



Doctor

**ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8ª No. 10-65

Código Postal 111711

Bogotá, D.C.

**ASUNTO: *Pronunciamiento por el incremento de la cartera del impuesto predial unificado y el grave riesgo de pérdida de los recursos públicos correspondientes a las vigencias 2012 al 2015, por la ineficiente gestión de cobro por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda- SDH, para exigir el pago del impuesto que adeudan los contribuyentes que no cumplen con la obligación tributaria al Distrito Capital.***

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal, prevista en la Constitución y la Ley<sup>1</sup>, considera necesario pronunciarse conforme lo autoriza de manera expresa el Artículo 45, numeral 15 del Acuerdo 519 de 2012, al igual que el Estatuto Anticorrupción adoptado mediante la Ley 1474 de 2011, entre otras normativas; con el exclusivo propósito de dar a conocer a su Despacho las deficiencias en el proceso de cobro de la cartera de impuestos, con grave afectación de las finanzas del Distrito Capital.

## **1. ANTECEDENTES**

La ley 14 de 1983, faculta a los entes territoriales para que actualicen sus catastros con el objetivo de fortalecer su fisco y de esta manera tener los recursos para cumplir con las obligaciones del Estado.

Mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá, que otorgó a la capital un régimen tributario especial. Para el cumplimiento de los fines tributarios una de las facultades establecidas en el Estatuto Tributario de

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras normativas.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

Bogotá para el Concejo de la ciudad es la de eliminar, reformar o establecer tributos, ordenar exenciones y establecer sistemas de retención y anticipo de los mismos. De esta manera la capital, cuenta con total autonomía para imponer los gravámenes necesarios dentro de los límites de la Constitución y la Ley para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con los principios del Estatuto Tributario de Bogotá, equidad horizontal o universalidad, equidad vertical o progresividad y eficiencia en el recaudo.

El Sujeto Activo del Impuesto Predial Unificado es el Distrito Capital en cabeza de la Secretaría Distrital de Hacienda por ser el acreedor concreto de los tributos, facultad que le fuera concedida mediante el Decreto Distrital 545 de 2006 modificado por el Decreto Distrital 616 de 2007 y el Acuerdo 257 de 2006. Normas que han otorgado a la Secretaría Distrita de Hacienda I la facultad de fiscalización, liquidación y cobro de los impuestos a su cargo.

El Decreto 352 de 2002, y el Decreto 807 de 1993, tienen el fin de determinar y establecer el cumplimiento de la gestión que la Secretaría Distrital de Hacienda realiza frente a la Administración Tributaria Distrital, verificando la eficiencia, eficacia y equidad con relación a la gestión de recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales, obligación que forma parte de las funciones esenciales de esa administración en cuanto a los impuestos se refiere.

Es importante resaltar que la misma Secretaría Distrital de Hacienda – SDH, indica que se debe ejercer la administración tributaria en atención a los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política indicados en el artículo 2, los principios propios de la función administrativa señalados en el artículo 209 y los principios de equidad, eficiencia y progresividad contenidos en el artículo 363.

## **2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO**

**El incremento exponencial de la cartera del impuesto predial unificado se triplicó entre los años 2011 a 2015**

### **2.1 DESDE LO FISCAL**

#### **2.1.1. CARTERA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**

Al auditar la base de datos de cartera del impuesto predial unificado durante los años 1994 a 2015, la Contraloría de Bogotá, encontró una cartera total por valor

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

de \$ 1.4 billones, de los cuales, el Distrito Capital dejó de recaudar \$775.484 millones, entre los años 1994 a 2011, por efectos de una ineficiente gestión y falta de seguimiento en el proceso de cobro por parte de la Secretaria Distrital de Hacienda, y este riesgo sigue presentándose por cuanto se observa que a la fecha hay un riesgo de pérdida de \$ 67.431 millones de pesos, porque de no tomarse las acciones oportunas de cobro también podría prescribir esta deuda y por consiguiente, generar un daño fiscal.

<b>CARTERA 2012-2015 A DICIEMBRE DE 2015 IMPUESTO PREDIAL</b>					
<b>VIGENCIA</b>	<b>No. CHIP</b>	<b>VALOR_IMPUESTO</b>	<b>VALOR_SANCION</b>	<b>VALOR_INTERESES</b>	<b>TOTAL</b>
2012	20.340	25.825.187.000	10.291.367.066	31.314.547.000	67.431.101.066
2013	32.568	48.487.782.000	24.856.489.003	47.426.877.000	120.771.148.003
2014	48.711	86.071.250.040	42.897.211.000	61.706.080.000	190.674.541.040
2015	51.246	115.420.684.400	81.684.273.000	59.046.991.000	256.151.948.400
<b>TOTAL</b>	<b>152.865</b>	<b>275.804.903.440</b>	<b>159.729.340.069</b>	<b>199.494.495.000</b>	<b>635.028.738.509</b>

La Contraloría de Bogotá llama la atención de la Administración Distrital toda vez que el incremento de cartera que genera riesgo de pérdida de recursos podría estar generándose como efecto de la actualización permanente de los avalúos urbanos que ha realizado la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, lo cual tiene una incidencia directa con el incremento del valor del impuesto a pagar, dado que a mayor avalúo del predio, generalmente se presenta un mayor valor del impuesto a cargo, presentando un impacto negativo en el recaudo, puesto que el contribuyente se ve afectado por su escasa capacidad de pago.

Así las cosas, entre la vigencias 2012 a 2015 no solo se triplica el valor de la cartera si no el número de contribuyentes morosos.

Este organismo de control evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de gestión de cobro coactivo de cartera, dado que en el ejercicio del control fiscal se estableció un detrimento patrimonial en cuantía de \$ 28.898 millones por falta de gestión de cobro y prescripción de la obligación. Igualmente es una prioridad iniciar el proceso de cobro de las obligaciones tributarias que aún son posible recuperar los recursos para la Ciudad de Bogotá.

### 2.1.2. FALTA DE ACTUALIZACIÓN DE LOS AVALUOS CATASTRALES EN LOS PREDIOS RURALES

A pesar de que la política nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y lo normado en el Artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, que enuncia: *“Artículo 24. Formación y actualización de los catastros. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.*

*El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.*

*Parágrafo. El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.”*, sin embargo, los predios ubicados en el área rural de Bogotá no fueron actualizados en los últimos gobiernos distritales, transgrediendo la norma enunciada.

Mientras que a los ciudadanos del área urbana, se les actualizó el avalúo catastral año a año, desde el año 2009, a los propietarios de predios rurales, se les dejó de realizar este proceso entre los años 2006 a 2014, lo que significa que fueron 9 años sin actualizar y solamente hasta el año 2015 y 2016, se adelantó el proceso de actualización catastral rural en cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital.

El total del censo predial en Bogotá para la vigencia 2016, incluyendo los inmuebles rurales y urbanos corresponde a 2.481.706 predios y su valor catastral asciende a \$485.8 billones, de los cuales 29.879 predios son rurales, y su avalúo catastral total al primero de enero de 2016, es de \$6.7 billones con un área de terreno en extensión de 1.244 millones de metros cuadrados. Igualmente, 2.451.827 predios son urbanos, con un avalúo catastral de \$479 billones con un área de terreno en extensión de 335.8 millones de metros cuadrados.

A pesar de que los predios rurales no tienen representatividad frente a los predios urbanos, la norma exige que se adelante equitativamente la actualización a los dos componentes.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**RANGOS DE ÁREAS DE LOS PREDIOS RURALES**

ÁREA TERRENO (M2)	# PREDIOS
0-100	17.358
100,1-200	1.228
200,1-300	917
300,1-400	332
400,1-500	208
500,1-700	379
700,1-1.000	580
1.000,05-1400	489
1.400,1-1.700	286
1.701-2.500	427

ÁREA TERRENO (M2)	# PREDIOS
2.500,1-5.000	1.113
5.000,1-9.000	1.044
9.000,1-13.000	617
13.000,1-20.000	753
20.000,1-50.000	1.603
50.000,1-100.000	969
100.000,1-500.000	1.201
500.000-1.000.000	364
1.000.000,1-10.000.000	11
<b>TOTAL</b>	<b>29.879</b>

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAEC

Como se observa en el gráfico, existen predios de gran extensión que varían entre los 10.000 m<sup>2</sup> y 10 millones de m<sup>2</sup> de área terreno, de lo cual llama la atención que no se hallan actualizado durante 9 años, a los cuales se les actualizó el valor aplicando el Índice de Valoración Urbana y Rural- IVIUR.

**AVALÚO CATASTRAL VS RECAUDO PROYECTADO IPU – CENSO INMOBILIARIO VIGENCIA 2016**

	TOTAL PREDIOS	AVALUO CATASTRAL 01/01/2016	RECAUDO PROYECTADO	RECAUDO EFECTIVO
<b>URBANO*</b>	2.451.827	\$479.147.745.013.000	\$ 3.282.022.484.000	\$2.278.874.545.000
<b>RURAL*</b>	29.879	\$6.729.298.951.000	\$ 18.999.845.000	\$ 13.876.457.000
<b>TOTAL</b>	2.481.706	\$485.877.043.964.000	\$ 3.301.022.329.000	\$2.292.751.002.00

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda- Oficina de Administración funcional del sistema y UAEC

\* Dato de recaudo al 18 de abril de 2016

**RECAUDO PROYECTADO: AVALÚO CATASTRAL VS RECAUDO IMPUESTPREDIAL UNIFICADO 2012 - 2016**

	VIGENCIA	TOTAL PREDIOS URBANOS	TOTAL AVALUOS URBANOS	RECAUDO PROYECTADO	RECAUDO REAL	PORCENTAJE DE RECAUDO
<b>URBANO</b>	2012	2.250.677	278,2 Billones	\$1,54 Billones	\$1.31 Billones	85%
	2013	2.302.626	328,1 Billones	\$1,85 Billones	\$1,55 Billones	84%
	2014	2.359.102	385,5 Billones	\$2,24 Billones	\$1.90 Billones	85%
	2015	2.402.553	442,7 Billones	\$3,09 Billones	\$2.22 Billones	72%
	2016*	2.451.826	476,5 Billones	\$3,28 Billones	\$2.27 Billones	69%
	VIGENCIA	TOTAL PREDIOS	TOTAL AVALUOS RURALES	RECAUDO PROYECTADO	RECAUDO REAL	PORCENTAJE DE RECAUDO
<b>RURAL</b>	2012	20.435	\$2.15 Billones	\$9.885 millones	\$9.256 millones	94%
	2013	24.320	\$2.29 Billones	\$10.937 millones	\$11.723 millones	107%
	2014	25.288	\$2.39 Billones	\$8.071 millones	\$12.378 millones	153%
	2015	26.657	\$4.11 Billones	\$12.092 millones	\$14.859 millones	123%
	2016*	29.879	\$6.72 Billones	\$18.999 millones	\$13.876 millones	73%

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda- Oficina de Administración funcional del sistema y UAEC

\*Dato de recaudo al 18 de abril de 2016 – Dato de recaudo vigencias 2012-2015 a 31 de diciembre de cada año

De lo anterior se concluye que de haberse realizado la actualización permanente en los predios rurales como se hizo en los urbanos, la ciudad no solo podría conocer el valor real de su área rural, sino también mejorar el recaudo del impuesto predial unificado. Como ejemplo se puede observar el recaudo entre el año 2014, sin actualización catastral rural, tuvo un valor de \$12.378 millones, mientras que para el año 2015, con el 53% de los predios rurales actualizados, se recaudó \$ 14.859 millones. Con esta comparación se evidencia que al no actualizarse los predios rurales, solo entre el 2014 y 2015, se dejó de recaudar un valor de \$ 2.481 millones aproximadamente.

<b>Total predios rurales</b>			
Fecha de Corte	Predios con declaración sugerida	No. Predios que pagaron	Recaudo
18 abril 2015	19.243	13.213 (68%)	\$ 13.273.919.000
18 abril 2016	23666	15.679 (66%)	\$ 13.876.457.000

Fuente: Soportes Tributarios Predial 2015 y 2016, a 18 de abril de cada año

Ahora bien, al comparar el recaudo con corte abril 18 de 2015, con el 57% de los predios rurales actualizados, frente al recaudo con corte abril 18 de 2016, con el 100% de los predios rurales actualizados, se encuentra una diferencia de

\$602.538.000, lo cual indica que si se hubiera realizado la Actualización rural con la misma frecuencia que la Actualización Catastral Urbana en estos 9 años, dichos recursos se podrían utilizar para el desarrollo de los proyectos de inversión de la ciudad.

## 2.2. DESDE LO SOCIAL

La UAECD ha actualizado el 100% de los predios urbanos de la Ciudad cada año, durante los últimos 8 años; situación diferente ha ocurrido con los predios rurales, que se actualizaron en el año 2005, es decir, se ha presentado un rezago de los predios rurales, en los cambios de uso de suelos, información física, jurídica y económica entre las vigencias 2006 a 2014.

El valor comercial de los predios es un valor actual, originado y evaluado en tiempo real, mientras que el incremento salarial se calcula teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año anterior, generando esta situación una mayor brecha entre el incremento anual del avalúo catastral y el incremento anual del salario. Los incrementos de los últimos cinco (5) años (2012 a 2016) de estas dos variables, presentan sostenidas diferencias, lo que demuestra que los contribuyentes de menores recursos salariales no disponen de capacidad económica para el cumplimiento del pago del Impuesto Predial Unificado.

### VARIACIONES HISTÓRICAS AVALÚO CATASTRAL VS INCREMENTO SALARIAL

VIGENCIA	INCREMENTO CATASTRAL	INCREMENTO SALARIAL	VARIACIÓN
2012	17.51%	5.80%	11.71%
2013	18.03%	4.02%	14.01%
2014	14.89%	4.50%	10.39%
2015	13.76%	4.60%	9.16%
2016	7.61%	7.00%	0.61%

Fuente: UAECD, DANE. Consolidado Contraloría de Bogotá D.C.

Cabe señalar, que este organismo de control considera acertadas las medidas que estudia la actual administración para presentar al Concejo de Bogotá, con el objetivo de mitigar el impacto del mayor valor del impuesto a cargo, y para que este sea equitativo, revisando los factores que inciden en el cálculo del impuesto predial tales como el régimen tarifario, el ajuste por equidad y los incentivos que se buscan para mejorar la capacidad de pago de los ciudadanos y para mantener la cultura de los bogotanos en la oportunidad de cumplir con sus obligaciones tributarias.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

En consideración a las situaciones detectadas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, pongo en su conocimiento los referidos hechos, para los fines que su Despacho considere pertinentes; con la precisión que la comunicación, a través de este medio, de los resultados de la evaluación del señalado tema, no implica una intervención en la Administración, menos aún cuando el presente documento no tiene un carácter vinculante, sino el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa; lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último del ejercicio de la competencia asignada a este Organismo de Control Fiscal.

Cordial saludo,

**LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA**  
Contralor de Bogotá, D.C. (E)

Proyectó y Elaboró: Luz Inés Rodríguez Mendoza, Directora Fiscalización Sector Hacienda  
Leidy Yadira Escamilla Trana - Gerente  
Jairo Enrique Peñaranda Torrado - Asesor  
Jose Antonio Cruz Velandía - Asesor

Aprobó: Luz Inés Rodríguez Mendoza, Directora Fiscalización Sector Hacienda