 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00 FECHA: 04 DIC. 2015

PROYECTO DE ACUERDO No. 068 DE 2016 

PwC Impuestos en línea

Revisó: 

“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El objeto de esta iniciativa es regular el incremento actual del impuesto predial, de acuerdo al incremento del índice de precios al consumidor IPC y adoptar disposiciones que faciliten el pago de la carga tributaria para los contribuyentes.

2. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

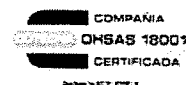
I. DEL DESMESURADO CRECIMIENTO DEL AVALUO CATASTRAL COMO BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL Y LA PROBLEMÁTICA EN BOGOTA


Es un hecho que el valor catastral de los predios ha aumentado, reflejando la escasez del suelo que se viene observando en las principales ciudades del país desde hace varios años. Pero también es un hecho irrefutable que el mayor valor del predio de una vivienda no genera ningún ingreso a su propietario-residente. En otras palabras, los efectos acumulados en el valor del impuesto, sin considerar la forma como evoluciona la capacidad de pago de los contribuyentes, hace insostenible el diseño y pago actual del impuesto predial en el país, y se convierte en lo que la Corte Constitucional califica como una carga excesiva, tal como lo han señalado en el Congreso de la República donde se ha llevado a debate el tema.

Sin embargo, de no intervenir el Concejo de Bogotá en la generación de un límite efectivo al crecimiento del impuesto a pagar derivado de la ausencia de un tope a la



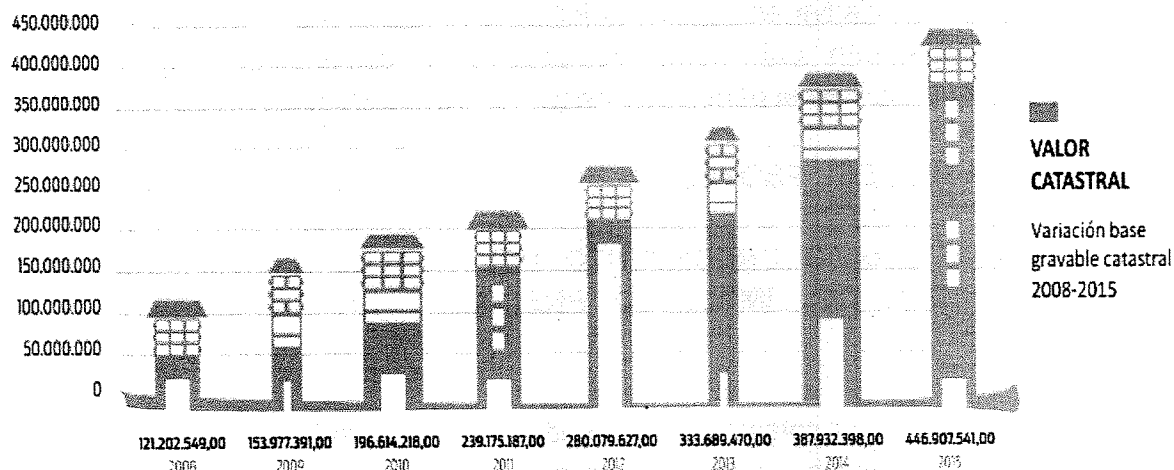
“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- F01
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

base gravable y a su crecimiento anual, la situación resulta insostenible en la Ciudad y permisiva frente a tal suceso; máxime si se tiene en cuenta que es en la que relación entre avalúo catastral y los valores comerciales de los predios ha sido más alta en el país

De suyo, el valor catastral de la ciudad de Bogotá ha incrementado en el 269% en los últimos 7 años



Fuente: Catastro - Censo inmobiliario vigencia 2015


Según lo ha dicho el Secretario de Hacienda, en Bogotá, los ingresos por predial pasaron de 761.374 millones de pesos en el 2008 a 2,1 billones este año.

Es evidente que todas las Bancadas del Concejo que representan a los Bogotanos han reconocido el problema real que viene generándose al crecer el impuesto predial y acumular aumentos del 20% o más todos los años, mientras que el ingreso de los bogotanos crece de una manera mucho menor. Tal como se ha dicho, el



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

ingreso de los bogotanos por ser poseedores de una vivienda no se altera por el mayor valor catastral que establezca frente a su predio, lo cual implica que no resulta razonable que para efectos fiscales se tenga dicho mayor valor como una base tributaria.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que el predial genera una carga tributaria que no está basada en el ingreso ni en la renta que puede derivarse de la titularidad del bien, resulta obligatorio considerar cual es el comportamiento de los ingresos y de la inflación, los cuales determinan en últimas el estándar de capacidad de pago de los bogotanos.

Así, considerando que el IPC como indicador que año a año mide el encarecimiento de los precios de los bienes y servicios de consumo y a su vez, las variaciones anuales del salario mínimo mensual legal vigente por regla general deben ser mayores a la del IPC como indicador de la inflación para que sea posible cubrir dichos incrementos en los precios y servicios, es claro que el incremento del impuesto no podría ser ajeno a dichos estándares.

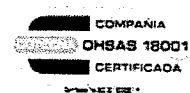
Sin embargo, se aprecia con claridad el desfase entre la carga tributaria y el IPC en conjunto con las variaciones del salario mínimo:


Lo anterior se evidencia en el siguiente cuadro

Año	Valor Catastral Bogotá	Recaudo Predial Bogotá	IPC	Salario Mínimo
2009	27,0%	-0,5%	2,00%	7,48%
2010	27,7%	20,1%	3,17%	3,83%
2011	21,6%	18,1%	3,73%	4,00%



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

2012	17,1%	13,3%	2,44%	5,81%
2013	19,1%	18,2%	1,94%	4,02%
2014	16,3%	20,4%	3,66%	4,50%
2015	15,2%	21,0%	3,00%	4,60%
Promedio	20,6%	15,8%	2,8%	4,9%

año	Valor Avaluó Catastral	Variación Valor Avaluó Catastral	IPC Bogotá	% Adicional Cobrado sobre el IPC
2010	\$ 196.614.218	27,69%	3,25%	24%
2011	\$ 239.175.187	21,65%	3,21%	18%
2012	\$ 280.079.627	17,10%	2,43%	14%
2013	\$ 333.689.470	19,14%	2,43%	16%
2014	\$ 387.932.398	16,26%	3,77%	12%
2015	\$ 446.907.541	15,20%		

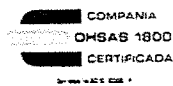
Fuente: Catastro Distrital – Dane – Cálculos Propios


La carga tributaria general que pagan los Bogotanos¹, se viene presentando en los últimos años un exceso de gravamen derivado de la base gravable sin límite que

¹ Incluso en su momento esta realidad no se desconoció ni por el actual Secretario de Hacienda quien afirmó que "La presión fiscal local es permanentemente creciente. Esto se debe, al parecer, porque la base gravable de los impuestos nacionales está en función de los resultados económicos, mientras la de algunos impuestos locales depende de factores de indexación, casos de predial y vehículos". Y señaló que "Los bogotanos son los que más impuestos pagan en el país, tienen la mayor presión tributaria" Cuadernos de Economía Cuad. Econ. vol.21 no.37 Bogotá July/Dec. 2002 PRESIÓN TRIBUTARIA EN BOGOTÁ Ricardo Bonilla G



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

rige para el impuesto predial, Sumado a lo anterior, es evidente que la capacidad de pago no tiene como recoger exceso de gravamen sin afectar el mínimo vital general que no resulta susceptible de intervención tributaria estatal. Tal situación genera un efecto recesivo en la economía bogotana, además de erigirse en una carga confiscatoria y contraria al deber del Estado de proteger el derecho de todos a la propiedad privada y el acceso vivienda digna.

En Bogotá se ha apreciado que:

1. El crecimiento de la base gravable para efectos de predial no es consecuente con

- ✓ El IPC
- ✓ La capacidad de pago
- ✓ Las restricciones de ajustes al canon de arrendamiento en vivienda urbana (Ley 820 de 2003)
- ✓ La renta


2. Tal como se aprecia de la norma original contenida en el Decreto Ley 1421 de 1993², el avalúo catastral se reajustaría anualmente con el IPC del año anterior. Sin embargo, el exceso en la carga del gravamen que dicho reajuste

² Artículo 155 numeral 1° La base gravable será el valor que mediante el 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).”



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

automático acumulativo generaba, propició que fuera eliminado mediante la ley 601 de 2000. En la en la *exposición de motivos de la Ley 601 de 2000 se señaló que tal reajuste “genera un continuo y sostenido aumento del valor final a pagar por parte del propietario o poseedor del predio. En virtud de tal sistema, el cálculo de la base gravable del impuesto predial no consulta los comportamientos de los ciclos económicos”*³

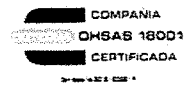
Sin embargo la realidad muestra que en lugar de racionalizarse la carga, el avalúo catastral ha crecido sin límite y de manera acumulativa, muy por encima del que en su momento fue un parámetro de incremento que ya de por sí era alto para efectos del predial y que se derogó implicando la modificación de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993.


3. El límite legal que señala que el avalúo catastral no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso (..) establecido en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y en el artículo 155 numeral 2 del Estatuto Orgánico de Bogotá, no ofrece ninguna garantía de los principios de contribución dentro del marco de justicia y equidad ni seguridad jurídica en

³ SENTIDO Y ALCANCE DE LA LEY 601 DE 2000 SEGÚN LA SENTENCIA C 1251 DE 2001. “conforme a las disposiciones anteriores que regulaban esta materia los propietarios y poseedores de bienes raíces responsables del impuesto predial, debían pagar el tributo con base en el auto avalúo de sus inmuebles el cual no podía ser inferior al avalúo catastral o al auto avalúo del año inmediatamente anterior “incrementados en un porcentaje igual al del Índice nacional de precios al consumidor”./Desdichadamente, la aplicación de esta fórmula condujo a que los avalúos catastrales y los auto avalúos se incrementaran anual y automáticamente en un porcentaje igual al de la inflación, al paso que el valor comercial de los inmuebles no crecía en la misma proporción dada la coyuntura de desaceleración de la actividad económica por la que viene atravesando el país en los últimos años. **De esta forma, los propietarios y poseedores resultaron pagando por impuesto predial sumas superiores a las que en justicia debían tributar, puesto que el valor catastral del predio igualaba o superaba su valor comercial.**/Si bien los resultados para el fisco han sido excelentes, pues se ha incrementado notoriamente el número de predios registrados en la administración distrital de impuestos y el autoavalúo suplió las deficiencias en materia de formación y conservación catastral, la situación descrita resultó ser con el tiempo contraria a los principios constitucionales de justicia y equidad del sistema tributario, razón por la cual hubo necesidad de adoptar una nueva legislación para superar esta problemática”



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

tanto es frente al año anterior y hemos visto incrementos del 200% o más resultado de periodos de 3 años o 5 años que no se han " EXCEDIDO" en un solo año.

II. LA VIOLACION DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE JUSTIFICA LA INMEDIATA INTERVENCION DEL CONCEJO MEDIANTE EL PRESENTE PROYECTO ACUERDO

Lo que ocurre con el impuesto y su crecimiento desmesurado en la Ciudad permite afirmar que ya es violatorio de los mandatos constitucionales que en cualquier evento debe cumplir y hacer cumplir el órgano de representación popular de Bogotá, quien tiene la responsabilidad en materia de política fiscal; máxime si se recuerda que "el ejercicio de la potestad fiscal, claro está, debe realizarse dentro de los límites trazados por el propio Constituyente, puesto que en un Estado de derecho los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando la Constitución.⁴

Dentro de tales postulados se recalcan los siguientes:

LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA, EQUIDAD Y CAPACIDAD DE PAGO Y LA NATURALEZA DEL TRIBUTO / LAS GARANTIAS A VIVIENDA DIGNA Y A LA PROPIEDAD


"El sistema tributario en su conjunto como cada una de las cargas tributarias deben ser razonables y deben estar justificados en la persecución de objetivos constitucionalmente relevantes". El incremento anual que se acumula a la base gravable sin límite derivada de la actualización permanente que realiza la Autoridad

⁴ C 776 DE 2003



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00 FECHA: 04 DIC. 2015

Catastral del Distrito, ocasiona que los bogotanos resulten pagando por impuesto predial sumas superiores a las que en justicia estarían en capacidad de tributar por el simple hecho de contar con un a vivienda o un local comercial.

Para el caso concreto la problemática que generada por el crecimiento del impuesto a pagar refleja la ausencia de un objetivo constitucionalmente relevante que lo justifique, ya que castiga el acceso a la propiedad de vivienda y de otros inmuebles, al no tener en cuenta que se convirtió en una **“carga excesiva”** definida jurisprudencialmente como aquella que **“no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”**⁵; menos aún si se recuerda que el impuesto predial, siendo un gravamen que recae sobre los inmuebles, debe en todo caso garantizar la titularidad de la propiedad, de manera que no se convierta en un castigo a la misma; no puede ser confiscatorio, lo que ocurre cuando se desconoce que ser titular de un inmueble no implica por ese simple hecho contar con una renta líquida derivada del mismo y entronizar que la capacidad de pago del respectivo tributo no tienen nada que ver con el hecho de ser titular del inmueble puesto que no hay lugar a renta por tenencia del mismo ni ingresos adicionales que se relacionen con el mayor valor catastral o comercial del inmueble. Tal circunstancia resulta contraria a mandatos constitucionales como los siguientes:


ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado ijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

⁵ Sentencia C-734 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta sentencia, la Corte adelantó una síntesis de su jurisprudencia en relación con el principio de equidad con ocasión de una demanda contra el Gravamen a los Movimientos Financieros, el cual es, como el IVA, un impuesto indirecto.



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

ARTICULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

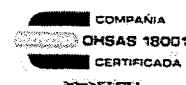
Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.


ARTICULO 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

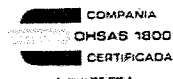
Así mismo, desconoce el alcance del principio de equidad tributaria, que no se agota en la consideración efectiva de las diferencias reales que existen entre los potenciales sujetos obligados, sino que reconoce el bienestar de los contribuyentes con sustento en el conjunto de mandatos constitucionales derivados especialmente de los principios del Estado Social de Derecho. Dentro de tal concepto se encuentra el derecho a que el Estado se abstenga de generar gravámenes que atenten contra el mínimo vital, que recoge un concepto más amplio que el simple ingreso de quienes no tienen medios.


El incremento acumulado del predial implica presumir que se puede incrementar la presión fiscal de los bogotanos a costa del margen de consumo de los hogares. Con tal circunstancia no tiene en cuenta que el deber de contribución con los gastos del Estado se ciñe al marco de justicia y equidad y por lo mismo debe obligatoriamente tener en cuenta la naturaleza del impuesto y el efecto de su pago en relación con los presupuestos de los hogares y de los empresarios. En efecto, los principios de justicia y equidad incorporan la capacidad de pago para contribuir con los gastos públicos, teniendo en cuenta que constitucionalmente no es posible disponer de los ingresos que constituyen el mínimo vital.

Conforme a la jurisprudencia constitucional **“El mínimo vital se ve afectado cuando la persona y su familia no tienen los medios necesarios a su alcance para asegurar su digna subsistencia, *“no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una***



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano.⁶, reconociéndose además que no se refleja en los estratos de manos recursos, de manera que “El mínimo vital es un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida”.⁷

Se recalca que la Corte Constitucional ha indicado que tal derecho fundamental en cabeza de todos es un límite al poder impositivo del Estado. Al respecto ha señalado que **“El derecho fundamental al mínimo vital, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.). La intersección entre la potestad impositiva del Estado y el principio de Estado Social de derecho consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este mínimo constituye el contenido del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales para que la persona humana pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria. Si bien el deber de tributar es general pues recae sobre “la persona y el ciudadano” (art. 95-9 de la C.P.), el derecho al mínimo vital exige analizar si quien no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria⁸, cuando es notoria la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados. De ahí que la propia Carta haya señalado como límite a la potestad impositiva del Estado “los principios de equidad,**

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL T 535 DE 2010


⁷ CORTE CONSTITUCIONAL T 184 DE 2009 SENTENCIA T-581A/11

⁸ Al respecto, desde las primeras sentencias de los jueces constitucionales sobre el ejercicio de la potestad tributaria se ha advertido que el poder de imponer tributos es el poder de destruir (“the power to tax maybe exercised as to destroy”). Ver el célebre caso donde por primera vez en una decisión del Justicia Marshall, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos sostuvo que la potestad impositiva de los estados federados no era absoluta. Mccullorh v. State of Maryland. 17 U.S. 316 (1819).



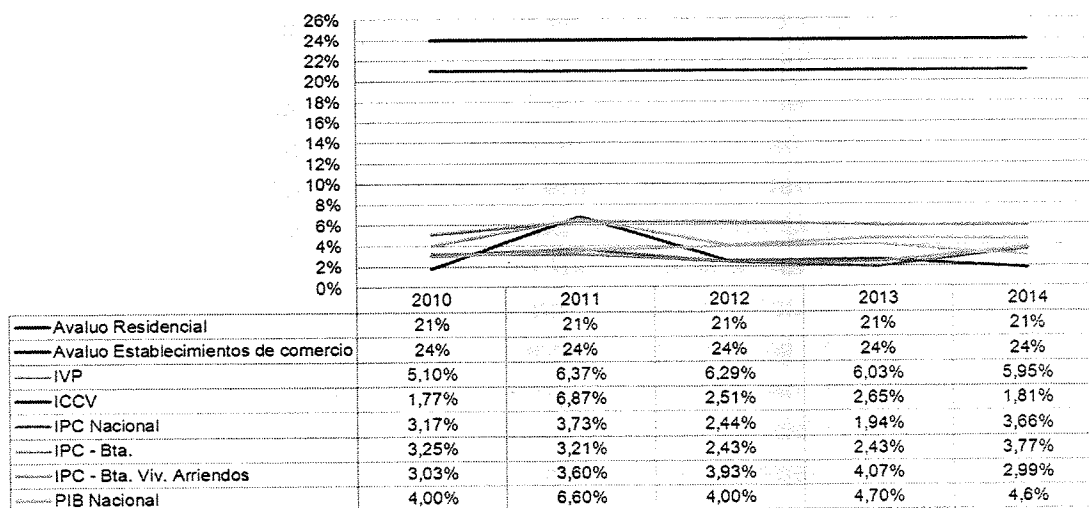
“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

eficiencia y progresividad" que rigen "el sistema tributario" (art. 363 de la C.P.) y que haya enmarcado el deber de tributar dentro de los "conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 de la C.P.)".⁹

Variación avalúos catastrales de Bogotá frente a los principales indicadores económicos 2009 – 2014



Fuente: Fenalco Bogotá – cálculos propios – DANE

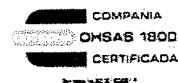
Durante el 2014, la variación del avalúo catastral residencial es:


- ✓ 3.5 veces mayor que el Índice de valoración predial (IVP).
- ✓ 12 veces mayor que el índice de costos de la construcción de vivienda (ICCV).
- ✓ 6 veces mayor que índice de precios al consumidor (IPC – variación nacional).
- ✓ 5 veces mayor que el Producto interno bruto (PIB - Nacional).

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL C 173 DE 2010



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

Resulta relevante considerar cual es el comportamiento de los ingresos y de la inflación, los cuales determinan en últimas el estándar de capacidad de pago de los bogotanos.

Además, si se tiene en cuenta que el IPC como indicador que año a año mide el encarecimiento de los precios de los bienes y servicios de consumo y a su vez, las variaciones anuales del salario mínimo mensual legal vigente por regla general deben ser mayores a la del IPC como indicador de la inflación para que sea posible cubrir dichos incrementos en los precios y servicios, es claro que el incremento del impuesto no podría ser ajeno a dichos estándares

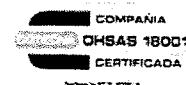
Sin embargo, si se tiene en cuenta la relación que se expresa en los cuadros siguientes, se aprecia con claridad el desfase:


CUADRO 1

año	Valor Avaluo Catastral	Diferencias
2009	\$ 153.977.391	
2010	\$ 196.614.218	\$ 42.636.827
2011	\$ 239.175.187	\$ 42.560.969
2012	\$ 280.079.627	\$ 40.904.440
2013	\$ 333.689.470	\$ 53.609.843
2014	\$ 387.932.398	\$ 54.242.928
2015	\$ 446.907.541	\$ 58.975.143
Total		\$ 292.930.150



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

Según el cuadro 1 el valor catastral de Bogotá entre el año 2009 y el 2015 se incrementó en 292 billones equivalente a un 190%

Según el cuadro 2, basados en el IPC de los mismos años, el crecimiento del avalúo catastral para efectos fiscales debió haber sido del 35% , lo que arrojaría la cifra de 207 billones¹⁰

Año	Valor Avaluo Catastral	IPC Bogotá	Valor del Avalúo estimado según IPC	Diferencia avaluo catastral frente al estimado
2009	\$ 153.977.391	1,88%		
2010	\$ 196.614.218	3,25%	\$ 156.872.166	\$ 39.742.052
2011	\$ 239.175.187	3,21%	\$ 167.725.272	\$ 71.449.915
2012	\$ 280.079.627	2,43%	\$ 177.573.145	\$ 102.506.482
2013	\$ 333.689.470	2,43%	\$ 186.629.649	\$ 147.059.821
2014	\$ 387.932.398	3,77%	\$ 195.999.604	\$ 191.932.794
2015	\$ 446.907.541		\$ 207.361.369	\$ 239.546.172

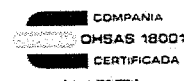
Según el cuadro 3, donde se observa la variación del salario mínimo, del 2009 al 2015, el salario ha aumentado en un 30%


CUADRO 3

¹⁰ Al calcular el incremento del impuesto a pagar basados en dicho IPC como porcentaje máximo y tomando como base el valor catastral del año 2009 \$ 153 billones y los predios nuevos que ingresaron al inventario catastral cada año



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

Año	Salario mínimo mensual legal –SMML	Variación
2009	\$ 496.900	
2010	\$ 515.000	3,64%
2011	\$ 535.600	4,00%
2012	\$ 566.700	5,81%
2013	\$ 589.500	4,02%
2014	\$ 616.000	4,50%
2015	\$ 644.350	4,60%

Fuente: Banco de la Republica

Se aprecia así que el incremento del avalúo catastral que generó el mayor predial a pagar, fue 156% más alto que el crecimiento estimado de haberse tomado como máximo incremento del avalúo las variaciones del IPC de dichos años y 161% más alto que las variaciones del salario mínimo.

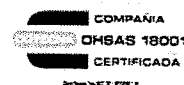
Nótese incluso que con dicha estimación puede apreciarse que no alcanza a compensar el incremento del salario el mayor valor generado de tenerse como incremento del avalúo catastral con el IPC. Con mayor razón se aprecia la falta de razonabilidad del tributo, si lo que implicara destinar el 100% de la variación del salario al pago de un tributo que no representa per se un ingreso para el ciudadano y desconoce que la calidad de vida que debe amparar el estado empieza por el respeto de los ingresos de las necesidades básicas de los hogares.


En conclusión, para el año 2015 el valor estimado del avalúo catastral, que se obtiene ajustando el valor catastral de referencia ¹¹ con las variaciones del IPC de la ciudad, y que correspondería a 207 billones de pesos, corresponde al 46% del actual valor catastral establecido por catastro; lo cual fundamenta a su vez, la razón del

¹¹ El valor de referencia corresponde al avaluo catastral de Bogotá para el año 2009 dado por UACatastro Distrital correspondiente a 153 billoes



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

DESCUENTO POR EQUIDAD del 40% QUE SE PROPONE y paralelamente el techo del 60% en armonía con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, lo cual operaría como mínimo y a la vez techo.

III.DEL ALCANCE DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS Y SU FINALIDAD


El presente Proyecto de acuerdo establece medidas que tienen por fin solucionar la problemática del crecimiento desmesurado del impuesto predial a pagar en Bogotá, llevando a la realidad los principios constitucionales predeterminación del tributo, dentro del marco de justicia, equidad y capacidad de pago que permitan hacer realidad el clamor popular, así como el cumplimiento de fines esenciales del Estado y en especial las garantías de acceso de todos a la vivienda y la protección a vivienda de interés social, además de promover el acceso de todos a la propiedad privada, sin castigarla tributariamente al punto de ser confiscatorio el impuesto.

Para tal efecto se propone el siguiente conjunto de medidas como herramienta para impedir que la base gravable del impuesto predial no sea predecible y razonable y genere una carga tributaria no soportable por la Ciudad:

I. Límites al incremento anual del predial. EL IPC como límite del incremento anual del impuesto a pagar, independientemente de que inmueble haya sido objeto de actualización o conservación, salvo en los eventos de mutaciones físicas relevantes o de uso los inmuebles.

En los eventos en que el IVIUR sea inferior al IPC respectivo, se aplicará el IVIUR

Ante el desfase enorme en el aumento del impuesto predial por el crecimiento de la base gravable producto de incrementos del avalúo catastral superiores al IPC y a las variaciones del salario mínimo de los años de referencia, se requiere adoptar una medida de fondo.

 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00 FECHA: 04 DIC. 2015

Por ello, al abordar la solución del problema, la salida eficaz no puede circunscribirse a establecer criterios o índices que limiten en adelante los incrementos anuales del predial, ya que si la base gravable permanece con el exceso actual, simplemente se estaría generando un paleativo que no contribuye a hacer efectivo el principio de equidad y a restablecer la garantía constitucional a la prohibición de impuestos confiscatorios.

Al respecto, se recuerda que puntualmente se ha dicho que un impuesto inequitativo también es *confiscatorio*, en el caso que su impacto sea evidente sobre el margen de ingresos o ganancias del contribuyente. Al respecto señala la Corte Constitucional que precisamente “La prohibición de impuestos confiscatorios no se deriva empero de la proscripción de penas de confiscación (CP art. 34), sino de la protección constitucional a la propiedad y la iniciativa privadas (CP arts. 58 y 333) y de los principios de justicia y equidad tributarias (CP arts. 95-9 y 363). Esto significa que no puede haber tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares.¹² En otra oportunidad, la Corte sostuvo que un impuesto es confiscatorio “cuando la actividad económica del particular se destina exclusivamente al pago del mismo, de forma que no existe ganancia”.^{13 14}

II. Forma de pago y plazos. Se propone que la Administración tributaria del Distrito deberá fijar las fechas de pago del impuesto predial en el respectivo año, mínimo 4 meses antes de la liquidación y cobro del mismo. En todo caso el contribuyente podrá pagar el impuesto predial en cuotas sin intereses, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1 del Acuerdo 77 de 2002 en cuanto a los descuentos por pronto pago.

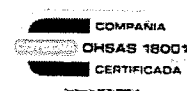
¹² CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-409 de 1996.


¹³ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-1003 de 2004.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL C 249 DE 2013



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00 FECHA: 04 DIC. 2015

3. IMPACTO FISCAL

Dado que esta iniciativa es reservada al señor Alcalde Mayor, se solicitará su acompañamiento, así como el análisis del impacto fiscal por parte de la Secretaria de Hacienda Distrital para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003.

4. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

La presente propuesta se sustenta jurídicamente en lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 287 de la Constitución Política, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, los artículos 12, numeral 3°, y 13 del Decreto Ley 1421 de 1993, en los cuales se establecen claramente que corresponde al Concejo Distrital:

“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”.


Además, el principio de legalidad del tributo contemplado en el artículo 338 de la Carta Política no sólo implica la participación del Congreso de la República, sino la del órgano de representación popular municipal o distrital en el caso del impuesto predial. En cuanto a ello, la Corte Constitucional ha aceptado que en los eventos de los impuestos territoriales, como es el predial, los Concejos Municipales y Distrital concurren en la formación de los parámetros del tributo, por lo que ha dicho:

"Conforme a lo anterior, estima la Corte que la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución, debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Pero ello no obsta para que dentro de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

entidades territoriales las que con base en los tributos creados por la Ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas".¹⁵

Igualmente ha señalado que el principio de legalidad en materia tributaria," no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así, puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" o "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales" (C.P., arts. 1, 287-3, 300-4 y 313-4).¹⁶

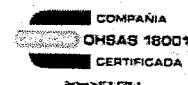
Todo lo anterior conforme al expreso mandato del artículo 294 de la Carta Política según el cual **"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades**


¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. C-537 del 23 de noviembre de 1995

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL C 227 DE 2002 . En igual sentido ver C 504 de 2002



"EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ"



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

territoriales” y a lo dispuesto por el artículo 317 constitucional que señala **“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”**.

Por lo mismo, si bien es cierto el legislador nacional tiene facultades para generar un modelo tributario equitativo e incluir correctivos a situaciones que afectan a todo el país, para el caso de Bogotá la intervención del Concejo no debe hacerse esperar, máxime cuando su finalidad es la alivianar las inequidades y la excesiva presión fiscal que impacta los hogares y los desarrollos comerciales de todos los niveles, por cuenta del crecimiento ilimitado del impuesto predial.

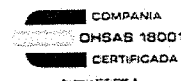
Entendiendo que *“La equidad tributaria se predica del deber de ‘contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado’. Para la Corte, ‘el cumplimiento del deber que el Constituyente radicó en cabeza de los ciudadanos, de contribuir a la financiación de los gastos e inversiones del Estado, en una marco de equidad (artículo 95 C.P.), es asunto y problema que atañe a la sociedad en su conjunto y particularmente a las autoridades públicas, que tienen la obligación de diseñar el sistema fiscal y propender por su óptimo funcionamiento’¹⁷*, el Concejo de Bogotá, debe asumir su competencia en materia fiscal para evitar es desbordamiento que el marco actual está generando en detrimento del contribuyente y del desarrollo de la Ciudad en armonía con los principios de legalidad y certeza tributaria, justicia, equidad , razonabilidad y permitan que la carga tributaria no sea confiscatoria y deje de afectar los ingresos de los hogares y de la economía familiar de manera que las medidas a adoptarse conlleven una cuantía del impuesto que facilite su pago sin comprometer la capacidad de pago de los bogotanos y su relación con el mínimo vital amparado constitucionalmente para todos los contribuyentes y no sólo para estratos menos favorecidos


Al respecto se recuerda que según la Corte Constitucional” *Los criterios de justicia y equidad como límites al deber de contribuir, han sido objeto de meritorios trabajos científicos que tienden a concretar la justicia hacia la capacidad contributiva de los*

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-734 de septiembre 10 de 2002,



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

sujetos pasivos del tributo. Sin embargo, la capacidad contributiva no es el único principio a valorar en el sistema: es necesario proteger otros valores que se encuentran en la Constitución como son la protección de los derechos fundamentales al trabajo, y a la familia, protección a la libertad personal que implica el reconocimiento de un mínimo de recursos para la existencia personal y familiar que constituye la frontera a la presión fiscal individual, todo complementado con los principios del Estado Social, que no deben ser antagónicos a los de las libertades personales y patrimoniales sino moderadores de ellas.”¹⁸

El Concejo de Bogotá es competente para desarrollar, en cumplimiento del mandato de representación popular, las garantías constitucionales que realicen en la práctica para todos los Bogotanos, los principios constitucionales y legales que aseguren que no se perpetuará el exceso de gravamen. Lo anterior en cumplimiento de las atribuciones que le confiere el decreto Ley 1421 de 1993 artículo 12, 13 y 155 y el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011

Con fundamento en los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Concejo de la Ciudad la presente iniciativa.

Atentamente,

LUCIA BASTIDAS UBATE
Concejala de Bogotá

JORGE EDUARDO TORRES CAMARGO
Concejal de Bogotá

MARIA CLARA NAME RAMIREZ


HOSMAN MARTINEZ MORENO

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1060A DE 2001



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00 FECHA: 04 DIC. 2015

Concejala de Bogotá

Concejal de Bogotá

ANTONIO SANGUINO PAEZ
 Concejala de Bogotá

EDWARD ANIBAL ARIAS RUBIO
 Concejal de Bogotá

PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2016

“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

El Concejo de Bogotá, Distrito Capital, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de las contenidas en el artículo 12, numerales 1 y 3 del Decreto 1421 de 1993,

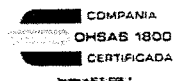
ACUERDA:


ARTICULO 1. INCREMENTO ANUAL: El incremento anual del Impuesto Predial Unificado a cargo del contribuyente, no podrá sobrepasar el Índice de Precios al Consumidor establecido para el año inmediatamente anterior, independientemente de que el inmueble haya sido objeto de actualización o conservación catastral.

En consecuencia, el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbano Rural IVIUR estipulado por el gobierno distrital de conformidad con los artículos 3 de la Ley 601 de 2000, y



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”




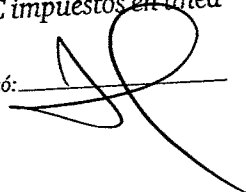
 CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO1
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 00 FECHA: 04 DIC. 2015

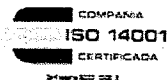
190 de la Ley 617 de 2012, se aplicará en los eventos en que no sea superior al Índice de Precios al Consumidor IPC del año inmediatamente anterior.

Cuando la actualización y/o conservación catastral impliquen la incorporación de nuevos predios al inventario catastral o se establezca la existencia de cambios físicos relevantes o variaciones de uso de un inmueble, las modificaciones que impliquen un mayor valor estarán sometidas a lo dispuesto en el Acuerdo 201 de 2005. En lo sucesivo los incrementos del impuesto a pagar se regirán por el presente artículo.

ARTICULO 2. FECHA DE PAGO La Administración Tributaria del Distrito deberá fijar las fechas de pago del impuesto predial en el respectivo año, mínimo 4 meses antes de la liquidación y cobro del mismo. En todo caso el contribuyente podrá pagar el impuesto predial en cuotas sin intereses, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1 del Acuerdo 77 de 2002 en cuanto a los descuentos por pronto pago.

ARTICULO 3. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.


 PwC impuestos en línea
 Revisó: 



“EL CONCEJO VIVE Y SIENTE A BOGOTÁ”



