

IMPACTO FINANCIERO EN LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO OCASIONADO POR LA AUSENCIA DE REGULACIÓN DE GRADUALIDAD EN LOS PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN CARTAGENA D.T. Y C.

Iván Ignacio Martínez González¹
Byron Guillermo Marín Jiménez²

RESUMEN

Uno de los aspectos esenciales en la estructura económica de todo país es la tributación; acción que está íntimamente relacionada con la economía de cada ciudadano, su nivel socioeconómico y su papel dentro de la sociedad. Esta investigación tiene por objeto analizar el comportamiento de las Actualizaciones de los Avalúos Catastrales en los últimos años y evidenciar la ausencia de regulación de gradualidad que se presenta en dichos procesos, realizados quinquenalmente, demostrando que se vulneran los principios tributarios de equidad y capacidad contributiva contemplados explícitamente a nivel constitucional y legal. Así mismo, se busca medir el impacto financiero del impuesto en los contribuyentes, evaluando su racionalidad y objetividad frente a la economía. La investigación es cualitativa y cuantitativa, la cual involucra la identificación de los factores presentes, los efectos fiscales de estos procesos de Actualización Catastral, el análisis descriptivo de las técnicas y procedimientos empleados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para realizar esta importante labor en los predios ubicados en el Distrito.

PALABRAS CLAVE

Pedio, Avalúo Catastral, Formación Catastral, Conservación Catastral, Actualización Catastral.

ABSTRACT

One of the essential aspects of the economic structure of every country is taxation, which is closely related to the economy of every citizen, their socio-economic status and its role within society. This research aims to analyze the behavior of the updates of the Cadastral appraisals in recent years and to demonstrate the absence of regulation of gradualness that occurs in these processes each five years by demonstrating that in the update process the principles of equity and tax contributory capacity, includes in the constitution and law, are violated. In addition, the research aims to measure the financial impact of the tax on taxpayers, evaluating their rationality and objectivity forward the economy. The research is qualitative and quantitative, which involves the identification of the present factors, the tax effects of these processes for updating cadastral, the descriptive analysis of the techniques and procedures employed by the Agustín Codazzi Geographical Institute to perform this important work in the properties located in the district.

KEYWORDS

Property, Cadastral Appraisal, Cadastral Training, Land Conservation, Cadastral Update.

Fecha de recepción: 30 de junio de 2015.

Fecha de evaluación: 1 de agosto de 2015.

Fecha de aceptación: 8 de septiembre de 2015.

1 Contador Público, Docente y Especialista en Revisoría Fiscal de la Universidad de Cartagena, Especialista en Gerencia de Impuestos y Master en Derecho con énfasis en Tributación de la Universidad Externado, Sede Bogotá. E-mail: iimg50@yahoo.com.co

2 Estudiante de décimo semestre del Programa de Contaduría Pública de la Universidad de Cartagena. E-mail: marinbyron@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Una característica indispensable en la organización económica de todo país es la tributación, entendiéndose por esta, la acción con la que cada ciudadano aporta al Estado cierta cantidad de dinero, con el objetivo de contribuir con las cargas, inversiones y gastos públicos. El estado en virtud de una ley y atendiendo siempre los principios tributarios consagrados en la constitución política, goza de potestad tributaria, facultad mediante la cual podrá exigir un tributo, dentro de los límites permitidos para ello.

Desde los primeros tiempos republicanos en Colombia, la principal fuente histórica de ingresos públicos se deriva de la carga impositiva, ligado a ello las reformas tributarias han sido un aspecto que ha afectado el desarrollo económico del país durante casi toda su historia y en la mayoría de ocasiones el país, nunca ha estado preparado para implementar trascendentales cambios de manera eficiente, menos aún por las diferencias políticas y el desgobierno que ha caracterizado a la Nación durante mucho tiempo.

Actualmente, los ingresos recaudados por el Estado por concepto de impuestos y gravámenes nacionales y los obtenidos por los departamentos y municipios por concepto de impuestos departamentales y territoriales, son insuficientes para subsidiar los gastos e inversiones públicas por diferentes motivos, lo cierto es cada gobierno de turno recurre a reformar la estructura tributaria nacional, bien sea ampliando la base tributaria, creando nuevos impuestos o incrementando tarifas. Uribe (2015) afirma. “Los Impuestos Territoriales son obsoletos y poco eficientes ya que en general son mal diseñados o con baja técnica tributaria al establecerlos, y permanecen en el tiempo sin actualizaciones”.

Dichas reformas tributarias, muchas veces sin sentido alguno, y la falta de modificación de los Impuestos Departamentales y Municipales, desestabilizan las finanzas públicas de la Nación y de los Entes Territoriales, la cual se ha ido deformando de manera creciente desde el inicio del milenio, afectados por las medidas derivadas de la Constitución Política de 1991 y

específicamente, a partir de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictaron normas que buscaban facilitar la modernización y funcionamiento de los municipios.

Las razones que motivaron la descentralización fueron de orden político, fiscal y económico. Este proceso tenía como fin último desconcentrar el gasto nacional y mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos. Con estas reformas se buscaba incrementar el compromiso de los gobiernos locales y fortalecer la autonomía territorial en la generación de rentas propias, de tal manera que pudieran obtener un ahorro corriente para financiar la inversión social. Sin embargo, luego de haber emitido esas leyes, por el contrario, se observa, un deterioro en las finanzas públicas de los municipios, debido principalmente al mayor dinamismo de los gastos con respecto al de los ingresos corrientes y al excesivo endeudamiento público. Según el artículo treinta del acuerdo 041 del 21 de diciembre de 2006 (Estatuto de Rentas Distrital, 2006), Cartagena D.T. y C. goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la constitución y la ley.

En el caso que nos ocupa e interesa, en Cartagena a partir del año 2000 se comienza a evidenciar que la situación fiscal y financiera del distrito decrece. Según el Acuerdo 016 de 2013 (Plan de Desarrollo Distrital, 2013) una de sus rentas más importantes, el Impuesto Predial Unificado, no es recaudado con eficiencia, por diferentes motivos expuestos en él.

En síntesis, este trabajo evalúa y analiza los efectos provocados por la ausencia de regulación de gradualidad que se presenta al realizar las Actualizaciones Catastrales, y a su vez medir el impacto financiero en los contribuyentes. Dicha ausencia de gradualidad perjudica directamente el comportamiento del Impuesto Predial Unificado y a su vez vulnera los principios tributarios de equidad y capacidad contributiva.

DESARROLLO DEL TEMA

IDENTIFICACIÓN DEL TEMA

El Impuesto Predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, se encuentra dentro de los tres impuestos con mayor participación en los ingresos corrientes locales, seguido del Impuesto de Industria y Comercio avisos y Tableros (ICAT) y la Sobretasa a la Gasolina. Según la ley 44 de 1990, este impuesto grava el patrimonio de las personas según el valor de las propiedades inmuebles que posean basado en el avalúo catastral, es decir, es un impuesto de carácter cédular.

En la última década, el análisis del Impuesto Predial Unificado ha sido uno de los temas de investigación más importantes dentro del estudio de las finanzas públicas locales, sobre todo por el impacto en los diferentes agentes económicos que coexisten dentro de un distrito. Cabe anotar que la literatura económica con respecto a los aspectos específicos de este impuesto es escasa, ya que su comportamiento, forma de recaudo, tarifas, exclusiones, exoneraciones y estímulos y destinaciones de los predios, difieren de un distrito a otro.

El Impuesto Predial y el de Industria y Comercio, conjuntamente con las transferencias nacionales, constituyen el soporte financiero de los municipios en Colombia, debido a la importancia que tienen estos tributos, es vital analizar su comportamiento, medir su potencial y determinar cuáles son las causas externas e inherentes que afectan su comportamiento, en especial los aspectos que pueden llegar a perjudicar los aspectos del Impuesto Predial.

La ley 14 de 1983, el decreto 3496 de 1986, el decreto 1336 de 1986 y la ley 44 de 1990, se erigen como la fundamentación legal del Impuesto Predial y demás Impuestos Municipales. La responsabilidad de hacer las Actualizaciones Catastrales le corresponde al Instituto Geográfico Nacional Agustín Codazzi (IGAC) y debe realizarse, por ley, cada cinco (05) años.

El avalúo catastral es la base gravable del Impuesto Predial Unificado, es decir, es el valor

económico que el IGAC le asigna a un predio, teniendo en cuenta diversos factores resultantes al aplicar técnicas y procedimientos; dicho valor se convierte en la base sobre la cual se liquida el impuesto, luego se le aplica la tarifa correspondiente de acuerdo al municipio donde se encuentre ubicado el predio, para el caso de Cartagena las tarifas de este impuesto se encuentran plasmadas en el artículo 68 del Estatuto de Rentas Distrital.

RESEÑA HISTÓRICA Y MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL

Las normas iniciales sobre tributos que gravaron la propiedad inmueble en Colombia se dieron durante los primeros años del siglo pasado, el Impuesto Predial tuvo su génesis con la expedición de la ley 1 de 1913, conocida como el código de régimen político y municipal; con la Ley 34 de 1920, se determinaron las tarifas a cobrar por concepto de éste impuesto, que en ese entonces no podía exceder el dos por mil del monto del avalúo catastral.

En el año de 1930, hacienda pública delega a la misión Kemmerer la función de modernizar y racionalizar la tributación y se desarrollaron trabajos dirigidos a la nacionalización del catastro, la misión recomendó, esencialmente la elaboración de planos prediales para dar a conocer la situación, extensión, área y otros detalles topográficos de los predios.

A partir de la década de los cuarenta y con el objeto de subvencionar a la policía rural, sufre su primer cambio tarifario, quedando en cuatro por mil. Años más tarde, en 1957 por medio del decreto 290 se crea al Instituto Geográfico Nacional Agustín Codazzi (IGAC), entidad actualmente encargada de la formación, conservación y actualización de los catastros en Colombia.

En el año de 1981 se realiza la misión de finanzas gubernamentales y se evidenciaron numerosas deficiencias en la administración y recaudo del Impuesto Predial y se concluyó que, Colombia era uno de los países latinoamericanos con más baja tributación a la propiedad inmueble. Con el objeto de mejorar la frágil estructura de recaudación con la que contaban los municipios

en ese momento, se expidió la ley 14 de 1983, conocida como la “nueva era en los fiscos regionales”, junto con el decreto reglamentario 3496 del mismo año, que reproduciendo las palabras de Sierra (2011) “dan al catastro colombiano dinamismo y actualidad al introducir innovaciones como la creación de un nuevo procedimiento catastral denominado actualización de la formación, para corregir en forma masiva disparidades de los elementos físico, jurídico y económico” (p.103). La ley 14 de 1983 incluyó importantes modificaciones para el manejo de los Impuestos Territoriales y por primera vez desde los años cuarenta se modifican las tarifas del Impuesto Predial, facultando a los concejos municipales para hacerlo en un rango entre el cuatro (04) y doce (12) por mil.

En el año de 1990 con la aparición de la ley 44 de ese mismo año, se introduce tal vez el cambio más significativo que ha tenido el Impuesto Predial, ya que mediante la fusión del Impuesto a los Parques y Arborización, el Impuesto a la Estratificación Económica, la Sobretasa de Levantamiento Catastral y el Impuesto Predial, se establece el Impuesto Predial Unificado, como hoy lo conocemos, cuya administración, recaudo y cobro corresponde a los municipios y se aclara de manera tacita que a excepción del Impuesto Predial Unificado, los municipios no podrán establecer más tributos cuya base sea el avalúo catastral.

El Impuesto Predial es uno de los impuestos más antiguos con los que cuenta Colombia y se ha convertido en un elemento indispensable para las finanzas de los municipios, se puede afirmar que es el único impuesto que tiene un rango constitucional, el artículo 317 superior, reserva la potestad tributaria sobre la propiedad inmueble solo a los municipios.

SITUACIÓN ACTUAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN CARTAGENA

Al examinar detenidamente las finanzas de Cartagena, podemos observar que el distrito año tras año ha mostrado mejoría y avances en el recaudo del Impuesto Predial Unificado, desde el año 2007 al año 2013, la tasa de incremento en la recaudación fue del 85%, lo cual, no necesaria-

mente significa que se esté recaudando lo que se debe, sino, que aún se tiene un enorme potencial de recaudo que no se está aprovechando en su totalidad, lo cual se ve reflejado directamente en una cartera morosa que asciende a miles de millones de pesos y cuyo índice de recuperación es casi nulo. Estudios realizados por el Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO, 2013) muestran que en cinco años el recaudo del Impuesto Predial Unificado paso de 76.610 millones de pesos a 165.539 millones de pesos.

En este orden de ideas, en Cartagena existe una crítica situación derivada de la baja recaudación del Impuesto Predial Unificado, siempre y cuando se analice la tasa efectiva de recaudo y no su tasa nominal, razón por la cual urge la necesidad de fortalecer los ingresos tributarios del distrito. Según el acuerdo 016 de 2013 (Plan de desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, Ahora Si Cartagena, 2013-2015), en su plan financiero se plantea que existe un alto porcentaje de predios que no paga el Impuesto Predial, que no existe una política definida para mantener actualizada la base gravable del Impuesto Predial y que la cartera morosa es significativa y ascendente.

Es de suma importancia anotar los problemas que se presentan en el proceso de general de gestión (facturación, recaudo y cobro) del Impuesto Predial Unificado en todos los municipios del país en general. Iregui, Melo y Ramos (2003) manifiestan que, en cuanto a los problemas de administración y gestión es necesario señalar el desconocimiento de las normas en varios municipios, los problemas de sistematización, que no solo incluyen la falta de equipos sino de software adecuado para el manejo de la información tributaria, y las deficiencias en los procesos de facturación y cobro. Adicionalmente, se presentan problemas con el sistema de correos que no permiten que los recibos del Impuesto Predial lleguen a todos los predios, sobre todo en las áreas rurales. Por último, la capacitación y el número de funcionarios dedicados a la administración tributaria de los distintos municipios pueden no ser los más adecuados, los cuales podrían estar acompañados de asesorías tributarias externas que no responden a los verdaderos requerimientos de las autoridades locales. (p. 288)

Sobre las bases de las ideas expuestas, he aquí la importancia de realizar un estudio que este orientado a determinar y evidenciar la ausencia de regulación de gradualidad que debe existir en los procesos de Actualización Catastral realizados cada cinco años, factor determinante en el comportamiento del Impuesto Predial Unificado en el distrito y el resto de municipios del país.

La ausencia de regulación de gradualidad mencionada anteriormente, tiene como consecuencia directa un incremento en el impuesto a pagar, que en ocasiones, no corresponde con la realidad económica de los sectores. Por otra parte se pretende evaluar el impacto económico en el valor comercial real de los predios y el impacto financiero en los contribuyentes.

Dentro de otros aspectos y teniendo en cuenta la situación del Impuesto Predial en Cartagena, este trabajo quiere aportar a la comunidad académica, profesional, empresarial y a la población Cartagenera en general, conocimientos que ayuden a dilucidar el maremágnum que se produce muchas veces por la ausencia de entendimiento en materia de Impuestos Territoriales y a su vez de que los métodos y procedimientos empleados en la Actualización Catastral estén ajustados a las normas, brindando así argumentos que les permitan conciliar sus derechos para con el Estado y su vez sus deberes como ciudadanos.

ANTECEDENTES DE LAS ACTUALIZACIONES CATASTRALES EN CARTAGENA

La formación del catastro y sus actualizaciones está a cargo de la oficina territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el Departamento de Bolívar. En los últimos años se cuenta además de la línea de crédito del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). En el departamento de Bolívar se denomina Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE).

En la ciudad se terminó el proceso de formación catastral de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito en el año 1.994, la cual entró en

vigencia en el año 1995, de acuerdo con los requisitos y procedimientos de la Ley 14 de 1983. El primer proceso de formación catastral se realizó en el año 1988, con vigencia el 1º de enero de 1989. La primera Actualización se realizó en 1994, con entrada en vigencia el 1º de enero de 1995; la segunda Actualización Catastral se realizó en el año 1997 con entrada en vigencia el 1º de enero de 1998; la tercera Actualización Catastral se realizó en el año 2002 con vigencia a partir del 1º de enero del 2003, la cuarta y última Actualización Catastral se realizó en el año 2009 con vigencia a partir del 1º de enero del 2010.

Para octubre de 2013 se realizó una última Actualización Catastral en el departamento de Bolívar adelantada por el IGAC en los municipios: Achí, Arjona, Córdoba, El Peñón, Montecristo, Morales, Regidor, San Juan Nepomuceno, Santa Rosa, Simití y Tiquisio con el fin de generar la información que le permitirá a las administraciones municipales tomar decisiones en temas relacionados con las políticas de desarrollo rural y urbano, así como también, en lo concerniente al ordenamiento territorial. Este proceso de Actualización Catastral se está realizando bajo el programa de Mesa de Tierras liderado por el Gobierno del Presidente de la Republica Juan Manuel Santos Calderón. En el año 2014 se siguió ejecutando el programa en los municipios de Mompox y San Jacinto.

Cabe destacar que, con este último catastro multipropósito se dispondrá de información que permitirá impulsar el desarrollo económico y social, la disponibilidad del suelo para urbanizar, y el reconocimiento de las zonas de riesgo donde puede haber inundaciones, movimientos de tierra y fallas geológicas.

EFFECTOS SOCIALES Y JURÍDICOS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

El resultado de las Actualizaciones Catastrales (efecto jurídico) debe ser punto de partida para determinar acciones que permitan cumplir con lo ordenado por la ley 14 de 1983, en el sentido de que la Actualización Catastral permite eliminar las disparidades en el elemento económico, pero sin generar incrementos tan elevados entre

IMPACTO FINANCIERO EN LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO OCASIONADO POR LA AUSENCIA DE REGULACIÓN DE GRADUALIDAD EN LOS PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN CARTAGENA D.T. Y C.

un periodo y otro, que vulneren los principios constitucionales de equidad, progresividad y capacidad contributiva, los cuales deben cumplirse en materia tributaria.

Desde el punto de vista social las Actualizaciones Catastrales al ser realizadas de manera quinquenal vulneran el principio de capacidad contributiva y la organización presupuestal de los contribuyentes, debido a que el pago del Impuesto Predial se basa en el valor pagado el año anterior y de alguna manera distorsiona la ejecución presupuestal de los mismos al no existir regulación de gradualidad. La ley solamente

permite como mecanismo de defensa para el contribuyente el límite del impuesto consagrado en el artículo 6° ley 44 de 1990.

Muchas veces el efecto jurídico que debe eliminar las disparidades del elemento económico no se cumple, ya que en la mayoría de ocasiones debido a la ausencia de regulación de gradualidad, el resultado de las Actualizaciones Catastrales es contraproducente ya que el impuesto a pagar resulta siendo muy alto para los contribuyentes. En el siguiente cuadro podemos observar dos (02) casos de predios en Cartagena cuyo valor de un periodo a otro aumento más de lo permitido por la ley.

Cuadro 1. Efecto jurídico contraproducente de la Actualización Catastral

Propietario del Predio	Ref. Catastral	Valor fact. 2009	Valor fact. 2010	Variación en pesos	Variación porcentual
Ecopetrol S.A	0110.0577.0019.000	59.132MM	433.782MM	\$374.650MM	634%
Bavaria S.A.	0110.0576.0061.000	24.376MM	52.513MM	\$ 28.137MM	115%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Alcaldía Distrital.

COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DURANTE LOS AÑOS 2009 Y 2010 EN LA ZONA INDUSTRIAL DE MAMONAL (ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL)

Los predios tomados como muestra para la realización de este trabajo fueron los predios ubicados en el sector industrial de Mamonal, sector

de singular importancia en la ciudad y que fue uno de los más afectados. Ahora bien, Teniendo en cuenta los efectos y aspectos mencionados anteriormente sobre lo que se busca con los resultados arrojados por las Actualizaciones Catastrales, en el siguiente cuadro se muestran los efectos que dichas Actualizaciones tienen en el comportamiento del Impuesto Predial, específicamente en el recaudo.

Cuadro 2. Comportamiento en el recaudo de algunos predios con mayor carga impositiva

No.	Propietario del Predio	Referencia Catastral	Año 2009	Año 2010	Variación en Pesos	Variación Porcentual
			Valor pagado	Valor pagado		
1	CISA S.A.	01-10-0576-0015-000	175.688.903	80.148.386	- 95.540.517	-54%
2	ECOPETROL	01-10-0576-0019-000	1.435.511.694	\$ 0	-1.435.511.694	-100%
3	COLCLINKER S.A	01-10-0576-0020-000	202.300.692	\$ 0	- 202.300.692	-100%
4	ELECTRIBOL S.A	01-10-0576-0021-000	77.416.461	\$ 0	- 77.416.461	-100%
5	ZONA FRANCA INDUSTRIAL	01-10-0576-0038-000	722.428.801	347.106.996	-375.321.805	-52%
6	SIDEMUNA INVERSIONES S.A	01-10-0576-0045-000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%
7	REFISAL S.A	01-10-0576-0054-000	32.884.790	45.162.000	12.277.210	37%
8	BAVARIA S.A	01-10-0576-0058-000	19.501.475	44.637.000	25.135.525	129%
9	COMERCIALIZADORA INT.	01-10-0576-0091-000	44.532.615	62.969.223	18.436.608	41%

No.	Propietario del Predio	Referencia Catastral	Año 2009	Año 2010	Variación en Pesos	Variación Porcentual
			Valor pagado	Valor pagado		
10	PETROQUIMICA S.A	01-10-0577-0016-000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%
11	AMOCAR S.A	01-10-0577-0020-000	75.045.397	42.164.850	-32.880.547	-44%
12	ABOCOL S.A	01-10-0577-0022-000	392.668.953	193.158.940	-199.510.013	-51%
13	PROPILCO S.A	01-10-0577-0302-000	54.551.166	110.871.015	56.319.849	103%
14	AGRECO S.A	01-10-0577-0331-000	80.115.822	50.339.205	-29.776.617	-37%
15	SIDERURGICA BOYACA S.A	01-10-0577-0333-000	389.673.372	206.265.732	-183.407.640	-47%
TOTALES			3.702.320.141	1.182.823.347	(2.519.496.794)	-68%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Alcaldía Distrital.

En este tipo de situaciones en las cuales el impuesto a pagar es demasiado alto, algunos contribuyentes se abstienen de pagar. En el anterior cuadro se representa la relación existente entre el nivel de los impuestos y los ingresos fiscales del Distrito, es decir que al aumentar más y más los tipos impositivos se llegara a un punto en el que los ingresos por vía fiscal disminuirán.

Según Arthur Laffer se debe encontrar un punto ideal en el cual se maximicen los ingresos fiscales manteniendo unos impuestos razonables. Sin embargo, la realidad demuestra que la sola política de

aumentar los impuestos, sin contrapartidas, conduce inevitablemente a una menor recaudación.

En este caso en particular se evidencia que se presentó una disminución significativa por valor de \$2.519.496.MM, es decir, el 86% del valor recaudado con respecto al año anterior. Las empresas ECOPETROL S.A., BAVARIA S.A., PETROQUIMICA S.A., SIDERURGICA BOYACA S.A., entre otras, se abstuvieron de pagar ese año, mientras se resolvía el reclamo presentado para la revisión de los avalúos catastrales ante el IGAC y la Alcaldía Distrital.

EFFECTOS FINANCIEROS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL CON VIGENCIA 2010, EN LOS CONTRIBUYENTES DE MAMONAL

Cuadro 3. Comportamiento de la Facturación del impuesto predial en Mamonal

Propietario del predio	Referencia Catastral	Valor Fact. 2009	Valor Fact. 2010	Variación en pesos	Variación porcentual
ECOPETROL	0110.0577.0019.000	59.132MM	433.782MM	\$374.650MM	634%
ECOPETROL	0110.0577.0317.000	54.528MM	400.098MM	\$345.570MM	634%
ECOPETROL	0110.0577.0025.000	735.189MM	1.633.541MM	\$898.352MM	122%
PETROQUIMICA S.A.	0110.0577.0016.000	132.315MM	24.948MM	\$ 11.712MM	88%
BAVARIA S.A.	0110.0576.0061.000	24.376MM	52.513MM	\$ 28.137MM	115%
ABOCOL S.A.	0110.0577.0054.000	83.517MM	157.428MM	\$ 73.910MM	88%
SIDERÚRGICA	0110.0577.0353.000	39.644MM	74.728MM	\$ 5.084MM	88%
BOYACA S.A.	0110.0577.0352.000	133.236MM	251.146MM	\$113.910MM	88%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Alcaldía Distrital.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis y estudio realizado sobre la última Actualización Catastral en el Distrito de Cartagena de Indias D. T. y C., durante el año 2009, con vigencia 2010, tomando como base una muestra significativa en el sector industrial de

Mamonal, que fue uno de los más afectados, dejando constancia que casos similares se presentaron (y se presentan) en otros sectores de la ciudad y los diferentes municipios del país. Su impacto financiero, los efectos y consecuencias acontecidos, nos dejó varias enseñanzas, las cuales deben ser consideradas y tenidas en

cuenta en el futuro por las autoridades competentes, con el fin de lograr realmente los verdaderos objetivos consagrados en la Ley, de tal manera que se obtenga un resultado equilibrado, equitativo, justo y no vaya en detrimento de las buenas relaciones que deben existir entre el Gobierno y los contribuyentes, además evitar la generación de conflictos innecesarios, paros colectivos, acciones populares, reclamos masivos e insatisfacción de la ciudadanía en general y en los diferentes sectores del país y la ciudad, tal como ocurrió con la mencionada Actualización de la Formación Catastral realizada en el Distrito durante el año 2009, presentando unos avalúos catastrales que han sido considerado desfasados de la realidad, si se tienen en cuenta que durante ese año una gran variedad de contribuyentes practicaron avalúos comerciales independientes por peritos inscritos en la Lonja de Propiedad Raíz de Cartagena, obteniendo como resultado un avalúo individual de sus predios significativamente inferior al catastral. Dichos avalúos catastrales excesivamente altos originaron el rechazo total de los propietarios de los predios y gremios como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), La Lonja de propiedad Raíz (Autoridad Inmobiliaria), la prensa y la comunidad en general.

La Actualización Catastral mencionada, suministró una mayor información estadística con relación al número de predios actualizados los cuales ascendieron a 200.162 (urbanos y rurales), facilitando el proceso de planeación e incorporación de estos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que también entro en vigencia en el año 2010, generándose, una mayor cobertura en el proceso de estratificación, además ampliando y complementando la base de datos, la información cualitativa y cuantitativa que debe tenerse sobre los inmuebles.

Se mejoró parcialmente la Actualización del elemento jurídico de los predios de la ciudad, pero aún existen inconsistencias relacionadas con la identificación de los propietarios, de tal forma seria recomendable establecer un procedimiento debidamente coordinado con las entidades que interactúan cuando se vende un bien raíz (La Oficina de Registro de Instrumentos

Públicos, El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Las Notarías y La Secretaria de Hacienda Distrital), con el fin de actualizar oportuna y simultáneamente el nombre del propietario, en especial, si se tiene en cuenta, que el 45% de esta información se encuentra desactualizada, generándose dificultades, para efectos fiscales, civiles y en especial de cobro coactivo. Lo anterior considerando que uno de los objetivos importantes de la Actualización Catastral de acuerdo con la ley 14 de 1983 es la identificación del propietario del inmueble.

Desde el punto de vista económico del contribuyente ubicado en el sector industrial de Mamonal, la Actualización de la Formación Catastral del 2010 tuvo un efecto relacionado con un incremento significativo en el monto del Impuesto Predial Unificado, que impacto en forma monumental las finanzas de las empresas, ya que ante la exagerada variación de la base gravable, el Impuesto Predial alcanzó sumas desproporcionadas, se violaron los principios constitucionales de equidad, progresividad y equidad consagrados en la Constitución Nacional ya que a pesar de pertenecer a la misma zona geo-económica se presentaron incrementos injustificados en los avalúos catastrales que oscilaron entre el 3% y 1.032%, igualmente ocurrió con otros sectores de la ciudad, que presentaron variaciones diferenciales, sin justificación. Muchos contribuyentes se abstuvieron de pagar el Impuesto Predial correspondiente a ese año gravable y procedieron a presentar reclamaciones masivas ante el IGAC, solicitando la revisión de dichos avalúos catastrales y en la mayoría de casos exigiendo la aplicación del beneficio relacionado con el límite el impuesto consagrado en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, viéndose el Alcalde obligado a concederlo en muchos casos. Igualmente, se presentaron innumerables reclamos de la ciudadanía en general hasta el punto que se realizó un paro en el mes de Febrero de 2010 contra la Actualización Catastral de la ciudad.

Lo anterior originó que durante el año 2010 cuando se presentaron los nuevos avalúos catastrales con cifras desfasadas de la realidad, se consideró válido la apreciación de la Lonja de propiedad Raíz de Cartagena y Bolívar al mani-

festar que no se tuvo en cuenta para efectuar la actualización de la Formación Catastral durante el año 2009, con vigencia 2010 y que debió realizarse un estudio más profundo, con mayor rigor técnico sobre el tema de los avalúos, porque al comparar el precio del mercado con los valores empleados para hacer la actualización catastral observamos que estos exceden ampliamente al valor del mercado, siendo este el principal motivo de inconformidad ciudadana, resultando inexplicable que en algunos sectores de la ciudad los incrementos sean hasta del 1.032% como el caso de Mamonal, en el cual dieciséis (16) grandes industrias, consideradas como las mayores aportantes y pertenecientes a la misma denominada zona geoeconómica se den cambios tan bruscos sin justificación.

Con base a los resultados obtenidos, los efectos y consecuencias que se presentaron, sería recomendable analizar la posibilidad de darle participación en la realización de este tipo de trabajos a la Lonja de Propiedad Raíz, el Concejo Distrital, un representante de los gremios, y una interventora idónea e independiente, además para brindar mayor transparencia se recomienda eliminar algunas cláusulas contractuales existentes en el contrato firmado con el IGAC relacionadas con derechos de autor, lo cual imposibilita auditar y cuestionar independientemente, la calidad del trabajo realizado, evaluar su objetividad, y medir el grado de eficiencia, algunos especialistas han considerado la posibilidad de crear en esta ciudad una oficina de catastro propia, como funciona en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín.

Al no utilizar eficientemente el IGAC la herramienta técnica de investigación y análisis del mercado inmobiliario con profundidad conforme a la Ley y a el reglamento, ni tampoco diseñar, preparar, aplicar evaluar las herramientas técnicas de muestreo, tipo de preguntas abiertas o cerradas, entrevistas, registros fotográficos, filmaciones, se concluye que no pudo arrojar dicha actualización datos confiables, ni siquiera resultados aproximados a la realidad socioeconómica de los contribuyentes, con respecto a los elementos físico, económico, jurídico y fiscal. En estas circunstancias no fue posible reflejar realmente el valor económico de los

inmuebles ni la fijación del valor del Impuesto Predial Unificado correspondiente al año 2010 (hasta el día de hoy) el cual por inercia también resulto desfasado.

Recomendaciones

- Es importante que el gobierno considere la posibilidad de introducir algún tipo de ajuste legislativo que establezca ciertos incentivos adecuados para que las autoridades locales y los contribuyentes actúen en función del objetivo de alcanzar el recaudo potencial. En este sentido, debería diseñarse un mecanismo de premios y castigos fiscales, que podría estar vinculado al sistema de transferencias nacionales con la posibilidad de construir un sistema de transferencias vinculado al logro del potencial tributario. Así mismo, sería importante revisar el régimen sancionatorio para la tributación local, el cual debe ser una herramienta adecuada para combatir la evasión, elusión y posibles casos de corrupción.
- Sería recomendable regular a nivel nacional un término de periodicidad menor de 5 años en la realización de los procesos de actualizaciones catastrales, ya que en muchos municipios Colombianos, en especial en Cartagena, la dinámica en la fluctuación de los precios de los inmuebles es demasiado volátil y alcista permanentemente de tal forma que se presentan en estos procesos una ausencia de gradualidad anual, bianual, trianual y cuatrienal inclusive. Presentando esta un efecto acumulativo en los incrementos de los avalúos catastrales de los predios, trayendo como consecuencia un impacto monumental en el valor del Impuesto Predial Unificado y un gran rechazo por parte de los contribuyentes.

El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2014–2018, abre las puertas levemente a la posibilidad planteada en el inciso anterior al expresar lo siguiente en sus artículos:

“Artículo 180. El Periodo máximo de actualización de catastro. Modifíquese el

artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: 71 “Artículo 24. Formación y actualización del catastro.- Las autoridades catastrales actualizarán el catastro de acuerdo con la dinámica inmobiliaria física y económica de los municipios y/o distritos bajo su jurisdicción y demás criterios definidos por el IGAC. Sin perjuicio de lo anterior, el catastro se actualizará en periodos máximos de cinco (5) años. Parágrafo 1. El avalúo catastral de cada predio, determinado por los procesos de formación, actualización y conservación, se expresará en las bases de datos catastrales como un valor total. Parágrafo 2. El avalúo catastral determinado por los procesos de formación o actualización catastral no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) del valor comercial de los predios”.

“Artículo 181. Ajuste anual de los avalúos catastrales. Modifíquese el artículo 8o. de la Ley 44 del 18 de diciembre 1990, el cual quedará así: “Artículo 8. Ajuste anual de los avalúos catastrales. El valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1o. de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación. El reajuste tendrá en cuenta la última información disponible sobre la variación porcentual anual del Índice de Valoración Predial – IVP, de acuerdo con lo certificado por el DANE. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido producto de un proceso de formación o actualización catastral, ni a los predios de los catastros descentralizados que decidan calcular un Índice de Valoración Predial diferencial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. Para el caso de los predios rurales, mientras se desarrolla una metodología para estimar un Índice de Valoración Predial rural, los avalúos

rurales se reajustarán a partir del 1o. de enero teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor determinado por el DANE, para el periodo comprendido entre el 1o de octubre del respectivo año y la misma fecha del año anterior”.

“Artículo 182. Auto avalúo impuesto predial unificado. A partir del año gravable de 2017, las ciudades o distritos con población superior a cien mil habitantes, conforme al censo realizado por el DANE, podrán establecer, para efectos del impuesto predial unificado, bases presuntas mínimas para la liquidación privada del impuesto, de conformidad con los parámetros técnicos sobre precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato. En cada año gravable el contribuyente podrá optar por declarar el avalúo catastral vigente o el autoavalúo incrementado, de acuerdo con las normatividad vigente sobre la materia”.

Como puede apreciarse se regula y modifica el termino para realizar las actualizaciones catastrales en un periodo menor al comentado, limitando el avalúo al 60% del valor comercial de los inmuebles, lo cual implicaría tener en cuenta los criterios o la participación de la Lonja de Propiedad Raíz.

Adicionalmente, se ratifica la realización de los reajustes anuales en dichos avalúos, y se deja la posibilidad de corregirlos por iniciativa del contribuyente mediante el sistema de auto avalúos. Correspondería al Distrito adicionar el acuerdo 041 de Diciembre 21 del 2006 (Estatuto Tributario Distrital, vigente).

Con respecto a lo anterior, a fin de ser más equitativo en la realización de esta labor presentando variaciones anuales más equilibradas en las bases gravables y en Impuesto Predial Unificado de manera que al ser comparado con el correspondiente al año anterior no desconcierte a los contribuyentes con cambios excesivamente bruscos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Distrital de Cartagena. (2006). Acuerdo 041 de 2006, Estatuto de Rentas Distrital. Recuperado de://servicios.cartagena.gov/impuestos/Documentos/041.pdf

Alcaldía Distrital de Cartagena. (2013). Acuerdo 016 de 2013, plan de desarrollo del distrito turístico y cultural de Cartagena, Ahora Si Cartagena. Recuperado de www.cartagena.gov.co.

Iregui, A., Melo, L., Ramos, J., (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. *Ensayos sobre política económica, volumen 46*, página 288.

Centro de estudios del trabajo. (2014). La progresividad en los tributos: Otra fabula más en Cartagena. Recuperado de http://www.moir.org.co/IMG/pdf/ARTICULO_TRIBUTARIO_DE_CARTAGENA_REVISION_FALTA.pdf

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1990). Ley 44 de 1990. Republica de Colombia, Gobierno Nacional. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=283>.

Sierra, G., (2011). Lo bueno, lo malo y lo feo del Impuesto Predial en Colombia. *Económicas CUC, volumen 32*, página 103.

Uribe, R. (2015, Junio, 23). Reforma Tributaria Estructural debe buscar la forma de reemplazar o eliminar impuestos antitécnicos. *Actualicese.com*. Recuperado de <http://actualicese.com/actualidad/2015/06/23/reforma-tributaria-estructural-debe-buscar-la-forma-de-reemplazar-o-eliminar-impuestos-antitecnicos/>