**Móvil**

Fuente: DANE

**Gráfico 15. Tasa de Desempleo Trimestre Móvil Abril – Junio 2010 Bogotá**



Fuente: DANE





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

De igual modo, la TGP de Bogotá fue de 67.7%, mientras que la de la nación se ubicó en 62.2%, comportamiento que evidencia que existe una mayor presión en el mercado laboral de Bogotá que en el agregado nacional.

**Cuadro 31. Datos de Mercado Laboral. Bogotá.  
Trimestre Móvil Abril junio de 2009-2010**

Concepto	Abril-Junio	
	2009	2010
<b>Tasa Global de Participación</b>	66.1%	67.7%
<b>Tasa de Desempleo</b>	11.3%	11.2%
<b>Tasa de Ocupación</b>	58.7%	60.1%
<b>Ocupados*</b>	3.396.000	3.544.000
<b>Desocupados*</b>	431.000	448.000

Fuente : DANE

95

Así mismo, la ocupación asalariada<sup>26</sup> presenta una participación significativamente más alta en Bogotá que en la nación. En efecto, mientras que en Bogotá la ocupación asalariada representa el 55.02% en el total de la ocupación, en la nación ésta representa sólo el 39.67%, mientras la no asalariada alcanza el 61.33%, lo que pone en evidencia que en Bogotá se registra un empleo de mejor calidad. No obstante que el nivel de empleo es de mejor en calidad en Bogotá, sigue siendo preocupante que el 44.88% no cuente con una ocupación asalariada y principalmente se concentre en el grupo de **trabajadores por cuenta propia** el cual individualmente registró un crecimiento de 10.36 en relación con el mismo periodo de 2009 (incremento en cerca de 115.000 personas). En general, el empleo no asalariado creció a una tasa de 6.97% en comparación con el mismo periodo de 2009, mientras que el empleo asalariado lo hizo a una tasa menor (2.33%)

Sin embargo, el deterioro en el país ha afectado principalmente a las personas más pobres y con menores niveles de educación, así lo revela el estudio realizado por el Banco de la República para 2009: “La Desaceleración Económica y el mercado Laboral Colombiano, Hugo López Castaño”, en el estudio se muestra que la desaceleración económica reciente ha afectado principalmente a quienes carecen de educación superior, para ellos el desempleo asalariado formal se ha reducido considerablemente y el informal se ha disparado.

En cambio el empleo con educación superior ha seguido elevándose aceleradamente y creció entre 1996 y 2007 a una tasa media de 7.6% y entre los segundos trimestres de 2007 y 2008 se elevó a 9.4% (221.000 empleos).

De otra lado, a pesar de observarse en Bogotá una mejor calidad del empleo, relacionada con la categoría de trabajadores asalariados, es innegable que las condiciones de empleo

<sup>26</sup> La ocupación asalariada corresponde a los empleados particulares y del gobierno, mientras que en los no asalariados hacen parte el resto de clasificaciones del DANE (ayudantes familiares no remunerados, servidores domésticos, trabajadores por cuenta propia, patronos, jornaleros y otros trabajadores).





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

siguen siendo precarias; el 44.88% de trabajadores son no asalariados, lo que significa que un importante número de personas continúa ejerciendo trabajos de mala calidad, relacionados principalmente con la categoría de cuenta propia.

En el agregado nacional, la ocupación de buena calidad participa con el 43.62%, mientras que la de mala calidad lo hace con el restante 56.38%. En este mismo nivel, la ocupación de mala calidad presentó una variación del 4.81% entre los trimestres móviles abril-junio de 2009 y 2010 mientras que la de buena calidad presentó una pequeña variación del 1.48% en el mismo periodo. Por su parte, en Bogotá, la participación del empleo de buena y mala calidad, representaron el 59.07% y 40.93%, respectivamente; adicionalmente, se encuentra que la ocupación de mala calidad aumento en el mismo periodo en 7.63%, mientras que el empleo de buena calidad registró una variación positiva del orden de 2.21%, lo que muestra que crece en mayor proporción el empleo de mala calidad con respecto al de buena calidad, que en términos de bienestar es una desmejora en la situación laboral de la ciudad

**Cuadro 32. Ocupación de buena y mala calidad, trimestre móvil abril – junio de 2009 y 2010, Nación y Bogotá**

CLASIFICACIÓN	NACIÓN	Variación 2010-2009	BOGOTÁ	Variación 2010-2009
Ocupación de buena calidad	8.334	1,48%	2.094	2,21%
Ocupación de mala calidad	10.772	4,81%	1.451	7,63%
Total Ocupación	19.106		3.544	
Participación ocupación de buena calidad	43,62%		59,07%	
Participación ocupación de mala calidad	56,38%		40,93%	

Fuente: DANE

Por último, los indicadores del mercado laboral juvenil de Bogotá, comparados con los de América Latina, evidencian que los jóvenes de Bogotá enfrentan peores condiciones. La tasa de desempleo juvenil de Bogotá (18,7%) es superior a la del promedio de América Latina (16,2%). Los jóvenes de Bogotá representan el 28,1% de la población en edad de trabajar y el 41,5% de los desempleados, lo que evidencia que ésta es la población más duramente golpeada por el desempleo. (El empleo y desempleo en Bogotá Mimeo).

### Fuerza laboral calificada en Bogotá

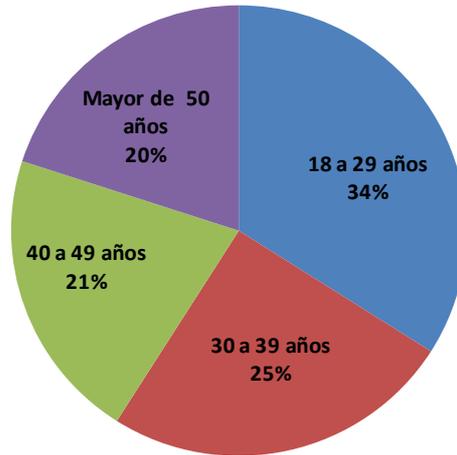
La joven y calificada fuerza laboral bogotana de 3,8 millones de personas garantiza la escalabilidad de cualquier operación en la ciudad. Las 114 instituciones de educación superior que tiene la ciudad matriculan 450.000 estudiantes y gradúan 67.000 profesionales y técnicos al año. Adicionalmente, Colombia tiene uno de los regímenes laborales más flexibles de América Latina. La ciudad tiene 436.000 desempleados (11,3% de la fuerza laboral total en el 2008), de los cuales el 33% cuenta con título de educación superior. Estas personas desempleadas son fuente disponible para contratación.





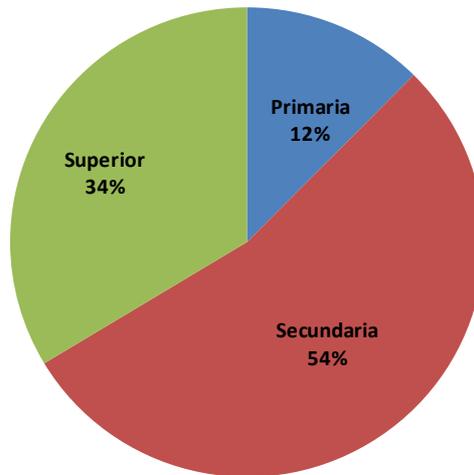
ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 16. Fuerza de trabajo disponible por edades\*



97

Gráfico 17. Nivel educativo de la población desempleada\*



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares  
Información correspondiente al tercer trimestre del año

Según el Foro Nacional de Calidad Educativa 2010, los niveles de formación relacionados en forma más directa con la preparación de investigadores y docentes de educación superior (maestría y doctorado) muestran un aumento de 14.891 estudiantes entre 2002 y 2009, al pasar de 7.126 estudiantes en 2002 a 22.017 estudiantes en 2009, lo que representa un crecimiento anual de 17,5% durante estos años. El número de estudiantes de maestría creció en 200,9% y el de estudiantes de doctorado, en 366%.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 33. Crecimiento de la matrícula en postgrados										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2009-2002	Tasa anual
<b>Especialización</b>	55.133	43.783	39.893	45.970	47.506	40.866	44.706	54.904	-229	-0,1%
<b>Maestría</b>	6.776	8.978	9.975	11.980	13.099	14.369	16.317	20.386	13.610	17,0%
<b>Doctorado</b>	350	583	675	968	1.122	1.430	1.532	1.631	1.281	24,6%
<b>TOTAL</b>	<b>62.259</b>	<b>53.344</b>	<b>50.543</b>	<b>58.918</b>	<b>61.727</b>	<b>56.665</b>	<b>62.555</b>	<b>76.921</b>	<b>14.662</b>	<b>3,1%</b>

Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

El comportamiento de la matrícula también se puede analizar por la clasificación de los programas por área de conocimiento. El mayor número de estudiantes, para 2009, se concentra en economía, administración y contaduría (33,8%), seguido de las áreas de ingenierías y arquitectura (28,0%) y ciencias sociales, derecho y ciencias políticas (14,1%). Entre 2002 y 2009, las áreas con mayor crecimiento de estudiantes fueron bellas artes (132,7%), economía, administración y contaduría (99,6%), agronomía, veterinaria y afines (56,4%) e ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (51,4%).

Cuadro 34. MATRICULAS POR AREA DE CONOCIMIENTO				
Área de conocimiento	2002	2009	Participación 2009	Crecimiento 2002/2009
Agronomía, veterinaria y afines	18683	29215	1,9%	56,4%
Bellas artes	28075	65326	4,2%	132,7%
Ciencias de la Educación	116562	129551	8,2%	11,1%
Ciencias de la Salud	92683	118539	7,5%	27,9%
Ciencias Sociales, Derecho, Ciencias políticas	158582	221231	14,1%	39,5%
Economía, Administración Contaduría y afines	265524	530054	33,8%	99,6%
Ingeniería, Arquitectura, urbanismo y afines	291003	440507	28,0%	51,4%
Matemáticas y ciencias naturales	29036	36024	2,3%	24,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1000148</b>	<b>1570447</b>	<b>100%</b>	<b>57,0%</b>

Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

Analizando la matrícula de acuerdo con su desagregación por metodología, se observa que para 2009, la mayor parte de los estudiantes estaba matriculada en los programas presenciales (88,4%) y el 11,6% restante en programas ofrecidos a distancia. Entre 2002 y 2009, la matrícula de los programas a distancia creció cada año 10,7% y la de los programas presenciales, 6,2%.

Entre estudiantes universitarios, las ingenierías y la administración de empresas son las áreas de estudio más populares con el 33,8% y 28% respectivamente





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 35. TASA DE COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR, NACIONAL Y REGIONAL**

Departamento	Tasa de cobertura 2002	Tasa de cobertura 2009
Total Nacional	24,50%	35,30%
Bogotá D.C.	55,40%	71,70%
Quindío	22,70%	49,40%
Norte de Santander	21,90%	42,20%
Antioquia	26,60%	39,60%
Santander	31,20%	38,20%
Boyacá	21,00%	37,40%
Risaralda	17,60%	37,10%
Caldas	22,40%	33,70%
Atlántico	34,00%	33,40%
Valle	23,80%	29,70%
Tolima	18,10%	26,50%
Caquetá	7,60%	26,10%
Casanare	2,60%	26,10%
Huila	11,50%	26,00%
Meta	13,20%	25,30%
Cesar	10,90%	25,00%
Magdalena	6,70%	24,60%
Cauca	12,80%	23,20%
Choco	19,10%	22,10%
Bolívar	13,20%	21,80%
Cundinamarca	11,50%	21,40%
La guajira	13,00%	20,80%
Nariño	10,60%	18,90%
San Andrés	18,10%	17,30%
Sucre	9,20%	17,20%
Guaviare	0,00%	14,20%
Arauca	1,60%	14,00%
Guainía	0,00%	14,00%
Amazonas	1,50%	12,40%
Córdoba	11,10%	10,90%
Vichada	0,00%	10,90%

Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

Por otra parte, en 2002, la oferta estaba concentrada en los principales centros urbanos. El 71,2% de los estudiantes estaba en Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Atlántico. Para 2009, estos departamentos concentraron el 63,6% de la matrícula. Bogotá participa con el 71.7% actualmente con un aumento respecto a 2002 del 16.3% lo cual demuestra que la alta calidad educativa está concentrada en Bogotá con lo cual puede garantizar la escalabilidad de cualquier en prácticamente cualquier sector de le economía.

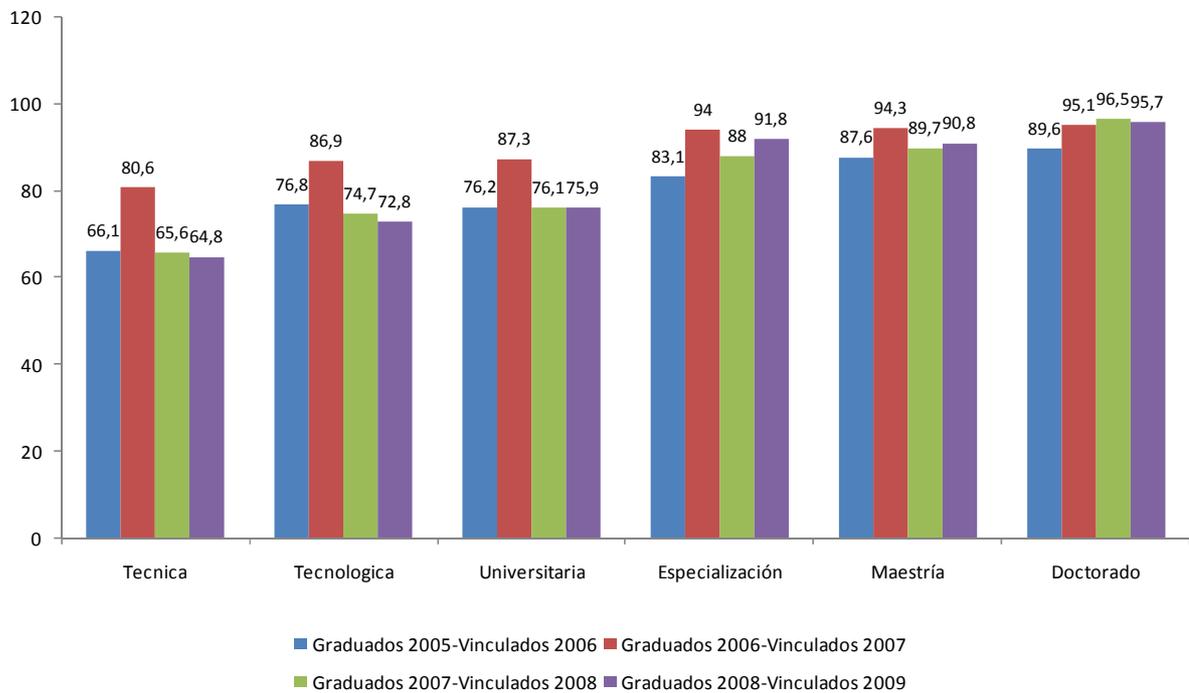




ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Como indicador aproximado de la situación de los graduados en el mercado laboral en el primer año después de su titulación, el observatorio laboral para la educación 2010 calculó la proporción del total de graduados que se encuentra vinculada al sector formal de la economía a partir de la información de los que hacen aportes al Sistema General de Seguridad Social. Estos datos, unidos a indicadores nacionales como tasa de ocupación, tasa de desempleo e informalidad, ofrecen elementos de análisis de la proyección y desarrollo de la fuerza laboral del país.

**Gráfico 18. Evolución del porcentaje de los recién graduados vinculados al sector formal de la economía 2005 2009**



Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

### Régimen laboral flexible

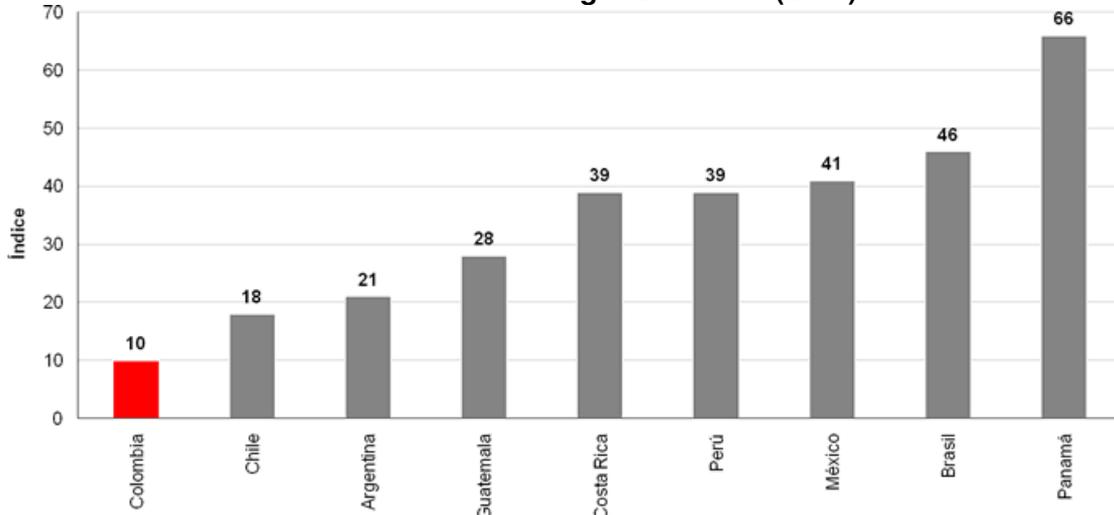
De acuerdo con el informe Doing Business 2010 del Banco Mundial, Colombia y Chile tienen los regímenes laborales más flexibles de América Latina.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Gráfico 19. Índice de rigidez laboral\* (2009)**



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2010

\* Corresponde a un promedio entre tres índices: dificultad de contratación, rigidez en los horarios, dificultad de despido

### ¿Por qué promover la inversión extranjera en Bogotá?

La industria de servicios *offshore* es muy atractiva para un país o una ciudad por su altísimo potencial de generación empleo masivo calificado. Otros beneficios importantes son la transferencia de tecnología, inversión en capacitación y aumento en las exportaciones.

La industria se compone de dos segmentos principales:

- procesos tercerizados de negocios (conocidos en inglés como BPO o business process outsourcing) P
- procesos tercerizados de tecnologías de la información (conocidos en inglés como ITO o information technology outsourcing) P

A su vez, estos dos segmentos se dividen en muchos sub-segmentos.

Los siguientes cuadros resumen los principales sub-segmentos de ITO y BPO.

Principales segmentos de ITO





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Cuadro 36. Segmentos ITO**

Segmentos	Ejemplos
Infraestructura	Manejo remoto de infraestructura (redes, servidores, seguridad) Soporte técnico
Software	Desarrollo Integración Mantenimiento

102

**Cuadro 37. Principales segmentos de BPO**

Segmentos	Subsegmentos	Ejemplos
Servicios basados en voz	Call centers	Ventas Cobranzas Servicio al cliente
Servicios no basados en voz	Servicios corporativos generales	Finanzas y contabilidad Procesos de recursos humanos Compras Logística
	Servicios corporativos específicos	Emisión de pólizas para la industria de seguros
	Servicios de diseño	Ingeniería Arquitectura
	Servicios tercerizados del conocimiento (KPO)	Investigación y desarrollo

América Latina ha surgido como un destino atractivo para la prestación de este tipo de servicios. En la actualidad la región participa en el mercado mundial con más del 10% de los ingresos, con una tendencia creciente.

Durante los últimos años, la preferencia por tener un mayor control sobre las operaciones offshore y la necesidad de disminuir riesgos ha generado un cambio en las preferencias de localización por parte de las empresas. Aunque India representa aún el destino más económico, variables como calidad del servicio, afinidad cultural, diferencia horaria y facilidad para viajar han comenzado a influir en el momento de evaluar el destino para establecer actividades. Ahora se empieza a hablar de nearshore (deslocalización cercana) como una alternativa al offshore. Para Estados Unidos y algunos países Europeos, América Latina es el destino nearshore por excelencia, ya que combina costos



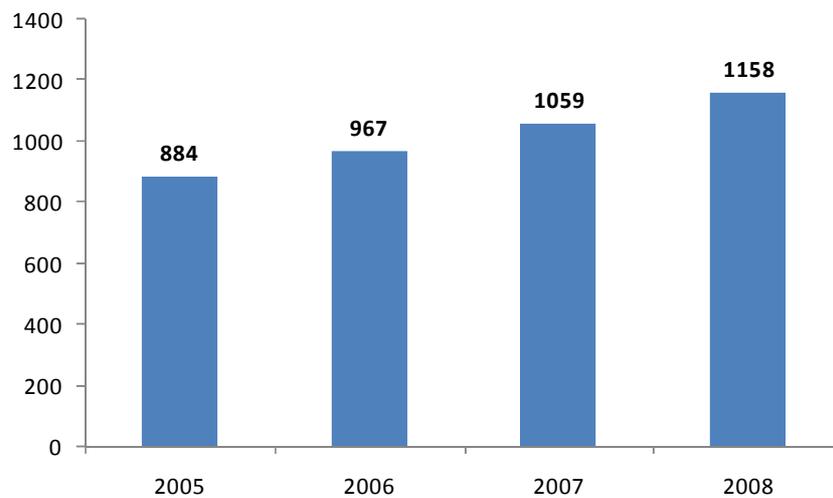


ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

competitivos, afinidad cultural y empresarial, estabilidad política y económica, cercanía geográfica y gran potencial de mercado.

Por esta razón América Latina se ha venido consolidando como uno de los principales destinos para servicios offshore, con un crecimiento anual de 20% desde el año 2004. En cuanto a empleados, la tasa de crecimiento anual de los últimos 4 años se encuentra alrededor de 10%.

**Gráfico 20. Crecimiento en el número de agentes en América Latina (miles)**



Fuente: Zagada Institute, AT Kearney NASSCOM 2009

Bogotá y Colombia cuentan con más de 16 años de experiencia en la externalización de operaciones de servicio al cliente, procesamiento de transacciones y servicios de BPO.

Según Everest Research Institute<sup>27</sup>, en total la industria del outsourcing (segmentos de voz y no-voz) emplea a más de 73.000 personas en el país y aproximadamente 48.500 personas en Bogotá. Esta cifra es comparable con los principales destinos de la región (Monterrey emplea 100.000 personas y Buenos Aires 45.000).

En los últimos años, Bogotá se ha convertido en un destino atractivo y reconocido para localizar operaciones de servicios de outsourcing y offshoring en América Latina. La ciudad concentra más del 70% de los empleados de Colombia, 60% de los ingresos y la mayoría de los importantes jugadores de la industria a nivel internacional que han instalado sus operaciones en el país. En el 2009, la industria de BPO generó ingresos por más de US\$ 2.162 millones en los segmentos seleccionados.

<sup>27</sup> Everest Research Institute hace parte del Everest Group, firma de consultoría global con oficinas en importantes centros de negocios en el mundo. Para mayor información visite [www.everestresearchinstitute.com](http://www.everestresearchinstitute.com)

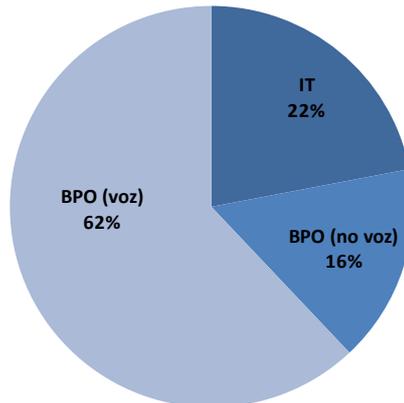




ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

La industria Bogotana está centrada principalmente en el segmento de call centers (BPO voz). Los segmentos de ITO y BPO tienen un alto potencial de crecimiento en la ciudad.

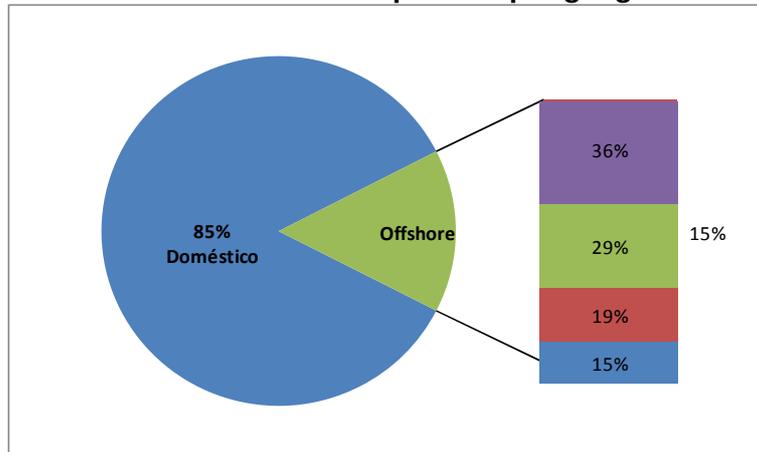
**Gráfico 21. Participación de los segmentos de outsourcing en Bogotá 2009**



Fuente: Everest Research Institute, 2009

La industria atiende mayoritariamente el mercado local, con un 85% de participación. Solamente el 15% de las operaciones atienden el mercado externo, siendo España (29%), Estados Unidos (19%) y el resto de América Latina (36%) los principales destinos.

**Gráfico 22. Distribución de los empleados por geografías atendidas**



Fuente: Everest Research Institute, 2009





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Qué buscan los inversionistas

A la hora de escoger un destino para instalarse, empresas de BPO e ITO buscan los siguientes elementos principales:

- Talento humano calificado abundante y a costos competitivos
- Costos competitivos en las demás variables de decisión
- Buena infraestructura
- Un entorno operativo estable
- **Incentivos que reduzcan el monto de las inversiones iniciales y mejoren la rentabilidad de su operación**

105

Bogotá cumple con estos requerimientos por las siguientes razones:

- Disponibilidad de recursos humanos calificados a precios competitivos
- Una ubicación geográfica muy favorable para centralizar operaciones que atiendan clientes en las Américas
- Una estructura de costos competitiva
- Experiencia y sofisticación de las operaciones existentes (calidad)

## Situación competitiva actual: necesidad de subir value chain

La concentración de la industria bogotana de servicios *offshore* en el segmento de *Call Centers* no es sostenible. Empieza a haber saturación laboral que implica rotación de empleados y mayores costos para las empresas. Otras ciudades de Colombia están compitiendo favorablemente gracias a costos más bajos y menor rotación.

Por el contrario, Bogotá es muy competitiva en segmentos de valor agregado, tanto de BPO como de ITO tales como finanzas, contabilidad, recursos humanos, diseño, ingeniería y programación. En estos segmentos la ciudad cuenta con una altísima disponibilidad de técnicos, tecnólogos y profesionales para trabajar. Estos son los nichos a los cuales Invest in Bogotá le está apostando para la atracción de inversión.

## Incentivos que otorgan otras ciudades y países

Las grandes empresas de los segmentos de BPO y ITO tienen cada vez más poder de negociación para pedir a los países y ciudades incentivos que les hagan más atractivo un





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

destino sobre otro. Generan volúmenes muy grandes de empleo, por lo que exigen beneficios a cambio de instalarse en un lugar determinado. Algunos ejemplos son:

- Medellín: A HP una de las principales multinacionales de tecnología del mundo, la ciudad le ofreció un área de más de 3.000m<sup>2</sup> dentro de una universidad, con la cual también creó un convenio para proporcionar recursos humanos de manera permanente a la nueva operación. Adicionalmente, EPM se comprometió a garantizar telecomunicaciones a precios reducidos y después del primer año, la ciudad construirá y alquilará un edificio de más de 10.000m<sup>2</sup> de acuerdo con las especificaciones del cliente. Para comenzar, la operación creará 1500 nuevos empleos, para llegar a un total de 3.000 en los próximos 3 años.
- La provincia de Tucumán (Argentina) ofrece subsidios por cada empleo creado, garantizando el pago de un porcentaje de hasta el 30% del salario de cada nuevo empleo creado, reduciendo de manera importante el costo de operación de las empresas que instalan sus operaciones en la región.
- Sudáfrica ofrece montos de hasta US\$1500 dólares para capacitación por cada nuevo empleo creado y enfocado a *offshore* (exportación de servicios).
- Varios países de Centroamérica ofrecen Zonas Francas con tasas de impuesto de renta del 0% durante los 10 primeros años de operación de las empresas dedicadas a BPO y ITO, con énfasis en exportación.

106

### Características de los incentivos que debe ofrecer Bogotá

Estas industrias han sido priorizadas por varios países y ciudades del mundo como sectores de alto potencial de generación de empleo, por lo que los gobiernos se esfuerzan cada vez más por atraer inversión de este tipo. Las ciudades y países son cada vez más agresivos en ofrecer paquetes de beneficios a las empresas que se instalan en su región. La competencia por atraer a las empresas más representativas de esta industria es cada vez más fuerte y las ciudades deben tener elementos de diferenciación que las hagan más atractivas.

Al diseñar un incentivo, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Las empresas de servicios *offshore* exportan servicios, con lo cual no les resultan aplicables, las deducciones, descuentos o exenciones frente al impuesto de industria y comercio. Estas empresas operan en locales alquilados, con lo cual no resultan atractivos los incentivos relacionados con el impuesto predial.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- La mayor parte de la inversión se hace al principio de la operación, por lo cual buscan incentivos que mejoren su flujo de caja inicial

Un elemento muy atractivo para incentivos es la capacitación:

- Es un incentivo para la empresa pero el beneficio queda en la gente y por lo tanto en la ciudad
- Impacta directamente uno de los rubros más costosos para la operación
- La empresa recibe el beneficio al inicio de la operación

107

#### 4.1.2 Incentivo propuesto

En armonía con los objetivos estructurantes, propósitos, estrategias, programas y metas previstos en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012 “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, se busca proporcionar un desarrollo progresivo de la exportación de servicios *offshore* de valor agregado y a promover condiciones que faciliten la inversión y la generación de empleo calificado en este sector en la ciudad de Bogotá.

Los incentivos deben analizarse desde dos puntos de vista, el primero de ellos, el dirigido a las empresas que pongan en marcha en el Distrito Capital, las nuevas operaciones de servicios offshore de valor agregado con destino a ser exportadas y el segundo el dirigido a los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, quienes obtendrán un incentivo de naturaleza tributaria al hacer uso de los certificados que acrediten el beneficio del generador de empleo y capacitación.

#### 4.1.3 Justificación

Con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y construir una ciudad más equitativa y desarrollada la Dirección Distrital de Impuestos considera que incentivar las nuevas inversiones en sectores que impulsen el desarrollo económico y social de la ciudad, a través de beneficios tributarios que impacten dichas inversiones son herramientas que contribuyen para alcanzar las metas propuestas para la ciudad.

Hoy en día la ciudad cuenta con instrumentos importantes para incentivar la inversión que se soportan en las zonas francas, deducciones al impuesto sobre la renta y contratos de estabilidad jurídica, los cuales son iniciativas por parte del Gobierno Nacional que han generado resultados positivos para la ciudad y ya que los planes y programas locales apuntan a construir una ciudad altamente competitiva a nivel Nacional y frente a la Región, la Ciudad quiere generar sus propias herramientas de promoción que hagan más atractivo el establecimiento de los negocios en Bogotá.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En busca de este objetivo se ha considerado que la implantación de cualquier beneficio tributario debe promover inversiones de alto impacto económico y social para la ciudad que tengan una alta expectativa de crecimiento en el mediano plazo y contribuyan a mejorar la calidad de vida de los Bogotanos.

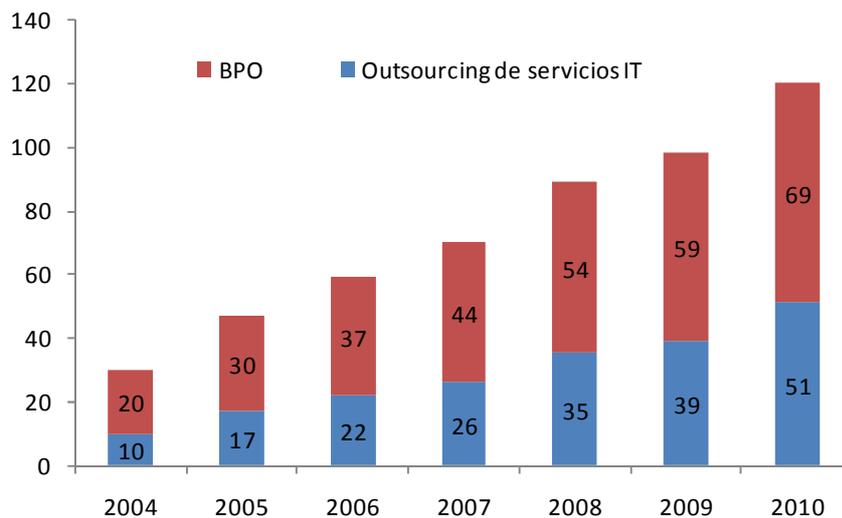
Por ello se establecen incentivos y se otorgan las herramientas para el desarrollo competitivo de la ciudad, a través de la atracción de inversionistas nuevos que se dediquen a actividades productivas que además de generar empleo, resulten en la capacitación de su personal en actividades y competencias de alto valor agregado para la ciudad en sectores económicos en crecimiento y altamente competitivos.

Con base en estudios de Invest In Bogotá, una de las tendencias en los mercados de servicios cumple con estos requisitos y es el mercado de servicios Offshore que comprende una amplia gama de procesos de negocios y de tecnología tercerizados que se prestan a distancia bajo la modalidad de exportación de servicios.

La industria de servicios offshore es muy atractiva para un país o una ciudad por su altísimo potencial de generación empleo masivo calificado. Otros beneficios importantes son la transferencia de tecnología, inversión en capacitación y aumento en las exportaciones.

Es una de las industrias más dinámicas del mundo, con ventas de US\$100 mil millones en el 2009 y un crecimiento anual de 20%.

**Gráfico 23. Tamaño de la Industria de Servicios Offshore en el mundo 2004 -2010**



Fuente: Nasscom





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Con estos antecedentes los objetivos específicos del beneficio tributario son:

- ✓ Incentivar la inversión en nuevas empresas de Offshore de valor agregado
- ✓ Que estas empresas garanticen estabilidad en los puestos de trabajo
- ✓ Que a los empleados de estas empresas se les de capacitación que conduzca a la obtención de un certificado avalado por el Ministerio de Educación mejorando la calificación de la mano de obra de la ciudad.

109

#### 4.1.4 Incentivos para las empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado.

Este incentivo no es de orden tributario, pues en estricto sentido el sector exportador en general cuenta, por efectos de ley, con beneficios fiscales tanto del orden nacional como local.

Uno de los impuestos más importantes en la tributación de las empresas (sean personas jurídicas o naturales) lo constituye el impuesto de industria y comercio el cual es un impuesto que se cobra en cada municipio donde se lleven a cabo actividades industriales, comerciales y de servicios, y siempre y cuando no hayan sido exoneradas por la ley o por los acuerdos municipales. Algunas de las exenciones o hechos no gravados provienen de la propia ley, como sucede en el caso de las exportaciones, atendiendo al objetivo perseguido por las normas legales de hacer competitivo el producto nacional en el mercado internacional.

El artículo 154 del Decreto 1421 de 1993 en su numeral quinto, señala:

*“5. Su base gravable estará conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas. Así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. Con base en estudios y factores objetivos, el concejo podrá establecer presunciones de ingresos mensuales netos para determinadas actividades. La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él”.* (Destacado fuera del texto)





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Esta regla propia guarda completa homogeneidad con la norma nacional contenida en el artículo 33 de la ley 14 de 1983 y que pretende impulsar las exportaciones.

Bajo el entendido de que la disposición no hace distinción alguna entre la exportación de bienes o servicios, es claro que el privilegio conferido por la ley cubre tanto la producción de bienes con destino al comercio internacional, como la prestación de servicios, igualmente con destino al exterior.

En un nivel macroeconómico la exportación de bienes y servicios resulta positiva para la balanza comercial, cuenta corriente y de pagos de cualquier país, es una fuente de demanda para la producción doméstica de bienes y multiplica el producto y los ingresos de la economía en general y de los agentes económicos participantes en particular.

La exportación es el transporte legítimo de bienes y servicios nacionales de un país pretendidos para su uso o consumo en el extranjero. Las exportaciones pueden ser cualquier producto enviado fuera de la frontera de un Estado. Las exportaciones son generalmente llevadas a cabo bajo condiciones específicas. Para que a un agente se le califique de exportador este ha de cumplir con todos y cada uno de los requisitos que en esta materia exige la normatividad vigente; se citan entre otros, el Decreto Nacional 380 de 1996, referente al registro de servicios de exportaciones, la Resolución No. 0015 de 1996 proferida por el Ministerio de Comercio Exterior y la Circular Externa No. 136 del "INCOMEX". Dentro de estos requisitos cabe mencionarse el registro del exportador ante el Registro Único Tributario, que recogió la antigua obligación de inscripción ante el INCOMEX, la realización de un contrato de prestación de servicios legalizado ante esta misma entidad etc. Todo esto para concluir que en tratándose de exportaciones las empresas no pueden operar de hecho, sino que para que se les califique como tales deben cumplir con las formalidades que exigen las normas y entidades que regulan tal actividad.

Una vez se legalice la actividad de exportación, el agente que la ejecuta, podrá deducir de la totalidad de ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre, los provenientes del ejercicio de esta actividad. En un nivel empresarial existen diversas razones que explican por qué las exportaciones son siempre positivas:

Permiten diversificar riesgos frente a mercados internos inestables y amortiguar los efectos de problemas macroeconómicos; promueven la operación con economías a escala, de tal forma que se aprovechen mejor las instalaciones existentes y se tenga un nivel de producción que implique menores costos unitarios; son una fuente de crecimiento y consolidación de cualquier empresa si es que los mercados internos son extremadamente competitivos; posibilitan obtener precios más rentables debido a la mayor apreciación del producto y de los ingresos de la población en los mercados a los cuales se exporta; alargan el ciclo de vida de un producto; mejoran la programación de la producción; permiten equilibrarse respecto a la entrada de nuevos competidores en el mercado interno y mejoran la imagen en relación con proveedores, bancos y clientes.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

El nuevo panorama universal provoca que los distintos Estados adopten medidas que incentiven la exportación, no solo la clásica exportación de bienes, sino de aquellos servicios y tecnologías que van encontrando nuevos campos de acción e importantes escenarios de competitividad. Dentro de esta tarea, se convierte en requisito importante la decidida participación de todos los sectores de la economía, tanto públicos como privados, entre ellos, los gobiernos locales, quienes deben introducir mecanismos que faciliten su implementación y que de contera, generen mayor crecimiento para la ciudad, crecimiento reflejado en mayores y mejores fuentes de empleo, capacitación permanente que garantice la profesionalización y competitividad de su gente y con ellos, en suma, el crecimiento de la economía local que a la postre redunde en mayores ingresos tributarios y mayor cobertura de las necesidades básicas de la ciudad y de sus habitantes. Los incentivos a las Exportaciones buscan las condiciones de competencia equilibradas que garanticen la penetración del producto nacional en los escenarios externos.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que para los exportadores se encuentran ya contemplados beneficios tributarios en aras de obtener crecimientos del mercado y condiciones económicas para el país, es importante adoptar algunos estímulos que hagan que los ojos de las empresas nacientes y de la inversión extranjera se vuelquen hacia el Distrito Capital, de tal suerte que a su amparo el gobierno distrital logre cubrir necesidades evidenciadas en nuestra sociedad, como es el caso del empleo y en esta medida el Gobierno Distrital, dentro de sus facultades de administración podrá direccionar planes de inversión tendientes a establecer mecanismos que permitan obtener resultados positivos en esta materia.

La inversión que en esta materia pretende implementar el Distrito Capital está diseñada para un término de cuatro (4) años, a partir de 2011 y sus recursos provienen del ingreso tributario, por lo que si bien, frente al incentivo a otorgar a favor de las empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado, no es tributario, el monto a éstas reconocido proviene de los ingresos tributarios de la ciudad.

Pretende el Distrito capital con esta medida, que a la par de obtener inversión extranjera, sus ciudadanos se vean favorecidos, en cuanto a empleo y educación y por lo tanto la medida persigue que mediante reglamento se señalen las condiciones mínimas del empleo que generará a su vez un reconocimiento empresarial por la capacitación a los empleados impartida. Bajo estos supuestos, la administración distrital podrá establecer





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

reglas que permitan garantizar que un porcentaje representativo de los egresados de las Universidades Pública encuentren mayores oportunidades de empleo y tratándose de empleos menos cualificados, la oportunidad se materialice en los egresados de colegios distritales; por otra parte la medida permitirá que adicionalmente el empleo recaiga en un importante porcentaje, en habitantes de Bogotá

**Propósito:** generar inversión, empleo y capacitación en el sector de servicios *offshore de valor agregado*

112

**Empresas que pueden acceder al incentivo:** empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado tales como finanzas, contabilidad, recursos humanos, diseño, ingeniería y programación, donde por lo menos el 90% de los empleados atiendan clientes en el exterior

**Requisitos que deben cumplir las empresas para acceder el incentivo:**

- Generar nuevos puestos de trabajo directos en las operaciones nuevas descritas anteriormente, empleos de los que participen residentes de Bogotá y en los que incluso puedan señalarse criterios académicos base, de tal suerte que la ciudad propenda por impulsar el empleo de los estudiantes de sus universidades públicas.
- Comprometerse a mantener estos puestos de trabajo por un término mínimo que la ciudad considere prudente para el retorno de su inversión.
- Realizar capacitaciones a los empleados nuevos que lleven a certificados; estas capacitaciones se pueden hacer internamente o con terceros

**Monto del incentivo por empresa:** Cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión en capacitación por cada empleado nuevo capacitado. En ningún caso el valor del incentivo sobrepasará los 3 SMMLV por empleado nuevo capacitado..

#### 4.1.5 Incentivos para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio

El segundo incentivo que deviene de esta medida, es eminentemente tributario y en tal medida, de conformidad con las competencias establecidas en el numeral 3 artículo 12 del Decreto ley 1421 de 1993, el Concejo de Bogotá cuenta con precisas competencias para establecer incentivos tributarios a los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio que adquieran certificados de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación a que hace referencia el presente Acuerdo.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

113

Una vez otorgado el incentivo para atraer la inversión y contribuir con ello de contera la generación del empleo y acceso a la capacitación especializada de los habitantes de la ciudad, es importante diseñar un mecanismo económico que permita que ese reconocimiento a los empresarios, que representa en la práctica el reembolso de un porcentaje de su inversión, materializada en programas de capacitación, pueda volverse líquido, lo cual se obtiene a través de la posibilidad de poder reconocer el incentivo mediante títulos negociables, títulos que adicionalmente tendrán una finalidad tributaria y es ser utilizadas como descuento para su adquirente. Por definición, el descuento tributario resta directamente del impuesto y por ello formará parte de la determinación de la carga tributaria del contribuyente que de ellos haga uso, susceptible a los procesos de fiscalización y control ordinarios a cargo de la administración tributaria distrital.

Solamente al ser adquiridas por un responsable del impuesto de industria y comercio, el Distrito Capital hará efectiva la inversión mediante el reconocimiento, al permitir que el valor nominal de tal título sea tratado como descuento tributario por el responsable y es aquí donde resulta prioritario, desde el punto de vista del responsable del ICA, proporcionarle un incentivo que convierta en atractiva la negociación de estos títulos y es la posibilidad de permitir que el descuento se efectivice por el ciento diez por ciento (110%) del valor nominal del título, sin que en ningún caso el uso del título pueda generar saldos a favor del contribuyente y sin que pueda ser objeto de fraccionamientos para ser utilizado en períodos subsiguientes. Desde el punto de vista del contribuyente de industria y comercio, será visto igualmente, como una inversión, la cual solamente podrá ser utilizada para efectos tributarios en el Distrito capital y redimible en el término máximo de un año desde la fecha de la expedición del certificado.

La deducción y con ello el beneficio tributario propuesto tendrá una limitación en el tiempo de cuatro (4) años.

La forma como serán expedidos los títulos, mecanismos de control, redención e imputación, serán desarrollados de manera reglamentaria.

#### 4.1. 6 Impacto Económico

Para proyectar el posible crecimiento de la industria de servicios *offshore* existe un excelente referente. Durante los últimos años, Costa Rica, un país con un nivel de desarrollo similar al de Bogotá, implementó agresivos incentivos para atraer esta industria. Los incentivos adoptados incluyeron Zonas Francas con una deducción total de los impuestos de renta, capital, importación en materias primas, componentes y bienes de capital; de exportación, ventas locales y consumos específicos e impuestos sobre repatriación.

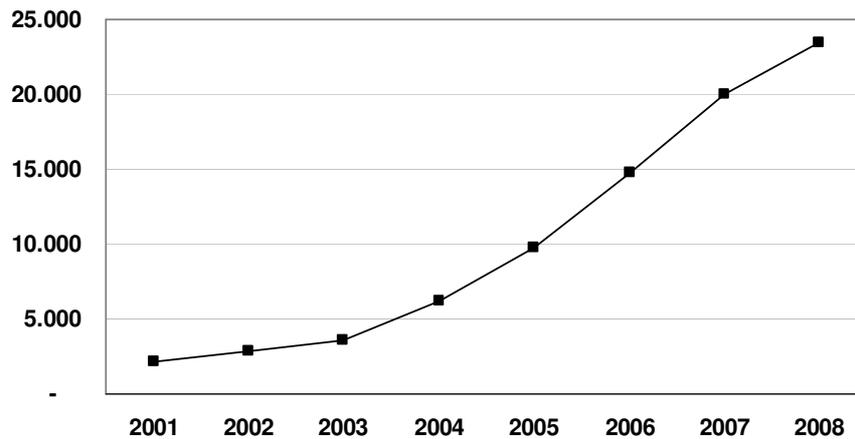




ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Durante el periodo 2001-08 el número de personas empleadas por la industria de servicios *offshore* en Costa Rica creció a una tasa compuesta anual de 40%, pasando de 2,200 a 23,000 personas.

**Gráfico 24. Empleo en servicios *offshore* en Costa Rica 2001-08**



Fuente: CINDE

Vale la pena anotar que aunque Colombia recientemente creó una legislación sobre Zonas Francas Uniempresariales, éste incentivo no aplica en la práctica para operaciones de BPO ni de ITO, ya que estas empresas no alcanzan a cubrir los montos ni de inversión ni de generación de empleo requeridos dentro del régimen.

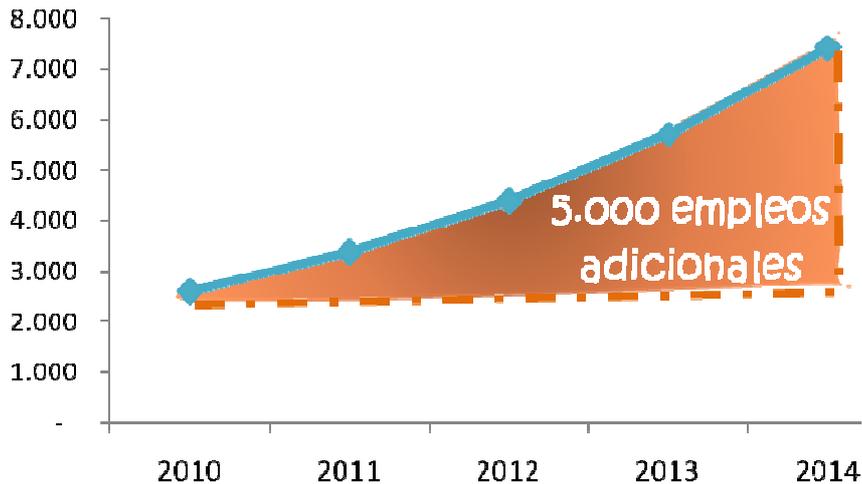
Según un estudio reciente, Bogotá tiene aproximadamente 2.600 empleos en funciones de valor agregado de BPO y ITO *offshore*. Teniendo en cuenta lo anterior y aplicando una cifra de crecimiento compuesta anual del 30%, un poco más conservadora que la de Costa Rica, se podrían generar unos 5.000 empleos adicionales en los próximos cuatro años.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**Gráfico 25. Proyección de empleo en servicios *offshore* avanzados en Bogotá**



Fuente: cálculos propios

115

La cifra anual de 1250 empleos aproximadamente es consistente con el número y tipo de oportunidades que ha atendido IB en los últimos dos años. Estas inversiones potenciales representaron aproximadamente 5.440 empleos para el sector de BPO y IT: de este total

- 600 empleos se generaron
- 2.000 empleos se perdieron por falta de incentivos
- 2.440 empleos están en espera

#### 4.16 Impacto fiscal

Desde el punto fiscal exclusivamente, el impacto máximo previsto asciende aproximadamente a \$7.500 millones<sup>28</sup> en los próximos cuatro años, término propuesto para la existencia de la medida. De ellos, \$1.875 millones para el primer año (2011), valor que será ajustado anualmente de acuerdo con la metodología legal vigente como son reajustadas las cifras tributarias.

<sup>28</sup> Precios constantes de 2011





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En el año 2009, producto de la eficiencia en la gestión del impuesto de industria y comercio y de la aplicación de los planes de fiscalización y cobro, la Administración recaudó \$125.788 millones, es decir que, el descuento previsto en este capítulo de \$1.875 millones anuales representa tan sólo el 1.5% de los ingresos por gestión en este impuesto.

El costo fiscal del incentivo tendrán su fuente sustitutiva en los recursos marginales producto de la propuesta de nueva estructura tarifaria del impuesto predial que se aproximan a los \$6 mil millones anuales de aquellos predios residenciales atípicos. Con esto se cumple con lo señalado por la Ley 819 de 2003.

116

#### 4.2 Incentivos a las inversiones y donaciones destinadas a la investigación científica y tecnológica.

La Ciencia, la Tecnología y la Innovación son los motores del desarrollo económico y social de un país en el mundo moderno. Los países se dividen entre los que son dueños de un saber particular y los que no poseen esta característica. La gestión del conocimiento es trascendental para ofrecer igualdad de oportunidades, estimular el desarrollo de talentos, aprovechar los recursos disponibles, darles valor agregado y articular la economía, dentro de los procesos del mercado global y la competitividad<sup>29</sup>

Las investigación en ciencia y tecnología constituye uno de los bastión fundamentales de la cultura en nuestro país, de allí que tanto la nación como los entes territoriales estemos llamados a coadyuvar en el establecimiento de todas aquellas medidas que se constituyan como mecanismos de colaboración acordes con el deber del Estado consagrado en el artículo 70 de la Carta, "de promover y fomentar el acceso a la cultura a todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional.

Tal como se planteó en el proyecto de ley que culminó con la adopción de la Ley 1286 de 2009, "Por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones", los ejemplos internacionales de países en desarrollo que han logrado hacer la migración de sus estructuras productivas hacia la sofisticación tecnológica, la generación de valor agregado basado en el conocimiento y la construcción de capital y capacidades endógenas, evidencian que estos procesos de desarrollo virtuosos solamente son posibles gracias a la toma de decisiones estratégicas de sus gobiernos y de la coherencia entre dichas decisiones y las políticas y estructuras legales que las hacen posibles. Es por ello, que si bien los aportes iniciales deben provenir mayoritariamente del sector público, la inversión del sector privado (nacional e internacional) debe ser atraída por las condiciones que el Estado brinde para

<sup>29</sup> Tunnerman Carlos. El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en la sociedad del conocimiento. Universidad Nacional. Managua, 2004





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

ello. En otras palabras, la responsabilidad del Estado no solamente está dada en términos de inversiones más significativas sino en brindar el contexto propicio para que exista inversión extranjera y el desarrollo se genere a partir de incentivos, estímulos y políticas coherentes con los objetivos estratégicos del país.

Existen suficientes motivos para que los contribuyentes que inviertan y/o realicen donaciones destinadas a la investigación científica y tecnológica, tengan derecho a obtener beneficios de carácter tributario por parte del Distrito Capital, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- Bogotá D. C. siempre se ha distinguido, tanto a nivel nacional como latinoamericano, por ser una ciudad pionera en lo relacionado con el desarrollo cultural e intelectual de la sociedad.
- Los avances científicos y tecnológicos, a nivel mundial, han alcanzado en los últimos años sorprendentes progresos, y resulta imperioso que el Gobierno Distrital propenda porque, a través de las universidades públicas y privadas, los estudiantes de hoy y líderes del mañana, cuenten con la posibilidad de hacerse partícipes de tales avances.
- En el cada vez más competido mercado internacional, el grado de educación de una comunidad constituye un factor determinante para su desarrollo económico y social, y la ciencia y la tecnología son pilares vitales de la educación.
- La mejor apuesta para un país en vía de desarrollo es promover la inversión en investigaciones científicas y tecnológicas, ya que de ellas derivarán mejoras sustanciales en aspectos tan importantes como la paz, el empleo, el bienestar social, la equidad, la productividad y la competitividad.
- Para el cumplimiento de tales objetivos, se hace necesario que el Estado, el sector privado y la sociedad civil participen activamente en la consigna de lograr que las instituciones de educación superior cuenten con los recursos físicos y humanos necesarios para el desarrollo de programas de investigación, ciencia y tecnología.
- Las experiencias que han dejado normas tributarias nacionales que incentivaron, en su momento, programas de investigación en innovaciones científicas y tecnológicas, como es el caso del artículo 14 de la ley 633 de 2000, que sustituyó el artículo 249 del Estatuto Tributario, posteriormente derogado, el cual establecía un descuento en el impuesto sobre la renta por donaciones efectuadas a instituciones de educación superior, han sido bastante positivas, como lo demuestra el notorio fortalecimiento de tales instituciones.

En ese orden de ideas, el proyecto de acuerdo que se pone a consideración del Honorable Concejo Distrital propone algunos beneficios tributarios que, sin duda, servirán de instrumento para la consecución de los fines anotados.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Este paquete de medidas encuentra sustento en el Plan de Desarrollo Distrital contenido en el Acuerdo Distrital 308 de 2008. En efecto, el capítulo 3 del Plan Distrital, denominado “Ciudad Global”, previó en el numeral 3º del artículo 15 el programa “Bogotá Ciudad del Conocimiento”, por cuya realización propende el articulado propuesto. A continuación se transcribe, en lo pertinente, la norma en comentario.

Artículo 15: Programas.

(...)

“3. Bogotá sociedad del conocimiento. Consolidar una sociedad del conocimiento en la que las capacidades científicas, el avance tecnológico, la investigación y la innovación contribuyan al desarrollo social y económico del territorio, con criterios de inclusión y equidad”.

118



Certificado N° SC 6322 - 1





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 5. Autarquía Tributaria

La autarquía tributaria se orienta a dos frentes, el primero de ellos a la posibilidad que el Alcalde, en desarrollo de sus facultades y atribuciones, así como con la figura contenida en la Ley 489 de 1998 disponga la creación de una unidad especial sin personería jurídica, pero con autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal; cuyo objeto sería la gestión de los ingresos tributarios. La segunda orientación se refiere a un concepto de autoabastecimiento presupuestal tomando como fuente principal la gestión tributaria.

119

Este artículo se orienta a estatuir el andamiaje principal para el primer paso de especialización y descentralización de la Dirección de Impuestos de Bogotá, con el objeto de permitir robustecer las finanzas de lo que a futuro sería un entidad administrativa especializada, técnica y autónoma que permita de manera eficiente y eficaz el recaudo, determinación, liquidación y discusión de los tributos y contribuciones pertenecientes al Distrito Capital.

Sobre el particular el término autarquía tiene múltiples acepciones (etimológicas, políticas, jurídicas, filosóficas y económicas), para el efecto podríamos señalar que la autarquía tributaria se aplica a formas más limitadas de autosuficiencia, como cultivar un estilo de vida en el cual la persona se desliga del sistema social en el que está inmerso para, por sí mismo, satisfacer sus necesidades básicas. Como medios para una supervivencia autosuficiente de los individuos y los grupos humanos. Una comunidad autárquica es aquella con una economía cerrada a los intercambios con agentes ajenos a esta, donde se produzca lo suficiente para abastecerse.

En el caso de los Estados, la autosuficiencia implica configurarse económicamente independientes de la ayuda internacional, vía subsidios, crédito externo o subvenciones; es propia de algunos Estados en su fase inicial de capitalismo. En el caso de las entidades políticas centrales, la autosuficiencia se concreta cuando se evita solicitar préstamos a organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otras instituciones financieras, y resistiéndose a implementar sus políticas.

El sistema económico según el cual una nación debe ser capaz de abastecerse a sí misma y subvenir a todas sus necesidades con un mínimo de intercambios comerciales con el exterior y rechazando los capitales extranjeros. Es sinónimo de economía cerrada al comercio exterior o al mercado global, lo que conlleva establecer restricciones al intercambio entre individuos de distintos sitios.

Es decir, en términos económicos la autarquía se define como la condición de algunos Estados de mantenerse con el mínimo de intercambio con otros Estados, generando su autoabastecimiento, en los sectores primarios y reales de la economía, fortaleciendo su absoluta independencia y buscando blindarse de crisis económicas mundiales, en franca oposición a teorías modernas como la globalización.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En materia de derecho administrativo, la autarquía es la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno abastecerse por sí mismo en lo administrativo, le confiere personalidad jurídica y patrimonio propio, que le permite cumplir con la finalidad pública conferida por normas superiores de competencia.

Según el derecho constitucional la condición de autarquía es característica de un Estado Social de Derecho presentado ante sus asociados como aquel ente supra social encargado de satisfacer necesidades y prestar los servicios públicos de conformidad con los fines de la misma comunidad socio jurídica.

120

Es así como la autarquía en teoría constitucional y administrativa es la capacidad de auto administrarse o auto gobernarse, pero conforme a estatutos orgánicos provenientes de un poder superior. Los conceptos de autonomía y autarquía, para adquirir precisión, deben estar necesariamente referidos a un sistema jurídico-político determinado.

La legitimación de los actos emanados del Concejo se encuentra en que el contenido material de los mismos debe respetar y acatar los principios axiológicos en los cuales se basa la carta magna, así mismo deben guardar concordancia con los principios inspiradores del Estado Colombiano, los cuales se pasan a explicar.

El preámbulo de la Constitución, consagra la existencia de un orden político, económico y social justo, que permita al Estado asegurarles a los ciudadanos a derechos fundamentales como la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Así pues, como escenario de la anterior proclama se configura el Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado como República independiente descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales.

En este momento resulta oportuno referirnos al concepto de Estado Social Derecho, el cual se ha definido como un concepto propio de la ideología política alemana (Sozialstaat y "Sozialrechtsstaat" respectivamente). El concepto se remonta a la formación del Estado alemán y, pasando a través de una serie de transformaciones, en la actualidad forma las bases político-ideológicas del sistema de Economía social de mercado.

El Estado social es un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad, entre esos derechos se encuentra la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad, la convivencia, el trabajo, y la paz, todos ellos, se insiste, dentro de un marco de un orden político, y social justo.

Este modelo de estado propende por la satisfacción de necesidades básicas como la asistencia sanitaria, la salud, la educación pública, el trabajo y viviendas dignas, asistencia a la población vulnerable, la defensa de un ambiente sano y la garantía de satisfacer los derechos sociales mediante el reconocimiento legal. Provee, igualmente, la integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

marginación, compensando las desigualdades sociales, mediante la redistribución de la renta a través de los impuestos y el gasto público.

Teniendo presente los caracteres fundamentales del Estado Social de Derecho, y teniendo claridad los fines del estado colombiano (garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes), es menester indicar que las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes del

Estado y de los particulares, por lo que se entiende que las autoridades están avocadas a compensar las desigualdades a través de la adecuada administración de los impuestos, mediante políticas que permitan la debida atención de los servicios públicos mediante figuras como la descentralización.

En el mencionado orden de ideas, resulta oportuno referirnos a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución, el cual prescribe que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento en los principios de eficacia, mediante la descentralización de funciones, orientada al cumplimiento de los fines del estado social de derecho, anteriormente explicados.

Dentro del concepto de función administrativa la Corte Constitucional ha determinado que la eficacia es un valor de la función administrativa, vinculada a los defectos de la gestión con el principio de la responsabilidad de los funcionarios, calificada por los fines del estado social de derecho.

Lo anterior permite referirnos al principio de eficacia definido en el artículo 3, inciso 5 del Código Contencioso Administrativo, reiterado en el artículo 209 de la Carta Política, aplicable a las actuaciones administrativas impone a las autoridades administrativas la obligación de remover los obstáculos meramente formales, con miras a adoptar decisiones de fondo, mejorando la prestación de los servicios para los cuales esta estatuido el Estado Social de Derecho.

Como expresión clara del principio de eficacia, se encuentran conceptos angulares en el derecho administrativo como la descentralización administrativa por servicios. En la medida en que se especialicen las competencias administrativas se genera mayor celeridad aumentando la eficacia en la gestión de los ingresos tributarios, cumpliendo los fines del estado, al satisfacer con esos ingresos públicos los servicios que el Estado Social de derecho debe prestar a sus asociados.

La descentralización como principio básico de la administración pública, y forma de organización de la República se define como la facultad de las entidades públicas para gobernarse a sí mismas, mediante la radicación de funciones para ejercerlas autónomamente, se puede afirmar además, que consiste en el otorgamiento de competencias para ser ejercidas en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, lo que en derecho administrativo se define como descentralización especializada, la cual





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

conserva el principio de radicación de funciones en entidades creadas para ejercer una actividad especializada.

Este tipo de descentralización ha encontrado fundamentación práctica en la necesidad de tecnificar la función administrativa alejándola de ingredientes políticos que afecten al normal desarrollo de funciones administrativas tan vitales para el Estado como lo es el proceso del ciclo tributario.

En este orden de ideas, resulta válido afirmar que el concepto de descentralización administrativa, se determina por criterios de técnica administrativa, alcance de responsabilidades, costo y mejor prestación de servicios, permitiendo radicar funciones determinadas en determinadas entidades públicas dotadas con personería jurídica, autonomía administrativa, y presupuestal, no obstante este proceso de especialización de competencias y radicación de funciones en una entidad especializada y autónoma debe obedecer a un proceso de descentralización partiendo de unos elementos básicos como la autarquía tributaria, permitiendo que se incube una nueva entidad nutriéndose de recursos propios generados por su propia gestión y desempeño.

Por lo que teniendo en cuenta el devenir histórico y evolutivo de las dinámicas sociales y económicas en una urbe como Bogotá se requiere ingentemente una entidad estructurada y pensada para administrar el proceso tributario de la ciudad, máxime cuando el Distrito Capital cuenta con una población superior a un país centroamericano y aporta a la economía nacional un valor importante del PIB nacional, situaciones estas que permiten entender que la función administrativa tributaria debe tener especialidad técnica, autonomía administrativa y presupuestal, blindando el proceso tributario de los avatares políticos y movimientos administrativos que afecten el debido flujo de ingresos que permitan redistribuir la riqueza mediante el gasto público como postulado principal del Estado Social de Derecho

Es así como el primer estadio para proceder a la descentralización administrativa de la gestión de los impuestos en el Distrito, es la obtención de recursos propios generados por su propia gestión y labor, generando así mayor posibilidad de inversión y capacitación buscando como segundo estadio la creación de la figura contenida en el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, es decir la creación de una dependencia interna al interior de la Secretaría de Hacienda de Bogotá dotada de autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, para culminar finalmente en una entidad autónoma descentralizada por servicios con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, con funciones propias y determinables, optando por mejorar la gestión y la prestación de la función administrativa con base en los principios del Estado Social de Derecho.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así, la propuesta está orientada a permitir la asignación de un mayor presupuesto a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá en función de su labor de determinación y cobro de los impuestos administrados. Dejando de presente que los dineros adicionales obtenidos con ocasión de la mayor gestión en el recaudo de impuestos deben ser dirigidos al fortalecimiento técnico y operativo, buscando el continuo mejoramiento de las condiciones técnicas, administrativas de los esquemas de recaudo, determinación, discusión y cobro, según las directrices emanada por el Secretario de Hacienda.



Certificado N° SC 6322 - 1





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 6. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES. BENEFICIOS PARA CONTRIBUYENTES VÍCTIMAS DE HURTO, DESAPARICIÓN O DESTRUCCIÓN TOTAL.

El impuesto sobre vehículos automotores grava la propiedad o posesión de los vehículos matriculados en Bogotá. Con el Acuerdo 228 del 29 de Junio de 2006 se estableció un beneficio tributario sobre el impuesto sobre vehículos automotores, sin embargo existen múltiples contribuyentes que por haberse enterado tardíamente de éste no se acogieron. Por esta razón se considera la necesidad de establecer de nuevo el beneficio fiscal otorgando un plazo más amplio que el allí señalado.

124

Retomamos las consideraciones señaladas en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 153 de 2006, en el sentido que ésta propuesta, pretende beneficiar a un número considerable de contribuyentes de impuesto sobre vehículos automotores cuando éstos hayan sido objeto de hurto, desaparición o destrucción total, pues cabe advertir que hoy día, para que cese la generación de las obligaciones fiscales por éste concepto, el contribuyente debe proceder a la cancelación de la matrícula, de acuerdo como lo dispone el artículo 40 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, y si existe omisión en éste sentido, el impuesto legalmente se genera y se seguirá causando, siendo en últimas sancionado el contribuyente y la Administración debe obligarlo a pagar, cuando lastimosamente se trata de un bien que ya no está en su posesión, por circunstancias ajenas a su voluntad.

El problema se genera porque tradicionalmente los contribuyentes víctimas del hurto o por la desaparición o pérdida del vehículo, han tenido el convencimiento errado de que por la pérdida abrupta de la posesión del vehículo automotor, se pierde todo vínculo de obligación con el mismo, y por ello lo que comúnmente suele ocurrir es que el ciudadano convencido de ésta situación, no cumpla con los deberes fiscales que le subsisten.

Hoy día la aparente solución al problema se encuentra en la realización del trámite de cancelación del registro del automotor, no obstante para este el contribuyente debe declarar y pagar el impuesto causado y más si ha sido objeto de liquidación oficial, con lo que por lo regular, nunca se soluciona la situación y por el contrario se agrava con los actos que notifica la Administración.

Así las cosas, los beneficiarios de la medida serían los propietarios víctimas de hurto de vehículos, de la destrucción total de los mismos que no han realizado el trámite de cancelación de la matrícula del vehículo, que se estima son la mayoría de personas que pierden su automotor.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

De ser aprobado éste articulado, como así se mencionó en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 153 de 2006 el cual dio origen al Acuerdo 228 de 2006 ya referido, la Administración Distrital ahorraría recursos en el sinnúmero de procesos de fiscalización que adelanta por ésta situación, que cabe señalar se trata de un problema que día a día se acrecienta; por tanto éste proyecto no amerita la realización de un análisis de impacto fiscal como lo ordena el Art. 7º de la Ley 819.

En esta propuesta se hace claridad que en caso de que no se cancele la matrícula del automotor se perderá el beneficio otorgado. Teniendo en cuenta que el Ministerio de Transporte, expidió las Resoluciones 5194, 5604 de 2008 y 5991 de 2009, por medio de las cuales se estableció un procedimiento especial para el Registro de Propiedad de un vehículo a persona indeterminada y se dictaron otras disposiciones, permitiendo a los propietarios de vehículos automotores que en virtud de trámite de traspaso no perfeccionado, por falta de registro del mismo, puedan sanear dicho registro haciendo el traspaso del vehículo a persona indeterminada y considerando que para realizar este trámite se requiere pagar el impuesto sobre vehículos automotores de los últimos cinco (5) años, lo que haría inoperante la medida adoptada por el Ministerio, se propone otorgar una exclusión tributaria para estos casos, señalando la salvedad de que los tributos deberán cobrarse al tercero que solicite el traspaso a su favor, desde la fecha en que entró a ser poseedor del vehículo según las evidencias y demostraciones que aparezcan con motivo de tales trámites.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 7. IMPUESTO DE TELEFONOS. MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS CONTRIBUYENTES Y PARA LA ADMINISTRACIÓN

Con base a la autorización legal otorgada en el literal i) del artículo 1º. de la Ley 97 de 1913, la que fue estudiada en la sentencia 16544 de 2009, proferida por el H. Consejo de Estado, al resolver la demanda instaurada contra el Acuerdo 0627 de 2006, expedido por el Concejo de Manizales, en la que se advirtió que ésta constituye una autorización para que el Legislador cree un impuesto y que del mismo texto normativo se pueden establecer algunos elementos del tributo, tales como el sujeto activo y el hecho generador, a partir de los cuales los Municipios pueden fijar los demás elementos del tributo, se modifica el impuesto de teléfonos, con el fin de financiar al I.D.R.D., entidad que tiene la función de formular la política y ejecutar las acciones relacionadas con las actividades deportivas, recreativas, y de aprovechamiento del tiempo libre en procura de contribuir al mejoramiento físico y mental de los habitantes del Distrito Capital.

Se redefinen los sujetos pasivos, régimen tarifario y el sistema de recaudo, garantizando a los contribuyentes el derecho de defensa a través del recurso de reconsideración, el que procede contra la factura dentro de los dos meses siguientes a su expedición, conforme con lo señalado en el artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993.

Hay que tener en cuenta también, que el artículo 1º de la Ley 1386 de 2010, permite, pese a la prohibición general de entregar a terceros la administración de los tributos, la recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no banca rizados.

En desarrollo de este artículo se señala que las empresas prestadoras del servicio público de telefonía pública básica conmutada, serán las encargadas de recaudar los valores a pagar por concepto de dicho impuesto, estableciéndoles en ejercicio de dicho deber la obligación de reportar información periódica y consignar lo recaudado dentro del término de 15 días contados a partir del pago de dicho tributo, so pena de hacerse acreedores a la sanciones por no rendir información y por mora.

126





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 8. INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO

### 8.1 Consideraciones generales

Este capítulo pone a consideración la propuesta que pretende crear el Fondo para la promoción de la Renovación Urbana -FRU- el cual servirá como instrumento para financiar proyectos en zonas o inmuebles sujetos al tratamiento de renovación en Bogotá. Si bien es cierto que en el Plan de Ordenamiento Territorial se establece la necesidad por fortalecer los instrumentos y la institucionalidad para fortalecer el proceso de renovación urbana, es necesario contribuir a la sostenibilidad de inversiones que permitan generar una transformación efectiva y eficiente del suelo de la ciudad y así recuperar el valor del suelo y dar solución a algunas de las dificultades presentes en el ordenamiento territorial. La estrategia es que El FRU se alimente con recursos que se generan al interior del mismo proceso de renovación urbana-RU- como son i) el incremento en el recaudo del impuesto predial originado por los nuevos desarrollos que se dan en la zona, destinación que será acotado a un tiempo determinado y ii) la compensación por el aprovechamiento de las normas urbanísticas. A su vez, tales recursos nutrirán este proceso a través de la financiación de algunas cargas y gastos en proyectos estratégicos de alto impacto que por razones que se explicaran más adelante no necesariamente tienen el apoyo del sector privado.

Bogotá, al igual que muchas ciudades latinoamericanas y en general de países en desarrollo, en las últimas décadas ha experimentado una dinámica de expansión espacial hacia los bordes. Esta situación genera grandes dificultades en el ordenamiento territorial de la ciudad como la proliferación de barrios piratas, segregación socio-espacial, hacinamiento, lenta movilidad, delincuencia, insuficiente equipamiento, entre otros aspectos negativos que tienen lugar tanto en la periferia del Distrito, como al interior en las zonas urbanas tradicionales y consolidadas, creando disfuncionalidades en el uso del suelo así como deterioro urbanístico que justifican y legitiman desde todo punto de vista la intervención del Estado. (Blanco 2007).

La renovación urbana se constituye entonces en una herramienta fundamental para optimizar el uso del suelo y así darle solución a parte de la problemática mencionada, en la medida en que permite recuperar las zonas degradadas y/o con alto potencial de desarrollo, densificar las áreas centrales para potencializar la mezcla de usos, evitar la expansión de redes de infraestructura, mejorar el aprovechamiento del transporte masivo y en general propiciar dinámicas de transformación en zonas estratégicas que mejoran la calidad de vida de los habitantes y hacen más productiva y competitiva la ciudad.

Sin embargo, intervenir suelo construido y con población establecida es un proceso complejo que en la mayoría de casos demanda importantes recursos financieros y de gestión. Por ejemplo solo para los proyectos “La Nueva Santa Fe” y “Parque del tercer Milenio” entre 2004 a 2008 la ciudad ejecutó alrededor de 1.993 millones de pesos, destinados solo a la compra de tierras y habilitación de los lotes. Estos costos que de entrada demanda la renovación urbana, desestimulan la participación del sector privado,





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

lo que desencadena una gran problemática en la financiación de los proyectos de renovación urbana si adicionalmente se tiene cuenta la restricción presupuestaria que enfrenta el Gobierno Distrital.

No obstante, Bogotá ha realizado esfuerzos significativos para crear las mejores condiciones de entorno a sus habitantes según los roles que desempeñan, especialmente en movilidad y espacio público como parques y bibliotecas, pero estas inversiones, en apariencia, no han dinamizado el proceso de transformación y consolidación de la ciudad, ni han constituido un fuerte incentivo al sector privado para participar de este proceso. Al mismo tiempo, surgen iniciativas especialmente de interés del sector privado que abarcan pequeñas extensiones de suelo en donde el mercado les permite obtener un cierre financiero y se apartan de los centros de dinámica urbana. Aún reconociendo el beneficio que pueden generar materia de mejoramiento de espacio público, se originan de manera desarticulada con la estrategia de ciudad en relación con procesos significativos de redensificación.

128

En esta medida parece conveniente desarrollar un mecanismo que permita garantizar los recursos necesarios para financiar diversos proyectos y obras que incentiven al privado a participar. Las intervenciones en predios de gran magnitud son consideradas como una buena oportunidad ya que permiten conectar la estrategia de ciudad con los intereses del sector privado. No tienen sentido, ni las propuestas del sector público que pretendan transformar zonas enteras sin viabilidad económica, social y financiera, ni tampoco las propuestas del sector privado con proyectos de sustitución de inmuebles en zonas degradadas que no tienen un impacto importante, utilidad pública apreciable o requieren un enorme apoyo del Gobierno.

A continuación se presenta una breve introducción acerca de la necesidad inminente de agilizar el proceso de renovación urbana y hacia dónde se dirige éste proceso en Bogotá. Posteriormente se describen los factores determinantes en la financiación de los proyectos de renovación urbana y finalmente se expone los lineamientos de la propuesta así como su impacto en las finanzas distritales.

## 8.2 Importancia del proceso de renovación urbana en Bogotá

Hacia la mitad del siglo XX existían en todo el planeta alrededor de 86 ciudades con más de un millón de habitantes. En 2015 van a ser aproximadamente 550 con el agravante que el 95% del crecimiento demográfico se realizará en ciudades de países en vías de desarrollo (Mike Davis, 2007). Esta situación de urbanización a nivel mundial, plantea serios retos en la construcción de las ciudades principalmente en el tema de la sustentabilidad, dado que el crecimiento urbano sin calidad espacial degrada las condiciones de vida de millones de personas que transforman su hábitat y se incorporan a un modelo sin planificación donde no existen viviendas adecuadas, con ausencia o deficiencia en servicios básicos y sistemas de transporte público.

Paralelamente a este desbordado crecimiento urbano de la segunda mitad del siglo XX, las ciudades latinoamericanas experimentaron un marcado deterioro de los centros





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

urbanos, caracterizado principalmente por la migración de sus propietarios originales y la llegada de nuevos habitantes, especialmente población vulnerable que propiciaron una invasión de inmuebles abandonados y toma ilegal de los espacios públicos, creando grandes focos de inseguridad, transformando los patrones de usos y marcando un abandono de las actividades tradicionales como el comercio y la vivienda. De esta forma, los grandes centros urbanos perdieron toda funcionalidad, aquejados por graves problemas de transporte y accesibilidad, que motivaron el traslado o desplazamiento de los centros financieros, institucionales y de negocios que terminaron por expandir la ciudad de forma desordenada dejando grandes áreas prácticamente vacías y con millones de metros cuadrados de construcciones y urbanismo en total subutilización.

129

Bogotá es la sexta ciudad más grande en Latinoamérica con alrededor de 7 millones de habitantes (9 millones si se incluyeran los 19 municipios de la región). La tasa de crecimiento poblacional de Bogotá es de 2.2%, superior al promedio nacional de 1.68%, lo que se explica tanto por el crecimiento vegetativo de la población como por las migraciones. Esto resulta fundamental en la medida en que implica un reto importante la construcción de hábitat adecuado para esta creciente población.

De la misma forma, la ciudad no ha sido ajena al desbordado crecimiento urbano y en el centro de la ciudad así como en otros lugares estratégicos se ha generado un continuo deterioro de la infraestructura pública y gran parte de la privada debido principalmente al desplazamiento de población hacia los bordes, lo que ha llevado a un crecimiento desorganizado de la ciudad.

Si bien es cierto la ciudad ha realizado esfuerzos para contrarrestar esta problemática, en materia de inversión pública se reconoce por el gran avance que ha tenido en los últimos diez años en temas de transformación de ciudad con la creación de la red de parques, espacios públicos y bibliotecas, pero paradójicamente hasta ahora no se logrado adoptar un solo plan parcial de renovación urbana.

En la actualidad se vienen desarrollando iniciativas pequeñas de renovación urbana que contribuyen fundamentalmente al proceso de reactivación de algunas partes de la ciudad a través de las mejoras en el entorno físico de la zona y sus alrededores que no requieren gran recomposición de tejido urbano. Debido a su naturaleza, de iniciativa privada su impacto solo puede llegar hasta donde le genere la rentabilidad esperada al inversionista y por lo tanto constituyen puntos aislados sin grandes transformaciones a la ciudad, su aporte a la generación de vivienda no es significativo para llevar a cabo procesos masivos de re densificación y por el contrario el gran avance se plantea en la generación de suelo para comercio y servicios.

La renovación urbana se torna fundamental, puesto que espera generar grandes transformaciones espaciales a través del desarrollo de operaciones urbanísticas que no sólo permiten hacer más racional el uso del suelo y las energías que la ciudad requiere sino que se constituyen en la apuesta más importante para recomponer sus tejidos urbanos y sociales.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

### 8.3 Hacia dónde va la renovación urbana en Bogotá

Una verdadera política de transformación y desarrollo urbano en la ciudad, debe dar primacía a los procesos de redensificación y renovación urbana, ocupando primero los suelos al interior del perímetro actual y dando fuerza a nuevas “operaciones” que permitan rehabilitar suelos y sectores de la ciudad que se han transformado en expulsores de población y/o con estructuras obsoletas en cuanto a usos y configuración de equipamientos e infraestructuras.

130

Esto implica la “reconstrucción del proceso” desde su localización y delimitación en diferentes partes de la ciudad con nuevos criterios e indicadores que superen la “carencia” como elemento estructurador y permitan abordar la transformación urbana como una **oportunidad** no solo de zonas deterioradas, sino como un potencial estratégico de todo Bogotá en diferentes ámbitos que genere un proceso integral de construcción del territorio.

De este modo, la renovación urbana juega diversos papeles en la estrategia de ordenamiento territorial, que por un lado permite promover la competitividad de la ciudad y por otro la cooperación, solidaridad e inclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad. Estos dos procesos son objeto de actuaciones territoriales claramente localizadas y con un modelo de intervención diferente. A continuación se listan las características que determinan la oportunidad para llevar a cabo un proceso de renovación urbana.

- **Renovación urbana en el eje de competitividad**

Los procesos de globalización y competitividad han venido promoviendo el desarrollo y transformación de Bogotá, principalmente sobre el eje comprendido entre el aeropuerto y el centro, y entre la calle 100 en el sector chico – lago y la calle 1 al sur de Bogotá. Su situación estratégica la convierte en pieza clave para la economía del país, donde se localizarán los principales proyectos de centros de negocios, hotelería y turismo, centros comerciales y centros de producción de alta tecnología, que permitirán la inserción de la ciudad en mercados internacionales. En este ámbito también aparecen otros sectores económicos y de servicios como los educativos y de salud que tienen grandes posibilidades de desarrollo económico y de infraestructura en la ciudad.

- **Renovación urbana en centralidades y bordes urbanos**

Los procesos de transformación urbana que apuntan a generar dinámicas económicas y sociales en el marco de la inclusión, solidaridad y cooperación, implican desarrollar nuevas actuaciones de renovación en campos en los cuales tradicionalmente no se ha experimentado o no se asocia con procesos de renovación. De esta forma las futuras operaciones de renovación no se desarrollarán exclusivamente en la zona de proyección internacional de la ciudad, la renovación se proyecta sobre bordes de ciudad o zonas





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

deterioradas de antiguos barrios en localidades como Ciudad Bolívar, Tunjuelito y San Cristóbal, y el grupo de centralidades alternas de la ciudad donde las actuaciones urbanísticas apunten a recomponer el tejido urbano y maximizar el aprovechamiento del suelo generando densificación y proyectos de vivienda y comercio popular.

- **Renovación urbana alrededor de los equipamientos colectivos**

Es necesario asociar los proyectos de renovación con los Planes Maestros y con los grandes proyectos de infraestructura de la ciudad. Al asociar los Planes Maestros con la renovación urbana, se busca que las inversiones de la ciudad en equipamientos se vean respaldadas por actuaciones urbanísticas que realmente concreten las potencialidades de los servicios urbanos y posibiliten un ordenamiento real de la estructura funcional de los equipamientos y las centralidades.

De esta forma se busca articular proyectos de renovación que tengan como eje central la construcción de colegios o centros de salud, generando centralidades y dotando de nuevos espacios públicos a sectores con alta vulnerabilidad económica y social o con grandes carencias de infraestructura de servicios urbanos.

- **Renovación urbana y proyectos de infraestructura**

Igualmente los grandes proyectos de infraestructura como el metro, Transmilenio, tren de cercanías y aeropuerto entre otros, son una oportunidad para la transformación urbana, con un enfoque que no apunta a desarrollar sectores deteriorados, sino a potenciar y mejorar las condiciones existentes creando nuevos sistemas urbanos.

- **Renovación urbana y re densificación**

Es imperiosa la necesidad de generar suelo para nuevos proyectos de vivienda y una estructura urbana más equilibrada que rompa la relación centro periferia y que permita relocalizar servicios y población en sectores con alto potencial de desarrollo urbanístico y económico (vivienda+trabajo) que permita disminuir el número de viajes y los tiempos de desplazamiento. Lo anterior se traduce en un uso más intenso del territorio urbano orientado a la densificación del tejido construido, localizado en el anillo de las avenidas ciudad de Cali y 68 mediante la sustitución parcial o total de lo existente para un mayor aprovechamiento inmobiliario y una adecuada distribución de actividades en el territorio que permitan acercar los bienes y servicios de la ciudad a las zonas de vivienda, o en otras palabras una reconstrucción urbanística de la ciudad

Lo anterior pone de manifiesto las distintas formas en que se puede emprender el proceso de transformación en la ciudad. La identificación de estas oportunidades en áreas de renovación responde por un lado a las características de la zona como la localización, tamaño, vocación, condiciones socioeconómicas, entre otras y por otro lado a la dinámica propia del mercado inmobiliario. Reconocer esta diversidad resulta fundamental ya que permite identificar aquellas zonas altamente atractivas para la inversión privada con el fin





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

de que el Distrito obtenga ganancia de estos y garantice la sostenibilidad de los proyectos rezagados por el sector privado.

#### 8.4 Factores críticos en la financiación de los procesos de renovación urbana

Es importante hacer referencia a los factores de oferta y de demanda del mercado que, de acuerdo a la oportunidad que ofrece la zona como potencial de renovación, determinan las necesidades de financiación de los proyectos urbanísticos y que hace que ellos puedan ser rentables para el privado con y sin la intervención del público.

132

Factores del lado de la oferta:

- **Requerimientos de cargas generales:** hace referencia a las cargas asociadas a la renovación de redes de servicios públicos, la adecuación de espacio público y vías arteriales y principales, entre otras. Muchas de las cargas generales no pueden imputarse a un plan parcial, pues las redes principales y la malla vial principal, desbordan los límites del plan. De acuerdo al nivel de deterioro de la zona y la forma en que se pretenda transformar estas pueden significar el principal impedimento para dar inicio a un proceso de renovación. Algo opuesto sucede en las áreas de bajo aprovechamiento urbanístico en las que la infraestructura básica y vial que se encuentra en la zona puede atender a mucha más población de que habita en ella y en este caso claramente este factor no demanda ningún tipo de inversión.
- **Cargas sociales y ambientales** son aquellos derivados de las inversiones necesarias para contrarrestar el deterioro ambiental de las zonas a intervenir, o los asociados a la implementación de programas sociales dirigidos los residentes. En el caso social, un gran problema en los proyectos de renovación urbana es que no está clara la inclusión de la población nativa residente o arrendataria y por lo tanto se generan altos costos de transacción en la adquisición del suelo derivadas de esta asimetría de información que dilata el tiempo de ejecución de los proyectos. En este sentido en áreas donde este tipo de cargas sean significativas representaran un obstáculo para el financiamiento por parte del sector privado en razón a esto el sector tiene que intervenir público para garantizar no sólo la atención al tema de la justicia social sino también la conservación de las inversiones mediante la habitabilidad.

#### 8.5 Factor del lado de la demanda:

El factor más importante hace referencia a la **elasticidad precio** en el segmento del mercado al cual está dirigido el proyecto inmobiliario. Dependiendo del nivel de sensibilidad de la demanda a modificaciones en el precio, el proyecto puede cubrir o no la totalidad de las cargas manteniendo el equilibrio financiero para el inversionista. Esto es, que los usuarios finales inmobiliarios cuentan con una alta disposición a pagar por el proyecto, de manera tal que variaciones en el precio de los inmuebles no les resultan





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

significativas y de esta manera el desarrollador puede transferirle las cargas y no reducir su utilidad esperada.

## 8.6 Tipología de los proyectos

La presencia o ausencia de los factores mencionados, así como su interacción, determinan la sostenibilidad financiera de los proyectos para el desarrollador, generando una clara distinción entre aquellos proyectos que pueden ser financiados en su totalidad por el sector privado y aquellos en donde claramente el sector público debe entrar a participar en la ejecución. Según esto los proyectos se clasifican en:

133

**Autofinanciables:** son aquellos donde ya sea por el potencial de mercado o por el bajo requerimiento de infraestructura e inversión social, las ventas cubren todas las cargas y costos generando el margen deseado para el desarrollador. Dentro de esta clasificación se encuentran esencialmente los proyectos de iniciativa privada de pequeñas extensiones de terreno.

**No autofinanciables:** son aquellos proyectos en los cuales las cargas y gastos superan lo que puede absorber el mercado (ventas), afectando negativamente la rentabilidad del desarrollador. Básicamente las operaciones estratégicas como la del Aeropuerto entre otras.

En este contexto, resulta relevante que la Administración implemente mecanismos que permitan capturar la mayor renta posible en aquellos proyectos autofinanciables, recursos que a su vez serán utilizados para cubrir las cargas que exigen corresponsabilidad del Estado y además garantizar las condiciones necesarias para que el sector privado participe en aquellos proyectos no autocontenidos

## 8.7 Fondo para la promoción de la Renovación Urbana-FRU-

Teniendo en cuenta el peso que tienen las diferentes cargas dentro del proceso de renovación urbana es evidente que la inversión en proyectos de gran escala, recae en el sector público, sea a través del aporte de la tierra, la inversión en construcción/readecuación de la infraestructura básica y principal o sea través de la gestión social. Consciente de esta necesidad y de los beneficios que en el mediano plazo generan los nuevos desarrollos a través del crecimiento en el valor de la ciudad se han diseñado mecanismos que permiten financiar este proceso.

Con el fin de apalancar y promover la inversión privada en áreas de renovación urbana, se propone la creación de un fondo de promoción para la Renovación Urbana, el cual servirá de soporte para la aplicación de instrumentos que permitan financiar parte de las cargas que se originan en este tipo de proyectos. El fondo será la instancia propicia para garantizar el flujo de recursos entre los diversos tipos de proyectos que se enmarcan dentro del proceso de renovación urbana de la ciudad y contara con 3 fuentes de recursos importantes.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 8.8 Fuente de ingresos del FRU

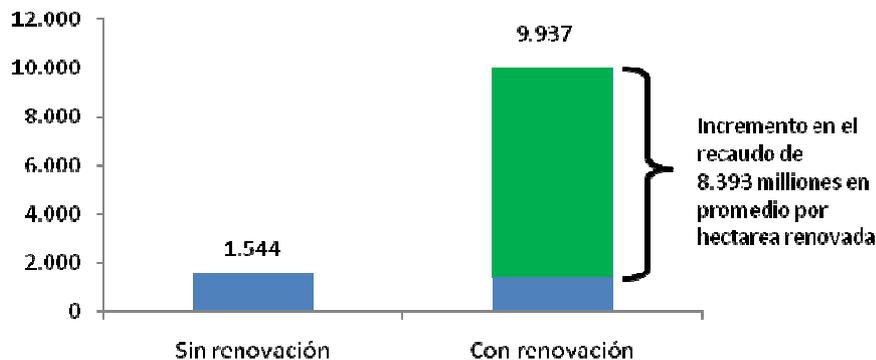
### Porcentaje del impuesto predial generado por los nuevos desarrollos urbanísticos derivados de proyectos de renovación urbana

La valoración catastral de las zonas, posterior a un proyecto de renovación urbana se origina fundamentalmente por los nuevos desarrollos urbanísticos que tienen lugar en el área intervenida. En este sentido se propone que el ochenta y cinco por ciento (85%) del monto del recaudo del impuesto predial de los nuevos desarrollos que se den en las zonas en las que se haya expedido un plan parcial de renovación, constituya la principal fuente de ingresos del fondo. Esta destinación tendrá una duración de 10 años.

134

En el gráfico 1 se presenta el valor presente del flujo de recaudo de impuesto predial por 10 años (2012-2021) promedio por hectárea de los planes parciales de renovación actualmente formulados<sup>30</sup>. Como se observa en durante este lapso, en promedio, el valor presente del impuesto que recaudaría por hectárea sin el proceso de renovación sería de 1.544 millones de pesos. Por el contrario, después de la renovación urbana el valor presente del flujo ascendería a 9.937 millones de pesos promedio por hectárea. Esto significa que por cada hectárea renovada la proporción del impuesto predial adicional generado es del 85%. Es decir que durante los 10 años el flujo de recursos que podría alimentar el fondo estaría alrededor de 8.393 millones de pesos por hectárea renovada que sería exactamente el incremento del predial.

**Gráfico 26: Valor presente del recaudo en predial por hectárea de suelo de renovación en un periodo de 10 años**



Fuente: SPI-SDP

<sup>30</sup> Para el cálculo se utilizó la información proporcionada por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana del SDP de los planes parciales de renovación de Almirante Colon, Conquistador I, Conquistador II, La Sabana, Procenio y Nodo Calle 72





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Recaudo potencial del impuesto predial como instrumento de financiación de la Renovación Urbana (TIF Tax Increment Financing)

Aunque lo que se propone dista un poco de lo que Internacionalmente se conoce como TIF (Tax Increment Financing) la esencia es la misma y es la utilización del potencial incremento del impuesto predial originado por los nuevos desarrollos de la renovación urbana para financiar diversos componentes de los proyectos de renovación urbana. Con el fin de contextualizar la idea a continuación se presenta una breve descripción de cómo ha sido la aplicación especialmente en Estados Unidos en donde ha sido una experiencia exitosa para el desarrollo urbano de algunas ciudades.

135

### Tax Increment Financing

El TIF no es más que un instrumento público financiero que utiliza futuros incrementos de impuestos a la propiedad en un área determinada para financiar diversos tipos de obra en dicha área. El argumento supone que la nueva infraestructura o las mejoras sustantivas en ésta conllevan a la aparición de nuevos desarrollos y a incrementos en el valor del área y sus alrededores, hecho que a su vez conduce a incrementos en el nivel de impuestos a la propiedad. Este mayor valor puede ser capturado, administrado o utilizado por el Estado para pagar las inversiones que permita realizar las mejoras requeridas.

Como instrumentos de financiación los TIF son originarios de Estados Unidos en el período de post guerra. De hecho, California en 1950 fue el primer lugar en que fueron implementados y en la actualidad todos los estados de la unión mantienen legislación que permite su uso. Particularmente el uso de los TIF en Estados Unidos se vió fortalecido por la reducción del presupuesto nacional asignado a actividades de redesarrollo y a una transferencia administrativa de la política urbana a nivel local.

En todo caso, cada estado en Estados Unidos ha realizado su propia implementación del instrumento y en razón a esto el TIF no es un instrumento con características de aplicación unívocas. Por ejemplo, si se compara Denver, Portland y Chicago se encontrarán diferencias en la forma que cada ciudad aplica los principios TIF y utiliza el mecanismo. Portland es considerada como una de las ciudades líderes en proyectos de renovación urbana financiados sin excepción por TIF, mientras que Denver, debido a sus características topográficas cuenta con limitantes al proceso de renovación de una manera tan dinámica. Chicago, a pesar de utilizar los TIF desde hace muy poco tiempo - 1984- ha hecho uso de ellos en más de 160 distritos, esto es un uso más intensivo que en las otras ciudades mencionadas, incluso que Portland donde se cuenta con una tradición en el uso de los TIF desde la década de los cincuenta.

Por ejemplo, para Chicago los distritos con TIF están asociados al uso del 30% del área urbana y representan cerca del 13% de la base tributaria. El distrito más pequeño en Chicago apenas tiene un área 1,2 Ha y el mayor de 5 Ha, West Grand District y Lake Calamet Industrial Corridor respectivamente con usos que van desde los residenciales





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

hasta la conservación de zonas industriales. Desde su implementación en 1984, Chicago ha logrado inversiones privadas por US\$ 7.000 millones con una relación de 1:6 entre dólares para financiar TIF y dólares invertidos por el sector privado. La ciudad ha conseguido de esta manera financiar con los TIF:

- US\$ 876 millones durante varios años para rehabilitar y construir nuevas escuelas públicas.
- US\$ 560 millones para mejoras de calles, callejones y la infraestructura de otros barrios desde 1997
- US\$ 278 millones para apoyar a cerca de 11.000 unidades de vivienda asequible
- US\$ 198 millones para mejoras de capital sólo en 2008 (incluidas las mejoras CTA)
- US\$ 13 millones en subvenciones para ayudar a más de 400 empresas en más de 40 distritos TIF a través del Fondo de Mejoramiento de Pequeños Negocios (SBIF), y
- US\$ 3 millones para capacitar y contratar a 2.309 trabajadores, 138 nuevos empleados en 54 empresas, como parte del programa TIFWorks

136

Luego, aunque el TIF mantiene su esencia en el sentido del financiamiento con impuestos esperados por implementación de mejoras, existe para cada ciudad en Estados Unidos diferencias normativas particulares a cada jurisdicción, características de las zonas a las que puede o no concederse el uso de TIF, esto hace referencia a que en algunos casos pueden utilizarse para procesos de renovación y en otros se considera que sin los TIF no podrían darse nuevos desarrollos, e incluso la forma en la que puede o no apropiarse el suelo para utilizar el instrumento. En general, los TIF para cada ciudad responden a su estructura normativa en cuanto a legislación del suelo y emisión de títulos, así como a sus dinámicas económicas, sociales y ambientales, definidas éstas en algunos casos por el gobierno municipal o en otros por instituciones privadas, sin que ello no implique consideraciones obligatorias para la implementación del TIF como:

- El actor interesado en desarrollar una zona. Este puede ser el Estado, un privado o los dos.
- La propuesta urbanística, que considere actividades económicas y la articulación del proyecto a la ciudad.
- Estimación del valor de la zona antes de cualquier intervención y la estimación del impacto del proyecto sobre el valor de la zona y los posibles ingresos tributarios que se generarían.
- Plan de financiación que incluya los recursos de los TIF y otras fuentes, así como los tiempos que garantizan la ejecución total del proyecto.
- Plan de comercialización de la zona.
- Figura de recaudo y administración de los recursos, que debe ser única para cada zona.
- Plan para adquisición de los predios necesarios.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por otro lado, el uso de esta herramienta no sólo se ha dado en los Estados Unidos. Recientemente otros países vienen considerando la aplicación del instrumento dentro de sus procesos de renovación urbana. En Australia, Canadá y el Reino Unido, por ejemplo, este mecanismo está siendo diseñado para soportar inversiones relacionadas con renovación urbana y proyectos de infraestructura de transporte superando algunas de las debilidades encontradas en la curva de aprendizaje desarrollada en los Estados Unidos.

Entre estas mejoras podemos destacar la creación de marcos legales e institucionales adecuados para soportar la herramienta y el proceso de renovación en general. De la misma manera, análisis de viabilidad que permitan ver la necesidad del mecanismo y la justificación de uso del mismo en un área determinada. La sostenibilidad del instrumento, al descansar sobre la esperanza de unos ingresos futuros, que dependen fuertemente del ciclo económico de la ciudad, va acompañada de legislación que protege los proyectos de este tipo de inconvenientes. Esto último está relacionado con la asignación transparente de los riesgos entre agentes públicos y privados al no presentarse las tasas de retorno esperadas.

Como se puede ver, el TIF ha sido un instrumento exitoso para la financiación de intervenciones urbanísticas, en especial aquellas asociadas a procesos de renovación. La valorización que se genera en el área intervenida y en sus alrededores puede generar recursos importantes para financiar obras que potencialicen este proceso. La experiencia internacional muestra la utilidad del mecanismo y en consecuencia Bogotá, entre otras razones por las limitaciones en el gasto, debe explorar formas alternativas de financiación para la consolidación urbana.

137

### **8.9 Compensación por derechos de edificabilidad y mayores aprovechamientos urbanísticos otorgados en proyectos de renovación urbana:**

En el desarrollo del tratamiento de renovación urbana en la ciudad, se ha encontrado zonas de renovación urbana con altas cargas urbanísticas y otras con bajas cargas urbanísticas en relación a los aprovechamientos urbanísticos que otorga la norma urbana (ya sea la UPZ, el plan parcial o el plan zonal), de lo que surge que no todos los proyectos de renovación urbana tienen la capacidad de autofinanciarse. Por consiguiente en aplicación de estos principios y en uso de los instrumentos para equilibrar estas situaciones, se propone que los proyectos que pueden tener mayores aprovechamientos urbanísticos y cargas u obligaciones urbanísticas menores a los aprovechamientos, compensen estos mayores aprovechamientos al Fondo para la promoción de la Renovación Urbana.

### **8.10 Recaudo por concepto de participación de plusvalía generada en áreas bajo el tratamiento de renovación urbana**

Uno de los objetivos que busca la renovación urbana es potencializar la mezcla de usos, en ese sentido es común que dentro de los procesos de renovación urbana se den cambios en las normas acerca del uso del suelo. En este sentido se propone que la plusvalía generada a partir de este hecho dentro de las zonas sujetas al tratamiento de





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

renovación urbana constituya la tercera fuente de ingresos del fondo. En todo caso y en concordancia con la normatividad vigente los recursos del fondo proveniente de la plusvalía serán utilizados para los fines establecidos en el artículo 85 de la ley 388 de 1997.

### 8.11 Utilización de recursos del fondo

La bolsa conformada a partir de estos recursos mencionada constituirá una fuente fundamental para la sostenibilidad de proyectos estratégicos de renovación urbana y será destinada para financiar las siguientes actividades únicamente en aquellos proyectos que se desarrollen a partir de planes parciales de renovación.

138

- Obras de infraestructura pública básica en áreas de renovación urbana, toda vez que las cargas generales constituyen uno de los principales rubros que dificulta el cierre financiero para los desarrolladores.
- Obras de infraestructura básica en redes matrices de servicios públicos.
- Construcción de vías arteriales.
- Programas sociales dirigidos a población que habite en la zona a renovar.
- Adquisición de los predios necesarios para la construcción de infraestructura básica o en general que sean estratégicos para el desarrollo inmobiliario de los proyectos de renovación.

Es importante resaltar que a diferencia de otros instrumentos de financiación, el fondo busca capturar recursos de proyectos de renovación urbana autofinanciables para el sector privado y trasladar hacia aquellos cuyas cargas son tan altas que resultan menos atractivos, razón por la cual se hace indispensable el apoyo del Distrito.

### 8.12 Impacto fiscal

El instrumento que se propone, no genera costo fiscal en la medida en que no ordena gasto adicional de la administración como tampoco otorga ningún tipo de beneficio tributario. Si bien es cierto que se propone que una parte de los ingresos recaudados por concepto de impuesto predial se destine para la financiación de un rubro específico que es la renovación urbana, resulta importante mencionar que por su naturaleza, ésta genera un crecimiento en el valor catastral de la ciudad que impacta positivamente en las finanzas públicas a través del mayor recaudo del impuesto predial y es precisamente sobre este incremento potencial sobre el cual se propone la **destinación específica** y solo por un tiempo determinado. En todo caso la medida resulta en un incremento de la base gravable del impuesto predial





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 9. OTRAS DISPOSICIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.

### 9.1. Modificaciones al régimen sancionatorio

#### 9.1.1 Ingresos como base de liquidación de sanciones

Conforme con lo señalado en la sentencia 10870 del 10 de noviembre de 2000, proferida por el Consejo de Estado, se concluyó que la remisión del artículo 162 sobre la aplicación de las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro al Distrito Capital no siempre puede ser de manera directa y sin tener en cuenta la naturaleza y estructura de cada impuesto distrital.

Por esta razón se modifica el artículo 4º del Acuerdo Distrital 27 de 2001, con el fin de adecuar las sanciones impuestas por obligaciones tributarias de impuestos de Bogotá a la naturaleza de estos, señalando que con excepción de las sanciones que se refieren al Impuesto Predial Unificado y al Impuesto sobre Vehículos Automotores, las sanciones que se impongan por concepto de los impuestos distritales deberán liquidarse con base en los ingresos producto de la actividad gravada, obtenidos en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

#### 9.1.2 Sanción por no declarar

Por las razones aducidas en el punto anterior, se cambia la redacción actual para las sanciones por no declarar señalada en el artículo 60 del Decreto Distrital 807 de 1993.

El procedimiento sancionatorio actual no permite, para algunos impuestos, cumplir con el principio de progresividad que debe orientar la tributación local, se han observado situaciones en las cuales resulta menos oneroso para los contribuyentes esperar la acción de la administración que corregir su conducta de incumplimiento en forma extemporánea, ya que el pago que debe hacer es mucho menor dadas las variaciones de las sanciones, provocando lentitud y mayor desgaste en las oficinas de liquidación y fiscalización, causando mayores costos en el recaudo.

Para garantizar la equidad y la progresividad en las sanciones aplicadas a las declaraciones de impuestos en la ciudad se hace necesario introducir algunas modificaciones al régimen, que permita proporcionalidad y que redunde en disminución de los costos de la administración, mayor recaudo, y en general un aumento de los ingresos del distrito. En este sentido a continuación se presentan ejemplos que muestran las situaciones que se pretenden corregir y la propuesta de gradualidad matemática para imponer sanciones que estaría basada en el impuesto a cargo y los meses o fracción de mes de retraso, sería de 1.5% para la sanción antes del emplazamiento, 3% para la





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

sanción posterior al emplazamiento y 6% en el caso de que sea la Administración la que imponga la sanción.

En el caso de otros impuestos como el de delimitación urbana o predial unificada la gradualidad no es coherente con los costos operativos.

Entonces se hace necesario modificar los artículos 60, 61 y 62 del Estatuto Tributario Distrital incrementado y/o ajustando el porcentaje de sanción.

Cabe aclarar que el régimen sancionatorio a aplicar para los impuestos al consumo de cervezas, sifones y refajos de procedencia extranjera y de cigarrillos y tabacos elaborados, es el previsto en el Estatuto Tributario Nacional, tal y como lo señalan los artículos 199 y 221 de la Ley 223 de 1995.

Así mismo, como la sanción por no declarar la sobretasa a la gasolina motor se encuentra regulada en el artículo 7º de la Ley 681 de 2001, se modificará en este aspecto la sanción prevista en el artículo 60 del D.D 807 de 1993.

En efecto, establece el artículo 7 mencionado:

Artículo 7º. El artículo 129 de la [Ley 488 de 1998](#), quedará de la siguiente manera:

"Artículo 129. Competencia para administrar la sobretasa nacional. Las sobretasas a que se refiere el artículo 128 de la presente ley serán administradas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, en la fiscalización, determinación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, se aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio aplicable será el previsto en el mismo ordenamiento jurídico mencionado, excepto la sanción por no declarar, que será equivalente al treinta por ciento (30%) del total a cargo que figure en la última declaración presentada por el mismo concepto, o al treinta por ciento (30%) del valor de las ventas de gasolina o ACPM efectuadas en el mismo período objeto de la sanción, en el caso de que no exista última declaración.

Parágrafo 1º. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el responsable presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, caso en el cual, el responsable deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria. En todo caso, esta sanción no podrá ser inferior al valor de la sanción por extemporaneidad prevista en el inciso primero del artículo 642 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2º. La sanción por no declarar prevista en este artículo, aplicará igualmente para los obligados a declarar ante las entidades territoriales por concepto de sobretasa a





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

la Gasolina. En este caso, la competencia corresponderá a la entidad territorial respectiva".

### 9.1.3 Sanción de extemporaneidad

Finalmente, se modifica la sanción por extemporaneidad, antes o después del emplazamiento para declarar, para fijarla en un 1.5% o 3%, según el caso, eliminando la remisión que efectúan los artículos 61 y 62 del Decreto 807 de

1993, a los artículos 641 y 642 del E.T.N, que la establecen en un 5 y 10%, respectivamente, a excepción de la sanción de extemporaneidad para la sobretasa a la gasolina motor y ACPM, en consonancia con lo señalado en la Ley 681 de 2001, como se explico en forma anterior.

141

### 9.1.4 Procedimiento unificado de la sanción por no declarar y liquidación de aforo

La racionalización de trámites es una de las actividades más rentables que una entidad puede hacer para mejorar su eficiencia y eficacia. Adicionalmente ella tiene un enorme impacto positivo sobre el ejercicio del control tributario en la medida en que simplifica los procesos y/o operaciones y permite concentrar sus esfuerzos sobre aspectos realmente importantes de la gestión. En razón de lo anterior se propone ampliar la unificación del procedimiento de la sanción por no declarar y de la liquidación de aforo a todos los tributos distritales.

## 9.2 Contribución Especial de semaforización.

Teniendo en cuenta que el Distrito Capital tiene la responsabilidad de prestar el servicio de semaforización a la ciudadanía de forma eficiente, fue creada una contribución especial para los propietarios de vehículos automotores registrados en Bogotá; esta contribución tiene como finalidad la obtención de recursos financieros para el mantenimiento y prestación de los servicios de semaforización en las vías públicas de la ciudad.

El fundamento normativo para cobrar estos derechos de semaforización se encuentran en la Ley 97 de 1913, por la cual "el Congreso le otorgó al Concejo de Bogotá facultades impositivas para crear libremente los tributos y contribuciones entre ellos el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, para organizar su cobro y darle al recaudo el destino que juzgue más conveniente a la atención de servicios públicos municipales."

Adicionalmente, esta contribución es producto de los Acuerdos 18 de 1987, el cual establecía que: "A partir del 1º de enero de 1988, los propietarios de los vehículos automotores matriculados en el Distrito Especial de Bogotá, debían cancelar en la Tesorería Distrital por vehículo matriculado, un valor de \$ 100, los cuales debían ser transferidos mensualmente a la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA (ETB), para el programa de semaforización electrónica en la ciudad." y el Acuerdo 15 de





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

1.988 que dispone: “Los propietarios de vehículos automotores matriculados en el Distrito Especial de Bogotá, cancelarán anualmente en la Tesorería Distrital por derechos de semaforización el equivalente de dos salarios mínimos diarios legales vigentes, los cuales se transferirá mensualmente en la medida del recaudo a la Empresa de Teléfonos de Bogotá para el programa de semaforización electrónica”.

Por lo tanto, la Secretaria de Hacienda se constituye en un intermediario para la recaudación del ingreso por semaforización, pero la entidad prestadora del servicio es la encargada de administrarlo y darle la orientación para el fin por el cual fue creado y asignado.

142

Cabe destacar que la Secretaria Distrital de Hacienda tiene la facultad de recaudar dicha contribución, más no su administración, ni la de cobrar sanción alguna por extemporaneidad, ni intereses de mora sobre el mismo, en razón de lo anterior, se genera la imperiosa necesidad de otorgarle a la Dirección Distrital de Impuestos las facultades de administración de este tributo, conforme a lo señalado en el artículo 1º del Decreto Distrital 807 de 1993.

Es de anotar, que como lo recaudado por esta contribución, tiene una destinación específica y se transfiere mensualmente en la medida del recaudo a la Secretaria Distrital de Movilidad, es esta entidad la que debe resolver las solicitudes de devolución y/o compensación que se presenten con relación a este tributo.

Cabe aclarar que las compensaciones que se soliciten por el pago de esta contribución deberán referirse a obligaciones pendientes con la Secretaría Distrital de Movilidad, entidad que como se explicó maneja los ingresos recaudados por este tributo.

## 9.3 Modificaciones al procedimiento tributario

### 9.3.1 Dirección de notificación.

Existen personas jurídicas, como las sociedades fiduciarias que presentan infinitas declaraciones del mismo impuesto indicando como dirección de notificación en cada una de ellas una diferente, lo que hace que en la práctica resulte muy dispendioso notificar al contribuyente a la informada en la última declaración del respectivo impuesto, por esta razón se modifica la dirección de notificación, señalando que ésta es la informada por el contribuyente o declarante para este efecto en el RTI. Así mismo se determina que en el evento en que la Administración Tributaria Distrital efectuó la inscripción de oficio, la dirección de notificación será la registrada por ella, tomada mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorio y en general información oficial, comercial o bancaria, dicho registro será comunicado al interesado para efectos de que se manifieste frente al mismo, en el evento de no hacerlo esta dirección será la oficial.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

De otro lado, se prohíbe utilizar como dirección de notificación las correspondientes a lotes, depósitos, garajes y apartados aéreos, a fin de garantizar que las comunicaciones lleguen a sus destinatarios.

### 9.3.2 Beneficio de auditoría

Se adopta la forma de notificación electrónica, la cual no es obligatoria sino optativa para los contribuyentes de los impuestos distritales que a bien tengan que los actos administrativos se les notifiquen de esta manera frente a lo cual obtienen un beneficio de auditoría consistente en que las liquidaciones privadas por ellos presentadas quedarán en firme si dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir o requerimiento especial, con esta medida se persigue incentivar la puesta en práctica y generalización de esta forma de notificación, que redundara en beneficios para la Administración Tributaria como seguridad en la notificación de los actos, reducción de tiempos y costos.

Es de anotar que el citado beneficio fue introducido en la legislación tributaria nacional en la Ley 50 de 1984, posteriormente fue modificado por las Leyes 633 de 2000 y 863 de 2003, siendo compilado en el artículo 689-1 del Estatuto Tributario Nacional, norma esta perteneciente al Libro V relativo al procedimiento tributario.

De esta forma como el beneficio en mención, hace parte de las normas de procedimiento, se puede adoptar por el Distrito Capital en virtud de la autorización dada en el artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece:

“(…) ARTÍCULO.- 162. Remisión al estatuto tributario. Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, de terminación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste. (…)”

Del resaltado de la norma anterior, se deduce que es válido jurídicamente, adoptar las normas de procedimiento del Estatuto Tributario Nacional, adaptadas de acuerdo a la naturaleza y estructura de los impuestos distritales de Bogotá.

### 9.3.3 Declaraciones tributarias

El Acuerdo 352 de 2008, modificó el impuesto de delimitación urbana señalando que por este impuesto se debía efectuar un primer pago a título de anticipo, a través del mecanismo de retención en la fuente para lo cual el contribuyente será auto retenedor del impuesto. Para tal efecto se debe incluir dentro de las declaraciones que deben presentar los contribuyentes de impuestos distritales la correspondiente al anticipo en mención, es decir la declaración de retención del impuesto de delimitación urbana.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por otro lado se incluyeron las declaraciones del impuesto unificado de azar y espectáculos y la correspondiente a la retención y/o anticipo de este tributo acorde con la modificación realizada al mismo. Así mismo se incluyó la declaración de industria y comercio para pequeños contribuyentes por presunción de ingresos, conforme con este nuevo régimen introducido en la presente iniciativa.

### 9.3.4 Procedimiento para dar por no presentada una declaración

Ante la ausencia de un procedimiento y de funcionario competente para el trámite tendiente a dar por no presentada una declaración por la causales previstas en el artículo 17 del Decreto Distrital 807 de 1993, se señalan estos, conforme a la sentencia C-844 del 27 de octubre de 1999, proferida por la Corte Constitucional, que declaró exequibles los literales b) y c) del artículo 580 y el artículo 650-1 del Estatuto Tributario Nacional, relacionados con las causales de tener por no presentada una declaración tributaria, pero en donde manifiesta que para tal efecto, es necesario que la Administración emita un acto previo sujeto al principio de legalidad y debido proceso, en razón de que los artículos mencionados no operan de pleno derecho.

### 9.3.5 Firmeza de la declaración

No existe el tiempo suficiente para la fiscalización de la declaración de productos extranjeros, lo que hace que se evada, por cuanto la base para la misma es la declaración de importación la cual al ser corregida conllevaría a la corrección del denunciado de distritalización, lo que no es posible por cuanto esta ya adquirió firmeza, dejando de percibir el distrito importantes recursos. Por esta razón se propone cambiar el término de iniciación de la firmeza de la declaración de distritalización mencionada.

## 9.6 Otras Disposiciones

### 9.6.1 Centro de Administraciones Tributarias Territoriales

El artículo 210 de la Constitución Política, autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a los principios que orientan la actividad administrativa, facultad que se hace extensiva a las entidades territoriales en virtud de la Ley 489 de 1998.

La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en su artículo 95, señala:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

"Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

145

"Parágrafo. La Conferencia de Gobernadores, la Federación de Municipios, la Asociación de Alcaldes y las asociaciones de municipalidades se regirán por sus actos de conformación y, en lo pertinente, por lo dispuesto en el presente artículo".

La Corte Constitucional mediante sentencia C-671-99, declaró la exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 95, expresando que:

"En consecuencia, la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas".

Lo anterior significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política-, haya definido los objetivos generales y la estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad.

Con base a esta facultad y atendiendo a que en la última década Bogotá DC, ha asumido el reto de sanear sus finanzas trabajando integralmente en el mejoramiento continuo de sus procesos misionales, hoy certificados en el sistema de gestión de la calidad, e impulsando sistemáticamente la presencia institucional tributaria a través de programas de legitimación social y acciones contundentes de cobro y fiscalización; y como una manera de impulsar este saneamiento de las finanzas y conscientes de la urgente necesidad de trabajar mancomunadamente con las demás administraciones tributarias del país y de ser posible de otras naciones, se propone la creación de la ASOCIACIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, cuya representación este a cargo del Director Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda, como una persona jurídica, sin ánimo de lucro, de carácter gremial, que se regirá por el derecho público, teniendo como finalidad el desarrollo, realización y defensa de los intereses comunes en materia tributaria y a ella podrán pertenecer todos los municipios que así lo decidan.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

### 9.6.2 Extensión estimación de la base gravable

Para efectos de mejorar el control tributario y la recaudación de los tributos distritales se extiende, en lo pertinente, la estimación de base gravable prevista en los artículos 117 y 118 del Decreto Distrital 807 de 1993, para el impuesto de industria y comercio a los demás tributos distritales.

### 9.6.3 Convenios de intercambio de información y de coordinación fiscal

Se faculta a la Administración Tributaria Distrital para efectuar convenios de intercambio de información y de coordinación fiscal con las demás entidades territoriales, sobre la base de la reciprocidad en sentido amplio, con el fin de que se presten asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades, incluyendo informaciones generales sobre ramos de actividad económica y fiscalizaciones simultáneas, que asegure la precisa determinación, liquidación y recaudación de los tributos, a efectos de prevenir y combatir, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el fraude, la evasión y la elusión tributarias y establecer mejores fuentes de información en materia tributaria.

### 9.6.4 Sistema para pago de retenciones de entidades ejecutoras del presupuesto general del distrito capital.

A efecto de viabilizar el sistema de retenciones en la fuente de los impuestos distritales cuando el agente retenedor es una entidad pública, se propone que las entidades ejecutoras del presupuesto general del Distrito operarán bajo el sistema de caja para efectos del pago de las retenciones en la fuente de impuestos distritales, pues en la actualidad les está vedado, por cuanto el sistema imperante es el de causación, conforme con lo establecido en el artículo 48 del Decreto 2649 de 1993, que contempla la obligación de reconocer los hechos económicos por el sistema de causación.

El sistema de causación, prevé que los hechos económicos deben ser reconocidos en el periodo en el cual se realicen y no solamente cuando sea recibido o pagado el efectivo o su equivalente.

Una operación contable se considera causada cuando se ha perfeccionado la transacción y se ha adquirido el derecho u obligación.

La contabilidad de causación, fundamentada en la norma del mismo nombre, estipula que los ingresos deben reconocerse en el periodo en que se realiza la venta o presta el servicio. Según esta norma, las ventas, ingresos y ganancias se consideran causados:





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuando se trate de actos que deban constar por escritura pública o documento privado en la fecha de otorgamiento.

Cuando existan modalidades que tipifiquen una venta, así no se haya perfeccionado la transferencia de la propiedad, su tratamiento contable debe fundamentarse en la norma básica de la realidad económica y en normas técnicas específicas.

En los demás casos, en la fecha del documento en que conste el nacimiento del derecho de cobro.

Por su parte, el sistema de caja, consiste en reconocer los ingresos cuando efectivamente son recibidos, y los gastos cuando efectivamente son pagados, desembolsados. De allí viene el nombre de contabilidad de caja, puesto que los valores sólo son reconocidos cuando entran o salen de la caja.

147

### 9.6.5 Trámite para la admisión del recurso de reconsideración

Se modifica el artículo 106 del Decreto Distrital 807 de 1993, en el sentido de dejar en forma discrecional la facultad de proferir auto admisorio del recurso de reconsideración, dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma, en aplicación a los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa de celeridad y economía procesal, atendiendo al incremento cada vez mayor del número de recursos interpuestos por los contribuyentes, haciendo posible obviar un trámite que tiene poco valor agregado dentro del proceso de discusión, permitiendo que en el mismo acto que decide el recurso de admita el mismo.

### 9.6.6 Facultades extraordinarias

Por otra parte, se otorgan facultades extraordinarias al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. por el término de un (1) año a partir de la vigencia del presente Acuerdo para compilar y actualizar la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital y las generadas por acuerdos del orden Distrital; y para compilar y actualizar el procedimiento tributario en los diferentes impuestos distritales, de conformidad con su naturaleza y estructura funcional.

Lo anterior teniendo en cuenta que la última actualización del Estatuto Tributario de Bogotá se llevo a cabo en el 2006, y considerando que desde entonces se han proferido múltiples disposiciones tributarias de orden nacional y territorial, se hace necesario actualizar dicho estatuto.

### 9.6.7 Compensación de saldos a favor a deudas de otro

Se propone que cuando exista un saldo a favor por concepto de los tributos y/o retenciones que administra la Dirección Distrital de Impuestos, el titular del mismo podrá





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

autorizar a la Administración Tributaria para que dicho saldo sea imputado a la deuda de un tercero.

### 9.6.8 Prelación en la imputación de pagos

Se ajusta el artículo relativo a la prelación en la imputación en el pago, a lo dispuesto en esta materia por el artículo 804 del Estatuto Tributario Nacional, modificado por el artículo 6° de la Ley 1066 de 2006 el que señaló:

“(…) Artículo 6°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 804 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

*“A partir del 1° de enero del 2006, los pagos que por cualquier concepto hagan los contribuyentes, responsables, agentes de retención o usuarios aduaneros en relación con deudas vencidas a su cargo, deberán imputarse al período e impuesto que estos indiquen, en las mismas proporciones con que participan las sanciones actualizadas, intereses, anticipos, impuestos y retenciones, dentro de la obligación total al momento del pago (...).”*

### 9.6.9 Cambio de nombre de la administración tributaria distrital

Con la finalidad de empoderar a la Administración Tributaria Distrital, se cambia el nombre de la Dirección Distrital de Impuestos por el de Dirección de Impuestos de Bogotá “DIB”, teniendo en cuenta que la denominación actual, no permite una diferenciación clara entre la DIAN y la Administración Tributaria Distrital

La Dirección Distrital de Impuestos es la **dependencia** administrativa de la Secretaría Distrital de Hacienda que tiene como objetivos fundamentales formular y ejecutar la política en materia tributaria, para disminuir la evasión y la morosidad en el pago de las obligaciones tributarias y aumentar la cobertura del control tributario, dirigir y administrar la gestión tributaria con el fin de optimizar resultados, dirigir y controlar los procesos de recaudo, determinación, liquidación, discusión, cobro y devolución de los impuestos distritales con base en principios de eficiencia y eficacia y en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital y los planes y programas vigentes.

En el imaginario popular de los bogotanos se confunde la Dirección Distrital de Impuestos como dependencia de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales “DIAN”, no obstante, guardadas las diferencias de una y otra en cuanto a su naturaleza jurídica, las dos tienen por misión legal la de recaudar y administrar los tributos, con los que se nutre el presupuesto público de los niveles a que pertenecen, unos del orden local o distrital y otros de carácter nacional, luego no tiene por que presentarse la confusión presente pero, sin embargo, en la realidad dicha confusión se presenta.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

A efecto de poner fin a la anterior confusión y lograr un buen posicionamiento de la dependencia ante la comunidad capitalina, la efectividad y eficiencia de su quehacer tributario, aumentando el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y el riesgo subjetivo en los contribuyentes, sin descartar otras estrategias y tácticas que deba diseñar y poner en práctica la propia Administración Tributaria Distrital para destacar su elemento diferencial, se propone a la Honorable Corporación Pública el cambio de nombre de la Dirección Distrital de Impuestos por el de Dirección de Impuestos de Bogotá “DIB”, sin que ello implique cambio en la estructura orgánica de la Secretaría Distrital de Hacienda y en la órbita presupuestal de la misma, más bien se pretende que dicho nombre se convierta en el faro guía por el cual debe navegar la nueva Administración Tributaria, denominación que tiene una gran carga de significado en su relación con la construcción simbólica de Bogotá.

### 9.6.10 Autorización de recaudos de aportes voluntarios

Dentro de la política de crear nuevos espacios colectivos de construcción de ciudad se propone a los ciudadanos un aporte a Bogotá, el cual además de permitirnos financiar los gastos derivados de la ejecución de los proyectos prioritarios de inversión social presentados a su consideración, nos mostraría la confianza en el uso adecuado de estos ingresos y, promovería la reciprocidad entre la administración y la ciudadanía, el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportantes voluntarios participen en el control de la gestión.

El aporte voluntario será equivalente a un 10% adicional del valor del impuesto predial unificado, de industria y comercio, avisos y tableros y sobre vehículos automotores que resulte a cargo del contribuyente para cada año gravable, los cuales se pagarán y recaudarán conjuntamente con el impuesto respectivo.

Nótese que el aporte a diferencia del pago del impuesto que se hace por ser un deber social constitucional cuyo incumplimiento conlleva a la imposición de sanciones, es una contribución adicional al pago de los impuestos que se paga y recauda conjuntamente con los mismos, se hace por razones morales y motivaciones propias, y esas motivaciones, se puede afirmar, son altruistas pues la inversión de esos aportes no beneficiará directamente, en términos de construcción bienes públicos, al aportante. En fin, el contribuyente, aunque goce de beneficios o tratamientos preferenciales de no declaración y pago, o de declaración y no pago, es quien decide si realiza el aporte y hacia qué proyectos específicos quiere se destine los recursos correspondientes, proyectos que se seleccionarán por el Gobierno Distrital.

Cabe anotar que el aporte no es una fuente de ingreso corriente sino un recurso de capital que se registra contablemente en la Administración Distrital como una donación que recibe el Distrito Capital de los particulares y con una destinación específica en proyectos prioritarios de inversión social, independiente del impuesto pagado por el aportante.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Recursos que serán administrados por la Dirección Distrital de Tesorería en las cuentas que conforman la unidad de caja, mientras sus montos se asignan al respectivo proyecto.

Lo anterior es congruente con lo que establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el cual se señala que en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán tanto las rentas como los recursos de capital comprendiéndose dentro este último concepto las donaciones (Capítulo IV D 111/96).

La donación entre vivos es un contrato que exige el concurso de las voluntades de donante y donatario, pues sin la aceptación de éste la sola voluntad del primero constituye únicamente una oferta y no un convenio de gratuidad.

150

El artículo 1443 del Código Civil establece:

*"La donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta" (negrillas fuera de texto)*

La donación entre vivos, también es llamada contrato irrevocable, en el que su característica especial es la transmisión gratuita y voluntaria, en cuanto al ánimo, y absoluta y definitiva, en cuanto a los efectos patrimoniales, que una persona hace de una cosa, que le pertenece, a favor de otro, que la acepta.

De otra parte, conviene anotar que por atender contra el espíritu de la liberalidad y en pro de la estabilidad de las relaciones jurídicas, el legislador ha prohibido la facultad de revocar donaciones a juicio discrecional del donante. Solo procede la revocación cuando el donatario delinquire contra la persona, honra o bienes del donante (Libro Tercero Capítulo VII del Código Civil).

Ahora bien, en relación con las donaciones, la Constitución Nacional, en su artículo 355 consagra:

*"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado".*

El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia". (Negrilla fuera del texto).

De acuerdo a esta norma constitucional, las entidades territoriales podrán ser donante cuando el donatario sea una persona natural o jurídica de derecho privado, pudiendo, eso sí y en todo caso, ser donatario (art. 31 D.N 111 de 1996).





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Finalmente, se advierte que conforme al artículo 62 constitucional, “El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar.

El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones”

Se incluye un artículo que permite asignar un porcentaje de lo recaudado por concepto de tributos distritales, por encima de la meta fijada, al presupuesto de la Dirección Distrital de Impuestos.

151

### **Vigencias y derogatorias**

Por técnica jurídica en el artículo final se incluye la vigencia del acuerdo y la derogatoria de las normas.

### **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.

Cordialmente,

**JUAN RICARDO ORTEGA LÓPEZ**  
Secretario Distrital de Hacienda

**SAMUEL MORENO ROJAS**  
Alcalde Mayor de Bogotá





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## Bibliografía

Rosen, Harvey S., Hacienda Pública, Quinta edición.

Hernández, Isidro, Teoría y política fiscal. Universidad Externado de Colombia, 2005

Vallejo, Gabriel. , Valoración masiva de los predios en Bogotá, Seminario Jornadas Catastrales: la realidad de nuestra ciudad. 25 y 26 de marzo de 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia, Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá D.C., 2007

Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia, Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C., 2004

Alcaldía Mayor de Bogotá, Estratificación en Bogotá y estudios relacionados 1983-2004.

Encuesta de capacidad de pago 2004

Encuesta de calidad de vida de Bogotá 2007. Secretaría Distrital de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Unidad Administrativa Especial de Catastro. Base de predios 2010

La Administración Tributaria en América Latina. Algunas Tendencias y Desafíos. Katherine Baer

Alink, M., & Van Kommer, V. (2000). Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias . Países Bajos: CIAT.

Alink, M., & Van Kommer, V. (2000). Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias. Países Bajos: CIAT.

BM&CFI, B. M. (2010). Doing Business 2010.

BM&CFI, B. M. (2010). Doing Business Colombia 2010.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- BM&CFI, B. M. (2009). Doing Business en Colombia 2010.
- CCB, C. d. (2008). Observatorio de Competitividad No. 10, Mejores Ciudades Para Hacer Negocios en América Latina 2008. Bogotá: Camara de Comercio de Bogotá.
- CEPAL. (2006). Retos de la política fiscal en América Latina. México: Naciones Unidas.
- CIAT. (21 de abril de 2009). Resolución de la 43ª Asamblea General del CIAT “Una visión moderna de la Administración Tributaria”. Recuperado el julio de 2010, de [http://www.ciat.org/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=110&Itemid=209](http://www.ciat.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=110&Itemid=209)
- CONCEJO DE BOGOTA, D.C. (2008). Acuerdo No. 308 de 2008 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor". Bogotá.
- Conpes, C. N. (2008). Documento Conpes 3527. Bogotá.
- CPC, C. P. (2009). Informe Nacional de Competitividad 2009 - 2010, ruta a la prosperidad colectiva. Bogotá.
- Gómez Sabaini, J. C. (2006). Cohesión Social, Equidad y Tributación (Análisis y perspectivas para América Latina). Seminario Internacional Cohesion social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones (pág. 43). Panamá: CEPAL.
- Presa Leal, J. (2009). La eficiencia en la actuación de la Administración Tributaria como factor determinante para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Bogotá: Foro Internacional “La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria”.



Certificado N° SC 6322 - 1

