145

PROYECTO DE ACUERDO No. ___ DE ____

"POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 26 DE 1991 Y SE CONSAGRA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO POR CUOTAS EN BOGOTÁ D.C."

CONCEJO DE BOGOTA 2016-04-04 15:57:38
Al Contestar Cite Este Nr.: **2016IE5023** Fol:1 Anx:0
Origen: Sd: - 307 OFICINA 307/ANDRES EDUARDO FOR
Destino: SECRETARIA GENERAL/HERNANDO ROJAS MARTI
Asunto: MODIFICA AC 26 1991 Y SE CONSAGRA PAGO IMP
Obs.: PA 145/16

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA INICIATIVA:

La presente iniciativa tiene como objeto primordial establecer una modificación al sistema tributario distrital tendiente a garantizar la posibilidad a los contribuyentes del impuesto predial unificado del Distrito Capital que el pago de esta obligación tributaria pueda realizarse por cuotas, contrario al método que existe en la actualidad.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

2.1. Garantizar que el sistema tributario distrital responda a las condiciones económicas que viven los ciudadanos, salvaguardando el principio de no confiscatoriedad de los tributos.

2.2. Generar acciones positivas de reconocimiento a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias, a través del método de pago por cuotas del impuesto predial unificado, manteniendo el descuento que históricamente se ha realizado por pago anticipado.

2.3. Incrementar el recaudo de la mayor fuente de ingresos tributarios del Distrito Capital al permitir a los contribuyentes el pago por cuotas del impuesto predial unificado.

2.4. Equiparar los beneficios otorgados a los contribuyentes que realizan el pago extemporáneo de sus obligaciones tributarias con aquellos que lo realizan en las fechas establecidas por la administración distrital, a través de la opción de pago por cuotas.

ABRIL 4/2016
2:28 PM

3. FUNDAMENTO JURÍDICO:

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

Artículo 1°. Atinente a los principios fundamentales, que determina:

"Colombia es un Estado social de derecho,... con autonomía de sus entidades territoriales,... fundada en el respeto de la dignidad humana,... y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 2°. Referente a los fines del Estado:

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; ...

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia,... y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 13°. Tratándose del derecho a la igualdad:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 95°. De los deberes y obligaciones:

"La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

...

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 287°. Derechos de las entidades territoriales:

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

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 294°. Manejo tributario legal entidades territoriales:

"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317".(Cursivas fuera de texto).

Artículo 311°. Régimen municipal:

"Al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes". (Cursiva fuera de texto).

Artículo 313°. Corresponde a los Concejos:

"1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

...

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos..." (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 317°. Gravamen propiedad inmueble:

"Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 338°. Facultad de imposición tributaria:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo".(Cursivas fuera de texto).

3

Artículo 363°. Principios tributarios:

"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

3.2. FUNDAMENTO NORMATIVO NACIONAL:

- **Decreto - Ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.**

Artículo 12°. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo.

...

3. 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.

...

(Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 13°. Facultad iniciativa normativa de proyectos de acuerdo:

"Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas...

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., {3}o., 4o., 5o., 8o., 9o., {14}, 16, 17 y {21} del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o

reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 39°. Acción administrativa, honesta y eficiente:

"El alcalde mayor dictará las normas reglamentarias que garanticen la vigencia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración en el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Distrito". (Cursivas fuera de texto).

Artículo 161°. Atribuciones de la administración tributaria:

"*Corresponde a la administración tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales.*

...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 162°. Remisión al estatuto tributario.

"*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*". (Cursivas fuera de texto).

- **Decreto 111 de 1996. Por el cual se compila la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto.**

Artículo 27°. Ingresos tributarios:

"Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas". (Cursivas fuera de texto).

- **Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.**

Artículo 23°. Impuesto predial máximo incremento:

"El artículo 4o de la Ley 44 de 1990 quedará así:

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

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

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

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

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

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

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

3.3. FUNDAMENTO NORMATIVO DISTRITAL:

- **Decreto 352 de 2002. Por el cual se compila y actualiza 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.**

Artículo 1º. Deber ciudadano y obligación tributaria:

"Es deber de la persona y del ciudadano contribuir a los gastos e inversiones de la Capital, dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Los contribuyentes deben cumplir con la obligación tributaria que surge a favor del Distrito Capital de Bogotá, cuando en calidad de sujetos pasivos del impuesto, realizan el hecho generador del mismo" (Cursivas fuera de texto)..

Artículo 2º. Principios del sistema tributario:

"*El sistema tributario del Distrito Capital de Bogotá, se fundamenta en los principios de equidad horizontal o universalidad, de equidad vertical o progresividad y de eficiencia en el recaudo".* (Cursivas fuera de texto).

Artículo 5º. Administración de los tributos:

"Sin perjuicio de las normas especiales y lo dispuesto en el artículo 98 de este decreto, le corresponde a la administración tributaria distrital, la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales". (Cursivas fuera de texto).

Artículo 6°. Compilación de los tributos:

"El presente Estatuto Tributario Distrital, es la compilación de los aspectos sustanciales de impuestos distritales vigentes, que se señalan en el artículo siguiente y se complementa con el procedimiento tributario distrital, adoptado mediante el Decreto Distrital 807 de 1993 con sus correspondientes modificaciones.

Esta compilación es de carácter impositivo y, salvo las sobretasas de que trata el capítulo IX, no incluye las tasas y contribuciones, las que se regirán por las normas vigentes sobre la materia". (Cursivas fuera de texto).

Artículo 7°. Impuestos distritales:

"Esta compilación comprende los siguientes impuestos, que se encuentran vigentes en el Distrito Capital y son rentas de su propiedad:
a) Impuesto predial unificado.

…". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 14°. Hecho generador impuesto predial:

"El impuesto predial unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio". (Cursivas fuera de texto).

Artículo 27°. Límite del impuesto predial a pagar:

"Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido en el año anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al cien por ciento (100%) del

impuesto predial del año anterior. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble, ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados". (Cursivas fuera de texto).

3.4. JURISPRUDENCIA:

- **C – 409 DE 1996 – Corte Constitucional:**

"La prohibición de los impuestos confiscatorios tiene fundamentos constitucionales, como la protección de la propiedad y la iniciativa privadas y los principios de justicia y equidad tributarias. Si el Estado reconoce la propiedad privada y la legitimidad de la actividad de los particulares encaminada a obtener ganancias económicas, mal podría admitirse la existencia de tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Tales impuestos no respetarían la equidad ni la justicia fiscales, por lo cual es necesario admitir que existen límites materiales cuantitativos al poder impositivo del Estado".

- **C – 528 DE 2013 – Corte Constitucional:**

"La Corte ha dicho que la confiscatoriedad se da "cuando la actividad económica del particular se destina exclusivamente al pago del mismo (tributo), de forma que no existe ganancia.

Los impuestos, ha dicho esta Corporación, presentan los siguientes rasgos: se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente; una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente; su pago no es opcional ni discrecional; puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva; aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad; y finalmente, el recaudo no se destina a un

servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos".

3.5. MODELOS NACIONALES COMPARADOS:

a. Las experiencias en otras ciudades:

Es de vital importancia para los Honorables Concejales, tener en cuenta que alternativas similares a la que ahora se propone a través de la presente iniciativa, se han puesto al servicio de la ciudadanía en otras ciudades de nuestro país. En efecto, tenemos los siguientes casos, que se citan a manera de ejemplo:

- Santiago de Cali:

  El Acuerdo No. 321 de 2011, proferido por el Concejo de Santiago de Cali, y "por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario Municipal", en su artículo 40, indica que *"El impuesto predial unificado podrá pagarse en cuatro (4) cuotas trimestrales de igual valor, con vencimiento cada una de ellas el último día hábil del trimestre respectivo".* [1]

- Medellín:

  El Acuerdo No. 67 de 2008, proferido por el Concejo de Medellín, y "*Por medio del cual se modifica el Acuerdo 57 de 2003, se actualiza y compila la normativa sustantiva tributaria vigente aplicable a los tributos del Municipio de Medellín*", en sus artículos 19 y 20 señala:

  > *"ARTÍCULO 19: PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El pago del Impuesto Predial Unificado, se hará por trimestres anticipados.*
  >
  > *ARTÍCULO 20: FECHAS DE PAGO. El pago se hará en la Subsecretaría Tesorería de Rentas Municipales o en las Casas de*

[1] Para este caso, la norma anterior, Acuerdo 31 de 1998, señalaba: *"Artículo Octavo: para el impuesto predial unificado se establece la forma de pago en cuatro cuotas trimestrales de igual valor, con vencimiento cada de una de ellas en el último día hábil del trimestre respectivo".*

Gobierno. También se podrá realizar en bancos, corporaciones de ahorro y vivienda y almacenes de cadena, con los cuales el Municipio de Medellín haya celebrado o celebre convenios en la siguiente forma:

1. Las cuentas del Impuesto Predial Unificado se pagarán sin recargo hasta la fecha indicada en la factura bajo el título PÁGUESE SIN RECARGO.

2. A las cuentas canceladas después de la fecha de PÁGUESE SIN RECARGO, se les liquidarán intereses de mora conforme a lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional". [2]

- Barranquilla:

Acuerdo 12 de 2012 por el cual se adecúa el Estatuto Tributario Distrital del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla que consagra en su artículo 2:

Modifíquese el inciso primero del Parágrafo del Artículo 32 del Decreto Distrital 180 de 2010, el cual quedará así: Parágrafo primero. Pago por cuotas. Los contribuyentes podrán cancelar el impuesto predial unificado hasta en doce (12) cuotas iguales en el periodo comprendido dentro de los meses de enero a diciembre del respectivo año calendario, previa solicitud por escrito y exhibiendo el documento de identificación para la respectiva liquidación diferida en la administración tributaria distrital. En este evento no se tendrá derecho a los descuentos previstos en este artículo. En este caso no se causaran intereses corrientes, ni intereses moratorios.

- Pereira:

El Acuerdo No. 41 de 2012, "*por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario, para el Municipio de Pereira*", señala en lo pertinente:

[2] Para este caso, la norma anterior, Acuerdo 057 del 2003, señalaba: "*Artículo 17: PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: El pago del Impuesto Predial Unificado, se hará por trimestres anticipados*".

"ARTICULO 7. CAUSACIÓN. El impuesto predial unificado se causa el 1° de enero del respectivo año gravable. Su liquidación será anual y se pagará por trimestres para todos los estratos socioeconómicos de la zona urbana y zona rural del Municipio de Pereira".

En este orden, es claro que el alivio de pago en cuotas del impuesto predial, es una modalidad que otras ciudades del país han adoptado a través de sus Concejos Municipales, y que verdaderamente representa una posibilidad de ayuda para los ciudadanos, a fin de que cumplan con sus obligaciones tributarias.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO:

4.1. Descripción general del tributo:

El impuesto predial unificado, es un tributo que grava la propiedad, es decir, y en palabras de la Corte Constitucional, *"recae sobre las propiedades raíces, tanto urbanas como rurales".*[3]

a. El impuesto predial *"surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133; luego se expidió la Ley 14 de 1983, denominada "de fortalecimiento de los fiscos municipales" en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con este impuesto, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada, autorizar a los contribuyentes para autoavaluar sus inmuebles, etc.*

Con la entrada en vigor de la Ley 44 de 1990,..., se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", <u>estableciéndose como</u>

[3] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517/2007. M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil siete (2007).

gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.[4]

En efecto, la Ley 44 de 1990,[5] menciona en su artículo 1°, los componentes del tributo, el artículo segundo se regula su administración y recaudo, y el artículo 3 se refiere a la base gravable.

Por su parte, el artículo 4° menciona lo concerniente a la tarifa, y entre el artículo 5 y siguientes, la norma regula aspectos como el ajuste anual de la base, la formación catastral, los límites del tributo, el sistema de cobro, su destinación, la declaración del impuesto y su contenido, el sistema de cobro, la base mínima para el autoevalúo, la facultad de eliminar el paz y salvo, la declaración del impuesto de las corporaciones y el procedimiento de declaración, entre otros importantes aspectos.

b. Como todo tributo, es importante destacar los elementos constitutivos del Impuesto Predial Unificado:

> *"El hecho generador es la propiedad del inmueble, el sujeto activo es el municipio en cuya jurisdicción se encuentre situado el bien inmueble, el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del predio, la base gravable está constituida por el avalúo catastral o por el autoevalúo y, según la regulación vigente, la tarifa es diferencial y progresiva, dependiendo de los usos del suelo, de los estratos socioeconómicos y de la antigüedad en la formación catastral".*[6]

El artículo 155 del Decreto 1421 de 1993, señala en su artículo 155:

> *"ARTÍCULO.- 155. **Predial unificado**. A partir del año gravable de 1994, introdúcense las siguientes modificaciones al impuesto predial unificado en el Distrito Capital:*
>
> *1a La base gravable será el valor que mediante auto avalúo establezca el*

[4] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-467 de 1993, citada en la Sentencia C-944/03, M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil tres (2003).
[5] Ley 44 de 1990 (diciembre 18) *"por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias".*
[6] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517/2007. M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C, 11 de julio de 2007.

8

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

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

3a Cuando la administración establezca que el autoavalúo fue inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor comercial del predio, liquidará el impuesto con base en este valor y se aplicará la sanción por inexactitud que regula el estatuto tributario. Para los años 1995 y siguientes el concejo podrá elevar progresivamente el porcentaje del autoavalúo en relación con el valor comercial del inmueble, sin que pueda exceder del ochenta por ciento. Para efectos de lo previsto en el presente numeral, cuando el contribuyente considere que el valor comercial fijado por la administración no corresponde al de su predio, podrá pedir que a su costa, dicho valor comercial se establezca por perito designado por la lonja de propiedad raíz. ***NOTA****: El numeral 3° fue declarado NULO, por el Consejo de Estado, mediante Sentencia de marzo 24 de 1994, Expediente 5017, acumulados 5138 y 5486, M.P. Dr. Jaime Abella Zárate.*

4a Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y poseedor del predio.

5a La administración distrital podrá establecer bases presuntas mínimas para los autoavalúos de conformidad con los parámetros técnicos sobre precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato, y

6a El concejo fijará las tarifas de acuerdo a la ley. Mientras no lo haga, regirán para todos los predios las vigentes para el primer año de los formados según su categoría y estrato conforme a las disposiciones del Acuerdo 26 de 1991".

c. De otro lado, el impuesto predial no tiene en cuenta las condiciones económicas del contribuyente,[7] su capacidad contributiva, y tampoco si se trata de un propietario, poseedor o usufructuario. Sobre este último aspecto, se resalta que *"El impuesto predial no se requiere de manera exclusiva al derecho de dominio, pues lo relevante es la existencia del inmueble y no las calidades del sujeto que lo posee o ejerce ese derecho".*[8]

4.2. Forma de pago actual y propuesta general:

El **Acuerdo 26 de 10 de diciembre de 1991** "*por el cual se expiden normas sobre Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones en materia tributaria*",[9] en su artículo 1° establece que *"El Impuesto Predial Unificado se causa el 1 de enero del respectivo año fiscal se liquida anualmente y se paga dentro de los plazos que fije la Secretaría de Hacienda Distrital".*

A la fecha, el impuesto predial en Bogotá se debe cancelar a favor del Distrito Capital, en una cuota. Valga aclarar, que esa forma de pago no se desvirtúa por el hecho de que el contribuyente pueda cancelar mediante tarjeta de crédito, [10] pues ésta se configura como una alternativa que puede dar la entidad bancaria correspondiente, pero a la cual, no toda la población tiene acceso, en suma, no es un mecanismo directo de pago que establezca el Distrito Capital a favor de la ciudadanía.

Así, el objeto del proyecto de Acuerdo que se pone a consideración de los H.H Concejales, es permitir que como opción directa y sin intereses, el contribuyente pueda pagar el impuesto predial correspondiente en 4 cuotas, trimestralmente

[7] Capacidad de pago, por ejemplo.
[8] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-903/2011. M.P: Luis Ernesto Vargas. Bogotá D.C, 30 de noviembre de 2011.
[9] En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el Artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y el Artículo 1 del Decreto 2388 de 1991.
[10] Alternativa que otorgan algunas entidades bancarias, como por ejemplo, COLPATRIA. https://www.colpatria.com/tc-colpatria-infinte-detalle.aspx

cada una, con la opción de que se pague en su totalidad de manera anticipada, o a través de un menor número de cuotas.

Es preciso sustentar que la presente iniciativa pretende:

a. Es bien conocido en la opinión pública, los múltiples descontentos de la ciudadanía en nuestra ciudad, por el tratamiento que el Distrito ha desplegado en todos los principales aspectos del impuesto predial. Unos se quejan por liquidaciones inconsistentes, otros porque no hay un censo predial que identifique de manera diligente y exacta la tarifa aplicable, otros porque la base gravable es fijada de manera arbitraria, y otros, por las escasas fórmulas de pago del impuesto.[11]

De ser este aprobado este proyecto de Acuerdo, los contribuyentes tendrían a su disposición un mecanismo idóneo, ágil y justo a su servicio, que sin duda coadyuvaría a solventar de una mejor manera, la asunción de los gastos que se requieren en el diario vivir, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los cambios tributarios que se avecinan para los colombianos, y los incrementos en los precios de la canasta familiar.[12]

b. Este proyecto de acuerdo se justifica en la necesidad de hacer realidad el principio de **solidaridad y progresividad tributaria**, teniendo en cuenta la **capacidad contributiva.**

Sobre estos principios, la Corte Constitucional ha manifestado que *"La solidaridad, como tercer pilar del Estado Social de Derecho, es un principio fundamental del que se derivan múltiples principios –por ejemplo, los de equidad y progresividad tributaria (artículo 363 C.P.)–, derechos –por ejemplo, a la seguridad social (artículo 48)– o deberes –por ejemplo, a obrar con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas–, todos ellos aplicables tanto al Estado como a los particulares".* [13]

Un Estado Social y Democrático de Derecho, no puede ser ajeno a las realidades y situaciones del diario de vivir de sus ciudadanos, y por ello, la

[11] Notas de prensa.
[12] Notas de prensa.
[13] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776/03 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil tres (2003).

directrices y decisiones que tomen las autoridades públicas, máxime, en lo atinente al cobro de los impuestos y su forma de recaudo, las cuales deben estar en plena consonancia con tales circunstancias.

En efecto, *"...las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de un Estado Social de Derecho han de consultar la realidad fáctica sobre la cual habrán de surtir efectos, con miras a materializar la finalidad primordial adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas: promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población. Ello es especialmente predicable de las leyes en materia económica, y mucho más de las disposiciones tributarias, según lo ha precisado la Corte Constitucional en varias oportunidades".* [14]

Así mismo el presente proyecto de Acuerdo se justifica, en la consideración que se debe realizar frente a la **capacidad contributiva** de los ciudadanos, por cuanto el pago del impuesto predial unificado de una sola cuota, representa una fuerte carga económica para los contribuyentes. Situaciones como los altos índices de desempleo en Bogotá,[15] y obligaciones como la declaración y pago de otros tributos a cargo de los ciudadanos,[16] y gastos de subsistencia diaria, reducen de manera importante el margen de recursos para pagar el impuesto predial.

Según la jurisprudencia, *"Por eso, en un Estado social de derecho, el concepto de capacidad contributiva –que es uno de los componente de la justicia tributaria–, está estrechamente vinculado al de mínimo vital. La capacidad contributiva es la posibilidad económica que tiene una persona de tributar, o sea, la idoneidad subjetiva, no teórica sino real, en cuanto depende de la fuerza económica del sujeto, para ser llamado a cumplir con el deber de pagar tributos".*[17]

En aras, de hacer una realidad la aplicación de ese principio en el día a día de los bogotanos, se propone que el impuesto predial se pueda pagar por cuotas, y

[14] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776/03 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil tres (2003).
[15] Notas de prensa.
[16] Declaración de renta, ICA, entre otros.
[17] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-250 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-183 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. S.V. M. José Gregorio Hernández Galindo), citadas en la Sentencia C-776/03 M.P: Manuel Jose Cepeda Espinosa. Bogotá D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil tres (2003).

de esta manera darles alternativas, beneficios y alivios a los ciudadanos, en las actuales circunstancias por las que atraviesa el país.

c. Estimación de capacidad de pago:

El impuesto predial representa una carga considerable en los ingresos de los bogotanos. El proyecto busca aliviar la carga impositiva, por esta razón se estima la capacidad de pago de la población.[18]

Cuadro 1 – Capacidad de Pago

Año	Recaudo Predial Unificado	PIB Bogotá D.C	Población	Contribuyentes Predial	PIB-Per Capita	Predial-per Contribuyentes
A2010	$ 998,032	$ 140,179,000	7467804	1191009	$ 18.77	$ 0.84
A2011	$ 1,166,540	$ 152,699,000	7571345	1205591	$ 20.17	$ 0.97
A2012	$ 1,359,490	$ 163,548,000	7674366	1308156	$ 21.31	$ 1.04
A2013	$ 1,610,908	$ 175,261,000	7776845	1297120	$ 22.54	$ 1.24
A2014	$ 1,890,258	$ 188,084,000	7878783	1342969	$ 23.87	$ 1.41
A2015	$ 2,097,886	$ 198,047,616	7980001	1334327	$ 24.82	$ 1.57
A2016	$ 2,077,638	$ 210,756,879	7776347	1375738	$ 27.10	$ 1.51
A2017	$ 2,185,769	$ 223,872,764	7880838	1405157	$ 28.41	$ 1.56

Fuente: Cálculos propios, con información de SHD, DANE
*Valores en millones de Pesos

En el Cuadro 1 se puede observar que en el 2016 el ingreso promedio anual de un residente de Bogotá es de $ 27.1 millones de pesos, presenta un incremento de 9.2% respecto al 2015. De esta manera se entiende la capacidad de pago del predial como el porcentaje del valor promedio del predial respecto a la media del ingreso anual. Los cálculos representan una subestimación de la capacidad de pago ya que no se tiene en cuenta los gastos mínimos de vida y se realiza sobre el ingreso anual el cual puede este sobre valorado por la inequidad en la

[18] i) el valor del recaudo en millones de pesos histórico hasta 2015, el valor del 2016 es tomado del "Proyecto de presupuesto anual 2016" realizado por la Secretaría Distrital de Hacienda (SHD) respecto el 2017 es proyectado por una tendencia polinómica de 4 orden, ii) el PIB de Bogotá es tomado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y es proyectado 2015, 2016 y 2017 con una tendencia polinómica de segundo orden en millones de pesos, iii) la población de Bogotá es tomada del DANE de las proyecciones del censo del 2005 iv) el número de contribuyentes del Impuesto Predial unificado para Bogotá es de la SHD. Adicionalmente se calcula el ingreso promedio de un residente de Bogotá y el valor promedio del Predial unificado para los contribuyentes.

riqueza en Bogotá. Para el 2016 la capacidad de pago se estima en 5.57% y para el 2017 de 5.48% del ingreso promedio anual. Esta subestimación refleja la importancia que tiene la carga impositiva en los bogotanos y la necesidad de aliviar el flujo de pago de la población.

5. ALCANCE DEL PROYECTO:

El ejercicio del poder normativo del Concejo de Bogotá, constituye una de las herramientas más útiles y eficaces para garantizar a la ciudadanía, la materialización de los fines del Estado establecidos en el artículo 2º de la Carta,[19] así como el principio tributario de "**progresividad**", el cual se conoce como *"un mandato para que el diseño de los tributos y del sistema tributario (mediante la introducción de exenciones, exclusiones, tasas diferenciales, etc.,) logre que el recaudo se produzca atendiendo las condiciones reales de riqueza y de solvencia económica de los contribuyentes"*. [20]

La Corte Constitucional, al respecto, ha recalcado que *"... **el principio de progresividad**, el cual se predica del sistema tributario, hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva"*.[21]

Bajo estas premisas, el Proyecto de Acuerdo que se somete a consideración, implica los siguientes puntos principales:

- Pago del impuesto predial, en 4 cuotas trimestrales, con la opción de que se pague en su totalidad de manera anticipada, o a través de un menor número de cuotas.
- El pago de la primera cuota, deberá realizarse antes del vencimiento de la

[19] *"Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*

[20] UPEGUI MEJÍA, Juan Carlos; Principios constitucionales del derecho tributario en Colombia y México. Universidad Externado de Colombia.

[21] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776/03.

fecha de recargo.

- De efectuarse el primer pago después de la primera fecha, se causarán intereses de mora.
- Los contribuyentes del impuesto predial que paguen todo el año en una sola cuota y antes de la primera fecha límite, tienen derecho a un descuento que será determinado por la Administración Distrital.
- Con esta medida, se impactaría positivamente el recaudo del tributo.

d. Se lograría incentivar el recaudo:

Con la medida HH. Concejales, se pretende lograr un efecto colateral: que se incremente el recaudo del impuesto en beneficio de las finanzas distritales, pues valga recordar que *"El impuesto predial, además de ser una de las formas más antiguas de tributación, es sin lugar a dudas, el rubro más importante de los ingresos tributarios de los municipios".*[22]

e. El ejemplo del pago en cuotas de la contribución de valorización - IDU:

Como criterio de comparación, en cuanto la viabilidad del pago mediante cuotas, tenemos que la contribución de valorización, IDU, se puede cancelar mediante esa alternativa, según lo aprobado por el Concejo Distrital de Bogotá D.C, mediante el ACUERDO 180 DE 20 DE OCTUBRE DE 2005 "Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras",[23] el cual en el parágrafo 3º del Artículo 6º, indica:

> *"ARTÍCULO 6. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUIBLE. Modificado por el art. 7, Acuerdo Distrital 398 de 2009. Modificado por el art. 2, Acuerdo Distrital 523 de 2013, La asignación del monto distribuible establecido en el Artículo 2º para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, se hará así: (...)*
>
> *PARÁGRAFO 3.- El Director General del Instituto de Desarrollo Urbano,*

[22] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-467 de 1993, citada en la Sentencia C-944/03, M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil tres (2003).

[23] Modificado parcialmente por el art. 1, Acuerdo Distrital 523 de 2013, "por el cual se modifican parcialmente los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones".

mediante acto administrativo, fijará políticas de recaudo y priorización de cartera de conformidad con las circunstancias imperantes en el mercado. Así mismo, establecerá los descuentos y plazos para el pago de contado y por cuotas, y los intereses corrientes y de mora".

2. COMPETENCIA NORMATIVA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.:

El Concejo de Bogotá D.C. es competente para expedir este Acuerdo en concordancia con lo indicado en el Decreto 1421 de 1993, en cuyo Artículo 12 numeral 1°, señala:

"ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito".

Es importante tener en cuenta, que *"en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio".*[24]

Es preciso establecer que si bien la presente iniciativa puede enmarcarse dentro de las potestades reservadas a la Administración Distrital en el Numeral 3 del Artículo 12 del Decreto – Ley 1421 de 1993, frente a la exclusividad en la presentación de proyectos que traten sobre estas materias, en la jurisprudencia constitucional, que ha sido acogida por esta corporación en diferentes ponencias desde períodos precedentes, se han establecido reglas jurisprudenciales que a través de diferentes requisitos sanea las posibles ilegalidades que se puedan presentar por ausencia de competencia.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

En este sentido, las reglas establecidas han establecido:

a) C – 266 de 1995: Formalismo superado con la aquiescencia del gobierno.

> *"Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley. En este sentido, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley".* (Cursivas y subrayas fuera de texto).

b) C – 1707 de 2000: Manifestación tácita de aval del gobierno.

> *"Debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y,*

desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

c) C – 121 de 2003: Aval a cargo del ministro del ramo relacionado con la materia del proyecto de ley.

"La jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

"Respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es

preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; ...

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente;...

El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente. En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

d) C – 838 de 2008: Consolidación jurisprudencial aval iniciativas exclusivas del gobierno:

"Respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; …

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente;…

El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente. En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

5. IMPACTO FISCAL:

Honorables Concejales, en atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de acuerdo no genera impacto fiscal, ni gastos en el presupuesto de la presente anualidad o futuras vigencias, toda vez que lo que se pretender regular, es la forma de pago de un tributo, sin modificar en manera alguna el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable o la tarifa.

El posible impacto fiscal que pueda generar la inclusión de cuotas de pago del Predial Unificado están determinadas por un cambio en el flujo de caja de la administración central y la diferencia de intereses recibidos, entendiendo el último como un costo de oportunidad causado por el diferencial en el flujo de ingresos con y sin la nueva política.

a. Flujo de ingresos:

Este apartado busca identificar el posible impacto en el flujo de ingresos de la administración central que puede generar la iniciativa presentada, con lo cual se realiza una estimación del flujo mensual de ingresos usando el promedio histórico del 2010 al 2013 del porcentaje de recaudo del mes respecto al ingreso anual; para los ingresos corrientes y los ingresos por el predial unificado (Ver Cuadro 2). Luego se calcula la diferencia entre el flujo mensual sin política y el flujo mensual al implementar cuatro cuotas en el 2017 (Febrero, Mayo, Agosto, y Noviembre). Para determinar el impacto se hacen 3 escenarios:

- **Caso1:** 100% de los contribuyentes entran en el plan de pago por cuotas.
- **Caso2:** 50% plan de cuotas, 50% pago descuento.
- **Caso3:** 19% plan de cuotas, 81% pago descuento.

Cuadro 2 – Porcentaje Promedio de Recaudo mensual

Año	Promedio 2010-2013 porcentaje del recaudo total (ingreso corriente) mensual sobre total anual (correccion por abril mes de descuento)	Promedio 2010-2013 porcentaje del Predial Unificadomensual sobre total anual (correccion por abril mes de descuento)
Enero	3.1%	1.7%
Febrero	10.9%	2.4%
Marzo	3.9%	3.7%
Abril	21.4%	73.7%
Mayo	14.6%	15.2%
Junio	9.0%	2.9%
Julio	3.6%	-1.7%
Agosto	9.1%	1.6%
Septiembre	3.2%	1.6%
Octubre	9.0%	-1.1%
Noviembre	2.7%	1.2%
Diciembre	9.6%	-1.2%

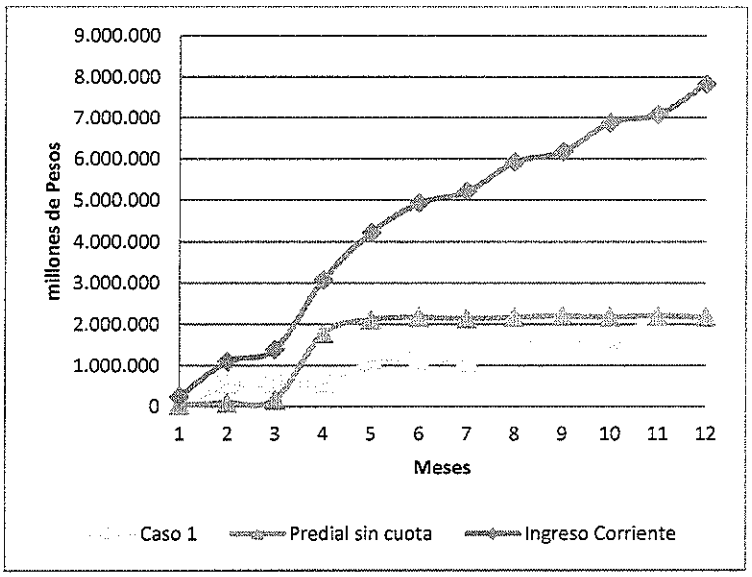
Fuente: Elaboración propia SHD

Estos casos se escogieron en función de encontrar la sensibilidad del flujo al implementar la política. El primer caso, muestra un escenario extremo donde todos los contribuyentes toman la política. El segundo caso es más moderado y solo el 50% deciden pagar a la fecha con descuento y el restante 50% se acoge al pago en cuotas. Por último, dado que a junio, fecha de corte del pago sin sanción o mora, mas del 82% del impuesto es recaudado se estima que 19% podrían acceder a la política de cuotas y el restante paga a la fecha de descuento. Se encuentra que la máxima caída porcentual, de la diferencia mensual en el flujo, frente al recaudo anual es de -2.9% en el mes de Junio para todos los casos. Esto evidencia que el pago en cuotas tiene un bajo impacto en el flujo de ingresos del distrito. Para ilustrar esto se presenta el recaudo acumulado a cada mes frente al flujo del ingreso corriente y el flujo del recaudo si no se implementa la política.

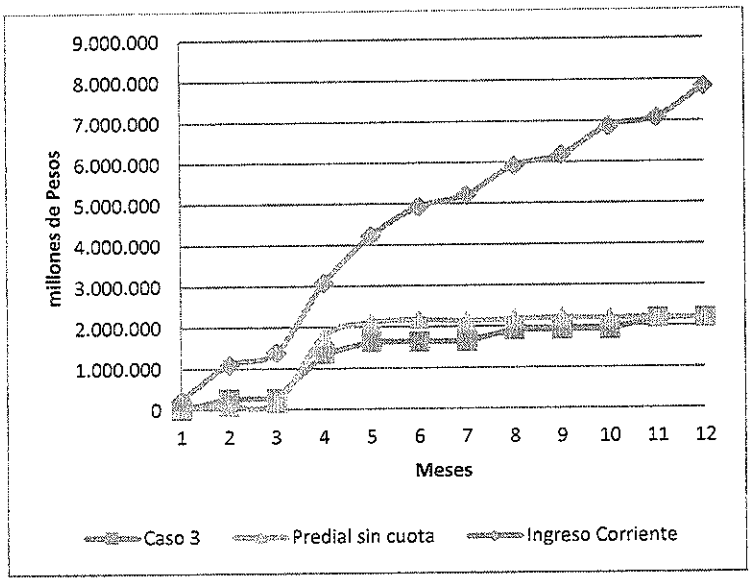
Como se observa en la gráfica el caso uno (1) solo afecta, de manera

considerable, el flujo promedio del recaudo del predial durante los meses 4 a 7 . Este sirve como caso de referencia ya que es poco probable que suceda y seria un caso extremo. Ahora bien, el caso dos (2) muestra un escalonamiento donde en el mes 4,5 y 6 el recaudo con política es menor al recaudo ordinario, este se comporta de manera más estable durante los próximos meses. Por último el caso tres (3) que es un escenraio optimista no afectan el flujo de ingreso ya que las diferencias en los meses de mayor cambio (4,5 y 6) solo representan en promedio un 5.9% del ingreso corriente anual . Esto evidencia el bajo impacto en el flujo del primer año de la política con un esquema de cuatro cuotas. Esto se vería reducido drásticamente en los siguientes años de la política ya que el ajuste seria completo.

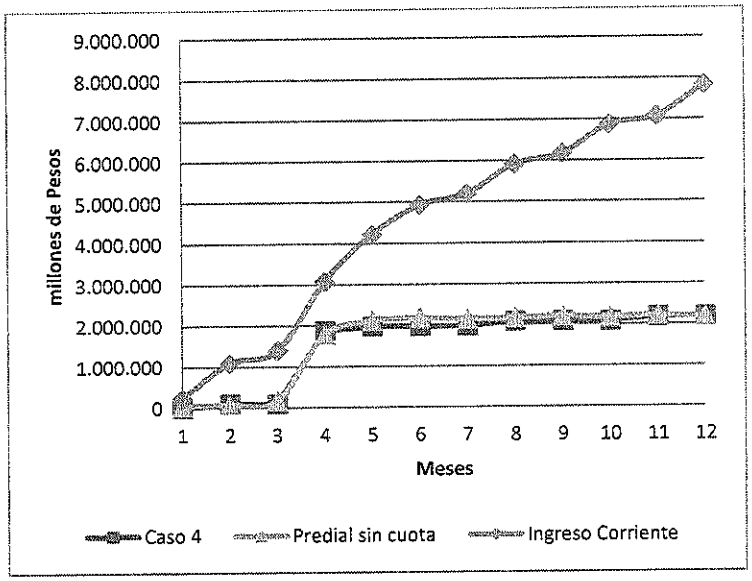
Grafica 2-Flujo acumulado de Ingresos 2017
Caso 1: **4 cuotas (100% en cuotas)**



Caso 2: **4 cuotas (50% cuotas, 50% pago descuento)**



Caso 3: **4 cuotas (19% cuotas, 81% pago descuento)**



Fuente: Elaboración propia con datos SHD

b. Costo de oportunidad:

Con el fin de estimar el costo de oportunidad de incurrir en la política, la cual busca aliviar los gastos de los habitantes de Bogotá, se realiza un ejercicio hipotético en el cual el recaudo por predial unificado es ahorrado en un CDT de 360 días con una tasa de interés del promedio semanal de 25/01/2016 al 31/01/2016, presentada por el Banco de la República. Se calculan el valor ganado por intereses usando el flujo de los ejercicios anteriores y la diferencia para cada caso frente el flujo promedio del predial (ver cuadro 2). Se estima la implementación de 4 cuotas en el 2017. A continuación se presenta el costo de oportunidad como el porcentaje de la diferencia de intereses respecto al ingreso corriente y al recaudo anual del predial.

Cabe resaltar que este ejercicio teórico sobreestima el posible interés ganado debido a la hipótesis manejada pero permite dar evidencia del tamaño del costo de oportunidad.

Cuadro 3- Costo de oportunidad 4 cuotas 2017

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Porcentaje del Ingreso Corriente anual	0.43%	0.21%	0.07%
Porcentaje del Recaudo Anual Predial	1.58%	0.76%	0.25%
Valor en millones de pesos	$ 32,806	$ 15,807	$ 5,268

Fuente: Elaboración propia con datos SHD

Por último el cuadro 3 identifica el costo de oportunidad en máximo 1.58% del recaudo anual para el caso menos probable, con un valor de $32 mil millones de pesos en costo de oportunidad; cómo se mencionó es importante decir que esto es un caso hipotético ya que el valor total del recaudo no percibe este tipo de intereses. El presente análisis evidencia que implementar la política no afecta las finanzas públicas y si beneficia la carga impositiva que sufre la población bogotana en esta época de alta volatilidad y dificultad económica

Cordialmente,
De los HH. Concejales,

Andrés Eduardo Forero Molina
Concejal De Bogotá D.C.

Diego Andrés Molano Aponte
Concejal De Bogotá D.C.

Diego Fernando Devia Torres
Concejal De Bogotá D.C.

Daniel Andrés Palacios Martínez
Concejal De Bogotá D.C.

Ángela Sofía Garzón Caicedo
Concejal De Bogotá D.C.

Pedro Javier Santiesteban Millán
Concejal De Bogotá D.C.

17

PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2016

"POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 26 DE 1991 Y SE CONSAGRA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO POR CUOTAS EN BOGOTÁ D.C."

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de las contenidas en el Decreto 1421 de 1993, artículo 12 numeral 1°

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo sexto del Acuerdo Distrital 26 de 1991:

Artículo 6°.- *Términos para el Pago*. El Impuesto Predial Unificado se deberá pagar hasta en cuatro (4) cuotas trimestrales de igual valor, entre enero y diciembre del respectivo año calendario, de acuerdo a los requisitos que fije el Secretario de Hacienda Distrital mediante acto administrativo que deberá expedir antes del 31 de diciembre de cada año. En este caso no se causaran intereses corrientes, ni intereses moratorios.

Parágrafo: La Secretaria de Hacienda Distrital fijará los incentivos por pronto pago del impuesto predial unificado.

ARTÍCULO 2. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Proferido en Bogotá D.C, a los _ días del mes de _____ del año dos mil dieciséis (2016).

18

PROYECTO DE ACUERDO N° 145 DE 2016

PRIMER DEBATE

"POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 26 DE 1991 Y SE CONSAGRA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO POR CUOTAS EN BOGOTÁ D.C."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA INICIATIVA:

La presente iniciativa tiene como objeto primordial establecer una modificación al sistema tributario distrital tendiente a garantizar la posibilidad a los contribuyentes del impuesto predial unificado del Distrito Capital que el pago de esta obligación tributaria pueda realizarse por cuotas, contrario al método que existe en la actualidad.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

2.1. Garantizar que el sistema tributario distrital responda a las condiciones económicas que viven los ciudadanos, salvaguardando el principio de no confiscatoriedad de los tributos.

2.2. Generar acciones positivas de reconocimiento a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias, a través del método de pago por cuotas del impuesto predial unificado, manteniendo el descuento que históricamente se ha realizado por pago anticipado.

2.3. Incrementar el recaudo de la mayor fuente de ingresos tributarios del Distrito Capital al permitir a los contribuyentes el pago por cuotas del impuesto predial unificado.

2.4. Equiparar los beneficios otorgados a los contribuyentes que realizan el pago extemporáneo de sus obligaciones tributarias con aquellos que lo realizan en las fechas establecidas por la administración distrital, a través de la opción de pago por cuotas.

3. FUNDAMENTO JURÍDICO:

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

Artículo 1°. Atinente a los principios fundamentales, que determina:

"Colombia es un Estado social de derecho,... con autonomía de sus entidades territoriales,... fundada en el respeto de la dignidad humana,... y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 2°. Referente a los fines del Estado:

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; …

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia,… y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 13°. Tratándose del derecho a la igualdad:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades…". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 95°. De los deberes y obligaciones:

"La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

…

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 287°. Derechos de las entidades territoriales:

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

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones…". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 294°. Manejo tributario legal entidades territoriales:

"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer

19

recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317".(Cursivas fuera de texto).

Artículo 311°. Régimen municipal:

"Al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes". (Cursiva fuera de texto).

Artículo 313°. Corresponde a los Concejos:

"1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

...

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos..." (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 317°. Gravamen propiedad inmueble:

"Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 338°. Facultad de imposición tributaria:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo".(Cursivas fuera de texto).

Artículo 363°. Principios tributarios:

"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

3.2. FUNDAMENTO NORMATIVO NACIONAL:

- **Decreto - Ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.**

Artículo 12°. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo.

...

3. 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.

...

(Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 13°. Facultad iniciativa normativa de proyectos de acuerdo:

"Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas...

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., {3}o., 4o., 5o., 8o., 9o., {14}, 16, 17 y {21} del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 39°. Acción administrativa, honesta y eficiente:

"El alcalde mayor dictará las normas reglamentarias que garanticen la vigencia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración en el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Distrito". (Cursivas fuera de texto).

20

Artículo 161°. Atribuciones de la administración tributaria:

"*Corresponde a la administración tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales.*

...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 162°. Remisión al estatuto tributario.

"*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*". (Cursivas fuera de texto).

- **Decreto 111 de 1996. Por el cual se compila la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto.**

Artículo 27°. Ingresos tributarios:

"Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas". (Cursivas fuera de texto).

- **Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.**

Artículo 23°. Impuesto predial máximo incremento:

"El artículo 4o de la Ley 44 de 1990 quedará así:

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

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

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

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le

aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

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

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

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

3.3. FUNDAMENTO NORMATIVO DISTRITAL:

- **Decreto 352 de 2002. Por el cual se compila y actualiza 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.**

Artículo 1°. Deber ciudadano y obligación tributaria:

"Es deber de la persona y del ciudadano contribuir a los gastos e inversiones de la Capital, dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Los contribuyentes deben cumplir con la obligación tributaria que surge a favor del Distrito Capital de Bogotá, cuando en calidad de sujetos pasivos del impuesto, realizan el hecho generador del mismo" (Cursivas fuera de texto)..

Artículo 2°. Principios del sistema tributario:

"*El sistema tributario del Distrito Capital de Bogotá, se fundamenta en los principios de equidad horizontal o universalidad, de equidad vertical o progresividad y de eficiencia en el recaudo".* (Cursivas fuera de texto).

Artículo 5°. Administración de los tributos:

"*Sin perjuicio de las normas especiales y lo dispuesto en el artículo 98 de este decreto, le corresponde a la administración tributaria distrital, la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales*". (Cursivas fuera de texto).

21

Artículo 6º. Compilación de los tributos:

"El presente Estatuto Tributario Distrital, es la compilación de los aspectos sustanciales de impuestos distritales vigentes, que se señalan en el artículo siguiente y se complementa con el procedimiento tributario distrital, adoptado mediante el Decreto Distrital 807 de 1993 con sus correspondientes modificaciones.

Esta compilación es de carácter impositivo y, salvo las sobretasas de que trata el capítulo IX, no incluye las tasas y contribuciones, las que se regirán por las normas vigentes sobre la materia". (Cursivas fuera de texto).

Artículo 7º. Impuestos distritales:

"Esta compilación comprende los siguientes impuestos, que se encuentran vigentes en el Distrito Capital y son rentas de su propiedad:
a) Impuesto predial unificado.

...". (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 14º. Hecho generador impuesto predial:

"El impuesto predial unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio". (Cursivas fuera de texto).

Artículo 27º. Límite del impuesto predial a pagar:

"Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido en el año anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al cien por ciento (100%) del impuesto predial del año anterior. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble, ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados". (Cursivas fuera de texto).

3.4. JURISPRUDENCIA:

- **C – 409 DE 1996 – Corte Constitucional:**

"La prohibición de los impuestos confiscatorios tiene fundamentos constitucionales, como la protección de la propiedad y la iniciativa privadas y los principios de justicia y equidad tributarias. Si el Estado reconoce la propiedad privada y la legitimidad de la actividad de los particulares encaminada a obtener ganancias económicas, mal podría admitirse la existencia de tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Tales impuestos no respetarían la equidad ni la justicia fiscales, por lo cual es necesario admitir que existen límites materiales cuantitativos al poder impositivo del Estado".

- **C – 528 DE 2013 – Corte Constitucional:**

"La Corte ha dicho que la confiscatoriedad se da "cuando la actividad económica del particular se destina exclusivamente al pago del mismo (tributo), de forma que no existe ganancia.

Los impuestos, ha dicho esta Corporación, presentan los siguientes rasgos: se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente; una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente; su pago no es opcional ni discrecional; puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva; aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad; y finalmente, el recaudo no se destina a un servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos".

3.5. MODELOS NACIONALES COMPARADOS:

a. Las experiencias en otras ciudades:

Es de vital importancia para los Honorables Concejales, tener en cuenta que alternativas similares a la que ahora se propone a través de la presente iniciativa, se han puesto al servicio de la ciudadanía en otras ciudades de nuestro país. En efecto, tenemos los siguientes casos, que se citan a manera de ejemplo:

- Santiago de Cali:

  El Acuerdo No. 321 de 2011, proferido por el Concejo de Santiago de Cali, y "por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario Municipal", en su artículo 40, indica que *"El impuesto predial unificado podrá pagarse en cuatro (4) cuotas trimestrales de igual valor, con vencimiento cada una de ellas el último día hábil del trimestre respectivo".* [5]

- Medellín:

  El Acuerdo No. 67 de 2008, proferido por el Concejo de Medellín, y "*Por medio del cual se modifica el Acuerdo 57 de 2003, se actualiza y compila la normativa sustantiva tributaria vigente aplicable a los tributos del Municipio de Medellín*", en sus artículos 19 y 20 señala:

[5] Para este caso, la norma anterior, Acuerdo 31 de 1998, señalaba: *"Artículo Octavo: para el impuesto predial unificado se establece la forma de pago en cuatro cuotas trimestrales de igual valor, con vencimiento cada de una de ellas en el último día hábil del trimestre respectivo".*

"ARTÍCULO 19: PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El pago del Impuesto Predial Unificado, se hará por trimestres anticipados.

ARTÍCULO 20: FECHAS DE PAGO. El pago se hará en la Subsecretaría Tesorería de Rentas Municipales o en las Casas de Gobierno. También se podrá realizar en bancos, corporaciones de ahorro y vivienda y almacenes de cadena, con los cuales el Municipio de Medellín haya celebrado o celebre convenios en la siguiente forma:

1. Las cuentas del Impuesto Predial Unificado se pagarán sin recargo hasta la fecha indicada en la factura bajo el título PÁGUESE SIN RECARGO.

2. A las cuentas canceladas después de la fecha de PÁGUESE SIN RECARGO, se les liquidarán intereses de mora conforme a lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional". [6]

- Barranquilla:

Acuerdo 12 de 2012 por el cual se adecúa el Estatuto Tributario Distrital del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla que consagra en su artículo 2:

Modifíquese el inciso primero del Parágrafo del Artículo 32 del Decreto Distrital 180 de 2010, el cual quedará así: Parágrafo primero. Pago por cuotas. Los contribuyentes podrán cancelar el impuesto predial unificado hasta en doce (12) cuotas iguales en el periodo comprendido dentro de los meses de enero a diciembre del respectivo año calendario, previa solicitud por escrito y exhibiendo el documento de identificación para la respectiva liquidación diferida en la administración tributaria distrital. En este evento no se tendrá derecho a los descuentos previstos en este artículo. En este caso no se causaran intereses corrientes, ni intereses moratorios.

- Pereira:

El Acuerdo No. 41 de 2012, "*por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario, para el Municipio de Pereira*", señala en lo pertinente:

"ARTICULO 7. CAUSACIÓN. El impuesto predial unificado se causa el 1° de enero del respectivo año gravable. Su liquidación será anual y se pagará por trimestres para todos los estratos socioeconómicos de la zona urbana y zona rural del Municipio de Pereira".

En este orden, es claro que el alivio de pago en cuotas del impuesto predial, es una modalidad que otras ciudades del país han adoptado a través de sus Concejos Municipales, y que verdaderamente representa una posibilidad de ayuda para los ciudadanos, a fin de que cumplan con sus obligaciones tributarias.

---

[6] Para este caso, la norma anterior, Acuerdo 057 del 2003, señalaba: *"Artículo 17: PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: El pago del Impuesto Predial Unificado, se hará por trimestres anticipados".*

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO:

4.1. Descripción general del tributo:

El impuesto predial unificado, es un tributo que grava la propiedad, es decir, y en palabras de la Corte Constitucional, *"recae sobre las propiedades raíces, tanto urbanas como rurales"*.[7]

a. El impuesto predial *"surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133; luego se expidió la Ley 14 de 1983, denominada "de fortalecimiento de los fiscos municipales" en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con este impuesto, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada, autorizar a los contribuyentes para autoavaluar sus inmuebles, etc.*

Con la entrada en vigor de la Ley 44 de 1990,..., se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.[8]

En efecto, la Ley 44 de 1990,[9] menciona en su artículo 1°, los componentes del tributo, el artículo segundo se regula su administración y recaudo, y el artículo 3 se refiere a la base gravable.

Por su parte, el artículo 4° menciona lo concerniente a la tarifa, y entre el artículo 5 y siguientes, la norma regula aspectos como el ajuste anual de la base, la formación catastral, los límites del tributo, el sistema de cobro, su destinación, la declaración del impuesto y su contenido, el sistema de cobro, la base mínima para el autoevalúo, la facultad de eliminar el paz y salvo, la declaración del impuesto de las corporaciones y el procedimiento de declaración, entre otros importantes aspectos.

b. Como todo tributo, es importante destacar los elementos constitutivos del Impuesto Predial Unificado:

> *"El hecho generador es la propiedad del inmueble, el sujeto activo es el municipio en cuya jurisdicción se encuentre situado el bien inmueble, el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del predio, la base gravable está constituida por el avalúo*

[7] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517/2007. M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil siete (2007).
[8] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-467 de 1993, citada en la Sentencia C-944/03, M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil tres (2003).
[9] Ley 44 de 1990 (diciembre 18) *"por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias".*

catastral o por el autoevalúo y, según la regulación vigente, la tarifa es diferencial y progresiva, dependiendo de los usos del suelo, de los estratos socioeconómicos y de la antigüedad en la formación catastral".[10]

El artículo 155 del Decreto 1421 de 1993, señala en su artículo 155:

*"ARTÍCULO.- 155. **Predial unificado**. A partir del año gravable de 1994, introdúcense las siguientes modificaciones al impuesto predial unificado en el Distrito Capital:*

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

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

*3a Cuando la administración establezca que el autoavalúo fue inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor comercial del predio, liquidará el impuesto con base en este valor y se aplicará la sanción por inexactitud que regula el estatuto tributario. Para los años 1995 y siguientes el concejo podrá elevar progresivamente el porcentaje del autoavalúo en relación con el valor comercial del inmueble, sin que pueda exceder del ochenta por ciento. Para efectos de lo previsto en el presente numeral, cuando el contribuyente considere que el valor comercial fijado por la administración no corresponde al de su predio, podrá pedir que a su costa, dicho valor comercial se establezca por perito designado por la lonja de propiedad raíz. **NOTA**: El numeral 3° fue declarado NULO, por el Consejo de Estado, mediante Sentencia de marzo 24 de 1994, Expediente 5017, acumulados 5138 y 5486, M.P. Dr. Jaime Abella Zárate.*

4a Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y poseedor del predio.

5a La administración distrital podrá establecer bases presuntas mínimas para los autoavalúos de conformidad con los parámetros técnicos sobre precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato, y

6a El concejo fijará las tarifas de acuerdo a la ley. Mientras no lo haga, regirán para

[10] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517/2007. M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C, 11 de julio de 2007.

todos los predios las vigentes para el primer año de los formados según su categoría y estrato conforme a las disposiciones del Acuerdo 26 de 1991".

c. De otro lado, el impuesto predial no tiene en cuenta las condiciones económicas del contribuyente,[11] su capacidad contributiva, y tampoco si se trata de un propietario, poseedor o usufructuario. Sobre este último aspecto, se resalta que *"El impuesto predial no se requiere de manera exclusiva al derecho de dominio, pues lo relevante es la existencia del inmueble y no las calidades del sujeto que lo posee o ejerce ese derecho".*[12]

4.2. Forma de pago actual y propuesta general:

El **Acuerdo 26 de 10 de diciembre de 1991** "*por el cual se expiden normas sobre Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones en materia tributaria*",[13] en su artículo 1° establece que *"El Impuesto Predial Unificado se causa el 1 de enero del respectivo año fiscal se liquida anualmente y se paga dentro de los plazos que fije la Secretaría de Hacienda Distrital".*

A la fecha, el impuesto predial en Bogotá se debe cancelar a favor del Distrito Capital, en una cuota. Valga aclarar, que esa forma de pago no se desvirtúa por el hecho de que el contribuyente pueda cancelar mediante tarjeta de crédito, [14] pues ésta se configura como una alternativa que puede dar la entidad bancaria correspondiente, pero a la cual, no toda la población tiene acceso, en suma, no es un mecanismo directo de pago que establezca el Distrito Capital a favor de la ciudadanía.

Así, el objeto del proyecto de Acuerdo que se pone a consideración de los H.H Concejales, es permitir que como opción directa y sin intereses, el contribuyente pueda pagar el impuesto predial correspondiente en 4 cuotas, trimestralmente cada una, con la opción de que se pague en su totalidad de manera anticipada, o a través de un menor número de cuotas.

Es preciso sustentar que la presente iniciativa pretende:

a. Es bien conocido en la opinión pública, los múltiples descontentos de la ciudadanía en nuestra ciudad, por el tratamiento que el Distrito ha desplegado en todos los principales aspectos del impuesto predial. Unos se quejan por liquidaciones inconsistentes, otros porque no hay un censo predial que identifique de manera diligente y exacta la tarifa aplicable, otros porque la base gravable es fijada de manera arbitraria, y otros, por las escasas fórmulas de pago del impuesto.[15]

De ser este aprobado este proyecto de Acuerdo, los contribuyentes tendrían a su disposición un mecanismo idóneo, ágil y justo a su servicio, que sin duda coadyuvaría a solventar de

[11] Capacidad de pago, por ejemplo.

[12] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-903/2011. M.P: Luis Ernesto Vargas. Bogotá D.C, 30 de noviembre de 2011.

[13] En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el Artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y el Artículo 1 del Decreto 2388 de 1991.

[14] Alternativa que otorgan algunas entidades bancarias, como por ejemplo, COLPATRIA. https://www.colpatria.com/tc-colpatria-infinte-detalle.aspx

[15] Notas de prensa.

24

una mejor manera, la asunción de los gastos que se requieren en el diario vivir, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los cambios tributarios que se avecinan para los colombianos, y los incrementos en los precios de la canasta familiar.[16]

b. Este proyecto de acuerdo se justifica en la necesidad de hacer realidad el principio de **solidaridad y progresividad tributaria**, teniendo en cuenta la **capacidad contributiva.**

Sobre estos principios, la Corte Constitucional ha manifestado que *"La solidaridad, como tercer pilar del Estado Social de Derecho, es un principio fundamental del que se derivan múltiples principios –por ejemplo, los de equidad y progresividad tributaria (artículo 363 C.P.)–, derechos –por ejemplo, a la seguridad social (artículo 48)– o deberes –por ejemplo, a obrar con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas–, todos ellos aplicables tanto al Estado como a los particulares".* [17]

Un Estado Social y Democrático de Derecho, no puede ser ajeno a las realidades y situaciones del diario de vivir de sus ciudadanos, y por ello, la directrices y decisiones que tomen las autoridades públicas, máxime, en lo atinente al cobro de los impuestos y su forma de recaudo, las cuales deben estar en plena consonancia con tales circunstancias.

En efecto, *"...las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de un Estado Social de Derecho han de consultar la realidad fáctica sobre la cual habrán de surtir efectos, con miras a materializar la finalidad primordial adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas: promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población. Ello es especialmente predicable de las leyes en materia económica, y mucho más de las disposiciones tributarias, según lo ha precisado la Corte Constitucional en varias oportunidades".* [18]

Así mismo el presente proyecto de Acuerdo se justifica, en la consideración que se debe realizar frente a la **capacidad contributiva** de los ciudadanos, por cuanto el pago del impuesto predial unificado de una sola cuota, representa una fuerte carga económica para los contribuyentes. Situaciones como los altos índices de desempleo en Bogotá,[19] y obligaciones como la declaración y pago de otros tributos a cargo de los ciudadanos,[20] y gastos de subsistencia diaria, reducen de manera importante el margen de recursos para pagar el impuesto predial.

Según la jurisprudencia, *"Por eso, en un Estado social de derecho, el concepto de capacidad contributiva –que es uno de los componente de la justicia tributaria–, está estrechamente vinculado al de mínimo vital. La capacidad contributiva es la posibilidad económica que tiene una persona de tributar, o sea, la idoneidad subjetiva, no teórica sino real, en cuanto depende de la fuerza económica del sujeto, para ser llamado a cumplir con el deber de*

[16] Notas de prensa.
[17] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776/03 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil tres (2003).
[18] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776/03 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil tres (2003).
[19] Notas de prensa.
[20] Declaración de renta, ICA, entre otros.

pagar tributos".[21]

En aras, de hacer una realidad la aplicación de ese principio en el día a día de los bogotanos, se propone que el impuesto predial se pueda pagar por cuotas, y de esta manera darles alternativas, beneficios y alivios a los ciudadanos, en las actuales circunstancias por las que atraviesa el país.

c. Estimación de capacidad de pago:

El impuesto predial representa una carga considerable en los ingresos de los bogotanos. El proyecto busca aliviar la carga impositiva, por esta razón se estima la capacidad de pago de la población.[22]

Cuadro 1 – Capacidad de Pago

Año	Recaudo Predial Unificado	PIB Bogotá D.C	Población	Contribuyentes Predial	PIB-Per Capita	Predial-per Contribuyentes
A2010	$ 998,032	$ 140,179,000	7467804	1191009	$ 18.77	$ 0.84
A2011	$ 1,166,540	$ 152,699,000	7571345	1205591	$ 20.17	$ 0.97
A2012	$ 1,359,490	$ 163,548,000	7674366	1308156	$ 21.31	$ 1.04
A2013	$ 1,610,908	$ 175,261,000	7776845	1297120	$ 22.54	$ 1.24
A2014	$ 1,890,258	$ 188,084,000	7878783	1342969	$ 23.87	$ 1.41
A2015	$ 2,097,886	$ 198,047,616	7980001	1334327	$ 24.82	$ 1.57
A2016	$ 2,077,638	$ 210,756,879	7776347	1375738	$ 27.10	$ 1.51
A2017	$ 2,185,769	$ 223,872,764	7880838	1405157	$ 28.41	$ 1.56

Fuente: Cálculos propios, con información de SHD, DANE
*Valores en millones de Pesos

En el Cuadro 1 se puede observar que en el 2016 el ingreso promedio anual de un residente de Bogotá es de $ 27.1 millones de pesos, presenta un incremento de 9.2% respecto al 2015. De esta manera se entiende la capacidad de pago del predial como el porcentaje del valor promedio del predial respecto a la media del ingreso anual. Los cálculos representan una subestimación de la capacidad de pago ya que no se tiene en cuenta los gastos mínimos de vida y se realiza sobre el ingreso anual el cual puede este sobre valorado por la inequidad en la riqueza en Bogotá. Para el 2016 la capacidad de pago se estima en 5.57% y para el 2017 de 5.48% del ingreso promedio anual. Esta subestimación refleja la importancia que tiene la carga impositiva en los bogotanos y la necesidad de aliviar el flujo

[21] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-250 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-183 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. S.V. M. José Gregorio Hernández Galindo), citadas en la Sentencia C-776/03 M.P: Manuel Jose Cepeda Espinosa. Bogotá D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil tres (2003).

[22] i) el valor del recaudo en millones de pesos histórico hasta 2015, el valor del 2016 es tomado del "Proyecto de presupuesto anual 2016" realizado por la Secretaria Distrital de Hacienda (SHD) respecto el 2017 es proyectado por una tendencia polinómica de 4 orden, ii) el PIB de Bogotá es tomado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y es proyectado 2015, 2016 y 2017 con una tendencia polinómica de segundo orden en millones de pesos, iii) la población de Bogotá es tomada del DANE de las proyecciones del censo del 2005 iv) el número de contribuyentes del Impuesto Predial unificado para Bogotá es de la SHD. Adicionalmente se calcula el ingreso promedio de un residente de Bogotá y el valor promedio del Predial unificado para los contribuyentes.

25

de pago de la población.

5. ALCANCE DEL PROYECTO:

El ejercicio del poder normativo del Concejo de Bogotá, constituye una de las herramientas más útiles y eficaces para garantizar a la ciudadanía, la materialización de los fines del Estado establecidos en el artículo 2º de la Carta,[23] así como el principio tributario de "**progresividad**", el cual se conoce como *"un mandato para que el diseño de los tributos y del sistema tributario (mediante la introducción de exenciones, exclusiones, tasas diferenciales, etc.,) logre que el recaudo se produzca atendiendo las condiciones reales de riqueza y de solvencia económica de los contribuyentes"*. [24]

La Corte Constitucional, al respecto, ha recalcado que *"... **el principio de progresividad**, el cual se predica del sistema tributario, hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva"*.[25]

Bajo estas premisas, el Proyecto de Acuerdo que se somete a consideración, implica los siguientes puntos principales:

- Pago del impuesto predial, en 4 cuotas trimestrales, con la opción de que se pague en su totalidad de manera anticipada, o a través de un menor número de cuotas.
- El pago de la primera cuota, deberá realizarse antes del vencimiento de la fecha de recargo.
- De efectuarse el primer pago después de la primera fecha, se causarán intereses de mora.
- Los contribuyentes del impuesto predial que paguen todo el año en una sola cuota y antes de la primera fecha límite, tienen derecho a un descuento que será determinado por la Administración Distrital.
- Con esta medida, se impactaría positivamente el recaudo del tributo.

d. Se lograría incentivar el recaudo:

Con la medida HH. Concejales, se pretende lograr un efecto colateral: que se incremente el recaudo del impuesto en beneficio de las finanzas distritales, pues valga recordar que *"El impuesto predial, además de ser una de las formas más antiguas de tributación, es sin lugar a dudas, el rubro más importante de los ingresos tributarios de los municipios"*.[26]

---

[23] *"Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*

[24] UPEGUI MEJÍA, Juan Carlos; Principios constitucionales del derecho tributario en Colombia y México. Universidad Externado de Colombia.

[25] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776/03.

[26] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-467 de 1993, citada en la Sentencia C-944/03, M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil tres (2003).

e. El ejemplo del pago en cuotas de la contribución de valorización - IDU:

Como criterio de comparación, en cuanto la viabilidad del pago mediante cuotas, tenemos que la contribución de valorización, IDU, se puede cancelar mediante esa alternativa, según lo aprobado por el Concejo Distrital de Bogotá D.C, mediante el ACUERDO 180 DE 20 DE OCTUBRE DE 2005 "Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras",[27] el cual en el parágrafo 3° del Artículo 6°, indica:

> *"ARTÍCULO 6. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUIBLE. Modificado por el art. 7, Acuerdo Distrital 398 de 2009. Modificado por el art. 2, Acuerdo Distrital 523 de 2013, La asignación del monto distribuible establecido en el Artículo 2° para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, se hará así: (...)*
>
> *PARÁGRAFO 3.- El Director General del Instituto de Desarrollo Urbano, mediante acto administrativo, fijará políticas de recaudo y priorización de cartera de conformidad con las circunstancias imperantes en el mercado. Así mismo, establecerá los descuentos y plazos para el pago de contado y por cuotas, y los intereses corrientes y de mora".*

2. COMPETENCIA NORMATIVA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.:

El Concejo de Bogotá D.C. es competente para expedir este Acuerdo en concordancia con lo indicado en el Decreto 1421 de 1993, en cuyo Artículo 12 numeral 1°, señala:

> *"ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*
>
> *1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito".*

Es importante tener en cuenta, que *"en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio".*[28]

Es preciso establecer que si bien la presente iniciativa puede enmarcarse dentro de las potestades reservadas a la Administración Distrital en el Numeral 3 del Artículo 12 del Decreto – Ley 1421 de 1993, frente a la exclusividad en la presentación de proyectos que traten sobre estas materias, en la jurisprudencia constitucional, que ha sido acogida por esta

[27] Modificado parcialmente por el art. 1, Acuerdo Distrital 523 de 2013, "por el cual se modifican parcialmente los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones".
[28] Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

26

corporación en diferentes ponencias desde períodos precedentes, se han establecido reglas jurisprudenciales que a través de diferentes requisitos sanea las posibles ilegalidades que se puedan presentar por ausencia de competencia.

En este sentido, las reglas establecidas han establecido:

a) C – 266 de 1995: Formalismo superado con la aquiescencia del gobierno.

"Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley. En este sentido, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

b) C – 1707 de 2000: Manifestación tácita de aval del gobierno.

"Debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

c) C – 121 de 2003: Aval a cargo del ministro del ramo relacionado con la materia del proyecto de ley.

"La jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

"Respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; …

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente;…

El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. Además, la

Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente. En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

d) C – 838 de 2008: Consolidación jurisprudencial aval iniciativas exclusivas del gobierno:

"Respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; ...

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente;...

El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente. En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias". (Cursivas y subrayas fuera de texto).

5. IMPACTO FISCAL:

Honorables Concejales, en atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de acuerdo no genera impacto fiscal, ni gastos en el presupuesto de la presente anualidad o futuras vigencias, toda vez que lo que se pretender regular, es la forma de pago de un tributo, sin modificar en manera alguna el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable o la tarifa.

El posible impacto fiscal que pueda generar la inclusión de cuotas de pago del Predial Unificado están determinadas por un cambio en el flujo de caja de la administración central y la diferencia de intereses recibidos, entendiendo el último como un costo de oportunidad causado por el diferencial en el flujo de ingresos con y sin la nueva política.

a. Flujo de ingresos:

Este apartado busca identificar el posible impacto en el flujo de ingresos de la administración central que puede generar la iniciativa presentada, con lo cual se realiza una estimación del flujo mensual de ingresos usando el promedio histórico del 2010 al 2013 del porcentaje de recaudo del mes respecto al ingreso anual; para los ingresos corrientes y los ingresos por el predial unificado (Ver Cuadro 2). Luego se calcula la diferencia entre el flujo mensual sin política y el flujo mensual al implementar cuatro cuotas en el 2017 (Febrero, Mayo, Agosto, y Noviembre). Para determinar el impacto se hacen 3 escenarios:

- **Caso1:** 100% de los contribuyentes entran en el plan de pago por cuotas.
- **Caso2:** 50% plan de cuotas, 50% pago descuento.
- **Caso3:** 19% plan de cuotas, 81% pago descuento.

Cuadro 2 – Porcentaje Promedio de Recaudo mensual

Año	Promedio 2010-2013 porcentaje del recaudo total (ingreso corriente) mensual sobre total anual (correccion por abril mes de descuento)	Promedio 2010-2013 porcentaje del Predial Unificadomensual sobre total anual (correccion por abril mes de descuento)
Enero	3.1%	1.7%
Febrero	10.9%	2.4%
Marzo	3.9%	3.7%
Abril	21.4%	73.7%
Mayo	14.6%	15.2%
Junio	9.0%	2.9%
Julio	3.6%	-1.7%
Agosto	9.1%	1.6%
Septiembre	3.2%	1.6%
Octubre	9.0%	-1.1%
Noviembre	2.7%	1.2%
Diciembre	9.6%	-1.2%

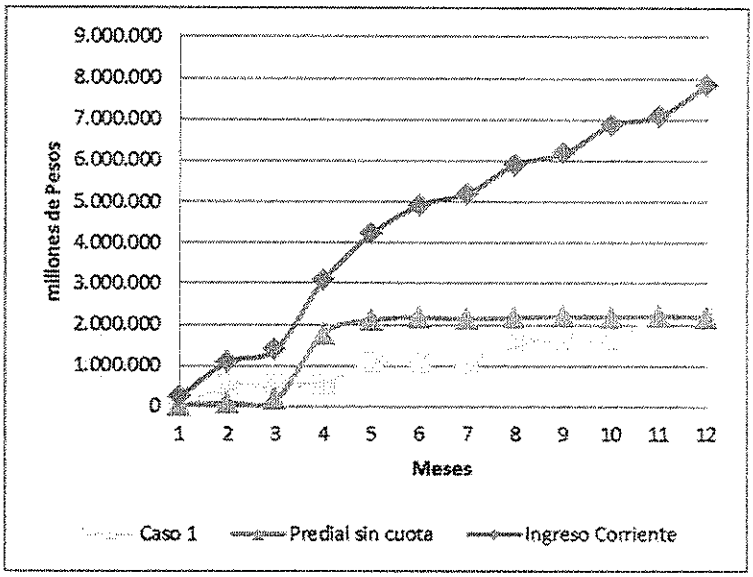
Fuente: Elaboración propia SHD

Estos casos se escogieron en función de encontrar la sensibilidad del flujo al implementar la política. El primer caso, muestra un escenario extremo donde todos los contribuyentes toman la política. El segundo caso es más moderado y solo el 50% deciden pagar a la

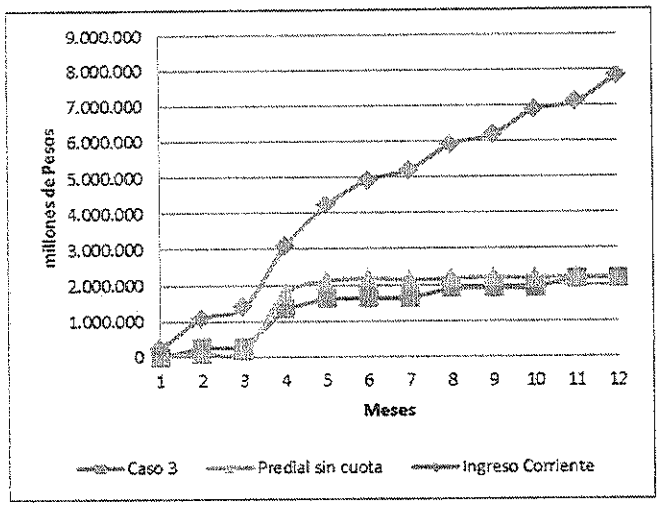
fecha con descuento y el restante 50% se acoge al pago en cuotas. Por último, dado que a junio, fecha de corte del pago sin sanción o mora, mas del 82% del impuesto es recaudado se estima que 19% podrían acceder a la política de cuotas y el restante paga a la fecha de descuento. Se encuentra que la máxima caída porcentual, de la diferencia mensual en el flujo, frente al recaudo anual es de -2.9% en el mes de Junio para todos los casos. Esto evidencia que el pago en cuotas tiene un bajo impacto en el flujo de ingresos del distrito. Para ilustrar esto se presenta el recaudo acumulado a cada mes frente al flujo del ingreso corriente y el flujo del recaudo si no se implementa la política.

Como se observa en la gráfica el caso uno (1) solo afecta, de manera considerable, el flujo promedio del recaudo del predial durante los meses 4 a 7 . Este sirve como caso de referencia ya que es poco probable que suceda y seria un caso extremo. Ahora bien, el caso dos (2) muestra un escalonamiento donde en el mes 4,5 y 6 el recaudo con política es menor al recaudo ordinario, este se comporta de manera más estable durante los próximos meses. Por último el caso tres (3) que es un escenraio optimista no afectan el flujo de ingreso ya que las diferencias en los meses de mayor cambio (4,5 y 6) solo representan en promedio un 5.9% del ingreso corriente anual . Esto evidencia el bajo impacto en el flujo del primer año de la política con un esquema de cuatro cuotas. Esto se vería reducido drásticamente en los siguientes años de la política ya que el ajuste seria completo.

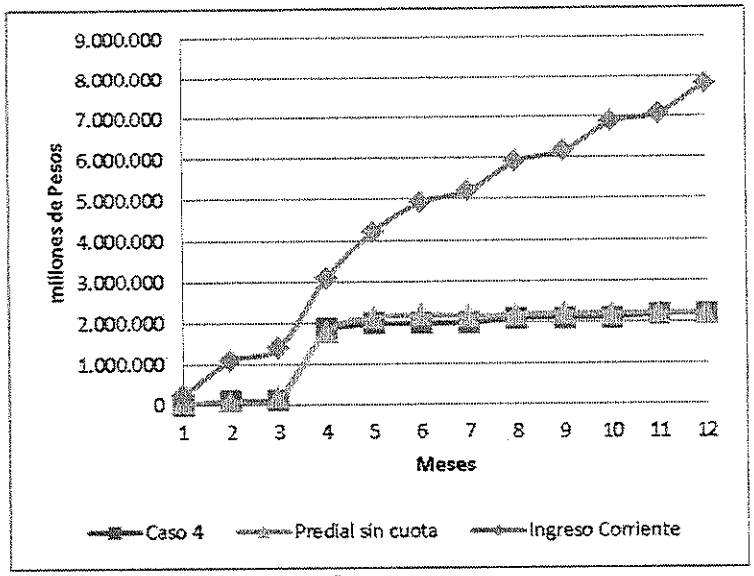
Grafica 2-Flujo acumulado de Ingresos 2017
Caso 1: **4 cuotas (100% en cuotas)**



Caso 2: **4 cuotas (50% cuotas, 50% pago descuento)**



Caso 3: **4 cuotas (19% cuotas, 81% pago descuento)**



Fuente: Elaboración propia con datos SHD

b. Costo de oportunidad:

Con el fin de estimar el costo de oportunidad de incurrir en la política, la cual busca aliviar los gastos de los habitantes de Bogotá, se realiza un ejercicio hipotético en el cual el recaudo por predial unificado es ahorrado en un CDT de 360 días con una tasa de interés del promedio semanal de 25/01/2016 al 31/01/2016, presentada por el Banco de la República. Se calculan el valor ganado por intereses usando el flujo de los ejercicios anteriores y la diferencia para cada caso frente el flujo promedio del predial (ver cuadro 2). Se estima la implementación de 4 cuotas en el 2017. A continuación se presenta el costo de oportunidad como el porcentaje de la diferencia de intereses respecto al ingreso corriente y al recaudo anual del predial.

Cabe resaltar que este ejercicio teórico sobreestima el posible interés ganado debido a la hipótesis manejada pero permite dar evidencia del tamaño del costo de oportunidad.

Cuadro 3- Costo de oportunidad 4 cuotas 2017

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Porcentaje del Ingreso Corriente anual	0.43%	0.21%	0.07%
Porcentaje del Recaudo Anual Predial	1.58%	0.76%	0.25%
Valor en millones de pesos	$ 32,806	$ 15,807	$ 5,268

Fuente: Elaboración propia con datos SHD

Por último el cuadro 3 identifica el costo de oportunidad en máximo 1.58% del recaudo anual para el caso menos probable, con un valor de $32 mil millones de pesos en costo de oportunidad; cómo se mencionó es importante decir que esto es un caso hipotético ya que el valor total del recaudo no percibe este tipo de intereses. El presente análisis evidencia que

29

implementar la política no afecta las finanzas públicas y si beneficia la carga impositiva que sufre la población bogotana en esta época de alta volatilidad y dificultad económica

Cordialmente,
De los HH. Concejales,

Andrés Eduardo Forero Molina
Concejal De Bogotá D.C.

Diego Andrés Molano Aponte
Concejal De Bogotá D.C.

Diego Fernando Devia Torres
Concejal De Bogotá D.C.

Daniel Andrés Palacios Martínez
Concejal De Bogotá D.C.

Ángela Sofía Garzón Caicedo
Concejal De Bogotá D.C.

Pedro Javier Santiesteban Millán
Concejal De Bogotá D.C.

PROYECTO DE ACUERDO N° 145 DE 2016

PRIMER DEBATE

"POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 26 DE 1991 Y SE CONSAGRA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO POR CUOTAS EN BOGOTÁ D.C."

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de las contenidas en el Decreto 1421 de 1993, artículo 12 numeral 1°

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo sexto del Acuerdo Distrital 26 de 1991:

Artículo 6°.- *Términos para el Pago.* El Impuesto Predial Unificado se deberá pagar hasta en cuatro (4) cuotas trimestrales de igual valor, entre enero y diciembre del respectivo año calendario, de acuerdo a los requisitos que fije el Secretario de Hacienda Distrital mediante acto administrativo que deberá expedir antes del 31 de diciembre de cada año. En este caso no se causaran intereses corrientes, ni intereses moratorios.

Parágrafo: La Secretaria de Hacienda Distrital fijará los incentivos por pronto pago del impuesto predial unificado.

ARTÍCULO 2. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Proferido en Bogotá D.C, a los _ días del mes de _____ del año dos mil dieciséis (2016).