

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE ACUERDO No. 272 DE 2016

### “Por el cual se Simplifica el Sistema Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones”

#### 1. FUNDAMENTOS DE PROPUESTA

El mundo está cambiando y las Administraciones Tributarias (AT) no siempre lo hacen al mismo ritmo que necesitan los ciudadanos y el país. Para evitar esto, es necesario cambiar o actualizar las normas, ser más eficientes en la gestión y simplificar los tributos y trámites; así las administraciones pueden responder a los ciudadanos tal y como estos demandan. ¿Por qué es necesaria una simplificación y ajuste del sistema a la capacidad contributiva de los bogotanos? Porque la ciudad ha venido fortaleciendo sus finanzas y procesos catastrales - el 98% de los predios son actualizados anualmente y debemos considerar que las variaciones en el impuesto consulten la capacidad contributiva año a año-; porque los bogotanos han cambiado y hay que ofrecerles servicios y trámites más expeditos y sencillos, como la facturación de sus obligaciones reduciendo los costos de transacción; porque hay que pensar en facilitarles la declaración y el pago a los contribuyentes del ICA, reduciendo el número de pagos y de trámites para cancelar el impuesto, y hacer más sencilla la estructura tributaria de la capital.

Así entonces, a la histórica legitimidad exigida a la administración hoy en día se añade el principio de simplicidad tributaria, el cual incluye valores como la eficacia y eficiencia - en términos de cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho- y entendidas como la disposición de un ambiente que facilite el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la ciudadanía, con una disminución o eliminación de complejidades y obstáculos y para que la interacción con la administración esté precedida de claridad y transparencia. La simplificación tributaria implica adicionalmente una modificación al procedimiento tributario distrital, haciéndolo más razonable.

Por esto, la ciudad no puede avanzar si su Administración Tributaria sigue anclada en el pasado y no afronta una modernización de sus procesos y servicios. En este sentido, es importante aunar voluntades y generar un cambio importante en la relación del tributo y el ciudadano y recuperar la confianza haciendo visible las inversiones, por todo esto, presentamos las siguientes propuestas para hacer cada vez más fácil tributar.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Desde hace varios años el gobierno nacional ha venido analizando las regulaciones empresariales y una de sus conclusiones principales es que la calidad de la regulación para hacer negocios contribuye al desarrollo económico de los países. Como lo anota el Banco Mundial: *“Desde 2005, y con mayor énfasis a partir de 2007, el gobierno colombiano comenzó a mejorar su entorno regulatorio fortaleciendo políticas e instituciones para aumentar la productividad, acelerar el crecimiento económico y estimular la competitividad. Estas reformas estuvieron acompañadas del desarrollo de tecnologías de la información para hacer más eficientes las transacciones y reducir su costo. Gracias a ello, Colombia se ubica hoy en la posición 43 entre 190 países y en el segundo lugar en Latinoamérica después de Chile, en la clasificación del índice de desarrollo de gobierno electrónico publicado por la Organización de las Naciones Unidas.”* Doing Business 2013 Banco Mundial.

A través del Doing Business se puede observar el avance de 23 ciudades del país en el tema de facilitar los negocios en el país. ¿Qué muestran los resultados? “Los resultados muestran dos cosas: la primera, **que las ciudades que implementan reformas de manera constante se mantienen en los primeros lugares** de la clasificación. Después de tres años, Manizales e Ibagué continúan siendo las ciudades en Colombia donde hacer negocios es más fácil. La segunda, que el tamaño de las ciudades—medido por su población—no necesariamente está relacionado con una mejor o más baja clasificación en los indicadores. Las ciudades del país que son grandes centros de negocios y donde la demanda de servicios empresariales es mayor, demostraron que pueden facilitar hacer negocios y avanzar en la clasificación. Bogotá escaló cuatro lugares y pasó a ser la tercera ciudad del país en donde hacer negocios es más fácil. Medellín, Cartagena y Bucaramanga, tres de las cinco grandes ciudades después de Bogotá, fueron las que más avanzaron en la clasificación general”





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Tabla 1. ¿Dónde es más fácil hacer negocios en Colombia?

TABLA 1.1 ¿Dónde es más fácil hacer negocios en Colombia?	
Clasificación	
1 Manizales	13 Tunja
2 Ibagué	14 Bucaramanga
3 Bogotá D.C.	15 Popayán
4 Armenia	16 Sincelejo
5 Pereira	17 Villavicencio
6 Santa Marta	18 Cartagena
7 Dosquebradas	19 Pasto
8 Valledupar	20 Cúcuta
9 Neiva	21 Cali
10 Montería	22 Barranquilla
11 Medellín	23 Palmira
12 Riohacha	

*Nota:* la clasificación de las ciudades está actualizada al 31 de diciembre de 2012.  
*Fuente:* base de datos *Doing Business*.

Ahora, el avance en las reformas también significa ir cerrando la brecha frente a las desigualdades. Hacer más fácil los negocios está relacionado con una mayor capacidad de las ciudades para aumentar su competitividad y la tributación. El siguiente cuadro del Banco Mundial, muestra como los entes territoriales han avanzado en la senda de una mejora sostenida para facilitar y reducir los costos de cumplimiento tributario. “Diecisiete ciudades mejoraron en el área de apertura de empresas, entre otros motivos por las medidas de la Ley de Formalización y del Decreto “Anti-trámites”. Obtener permisos de construcción es más fácil en 17 ciudades con los procedimientos del Decreto 1469 de 2010. El registro de la propiedad avanza, en parte, gracias a la expansión del proyecto de la Ventanilla Única de Registro (VUR) y la implementación de sistemas electrónicos mejoró el pago de impuestos en todas las ciudades.



Tabla 2. Reformas Nacionales y locales en Colombia

TABLA 1.2 Reformas nacionales y locales implantadas en todas las ciudades				
	Implantación local de reformas nacionales/reformas locales			
	Apertura de empresas	Obtención de permisos de construcción	Registro de la propiedad	Pago de impuestos
Armenia	✓	✓		✓
Barranquilla	◆		✓	✓
Bogotá D.C.	✓	✓		✓
Bucaramanga	✓	✓		✓
Cali	✓	✓	✗	✓
Cartagena	✓	✓		✓
Cúcuta	◆			✓
Dosquebradas	✓	✓	✗	✓
Ibagué	✓	✓		✓
Manizales	◆	✓	✓	✓
Medellín	✓	✓		✓
Montería	✓	✓		✓
Neiva	◆	✗		✓
Palmira	◆			✓
Pasto	✓	✓	✓	✓
Pereira	✓	✓	✗	✓
Popayán	✓	✓		✓
Riohacha	✓			✓
Santa Marta	✓	✓		✓
Sincelejo	✓	✗	✗	◆
Tunja	✓	✓		✓
Valledupar	✓	✓	✓	✓
Villavicencio	◆	✓	✓	✓

✓ Reforma que facilita hacer negocios  
 ✗ Reforma que dificulta hacer negocios  
 ◆ Reformas que facilitan y otras que dificultan hacer negocios

*Nota:* las reformas tuvieron lugar entre julio de 2009 y diciembre de 2012. Todas las ciudades tuvieron mejoras en Apertura de empresas gracias a la Ley 1429 de 2010. Sin embargo, a todas las ciudades también las afectó la introducción de los nuevos requisitos del Decreto 2645 de 2011 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas medidas, más otras reformas locales, produjeron un efecto combinado en las ciudades. En 17 significó una mejora sustancial de los procesos, mientras que en las 5 ciudades restantes el impacto fue menor. En el indicador de Pago de impuestos, todas las ciudades redujeron en 7 el número de pagos con la obligatoriedad de declarar en línea el impuesto de renta y el IVA que introdujo la Resolución 1336 de 2010 de la DIAN. No obstante, en Sincelejo, se incrementaron las tarifas de ICA, de delineación urbana y se introdujo la sobretasa medioambiental, contrarrestando el efecto positivo de la resolución.

*Fuente:* base de datos de *Doing Business*.

Dentro de las necesidades de simplificación tributaria distrital se ofrece necesario generar esquemas o fórmulas que faciliten la liquidación de los impuestos distritales. Así mismo, se simplifican los deberes y obligaciones tributarias,

generando esquemas de facturación, sencillez en las tarifas; así como y regímenes especiales para pequeños contribuyentes.

La simplificación tributaria implica adicionalmente una modificación al procedimiento tributario distrital, haciéndolo más razonable. Igualmente, se considera necesario simplificar el sistema tributario distrital bajo el parámetro de la eficiencia, y tecnicidad tributaria en el recaudo de los actuales tributos distritales.

En orden a lo anterior, en lo referido al Impuesto Predial Unificado, se plantean ajustes relativos a la sostenibilidad del ingreso tributario, así como la inclusión de disposiciones que simplifican su cálculo.

En lo tocante al Impuesto de Industria y Comercio, se propone simplificar el procedimiento de declaración para los pequeños contribuyentes, eliminando la declaración bimestral pasando a una única declaración anual, lo anterior claramente redundante en minoración de costos de cumplimiento permitiendo y haciendo más sencilla la formalización de los pequeños contribuyentes.

En el ámbito procedimental, se genera una importante evolución en el proceso recaudo en el Distrito Capital en lo atinente a los impuestos sobre la propiedad (predial y vehículos) lo anterior en la medida en que se adopta el sistema mixto de facturación, lo anterior simplifica, optimiza y hace eficiente tanto para el contribuyente como para la administración el recaudo de tales tributos.

## 2. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO:

### 2.1 SIMPLIFICACION Y SOSTENIBILIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO:

El Gobierno Distrital pone a consideración del Concejo Distrital una propuesta de simplicidad y sostenibilidad tributaria cimentada en la Sostenibilidad Tributaria propiamente dicha.

El principio de Sostenibilidad Fiscal se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico colombiano como condición para la materialización del Estado Social de Derecho. Como quedó indicado en la reforma constitucional del año 2011, la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador que debe obrar como un límite forzoso para la actividad de las diferentes ramas del poder público que tengan implicaciones en las finanzas públicas.

La inclusión del principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución tiene una trascendencia indubitable para el país, pues pone de manifiesto el objetivo de

unas finanzas sanas. Puede decirse entonces que la sostenibilidad fiscal es una herramienta para garantizar el principio de progresividad que hace efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

En ausencia de una definición normativa de lo que se puede entender por sostenibilidad fiscal, vale recordar lo dispuesto en lo señalado en la exposición de motivos de la Ley 819, cuando señala:

*“la sostenibilidad fiscal se refiere a la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de política monetaria y la acumulación de capital en la economía...” (Subrayado fuera de texto).*

La intervención estatal en la economía debe tener como premisa la sostenibilidad fiscal de manera que obre como un contexto para el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos y el cumplimiento de los fines del estado social de derecho.

De presente la noción general del principio de sostenibilidad fiscal desde el ingreso resulta necesario referirnos al reciente principio de neutralidad tributaria, para el cual debemos indicar que hay dos rasgos que caracterizan los tributos; a saber; la ley y la capacidad económica, la primera es el instrumento para un justo reparto de la carga tributaria según la capacidad económica, en tanto la capacidad contributiva es la fórmula de la justicia en el ámbito tributario. (Ver. Derecho Tributario Actual, El derecho tributario actual: innovaciones y desafíos César García Novoa ICDT)

Resulta necesario referirnos al principio de la neutralidad económica, el cual es otra de las razones técnicas para que el sistema tributario distrital tenga unos límites de crecimiento que aseguren su sostenibilidad. Se ha entendido que el poder tributario debe adaptarse a la idea de que su ejercicio debe conciliar las necesidades de recursos de la administración y al logro eficiente de la economía mediante condiciones que aseguren, como se había señalado, una sostenibilidad de los tributos y de los ingresos corrientes.

De esta manera, fuera de los principios clásicos consagrados en la Carta cobran una importante relevancia los denominados principios innominados, dentro de los cuales aparece el principio de neutralidad tributaria, el cual tiene un origen en el axioma de la neutralidad distributiva, según el cual la exacción no debe modificar o permitir que la situación económica y financiera sufra alguna alteración. Constituye la concepción misma de la doctrina liberal plasmada en la afirmación *“leave them as you find theme rule of taxation”* (deja las cosas como se habían encontrado).



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Los principios de progresividad y equidad, enunciados en el artículo 363 de la Constitución Política, deben ser pilar fundamental en toda normativa tributaria, en este sentido y con la convicción de lograr que los tributos se establezcan en razón de las posibilidades económicas de cada ciudadano, esta modificación al impuesto predial unificado se encamina a aplicar tarifas progresivas. Esto se logra apartándonos de la vinculación de la tarifa al estrato socioeconómico de los predios urbanos residenciales.

El impuesto predial unificado y las finanzas del Distrito Capital, así como el comportamiento económico de los bogotanos, ha evolucionado desde la gran reforma del año 1993 y dos décadas después encontramos que el estrato ya dejó de ser un buen indicador de ingreso y de riqueza. A manera de ejemplo, supongamos que dos individuos, uno de renta alta y otro de renta baja, de acuerdo con sus preferencias el individuo de renta alta resuelve minimizar sus costos de ubicación en la ciudad y para cumplir su objetivo adquiere un predio en el estrato donde reside el individuo de renta baja. La situación conduce a una conclusión evidente: pese a las diferencias de renta ambos pagarán tarifas similares tanto en el impuesto predial unificado como en el consumo de servicios públicos domiciliarios.

Cuando se utiliza el estrato como medida de capacidad económica se incurre en la inexactitud de plantear una relación directa y lineal entre las preferencias de localización de los individuos en la ciudad, el entorno de su vivienda y su ingreso, además, que existen límites espaciales perfectamente definidos por nivel de riqueza. En esa lógica las mezclas espaciales entre diferentes niveles de ingreso y riqueza no existen.

En cuanto al diseño de la tarifa impositiva. Se representan las tarifas del impuesto predial. De acuerdo con la norma vigente un individuo cuyo predio tenga un avalúo catastral menor a \$ 11.276.000 tiene una tarifa cero con la condición que su predio esté clasificado como estrato uno o dos.

En los estratos uno o dos, en donde existen dos tarifas, (dos y seis por mil) obsérvese que la tarifa de seis por mil también aplica para unos rangos de base imponible de los estratos tres y cuatro, es ahí cuando el problema de regresividad se detecta.

En efecto, para bases imponibles entre \$74.324.000 y \$93.930.000 el estrato es irrelevante, excepto para el grupo conformado por los estratos cinco y seis. Por ejemplo, para un avalúo catastral de setenta y cinco o noventa y tres millones se paga la misma tarifa hasta el estrato cuatro y se aumenta un punto por mil para los estratos cinco y seis (Cuadro 1). Pero para valores de base imponible mayores a



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

\$93.930.000 y hasta \$248.854.000, el estrato cuatro paga a una tarifa superior a la de los estratos cinco y seis. Este resultado se ilustra en el cuadro 1 con un predio con un avalúo de cien millones de pesos. Así las cosas, en ese rango es evidente la regresividad del impuesto.

Para avalúos superiores la desigualdad es amplia. Por ejemplo, tómesese un predio con un avalúo de dos mil millones de pesos, valor que indica que su propietario no es una persona de recursos económicos bajos. Si ese predio está ubicado en estrato uno, dos o tres, entonces, liquida el impuesto con una tarifa de seis por mil; en estrato cuatro, lo hará con una de siete y medio por mil; y si se ubica en los estratos cinco y seis lo hará a nueve y medio por mil. Visto así, se observa que la tarifa se incrementa a medida que sube de grupo y deja la sensación de progresividad. Pero la realidad es otra, pues se observa realmente desigualdad y a que no existe un argumento económico que permita sostener que un individuo con un predio de ese valor ubicado en estrato uno se aplique igual tarifa que otro predio en el mismo estrato pero que apenas vale sesenta y cinco millones de pesos (Cuadro 1). En este caso, la utilidad marginal de una unidad monetaria es mayor para el de menor riqueza y menor para el dueño del predio de mayor valor. Es evidente que los diferenciales de riqueza son amplios para estar gravados con igual tarifa. Y si se compara con otro contribuyente que tenga un predio de igual valor pero en un estrato más alto, entonces, pagará con una tarifa inferior teniendo una riqueza inmobiliaria equivalente, lo que estará en contra de la equidad vertical.

**CUADRO 1**  
**EJEMPLO DE LA LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL**  
**(Impuesto liquidado sin ajustes)**

BASE IMPONIBLE	ESTRATO	TARIFA	CUOTA LÍQUIDA
40.000.000	1 o 2	2	80.000
	3	4	160.000
	4	6	240.000
	5 o 6	7	280.000
65.000.000	1 o 2	6,0	390.000
	3	6,0	390.000
	4	6,0	390.000
	5 o 6	7,0	455.000
80.000.000	1 o 2	6	480.000
	3	6	480.000
	4	6	480.000
	5 o 6	7	560.000
100.000.000	1 o 2	6,0	600.000
	3	6,0	600.000
	4	7,5	750.000



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

BASE IMPONIBLE	ESTRATO	TARIFA	CUOTA LÍQUIDA
	5 o 6	7,0	700.000
500.000.000	1 o 2	6,0	3.000.000
	3	6,0	3.000.000
	4	7,5	3.750.000
	5 o 6	9,5	4.750.000
2.000.000.000	1 o 2	6,0	12.000.000
	3	6,0	12.000.000
	4	7,5	15.000.000
	5 o 6	9,5	19.000.000

FUENTE: Cálculos Secretaría Distrital de Hacienda

La simplificación tributaria pretende corregir las anteriores inequidades. El impuesto predial debe ser progresivo frente a la base imponible, resaltando que el cálculo del avalúo catastral incorpora variables socio económicas que determinan dicho valor, en particular la información del estrato, y sigue un procedimiento de actualización permanente, por lo cual constituye una medida adecuada de la riqueza del contribuyente.

Dicha simplificación del Impuesto Predial parte de los parámetros determinados por la Ley 14 de 1983; la Ley 44 de 1990, Capítulo I; el Decreto Ley 1333 de 1986, artículos 173 al 233; el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154, 157 y 158, la Ley 1430 de 2010, artículos 23, 54 y 60 y la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo).

En específico, esa normatividad le permite a las autoridades del Distrito Capital adoptar unas tarifas entre el 5 y el 16 por mil; excepto para predios residenciales urbanos ubicados en los estratos 1, 2, y 3 y predios rurales con destino económico agropecuario, para los cuales el rango de la tarifa oscila entre 1 y 16 por mil, pero condicionados a que su valor monetario sea inferior a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Las tarifas para los predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, pueden ser superiores al 16 por mil pero teniendo en cuenta el límite máximo de 33 por mil.

La base gravable corresponde como mínimo al avalúo catastral o al autoavalúo establecido para cada vigencia fiscal por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Igualmente, en la legislación se establece que a partir de la aplicación de la formación catastral de los predios, el impuesto a pagar por parte del contribuyente, resultante que surge del nuevo avalúo no puede exceder el doble del monto liquidado en el año inmediatamente anterior (Artículo 6 de la Ley 44 de 1990), o en otras palabras, el incremento derivado de la base imponible tiene como máximo el cien por ciento.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Con la promulgación de Ley 1450 de 2011, se estableció que a partir del año en que se aplique la modificación de las tarifas para ajustarse a dicha norma, el impuesto a pagar no puede exceder el 25% del monto liquidado en el año inmediatamente anterior, excepto cuando el predio tenga cambios físicos o económicos identificados en la actualización del catastro.

Como el fundamento de la simplificación es el principio de equidad, el Gobierno Distrital propone que el impuesto predial se liquide con tarifas progresivas. Como se trata de un impuesto a una parte de la riqueza, sobre la propiedad inmueble, la equidad vertical se consigue especificando unos rangos para la base imponible, es decir, con el avalúo del predio, y a cada rango se le asocia una tarifa progresiva. Y la equidad horizontal se garantiza liquidando con la misma tarifa a los contribuyentes que tengan la misma base de liquidación.

## CUADRO 2 TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Rangos		Tarifa por mil
Desde	Hasta	
	\$ 93.076.000	6
\$ 93.076.001	\$ 117.766.000	6,1
\$ 117.766.001	\$ 142.566.000	6,2
\$ 142.566.001	\$ 168.166.000	6,5
\$ 168.166.001	\$ 194.566.000	6,7
\$ 194.566.001	\$ 221.766.000	7
\$ 221.766.001	\$ 249.866.000	7,2
\$ 249.866.001	\$ 278.866.000	7,4
\$ 278.866.001	\$ 308.766.000	7,5
\$ 308.766.001	\$ 339.766.000	7,7
\$ 339.766.001	\$ 371.866.000	7,8
\$ 371.866.001	\$ 405.066.000	8
\$ 405.066.001	\$ 439.366.000	8,1
\$ 439.366.001	\$ 474.766.000	8,3
\$ 474.766.001	\$ 511.266.000	8,4
\$ 511.266.001	\$ 548.866.000	8,5
\$ 548.866.001	\$ 587.566.000	8,6
\$ 587.566.001	\$ 627.366.000	8,7
\$ 627.366.001	\$ 668.266.000	8,8
\$ 668.266.001	\$ 710.266.000	8,9
\$ 710.266.001	\$ 753.366.000	9
\$ 753.366.001	\$ 797.566.000	9,1
\$ 797.566.001	\$ 843.066.000	9,2
\$ 843.066.001	\$ 889.866.000	9,3



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

\$ 889.866.001	\$ 937.966.000	9,4
\$ 937.966.001	\$ 987.366.000	9,5
\$ 987.366.001	\$ 1.038.066.000	9,6
\$ 1.038.066.001	\$ 1.090.266.000	9,7
\$ 1.090.266.001	\$ 1.143.966.000	9,8
\$ 1.143.966.001	\$ 1.200.000.000	9,9
\$ 1.200.000.001		10

### PREDIOS NO RESIDENCIALES

CATEGORÍA DEL PREDIO	DESTINO HACENDARIO	TARIFA	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL	
			Desde	Hasta
Residencial rural	61	4	Menor o igual a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes	
		6.5	Más de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes	
Comerciales	62	8	Menor o igual a 174 millones	
		9,5	Mayor a 174 millones	
Financieros	63	15	Cualquier avalúo	
Industrial	64	8,5	Bajo impacto	
		9	Medio Impacto	
		10	Alto impacto	
Depósitos y parqueaderos	65	5	menor o igual a 15 millones	
		7	Más de 15 millones	
Dotacionales	66	6.5	De propiedad de particulares	
		5	De propiedad de entes públicos	
Urbanizables no urbanizados y urbanizables no edificados	67	12	menor o igual a 30.200.000 millones	
		33	Mayor a 30.200.000 millones	
Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria	69	4	Cualquier avalúo	
No urbanizables	70	5	Cualquier avalúo	
Rurales	71	6.5	Más de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes	

Elaboración: Secretaría de Hacienda Distrital.

La estructura tarifaria propuesta elimina en primera instancia el estrato socioeconómico para los predios residenciales urbanos, excepción hecha de los predios residenciales de los estratos 1, 2 y 3 cuyo avalúo catastral sea inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales tienen una tarifa preferencial del 1 y 4 por mil, atendiendo lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, a la vez que elimina los siete (7) ajustes tarifarios vigentes para los predios de mayor avalúo dentro de su respectivo destino hacendario.

Los predios residenciales urbanos son los que sufren la mayor transformación en cuanto a la tarifa aplicable para el cálculo del Impuesto Predial Unificado ya que ésta pasa a depender directamente del avalúo del predio. Así, la construcción de los distintos rangos de avalúo para predios residenciales obedece a lo establecido en el Artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, a la distribución actual de predios en la ciudad, y a las tarifas efectivas que los contribuyentes han venido pagando una vez descontados los efectos del ajuste por equidad tributaria y el ajuste de tarifa. Esto significa que los predios cuyo valor sea inferior a 135 SMMLV serán gravados con una tarifa inferior al 5 por mil y un tope de crecimiento del impuesto del 10%, mientras que aquellos predios cuyo avalúo sea igual o superior a 135 SMMLV serán gravados con una tarifa entre el 6 y el 10 por mil, con un tope de crecimiento del impuesto del 25% para predios no residenciales y un 20% para predios residenciales.

Se plantea que las tarifas propuestas se actualicen cada año conforme al índice de precios de la vivienda usada IPVU- vigente para Colombia, el cual mide la evolución de los precios de la vivienda usada, mediante su variación promedio para el período de análisis ya sea anual o trimestral (Fuente: Banco de la República). Así, la actualización de los avalúos está ligada a un indicador que recoge las variaciones genuinas del precio de la vivienda a partir de la valoración que éste hace de la tendencia del mercado inmobiliario y sectores relacionados. Adicionalmente, la actualización de los rangos de avalúo catastral está ligada a un indicador cuyo cálculo depende de una entidad independiente como lo es el Banco de la República, fuera de la gobernanza del Distrito Capital.

Finalmente, el cálculo es basado en la metodología de ventas repetidas propuesta por Case and Shiller (1989), la cual caracteriza el comportamiento del precio de una vivienda individual como un proceso estocástico en el cual la variación media es representada por un índice de precio de mercado, mientras que la dispersión y la volatilidad de los valores alrededor del promedio de mercado son modeladas como un proceso de difusión log-normal (Calhoun, 1996).

Para predios de uso financiero, industrial, dotacional, se mantiene la tarifa vigente.

En tanto para predios comerciales, urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, se mantiene la tarifa nominal pero se amplían el rango de avalúo gravado con menor tarifa, lo que redundará en un mayor número de predios gravados con la menor tarifa posible dentro del respectivo destino hacendario. Por ejemplo, un predio comercial con un avalúo de \$50 millones de pesos actualmente debe pagar una tarifa de 7 por mil; con la estructura tarifaria propuesta pasará a pagar una tarifa de 5 por mil, y así cualquier predio comercial cuyo avalúo sea igual o inferior a 80 millones de pesos.

Finalmente, para predios residenciales rurales de mayor valor, depósitos y parqueaderos de mayor valor, y predios rurales, disminuye el valor de la tarifa nominal.

## 2.2 SISTEMA DE PAGO DIFERIDO VOLUNTARIO PARA EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (SPD):

La administración distrital es consciente de la necesidad de ofrecer mecanismos más eficientes, cómodos y baratos a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de predios residenciales, por lo que propone la adopción de un Sistema de Pago Diferido Voluntario para el Impuesto Predial Unificado, el cual busca hacer sostenible y neutro el pago del impuesto en comento mediante el diferimiento del valor a pagar y el eficiente recaudo por parte de las empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, o los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera.

El objetivo del sistema propuesto está orientado a que el contribuyente realice pagos diferidos del tributo a las empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, o los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, quienes a su vez, dadas las condiciones establecidas por el reglamento, transferirán los valores recaudados en sus facturas, cuentas de cobro a la administración tributaria distrital.

Huelga señalar que la propuesta está soportada sobre el principio de eficiencia tributaria a lo que conviene señalar que la Corte Constitucional ha sostenido que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración no sólo para fijar los distintos elementos del tributo, e imponer obligaciones tributarias formales y sustantivas, sino para disponer la manera de hacer el recaudo.

Según datos de una muestra de 300 contribuyentes propietarios de predios residenciales, se evidenció que el 88% de las personas realizan el pago en la primera fecha con el objetivo de lograr el 10% de descuento por pronto pago; el

59% cumple la obligación sustancial en efectivo de recursos provenientes de su salario o su pensión, el 30% ahorra todo el año para realizar el pago (más notable en estratos 4 y 5) en tanto únicamente el 9% recurre a préstamos para efectuar el pago del impuesto predial unificado. (Investigación de mercado realizada por **Innovación Colombia Insight for Innovation & Market Research** para Codensa 2016)

En la misma encuesta de autos se indica que el 72% de los contribuyentes le gustaría diferir a cuotas el impuesto predial unificado, de los cuales el 73% lo haría en un plazo de 6 meses, con una tendencia alta en las posibilidades de cuotas a 6 meses y 3 meses. (Investigación de mercado realizada por **Innovación Colombia Insight for Innovation & Market Research** para Codensa 2016).

Adicionalmente a lo anterior, el Sistema de Pago Diferido, le permite ganar a la administración en términos de costos y eficiencia, en la medida en que aprovechando las economías de escala de las empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, o los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, el precio de la impresión y envío de formularios o facturas se verá reducido, en la medida en que actualmente tales servicios son contratados por la administración tributaria a razón de \$602 por formulario o factura (incluye impresión y envío., Al utilizar tal sistema reduciríamos el valor de la emisión de declaraciones o facturas que hoy día asciende a \$1.400 millones de pesos considerando en todo caso que se modifica el proceso para incluir procesos de envío de documentación adicional a los contribuyentes que opten por el sistema de pago diferido que se realizarían mediante la contratación de los terceros que realizarían el proceso con un estimativo de valor unitario de alrededor de \$500. , Adicionalmente a lo anterior al calcular el rendimiento financiero de diferir el impuesto predial unificado a cuotas, la administración obtendría una optimización en el valor del descuento por pronto de \$50.000 millones, los cuales se obtienen de restar del descuento por pronto pago vigente (\$120.000) los descuentos propuestos en el presente proyecto (\$70.000);

El fundamento constitucional de dicha amplitud en cabeza del legislador se encuentra en el principio de eficiencia tributaria consagrado en el artículo 363 de la Carta, que a su vez constituye un principio orgánico e instrumental de dos principios fundamentales del Estado, el principio de igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta, y el del Estado social de derecho consagrado en el artículo 1º.

Del mismo modo, es importante recordar que la Corte ha avalado en diversas oportunidades la potestad específica que tiene el legislador para imponerles a los sujetos pasivos de las diversas obligaciones tributarias condiciones específicas al

momento de cumplir sus obligaciones formales.

Tal propuesta redonda necesariamente en una alternativa de financiación más económica frente a las existentes en el mercado financiero, haciendo sostenible, sencillo, y eficiente el recaudo del impuesto. Además de lo anterior, al diferir el pago del tributo no se generan intereses al contribuyente dado que las empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, o los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera realizarían el pago por cuenta del contribuyente. En este sentido, estas entidades serían recaudadoras del tributo optimizando además el flujo de caja del distrito en lo que a predial se refiere.

Así mismo, la adopción de tal modelo estimula notablemente el uso de medios electrónicos en la medida en que la declaración sería virtual, abaratando aún más costos para el contribuyente y la administración. Además del notable ahorro en días de reciprocidad con los bancos frente al esquema actual de recaudo.

Puntualmente y para abordar el sustento jurídico del Sistema de Pago Diferido Voluntario para el Impuesto Predial Unificado, huelga señalar que Inicialmente, el Decreto 828 de 2007, en su artículo 1 dispone:

**Artículo 1º.** *Modifícase el artículo 8º del Decreto 2223 de 1996, el cual quedará así:*

**"Artículo 8º.** *De los cobros no autorizados. Las empresas que presten servicios públicos domiciliarios, únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley 142 de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito.*

*En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.*

*Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para pago de dichos valores.*

*Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo.*

*El valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa". (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).*

Como es evidente la norma en comento dispone la posibilidad de incluir otros valores diferentes al pago del servicio público, siempre que cuenten con la autorización expresa del usuario.

Ahora bien, el proyecto es cuidadoso en el límite normativo impuesto, cuando dispone el Sistema Diferido Voluntario, situación que comporta necesariamente el consentimiento del usuario/contribuyente.

Adicionalmente a lo anterior existen pronunciamientos jurisprudenciales dictados en sede de Jurisdicción Constitucional, lo que implica necesariamente una hermenéutica constitucional al particular, en su momento el Consejo de Estado en su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en fallo del 26 de octubre de 2016, dictado dentro de la radicación 25000232400020050127001 y cuya referencia es una Acción de Cumplimiento ACU-01270, tuvo a bien indicar que:

*“De los preceptos transcritos resulta claro que existe una prohibición del legislador para efectuar cobros en los recibos de servicios distintos a las tarifas por concepto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a fin de que el usuario cancele el valor de la prestación del servicio exclusivamente sin quedar sometido al constreñimiento para pagar otros conceptos que se le facturen conjuntamente en el mismo documento, para evitar la suspensión o el retiro del servicio. Dicha prohibición es absoluta no obstante que existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas.*

*A folio 11, obra copia de una factura expedida por el Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB E.S.P., donde se aplica la nueva metodología de cobro de la contribución destinada al Fondo del Deporte, en la que se le cobran los conceptos derivados de la prestación del servicio señalados en las condiciones uniformes de los contratos, y mediante un formato adherido, separable de la factura, se adiciona el cobro de la referida contribución.*

*En efecto el usuario se le expide una factura con dos valores distintos a pagar, uno sin el pago de la contribución, y otro, donde se incluye el valor de aquella dentro del monto a cancelar, dando así la posibilidad para que el usuario del servicio opte libremente por pagar o no la referida contribución, sin que el no pago de la misma conlleve afectaciones alguna a la prestación del servicio público de telefonía.*

*Así las cosas, la Sala advierte que con la nueva metodología utilizada por la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB E.S.P., para el cobro de la contribución destinada al Fondo del Deporte no se contraría al mandato imperativo que se deduce de las normas citadas como incumplidas, toda vez que dentro de la factura del servicio público el usuario*

*cancela únicamente los costos relacionados con el mismo, y si lo desea, con el formato adherido puede pagar la factura del servicio y la contribución”.*

De la sentencia transcrita resulta prístino entender que la sindéresis que hace el Juez constitucional está orientada a la finalidad de la norma la cual está referida a evitar que por el no pago del valor adicional se pueda suspender el servicio público domiciliario, lo cual se honra cuando el prestador del servicio público expide un formato que deje en libertad al usuario de decidir si pagar o no el valor adicional.

El proyecto de acuerdo es igualmente cuidadoso en este particular al indicar que la declaración virtual prestará mérito ejecutivo ante el aviso de no pago por parte de las empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, o los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, lo anterior redundante en evitar que se suspenda el servicio por el diseño mismo del sistema y por la expresa prohibición legal.

El precedente administrativo existente está enmarcado en dos conceptos emanados por la Superintendencia de Servicios Públicos, a saber:

**Concepto No 598 DE 2012** del 11 septiembre, señaló que *“Así las cosas, se tiene que las facturas de los servicios públicos domiciliarios sólo podrán incluir los conceptos relacionados con la prestación del servicio público domiciliario, razón por la cual la inclusión de cualquier otro valor no relacionado con el mismo, salvo autorización expresa del usuario, será contraria a la ley.*

*Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 828 de 2007, por el cual se modifica el artículo 80 del Decreto 2223 de 1996, las empresas que presten servicios públicos domiciliarios, únicamente pueden cobrar tarifas por concepto de la prestación de tales servicios y de los que trata la Ley 142 de 1994.*

*En consecuencia, no pueden incluir en la factura de servicios públicos cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario. En el evento en que las entidades y empresas pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán contar con la autorización de los usuarios y garantizar las facilidades que permitan al usuario cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión.*

*De esta manera, es claro que la empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo. Respecto al valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse de manera separada a la del respectivo servicio público de que se trate, de modo que quede claramente diferenciado cada concepto.*

*Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa.*

*Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para el pago de dichos valores.*

*En ese contexto, para efectos del cobro de otros conceptos en facturas de servicios públicos, como por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, se debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. Que el cobro adicional no derivado del servicio público esté previsto en el Contrato de Condiciones Uniformes. 2. Que el cobro adicional no derivado del servicio público cuente con un acuerdo previo que lo soporte. 3. Que para la realización del cobro adicional no derivado del servicio público, se cuente con la autorización del usuario. 4. Que el valor correspondiente a los cobros adicionales no derivados del servicio público, se totalice por separado del servicio público respectivo. De modo que quede claramente expresado cada concepto, y 5. Que el no pago de los cobros adicionales no derivados del servicio público, no genere suspensión del mismo”.*

En concepto No 993 de 2014 del 2 de diciembre señaló: “La referida sentencia (la misma líneas anteriores transcrita) fijó la regla jurisprudencial aplicable al recaudo de tributos que estuvieren contenidos en las facturas de servicio públicos domiciliarios.

*Sostuvo que dicho cobro no era contrario a los artículos 146 y 148 de la Ley 142 de 1994, siempre que: (i) no se constriña al usuario a pagar de forma conjunta otro concepto diferente -a la prestación efectiva y servicios inherentes- bajo la premisa de que así se evitaría la suspensión o corte del servicio; (ii) el cobro del tributo se encuentre en un formato adherido a la factura, lo cual permitirá al usuario decidir si paga o no el tributo requerido y (iii) el no pago por parte del usuario del impuesto cobrado, no afecte la prestación del servicio público domiciliario.*

*Debe señalarse que este concepto no contiene una apología al no pago de los tributos impuestos a los ciudadanos, éste sólo responde a la consulta propuesta, indicando si es contrario al régimen de los servicios públicos domiciliarios el recaudo de tributos por medio de las facturas de servicios públicos.*

*En conclusión, y atendiendo a la regla señalada por la jurisprudencia contenciosa administrativa, la posición sostenida por esta Entidad es que se encuentra ajustado al régimen de los servicios públicos domiciliarios el recaudo de tributos por medio de las facturas de servicios públicos domiciliarios siempre y cuando se cumplan las condiciones señaladas en la providencia citada”.*

Por todo lo anterior, la propuesta de acuerdo guarda estricta concordancia con lo dispuesto en la normatividad, la interpretación jurisprudencial y la hermenéutica administrativa expedida sobre el particular.

### 3. SIMPLIFICACION EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

#### 3.1. ANUALIZACIÓN DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Desarrollando el Principio de Simplicidad, se hace necesario referirnos igualmente al principio de eficiencia tributaria, señalando que la jurisprudencia ha precisado que el principio de eficiencia se manifiesta en dos aspectos: de una parte, en la eficiencia del tributo, que permite verificar el beneficio económico que se genera en los ingresos del Estado a partir de su exigibilidad, evento en el que el principio tiene un sentido eminentemente económico, vinculado a la relación costo-beneficio, de la cual se deduce la viabilidad o no de la creación o mantenimiento del gravamen; y de otra, en la eficiencia del recaudo, que pretende medir la idoneidad de los medios utilizados para asegurar el cobro del tributo.

A su vez, conforme lo ha señalado la doctrina, como los fines fundamentales de los tributos son la recaudación de los mismos para realizar los gastos e inversiones públicos, el cumplimiento de la política fiscal del Estado y el mejoramiento social y económico de las clases menos favorecidas, la eficiencia del sistema tributario debe calificarse en la medida en que mejor realice el cumplimiento de tales fines. (“Nociones Fundamentales de Derecho Tributario”, páginas 115 y 116, de Juan Rafael Bravo Arteaga)

En sentencia C-1714 de 2000 la Corte Constitucional indicó que “*Cuando se examina la eficiencia del sistema tributario se acude al principio constitucional consagrado por el artículo 363, del cual es viable deducir dos aplicaciones diferentes: la eficiencia del tributo y la eficiencia del recaudo.*”

*Ello quiere decir, que el examen del principio puede llevarse a cabo asumiéndolo como un elemento del tributo, o también, como un factor a tenerse en cuenta cuando se organizan los procesos de liquidación y recaudo del mismo. En el primer caso, el principio tiene un sentido eminentemente económico vinculado a la relación costo beneficio, de la cual se deduce la viabilidad o no de la creación o mantenimiento del tributo. Si esa relación de proporcionalidad entre el costo de administración del tributo y el beneficio final que se deduce de él es positiva, el tributo es eficiente, de lo contrario será ineficiente. (Ver Nociones Fundamentales de Derecho Tributario, J. R. Bravo Arteaga, E. Rosarista).*

*Pero como se advirtió, la eficiencia también se predica del recaudo y tiene que ver con la instrumentación de estrategias y mecanismos idóneos para el cobro del importe del tributo, cuya aplicación permita a la administración superar los procesos de su elusión y evasión y mejorar notablemente los ingresos del Estado.”*

En cuanto a la propuesta de los periodos declarables en el Impuesto de industria y Comercio, la administración tributaria ganará en eficiencia porque adicionalmente

se sugiere complementarla con una modificación al actual régimen de periodización en la presentación de la declaración del impuesto.

En la actualidad todos los responsables están obligados a presentar la declaración del impuesto de ICA con periodicidad bimensual. La propuesta consiste en dividir en dos grupos a los contribuyentes. Uno corresponde a los que continuarían bajo el actual régimen y el otro a un conjunto que pasaría a un régimen de presentación y pago anual de la declaración. El criterio para trazar la línea de corte es la minimización del coste de los recursos que se dejan de recibir y la ganancia que se obtiene por la liberación de recurso humano y tecnológico que se puede utilizar en labores de auditorías que permitan un mayor control.

Los costos de cumplimiento en el Distrito capital en promedio y por año ascienden a \$5,425.809, el cual representa 2.3% de los ingresos brutos anuales de un negocio promedio en Bogotá. Del total nacional (\$11.174.564), el 51% corresponde a impuestos nacionales y el 49% a impuestos locales. (Encuesta Cumplimiento Convenio IFC-CCB –SHD 2015)

Dicho costo en Bogotá representa 3.3% para negocios pequeños mientras que para negocios grandes es de apenas el 0.4%, tales costos están relacionados con la declaración bimestral del ICA en el caso de negocios pequeños que pertenecen al régimen común. Igualmente, es de mencionar que alrededor del 80% del tiempo y dinero dedicado por los negocios para contabilidad de impuestos se destinó al ICA (55%). (Encuesta Cumplimiento Convenio IFC-CCB –SHD 2015)

El Gobierno Distrital busca simplificar y reducir costos de cumplimiento para 150.000 contribuyentes del impuesto de industria y comercio que aportan el 10% del recaudo pasando de declarar bimensualmente a una declaración anual. En ese sentido. Los contribuyentes incurren en menores costos de procesamiento (formularios, diligenciamiento, tiempo en el banco, procesamiento de la información tributaria, tiempos de espera en servicio etc.)

La anualización del ICA para 150.000 que aportan el 10% del recaudo equivale a un aproximado a \$300.000 millones anuales que, en principio, la administración tributaria dejaría de recibir en el primer año de la medida. Tal valor se ve compensado mediante la figura de retención en la fuente por concepto de dicho impuesto. Dichas retenciones reducen ese menor valor de recaudo en cerca de \$190.000 millones, lo cual genera un menor valor de recaudo por el primer año equivalente a \$110.000 anuales, los cuales se recaudarán en el año 2018, según lo indica el artículo propuesto.

El costo de oportunidad de las declaraciones que pasan a ser anuales es igual a la

tasa de interés que paga el mercado financiero por los depósitos en las cuentas de la Secretaría de Hacienda.

Los beneficios de la modificación están representados en la liberación de recurso humano y tecnológico que se puede utilizar para profundizar las auditorías, depuración de bases de datos, incremento de coberturas y demás controles a quienes permanecen en el régimen bimestral de ICA y para otros impuestos como predial y vehículos. Únicamente considerando los costos de la administración en el proceso de recaudación se estima una optimización de recursos del orden de \$3.000 millones de pesos, resultantes de multiplicar el número de contribuyentes beneficiados por la medida por el costo unitario de actuaciones de fidelización, control extensivo, formularios de la vigencia, atención personal, telefónica o virtual.

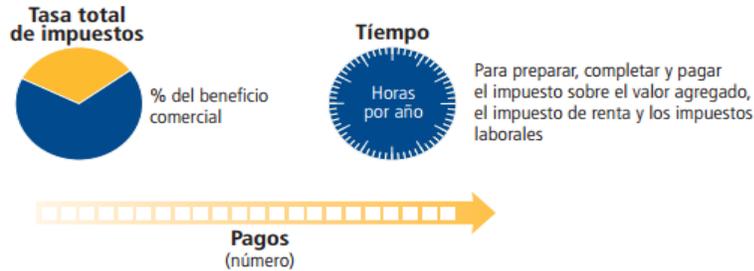
De igual manera redundará en reducción de costos de cumplimiento a los contribuyentes al reducir formularios, diligenciamiento, tiempo en el banco, procesamientos del sistema de información tributario, tiempos de espera en servicio, etc.

Respecto a la eficiencia y la reducción de costos en que puede estar asociada la iniciativa de la administración tributaria de Bogotá de simplificar el número de pagos para más de 150.000 contribuyentes del impuesto de industria y comercio ICA, que hoy pertenecen al régimen común, pasando de 6 declaraciones bimensuales a un pago anual está en lo que el Banco Mundial ha venido mencionando: “Dos de los mayores obstáculos identificados por los empresarios colombianos para el desarrollo de sus negocios son la elevada carga impositiva y las prácticas de competidores del sector informal. Ambos aspectos están estrechamente relacionados con el diseño de un sistema tributario. En países donde la carga fiscal y administrativa es elevada, los empresarios tienen más incentivos para operar en el sector informal. Diferentes estudios señalan una relación positiva entre informalidad empresarial y costos de declaración y pago de impuestos. A su vez, la informalidad está estrechamente relacionada con la equidad.”

Si bien Bogotá ha venido mejorando, en el indicador de pagos de impuestos del Doing Business ver gráficos 1 y 2, todavía queda espacio para la mejora. En 2013, Bogotá se ubicaba en el puesto 16 en Colombia donde es más fácil pagar impuestos.

Gráfico1. Indicador de pago de impuestos. Doing Business

**FIGURA 6.1 ¿Cuál es el tiempo, tasa total de impuestos y número de pagos que se deben realizar para que una empresa de tamaño mediano pague todos sus impuestos?**



Fuente: Banco Mundial

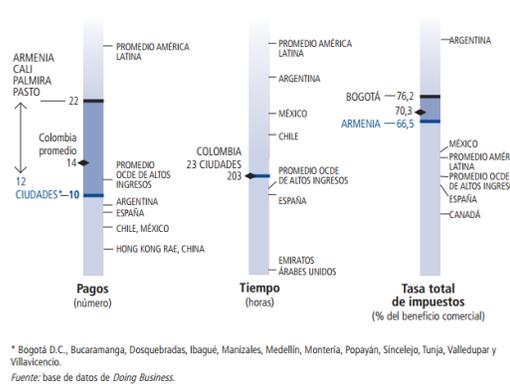
**Gráfico 2. ¿Dónde es más fácil pagar impuestos en Colombia?**

**TABLA 6.1 ¿Dónde es más fácil pagar impuestos — y dónde no?**

Clasificación	
1 Ibagué	13 Sincelejo
2 Dosquebradas	14 Cúcuta
3 Manizales	15 Tunja
4 Montería	16 Bogotá D.C.
5 Villavicencio	17 Riohacha
6 Popayán	18 Cartagena
7 Bucaramanga	19 Pasto
8 Valledupar	20 Barranquilla
9 Neiva	21 Santa Marta
10 Armenia	22 Palmira
10 Medellín	23 Cali
10 Pereira	

Nota: la clasificación en facilidad de pago de impuestos se basa en el promedio simple de las clasificaciones percentiles de las ciudades según el número de pagos y el tiempo y la tasa total de impuestos (% del beneficio comercial). Véase Notas de los datos para más detalles.  
Fuente: base de datos Doing Business.

**FIGURA 6.4 Pago de impuestos en Colombia comparado internacionalmente**



El informe del Banco Mundial es preciso en indicar que: “El desarrollo de sistemas en línea para el pago de impuestos y las continuas mejoras aplicadas a los sistemas ya existentes en los últimos años, han conseguido facilitar a las empresas el proceso de declaración y pago de sus impuestos. Desde la primera edición de Doing Business en Colombia 2008 hasta hoy, el promedio del número de pagos—14—y del tiempo empleado en declarar y pagar impuestos—203 horas—ha descendido significativamente a niveles cercanos al promedio de los países de altos ingresos de la OCDE.

El promedio de las 23 ciudades colombianas analizadas se sitúa en el puesto 105 de la clasificación global del indicador de pago de impuestos en 2013, ya que la tasa total de tributación—70,3%—continúa siendo una de las más altas de Latinoamérica, por encima de Chile (28,1%), México (52,5%) o Brasil (69,3%). Sin embargo, si tomáramos solamente las variables número de pagos y tiempo para construir el indicador, Colombia ascendería hasta el puesto 45 de la clasificación

global.

Pagar impuestos en Colombia es más fácil en Ibagué donde los empresarios realizan solo 10 pagos al año, que les toman 203 horas y significan un desembolso del 67% de su beneficio comercial. A nivel internacional, Ibagué ocuparía el puesto 95 de la clasificación global del indicador y el sexto puesto de la región por delante de México, pero por detrás de Chile, Perú o Ecuador. Aquellos municipios en donde la regulación del ICA es más sencilla para las empresas medianas, o donde se han implementado recientemente sistemas en línea para la declaración y pago de impuestos municipales, son los que ocupan las posiciones más altas de la clasificación. Los impuestos departamentales representan una parte mínima de la tasa total de impuestos, por lo tanto, las principales variaciones entre ciudades vienen dictadas por los impuestos municipales y, en concreto, por el ICA.

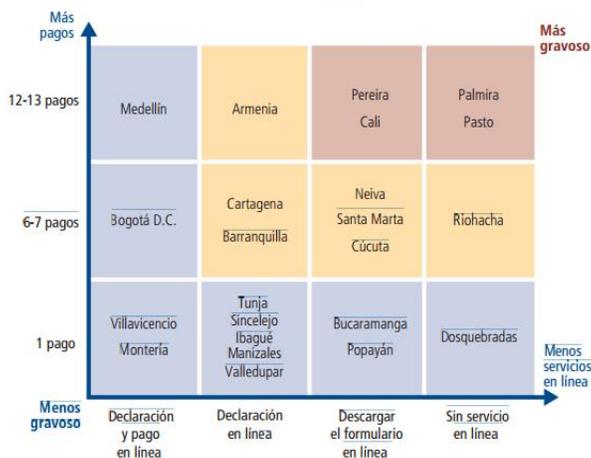
Grandes empresas que operan en varias ciudades requieren, en algunos casos, de una persona dedicada exclusivamente a liquidar este impuesto. En 12 de las 23 ciudades analizadas, una empresa de tamaño medio debe practicar retenciones a terceros por concepto de ICA. Estas retenciones se declaran mensual o bimensualmente dependiendo de la regulación del municipio, lo que implica 6 o 12 pagos anuales adicionales.

En municipios como Ibagué, Dosquebradas o Manizales, una empresa de tamaño medio no es agente retenedor y por tanto tan solo debe presentar una declaración anual del ICA. Disponer de servicios en línea para la declaración y pago de impuestos es especialmente útil en aquellos municipios en los que la mayoría de los contribuyentes son agentes retenedores del ICA dado que es allí donde más interacciones se producen entre la administración y el contribuyente. Por ejemplo, Bogotá y Medellín han reducido el número de pagos del ICA de 6 a 1 y de 13 a 1 respectivamente gracias a la implementación de estos sistemas.”

Así las cosas en Bogotá todavía resulta necesario realizar ajustes para hacer más fácil el cumplimiento de las obligaciones, nótese el nivel alcanzado en la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Posición de Bogotá en cuanto a costos de declaración y pago ICA -2013

FIGURA 6.6 Costos administrativos de declaración y pago del ICA



La propuesta de anualización de la declaración y el pago del ICA, para 150.000 contribuyentes sobre los cuales se recauda el 10% del impuesto, tiene un costo relativo al flujo de caja del ingreso de estos recursos al Distrito Capital.

El costo de oportunidad de las declaraciones que pasan a ser anuales es igual a la tasa de interés que paga el mercado financiero por los depósitos en las cuentas de la Secretaría de Hacienda. En términos monetarios dicha cifra asciende a una tasa de captación del orden del 6 por ciento anual (promedio). Este costo se estima en alrededor de 3.300 millones que se compensa con los ahorros que se generan en el proceso que desarrolla la Dirección de Impuestos señalado anteriormente.

Estos menores recursos estarían recuperándose por la mayor eficiencia administrativa toda vez que se disminuye la carga de revisar 6 declaraciones, permitiendo a la administración focalizar su gestión tributaria.

#### 4. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO:

##### 4.1. ADOPCION MODELO MIXTO DE FACTURACION:

El modelo de administración tributaria y el procedimiento tributario actualmente existentes en el Distrito Capital corresponde a la adopción del procedimiento del Estatuto Tributario Nacional efectuada en desarrollo del artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993, con algunas modificaciones puntuales en materia de sanciones, notificaciones, gestión de la información, entre otras, y consultando necesariamente la naturaleza y estructura funcional de los impuestos distritales.

Esta adopción que se realizó dentro del contexto económico, fiscal y administrativo de la ciudad existente en 1993 constituyó indiscutiblemente una revolución en la interacción de los ciudadanos con la Administración que en el transcurso de los 18 años ha producido varios progresos al tiempo que ha puesto de presente nuevas coyunturas que demandan una revisión del modelo adoptado.

La autoliquidación del impuesto a cargo de los contribuyentes se fundamenta esencialmente en el desconocimiento del Estado sobre la específica realización de las operaciones económicas y jurídicas que dan lugar al nacimiento de la obligación impositiva así como la identificación plena de los sujetos en cuya cabeza se concretiza la operación, correspondiéndole a la Administración una verificación posterior que en caso de advertir incumplimientos o inexactitudes deberá proceder a la imposición de sanciones además de la determinación del impuesto correspondiente.

Este modelo en su momento (1993), que se ajusta perfectamente para aquellos impuestos que, directa o indirectamente, recaen sobre la realización de actividades económicas, fue una excelente alternativa para reactivar los impuestos a la propiedad: el impuesto predial unificado y el impuesto sobre vehículos automotores como así lo reflejan los resultados del recaudo en la vigencia 1994.

Un efecto secundario del modelo introducido en 1993 fue el despertar de la conciencia a esa íntima relación entre la ciudadanía y los impuestos locales, conciencia que explica en gran medida los altos niveles de cumplimiento en los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores, cuyo recaudo en la fecha de vencimiento está por el orden del 90% para los dos impuestos.

El contexto actual de la ciudad y de la Administración tributaria ha cambiado. Los procesos catastrales de incorporación y actualización han mejorado sustancialmente en oportunidad y calidad, y aun cuando todavía existen aspectos para mejorar, tienen un alto índice de confiabilidad; la utilización de herramientas informáticas que permiten una mayor oportunidad en el intercambio y procesamiento de información y redefinen los mecanismos de interacción con la ciudadanía; y la implementación del registro Único Nacional de Transporte (RUNT); han creado un escenario en el que en principio la Administración tiene acceso a casi toda la información necesaria para la cuantificación de la obligación tributaria en los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores, y hace necesaria una revisión sobre el modelo de autoliquidación privada de estos impuestos y el consecuente régimen procedimental de liquidaciones oficiales y sanciones en condiciones de proporcionalidad, razonabilidad y simplicidad.

La Ley 1430 de 2010 en su artículo 69, señaló: "*Determinación oficial de los tributos*

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

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

Este nuevo modelo de recaudo, además genera mayor eficiencia en el proceso de fiscalización y cobro de los impuestos a la propiedad (predial y vehículos), en la medida en que la administración tributaria enfocaría sus esfuerzos al proceso de cobro en el cual se registran recuperabilidades del 35% en contraste con un 9% de recuperabilidad existente en los procesos de fiscalización.

Adicional a lo anterior, con este nuevo esquema de recaudo la administración tributaria reduciría sus costos de operación en más de \$10.000 millones, en la medida en que reduciríamos la cantidad de actos administrativos de fiscalización y liquidación en un 90%, entendiendo que la aceptación de lo que serían las facturas es cercana a ese mismo porcentaje.

## 4.2 PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO GENERAL

En materia del procedimiento propiamente dicho, se simplifica el mismo tanto para el contribuyente como para la administración en dos sentidos, para los impuestos de Industria y Comercio, delimitación urbana y otros, la administración podrá en un solo acto administrativo expedir la resolución sanción y la liquidación oficial de aforo, tal y como se viene haciendo con los impuestos a la propiedad, no obstante la diferencia en tal disposición está referida a la potestad que en este caso existiría, considerando la naturaleza misma del contribuyente aforado.

En materia del cumplimiento de los deberes formales de declarar, el proyecto se ordena a la simplificación del trámite del cumplimiento formal de los deberes, mediante la adopción de modelos de declaración virtuales, sencillos sin mayores ritualidades; igualmente se adoptan modelos para el cumplimiento de la obligación

sustancial de pago, mediante el uso de canales electrónicos, asumiendo la existencia de presunciones en las declaraciones virtuales.

Las disposiciones en comento están orientadas dentro del grupo de disposiciones de virtualidad del servicio público, buscando mayor accesibilidad y mejor servicio a los contribuyentes administrados por Bogotá. Las condiciones técnicas están referidas a atender los requerimientos dispuestos por la ley 527 de 1999, en materia de comercio electrónico.

La norma en mención indica que cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

- a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;
- b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

De la misma manera se observa lo señalado en el documento Conpes 3620 de 2009, en lo referido a las debilidades en normativa específica y existencia de barreras regulatorias, cuando sobre el particular indica:

*“Aunque el desarrollo normativo existente permite el aprovechamiento de los medios electrónicos, se han identificado obstáculos, desconocimiento de las normas y algunos vacíos que generan desconfianza en la utilización del comercio electrónico, en particular, lo relacionado a protección al consumidor, seguridad, derecho de autor en el entorno digital y protección de datos personales.*

*Vacíos en la normatividad de protección al consumidor en aspectos de comercio electrónico*

*La protección al consumidor se rige por el Decreto 346 de 1982, el cual está diseñado para el ámbito de las transacciones físicas y también se aplica al medio virtual, dando lugar a confusiones por parte de los consumidores que realizan transacciones a través de medios electrónicos. Las condiciones de compra, los medios de pago, la tecnología y la logística de un ambiente digital tienen particularidades que deberían tener un tratamiento diferencial.*

*Es necesario enfatizar, que en el comercio electrónico los requerimientos de protección al consumidor se relacionan de manera específica con los mecanismos de defensa en las ventas a distancia, la incertidumbre en la calidad e idoneidad de los productos, la publicidad engañosa por medios electrónicos, la responsabilidad de los agentes de la cadena y el cumplimiento de las ofertas en línea, entre otros.*

*Una limitación adicional a la protección al consumidor se encuentra en las transacciones transfronterizas, dado que el país no pertenece a ninguna red o convenio internacional que facilite la solución de estos conflictos”.*

En el mismo sentido se refiere a la baja utilización de la firma y la factura electrónica, en los siguientes términos:

*La firma digital y la firma electrónica son formas de identificación personal en el contexto digital, que pueden ser empleadas para cumplir funciones de identificación, de la integridad de un mensaje de datos y el no repudio del mismo. La firma electrónica es el concepto genérico a través del cual se identifica un firmante asociado a un mensaje de datos y se entiende su aprobación al contenido del mismo, mientras la firma digital es una especie de firma electrónica.*

*En Colombia, la firma electrónica es reconocida por la ley para la identificación de empresas y ciudadanos por medios electrónicos. Sin embargo, la ley sólo otorga a la firma digital atributos jurídicos como la presunción de intención del suscriptor de acreditar el mensaje y ser vinculado al mismo. Este tipo de firma permite, en la legislación colombiana, el manejo del riesgo de suplantación de identidad y de alteración de información. Si bien, esta herramienta es reconocida en la actualidad por sus altos estándares de seguridad, puede resultar limitada en el largo plazo de acuerdo a los cambios tecnológicos y su neutralidad.*

*En el país, la firma digital es un procedimiento que utiliza la tecnología de Infraestructura de Clave Pública (PKI, por sus siglas en inglés) con organismos certificadores. El uso de la firma digital ha sido obligatorio en la realización de diferentes actividades tanto en el ámbito del sector público como el privado, entre las que se encuentran el envío de información a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Sociedades y a las Sociedades de Intermediación Aduaneras, Usuarios Aduaneros Permanentes y Usuarios Altamente Exportadores.*

*A pesar de que el país presenta una tendencia creciente en materia de certificación digital, cabe anotar que en la actualidad existen sólo dos entidades autorizadas bajo la figura de certificación abierta, que cumplen el proceso reglamentado por el Decreto 1747 de 2000. Sin embargo, los precios registrados para obtener los certificados digitales para las personas, entidades o empresas, son considerados relativamente altos en comparación de otros países de América Latina como por ejemplo Chile, lo cual puede representar un costo de oportunidad en materia de utilización de esta herramienta para las Mipymes.*

*Por otra parte, se resalta la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional (DIAN) que ofrece la presentación de declaraciones tributarias y aduaneras, así como el diligenciamiento de recibos de pago, a través de servicios informáticos electrónicos, sin perjuicio de prever el pago por canales electrónicos. La DIAN se encuentra autorizada como entidad certificadora cerrada por la Superintendencia de Industria y Comercio, para emitir certificados de firma digital que avalen las transacciones con esta entidad. A la fecha ha emitido 116.104 certificados.*

Como una propuesta que permita avanzar en la simplificación procedimental así como la mejora en el servicio mediante la virtualización se proponen disposiciones referidas a facilitar el cumplimiento de los deberes formales y materiales de los contribuyentes de Bogotá mediante la adopción de novedosas medidas electrónicas que abaratan los costos de cumplimiento y acercan más la administración al ciudadano.

En conclusión se fijan normas para generar confianza en el usuario de los servicios virtuales, restando determinar las condiciones de seguridad y manejo de la información de conformidad con la ley 527 de 1999 y el documento CONPES antes mencionado. Es de anotar que una fórmula similar se utilizó en la aprobación del Acuerdo 52 de 2001, cuando se refiere a las condiciones técnicas y seguridades que establezca el reglamento.

Se incluye en el texto del proyecto la denominada Cláusula Anti-elusión, la cual no responde a otra motivación relativa a la necesidad de incluir en el sistema tributario distrital la denominada interpretación económica de las normas tributarias. A lo que vale señalar que ante una situación de hecho susceptible de ser interpretada existen cuando mínimo dos puntos de vista, que entran en tensión atendiendo las motivaciones del interprete, a saber; el problema es encontrar un punto de encuentro entre el ciudadano que mediante el uso de formas jurídicas orienta su conducta a pagar el menor impuesto posible, y el del funcionario a optimizar el interés público, logrando un recaudo justo y equitativo según los hechos imponible.

El problema planteado, eventualmente puede afectar el principio de legalidad de los tributos, y a su vez la seguridad jurídica en la medida en que ante la traducción de un hecho económico a un hecho imponible y a su vez este a un hecho jurídico que genera la consecuencia de la existencia de la obligación tributaria; no podría modificarse el hecho jurídico sin afectar la forma jurídica que ha establecido el hecho generador; de manera que la discusión es más profunda de lo enunciado y trasciende a los puntos de vista (administración – ciudadano), siempre que implica considerar lo que la doctrina alemana ha tenido a bien llamar el “significado económico de las normas tributarias”.

Tal doctrina aparece como reacción al purismo ius civilista que de manera ancestral protege la libertad económica individual, inhibiendo al interprete tributario de buscar el verdadero sentido de los hechos jurídicos en contraste con los hechos imponibles; tal doctrina busca sustraer a las normas fiscales de la hegemonía de las normas civiles; para lograr una correlación con el contenido económico de las conductas de los contribuyentes.

La correlación mencionada eventualmente podría tener como riesgo creado el sacrificio del principio de seguridad jurídica; al dejar al arbitrio del intérprete presionado por metas de recaudo la sindéresis de la norma tributaria.

Lo deseable entonces es que en el mismo sistema tributario distrital existiera una cláusula que le permitiera al operador jurídico encontrar el significado económico de las normas tributarias.

Finalmente y dentro del acápite de procedimiento tributario se propone la adopción de un procedimiento sumario para la imposición de la sanción por improcedencia la cual garantiza el derecho al debido proceso y permite la posibilidad que el contribuyente desista de su solicitud con el objeto de evitar la imposición de la sanción que la norma tributaria ha dispuesto para estos casos.

## 6. ANÁLISIS JURÍDICO. LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política de Colombia ha señalado que Bogotá como capital de la República se encuentra organizada como Distrito Capital, y goza de un régimen especial, contenido en el decreto Ley 1421 de 1993, expedido de conformidad con las atribuciones consagradas por el artículo 41 transitorio de la Constitución del año 1991, con el objeto de dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.

Dentro de tales herramientas fue la adopción del Estatuto Tributario Nacional como regla general de procedimiento, pero considerando la necesidad de adecuarlo a la estructura funcional y a la estructura de los impuestos administrados por la administración tributaria distrital, por lo cual las adecuaciones que se proponen cumplen y/o agotan las atribuciones señaladas en el régimen especial vigente para el Distrito Capital.

El Decreto Ley 1421 de 1993 en su artículo dispone la Remisión al estatuto tributario, en los siguientes términos. Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, 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

Las Leyes 383 de 1997 y 788 de 2002, enuncian que en las entidades territoriales debe aplicarse el procedimiento tributario nacional, teniendo como causa última o razón suficiente, la imperiosa necesidad que en aras de la seguridad jurídica se



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

maneeje en todo el país el mismo procedimiento tributario, generando al contribuyente un ambiente de seguridad jurídica y de debido proceso. No obstante, la Corte Constitucional ha fijado línea jurisprudencial sobre el particular en el fallo C-232- de 1998, al indicar que la aplicación de las normas procedimentales nacionales en las entidades territoriales tienen como finalidad la unificación del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las asambleas departamentales y por los concejos distritales y municipales con relación a los impuestos que ellos administran, según lo establecido en los artículos 300 y 313 de la Constitución.

En similares términos la misma alta corporación se refirió en sentencia C-1114 de 2003, al considerar que no debe perderse de vista que la ley 788 de 2002 deja a salvo la facultad de las administraciones tributarias de disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos, dependiendo de la naturaleza de los tributos y la proporcionalidad de las sanciones respecto al monto de los impuestos.

Por lo que, considera la Corte, no se trata de una interferencia ilimitada del legislador, sino de una interferencia razonable orientada a la proporción de procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración, y susceptible de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria.

Con las anteriores referencias jurisprudenciales, se ofrece diáfana la línea de interpretación constitucional, según la cual la ley nacional debe dejar un espacio para que el Distrito adecue el procedimiento tributario a su propia realidad, mediante la proporcionalidad, simplificación y razonabilidad de los procedimientos tributarios.

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

## 7. COSTO FISCAL:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la ley 819 de 2003, referente al Análisis del impacto fiscal de las normas, vale señalar que el presente proyecto no ordena gasto u otorgue beneficio tributario, en la medida en que el mismo, en lo referente a Impuesto Predial Unificado modifica la fórmula para la liquidación del tributo, sin que esto sea entendido como un gasto o beneficio tributario.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Adicionalmente, considerando que el desplazamiento de un valor neto de aproximadamente 110 mil millones para el año siguiente en el caso del impuesto de industria y comercio es un efecto totalmente intertemporal.

Cordialmente,

**ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**  
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.

**JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO**  
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA (E)

