

Integración regional

Colección

23



El camino hacia la armonización tributaria en la Sabana de Bogotá.

Memorias de su primera fase



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
Cra 30 N° 25-90 TORRE B. PISO 1, 5, 8 Y 13
Bogotá D.C.
www.sdp.gov.co



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ
Gustavo Francisco Petro Urrego

SECRETARIO DE PLANEACIÓN DISTRITAL
Gerardo Ignacio Ardila Calderón

SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA
Octavio Fajardo Martínez

DIRECTORA DE INTEGRACIÓN REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL
Carolina Chica Builes

PROFESIONALES DE APOYO DIRECCIÓN DE INTEGRACIÓN REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL
Ana Maria Oliveros Rozo
Paula Guevara

PROFESIONAL DE APOYO SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL
Catalina Bejarano

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS - ONU-HABITAT

COORDINADOR NACIONAL DE PROGRAMAS
Edgar Cataño Sánchez

COORDINADOR OFICIAL DE PROGRAMA
Norberto Martínez León

CONSULTORA URBANISMO Y PLANEACIÓN
Sara Thabit

ASISTENTE DE PROGRAMA
Vanessa García

CONSULTORA
Ana Maria Bustamante

AUTORA
Magda Montaña

JEFE OFICINA ASESORA DE PRENSA Y COMUNICACIONES
Angélica del Pilar Molina Reyes

DISEÑO DIAGRAMACIÓN
Exprecards S.A.S

ISBN 978-958-8964-07-2

Año de elaboración
2015

NOTA

La presente publicación corresponde al producto final de una consultoría contratada bajo el Acuerdo de Cooperación suscrito entre la SDP y ONU – Habitat (2014), la misma hace parte de una serie de reflexiones elaboradas para atender temas de interés vinculados a la Estrategia de Integración Regional. Esta publicación fue construida con la información disponible en el momento de su elaboración, por lo anterior, los temas abordados pueden ser objeto de actualización, monitoreo y complementación.

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no necesariamente reflejan una posición oficial de las entidades participantes, como es el caso del Secretariado de las Naciones Unidas, del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - ONU-HABITAT, o de la Administración Distrital de Bogotá.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte del Secretariado de las Naciones Unidas o de ONU Habitat, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de ninguna manera o por ningún medio sin permiso previo y por escrito del ONU Habitat y de la Secretaría Distrital de Planeación.

Contenido

	PRESENTACIÓN	8
	INTRODUCCIÓN	12
1.	CAPÍTULO I. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS SOBRE LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL ENTORNO METROPOLITANO DE BOGOTÁ	17
1.1.	Bases Conceptuales. La Necesidad de Lograr un Proceso de Fortalecimiento Fiscal Conjunto e Integral en Bogotá y su Entorno Metropolitano, Como Estrategia para la Búsqueda de una Consolidación y Gestión de la Región Metropolitana.....	17
1.2.	Contexto de Crecimiento Económico y Fiscal en los 16 Municipios Piloto de Aplicación de la Primera Fase Denominada Coordinación para el Fortalecimiento Fiscal de Bogotá y su Entorno Metropolitano.	21
1.3.	Análisis Comparativo de Resultados Fiscales, de Esquema Tarifario, de Administración y Control, y de Beneficios Tributarios del Impuesto de Industria y Comercio y del Impuesto Predial Unificado en los 16 Municipios Piloto.....	26
1.3.1.	Generalidades	26
1.3.2.	Análisis de resultados comparativos fiscales del impuesto de Industria y Comercio, de esquemas tarifarios, de administración y beneficios tributarios	27
1.3.2.1.	Esquemas tarifarios.	27
1.3.2.2.	Tratamientos preferenciales (exclusiones, exenciones y descuentos por pronto pago)	31
1.3.3.	Análisis comparativo del esquema tarifario y de beneficios tributarios del impuesto predial en los 16 municipios del estudio piloto.	37
1.3.3.1.	Esquema tarifario.....	37
2.	DESARROLLO DE LOS TALLERES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES	47
2.1.	Objetivo de los Talleres.....	47
2.2.	Municipios Participantes	49
2.3.	Metodología	51
2.4.	Principales Consensos sobre Líneas de Acción.....	59
2.4.1.	Gestión del conocimiento.	59
2.4.2.	Modelo de regulaciones tributarias locales.	62
2.4.3.	Trámites de modificación legal al sistema tributario y fiscal.	63

2.4.4.	Herramientas o procedimientos para el intercambio de información y control conjunto.	64
2.4.5.	Sistema de información catastral.	65
2.5.	Acta de Resultados de las Mesas de Trabajo de Fortalecimiento de las Finanzas Municipales para el Mejoramiento de la Gestión Tributaria y Fiscal entre los Municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C.	67
3.	EVALUACIÓN DE LA FASE ADELANTADA Y PROYECCIÓN DE LA CONTINUIDAD EN EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA DEL ENTORNO METROPOLITANO.....	69
3.1.	Evaluación de la Fase Adelantada	69
3.2.	¿Qué Sigue? ¿Cómo Consolidar el Proceso de Armonización Fiscal y Tributaria del Entorno Metropolitano?	70
3.2.1.	Formalización, desarrollo y ejecución del convenio de armonización fiscal y tributaria de los seis municipios y de todos los que se integren con posterioridad.	70
3.2.2.	Para el frente de trabajo de adhesión de los demás municipios del entorno a la armonización fiscal y tributaria.	72
3.2.3.	La institucionalidad que se requiere para desarrollar esos dos frentes de trabajo ..	74
3.2.4.	Recursos físicos y económicos requeridos.	74
4.	CONCLUSIONES	77
5.	BIBLIOGRAFÍA	79
6.	ANEXO A ACTA DE RESULTADOS DE LAS MESAS DE TRABAJO DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES	81

Gráficas

Gráfica 1. Desigualdades económicas y tributarias per cápita en la región.....	22
Gráfica 2. Distribución de los ingresos tributarios municipales 2011 y su participación promedio en el total de ingresos 2000-2011.	23
Gráfica 3. Composición y distribución promedio del presupuesto público municipal de la región metropolitana de Bogotá 2000-2011.	24
Gráfica 4. Distribución municipal total y por habitante del recaudo del impuesto de Industria y Comercio 2011.	26
Gráfica 5. Distribución municipal total y por habitante del recaudo del impuesto predial 2011.....	27
Gráfica 6. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad industrial.	28
Gráfica 7. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad comercial.....	29
Gráfica 8. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad de servicios.	29
Gráfica 9. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad financiera.	30
Gráfica 10. Tarifas impuesto predial de predios urbanizables no urbanizados.....	39
Gráfica 11. Tarifas impuesto predial de predios residenciales.	40
Gráfica 12. Tarifas impuesto predial de predios industriales.	40
Gráfica 13. Tarifas impuesto predial de predios comerciales, incluidos los financieros.	41
Gráfica 14. Tarifas impuesto predial de inmuebles públicos.	41
Gráfica 15. Tarifas impuesto predial de predios rurales.....	42

Tablas

Tabla 1. Exclusiones impuesto de Industria y Comercio.	31
Tabla 2. Exenciones impuesto de Industria y Comercio.	32
Tabla 3. Beneficios del pago impuesto de Industria y Comercio.	33
Tabla 4. Gestión tributaria.	34
Tabla 5. Exclusiones y exenciones del impuesto predial.	43
Tabla 6. Descuentos por pronto pago del impuesto predial.	45
Tabla 7. Conformación de los grupos según eje temático.	54
Tabla 8. Conclusiones y propuestas de estrategia para hacer frente a las necesidades identificadas. ...	55
Tabla 9. Avances más importantes del Taller 3.	56
Tabla 10. Aspectos puntuales del proceso de armonización acordados en el Taller 4.	58

PRESENTACIÓN

Bogotá reconoce que su desarrollo no se encuentra aislado al de sus vecinos, las dinámicas territoriales, urbanísticas, socioeconómicas han hecho de la Ciudad y la región un territorio integrado que debe coordinarse para garantizar su sostenibilidad. Es por ello que la administración de la Bogotá Humana ha apostado por incluir en su Plan de Desarrollo proyectos y metas que apuntan a la disminución de las disparidades entre los territorios de la región en términos de calidad de vida.

Para el logro de dicho propósito es común encontrar medidas que giran en torno a la estructuración de mecanismos de intervención en aspectos ambientales, alimentarios, logísticos y de movilidad, por citar algunos. No obstante, la Administración Distrital incorporó un nuevo elemento de gestión territorial en su estrategia de articulación regional como lo es la armonización tributaria con los municipios de su entorno metropolitano. Se trata de un enfoque alternativo por cuanto la gestión fiscal tiende a asociarse con la capacidad institucional de las entidades territoriales de manera individual y muy poco se visibiliza su rol en la determinación de dinámicas sociales y económicas de orden metropolitano y de generación de ingresos territoriales que definen las posibilidades de inversión pública. Una revisión de dichos temas fue elaborada en los libros 14 y 17 de esta Colección.

El interés por avanzar hacia la consolidación de relaciones fiscales complementarias de orden metropolitano, orientó el diseño de una estrategia de armonización tributaria en cabeza de las secretarías distritales de Hacienda y de Planeación, en cuya primera fase contó con el apoyo de ONU Habitat para iniciar un proceso de acercamiento imparcial con los municipios circunvecinos permitiendo generar acuerdos alrededor de la gestión tributaria y de la mejora de las finanzas municipales.

El presente documento contiene la memoria de esta primera etapa de aprestamiento con los municipios de Bogotá, Bojacá, Sibaté, Mosquera, Facatativá y Soacha, así como una serie de propuestas de avance para darle continuidad al proceso, abriendo las posibilidades a una mejor gestión financiera territorial con alcance metropolitano y posibilitando que en un futuro nuevos territorios quieran hacer parte de esta iniciativa.

Secretaría Distrital de Planeación

EL CAMINO HACIA LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN LA SABANA DE BOGOTÁ.
MEMORIAS DE SU PRIMERA FASE

El camino hacia la
armonización tributaria
en la Sabana de
Bogotá.

**Memorias de su
primera fase**

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo presentar la memoria sobre el proceso realizado con los funcionarios encargados de la hacienda local de seis municipios del entorno metropolitano, a partir del cual se pretende acordar las líneas estratégicas y los compromisos de coordinación y colaboración para avanzar en el desarrollo de estrategias de armonización fiscal y tributaria en el entorno metropolitano. Este encuentro partió del proceso liderado por las Secretarías Distritales de Planeación (SDP) y Hacienda (SDH), específicamente la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional y la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales. Contó con la dirección técnica de un experto en temas tributarios territoriales y metropolitanos, y surgió de la convocatoria de ONU-Hábitat.

Así, por medio del presente documento se busca que el conocimiento adquirido en el ejercicio realizado se constituya un patrón de referencia para continuar con el proceso y así hacerlo extensivo al mayor número de municipios posible del entorno metropolitano. De este modo, se espera que este tipo de informes se conviertan en ejercicios permanentes en la ejecución de los acuerdos logrados y que sean interiorizados por las administraciones locales de los territorios en los que se trabajó, para así lograr un verdadero ejercicio metropolitano de armonización tributaria y fiscal a mediano y largo plazo.

La iniciativa de este proceso surgió en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016 (Acuerdo 489 de 2012) de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Este plan contempla varias estrategias, entre ellas, la de “armonización tributaria”, trazada con el propósito de avanzar en el proceso de integración regional y promover el desarrollo humano sostenible, económico y social en la región Bogotá-Cundinamarca y en otros territorios vecinos.

Esta intención del Distrito Capital, como núcleo de autonomía en el entorno metropolitano, evidencia que la armonización tributaria se percibe como una necesidad imperiosa, en la medida en que se constituye en un instrumento para evitar que la disparidad entre los sistemas tributarios sea de tal magnitud, que provoque distorsiones permanentes que causen lesiones no solo al municipio, porque pierde su ingreso propio, sino también al entorno metropolitano.

En el informe de balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital a 31 de diciembre de 2014, rendido por la Secretaría Distrital de Hacienda, con respecto al estado de ejecución del programa *“Bogotá territorio en la región”* y específicamente en relación con la meta de poner en operación una estrategia de armonización tributaria con municipios del área de influencia del Distrito, se menciona:

1.5. Programa *“Bogotá, territorio en la Región”*

1.5.1. Proyecto prioritario: Coordinación del Desarrollo Regional

Meta Plan de Desarrollo: Poner en operación una estrategia de armonización tributaria con municipios del área de influencia del Distrito.

LOGRO 1: Mecanismo de intermediación que facilite la interacción entre Bogotá y los municipios aledaños para definir acuerdos en materia tributaria.

La Secretaría Distrital de Hacienda se ha comprometido al cumplimiento de la Meta Plan de Desarrollo *“Poner en operación una estrategia de armonización tributaria con municipios del área de influencia del Distrito”* para lo cual fueron establecidas dos fases:

La primera de ellas, cuyo alcance hace referencia a la ejecución de los estudios requeridos, se adelantó durante las vigencias 2013 y 2014 y la segunda, de puesta en operación de la estrategia, se ejecutará en la vigencia del 2015.

Los logros más significativos han sido la revisión de la minuta de la propuesta del convenio marco de cooperación para la gestión tributaria entre Bogotá y municipios de Cundinamarca y la identificación de la necesidad de vincular a un tercero que contribuya a la dinamización y acompañamiento de la estrategia de armonización para mejorar el acercamiento entre Bogotá y los demás municipios.

Para este efecto, la Secretaría Distrital de Planeación, al visualizar las dificultades en los acuerdos entre la ciudad y los municipios aledaños, definió en el cronograma de trabajo una fase de *“Acompañamiento técnico en la implementación de la estrategia de integración regional del Distrito Capital”* al Acuerdo de Cooperación *“Programa de integración Urbano Regional y Metropolitano en Colombia”*²

La participación de ONU-Hábitat contribuirá a la facilitación técnica de la Estrategia de Armonización Tributaria, tal como consta en la “Nota conceptual: programa de integración Urbano Regional y metropolitano de Colombia, 4. Resultados Esperados, EA3. La estrategia de armonización tributaria de los municipios del área de influencia del Distrito Capital facilitada técnicamente”.

Esta intermediación debe garantizar que en el 2015 se establezca una propuesta de armonización sustantiva y procedimental de estatutos tributarios y se genere una propuesta unificada para Bogotá y los municipios aledaños”. [Se resalta; al respecto ver el Informe de Gestión y Resultados 2014 de la Secretaría Distrital de Hacienda]

La intención de realizar un seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo, significa que para el Distrito es claro que el avance fiscal de su territorio no se concibe sin lograr el equilibrio de los municipios del entorno metropolitano. Aunque se ha avanzado en la estructuración técnica del proceso, no se había generado un acercamiento con los entes territoriales para construir de manera consensuada las estrategias comunes, en busca de lograr una armonización tributaria y hacer evidente el trabajo en la estructuración de las estrategias y en el desarrollo de las mismas.

En razón de esta estrategia y del avance en la misma, se identificó la necesidad de contar con un canal de comunicación técnico e imparcial, que generara confianza y seguridad a los municipios para la conformación de los acuerdos y compromisos. Por ello, el Distrito, apoyándose en la capacidad institucional de ONU-Hábitat, planteó la necesidad de convocar a las administraciones municipales del entorno metropolitano, con el fin de sensibilizarlos en la necesidad de construir de manera conjunta acuerdos de coordinación y colaboración que lleven a la armonización tributaria y fiscal entendida como un instrumento de equidad territorial.

Este ejercicio fue liderado por un experto en temas tributarios territoriales, el cual tuvo como estructura de soporte, además de los estudios ya realizados por la SDP y la Secretaría de Hacienda, un estudio piloto en el que se analizó la estructura tributaria de cada uno de los 16 municipios convocados¹.

¹ En términos de armonización tributaria fueron identificados como municipios del área de influencia del Distrito Capital: Facatativá, La Calera, Tabio, Tenjo, Sopó, Gachancipá, Bojacá, Madrid, Cajicá, Sibaté, Cota, Tocancipá, Chía, Funza, Mosquera y Soacha.

El objetivo era presentar a los municipios los debidos soportes técnicos, sensibilizarlos acerca de la necesidad de la armonización fiscal y tributaria, y acercarlos para discutir los modelos de gestión tributaria que están usando de manera autónoma y dispersa, y las condiciones institucionales que se generan con la aplicación del régimen procedimental de control de obligaciones. De este modo, se lograron identificar coincidencias y divergencias. En ese mismo contexto comparativo se presentaron las experiencias internacionales de colaboración fiscal metropolitana en países como Canadá y Estados Unidos², y a partir de ello, se inició el proceso de encuentro y determinación de acuerdos entre los municipios convocados.

Con la experiencia internacional comparada y el análisis de diagnóstico, se obtuvo un reconocimiento de las fortalezas y debilidades de los sistemas tributarios locales con los técnicos responsables de la hacienda pública de los 16 municipios analizados. A partir de ello, se acordaron cinco líneas de trabajo y se realizaron ejercicios pilotos de coordinación y colaboración fiscal. Finalmente, se suscribió un documento que fue sometido a la consideración, análisis y discusión de los municipios involucrados. Dicho documento corresponde a una primera formalización de los acuerdos, y constituye un insumo importante, no solo para la puesta en marcha de lo allí consignado, sino como prueba del avance en la tarea de armonización que a la postre será la carta de presentación para trabajar en la vinculación de más municipios que hacen parte del entorno metropolitano capitalino.

Bajo estos presupuestos, este documento contiene un capítulo inicial sobre la base de diagnóstico de las disparidades económicas y de desarrollo fiscal y tributario de los municipios del entorno metropolitano de Bogotá; un segundo en el que se recopila la experiencia de los talleres, los objetivos, la metodología, los resultados; y un tercero en el que se presenta la evaluación y las propuestas de avance en el proceso de armonización tributaria y fiscal de los territorios.

.....
² Rafael Hortúa. Experto internacional invitado por ONU-Habitat.

EL CAMINO HACIA LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN LA SABANA DE BOGOTÁ.
MEMORIAS DE SU PRIMERA FASE

1. CAPÍTULO I. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS SOBRE LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL ENTORNO METROPOLITANO DE BOGOTÁ

1.1.

Bases Conceptuales. La Necesidad de Lograr un Proceso de Fortalecimiento Fiscal Conjunto e Integral en Bogotá y su Entorno Metropolitano, Como Estrategia para la Búsqueda de una Consolidación y Gestión de la Región Metropolitana

Bogotá y los municipios que conforman su entorno metropolitano, representan lo que las nuevas tendencias suelen denominar como metropolización del desarrollo³, debido a su tamaño y a sus complejidades, independientemente de no tener conformada una autoridad metropolitana.

Este territorio aporta a la economía nacional aproximadamente el 29% del PIB⁴, lo que lo hace atractivo para la inversión, no solo del país sino del mundo; sin embargo, son justamente estas ventajas comparativas las que le generan una mayor concentración de población y por supuesto demandan niveles superiores e insostenibles de aspectos como trabajo, vivienda social, infraestructura y soporte ambiental.

Bajo estas condiciones macroeconómicas de representación del entorno metropolitano, tanto para la región como para el país es importante identificar el mejor mecanismo para lograr organizar la gestión fiscal de este territorio, de tal manera que se respeten las autonomías locales. Este es un punto relevante en la problemática fiscal que enfrenta Bogotá y su entorno metropolitano. Tal y como lo

³ Así mismo, autores como Eduardo Rojas, Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (2003) se refieren al concepto de metropolización, en el cual incluyen a Bogotá, como un fenómeno enmarcado en el mismo, y señalan que no es solo el proceso de crecimiento de las ciudades, sino un proceso relacionado con las mutaciones del sistema económico internacional (la globalización) y los cambios sociales contemporáneos. De manera que la metropolización tiende a integrar al área de funcionamiento de las grandes aglomeraciones a ciudades medias y pequeñas, pueblos y coronas suburbanas cada vez más lejanas, lo que conduce a la formación de complejas áreas metropolitanas y, dependiendo de la escala del fenómeno, a verdaderas regiones urbanas, como es el caso de la región de Lima-Callao o de Bogotá- Sabana.

⁴ El cálculo se realizó utilizando los datos de peso relativo en el PIB departamental (DANE), las cifras son del 2012 pr.

señala y analiza la Secretaría Distrital de Planeación (2013), puede representar una condición necesaria para la mejora en el financiamiento de las ciudades metrópoli.

La dinámica de la economía, la ocupación del suelo, y en general, el desarrollo de estos territorios, han generado en todas las metrópoli la necesidad de incentivar la creación de relaciones intermunicipales de mayor escala, que permitan integrar la gestión pública para superar los límites geográficos y administrativos, así como enfrentar el desafío que implica la gestión de este territorio de manera equilibrada y sostenible.

En nuestro modelo de organización política, los municipios (incluido el Distrito Capital) son reconocidos como los entes territoriales de mayor representatividad dentro de la escala de organización administrativa del país. Tienen a su cargo la provisión de bienes y servicios públicos, y la forma de cumplir tal tarea depende de la manera en la que se financian. Para ello, desde el punto de vista del ingreso, cuentan con un margen competencial bastante amplio, diseñado desde la Constitución, a través de la cual le fueron conferidas competencias impositivas que se complementan con la potestad para administrar sus propias rentas.

En este contexto, la gestión de los ingresos tributarios de los municipios se convierte en un ejercicio fundamental para determinar la capacidad financiera de los mismos, más aún si estos conforman una unidad geográfica y económica, como es la metrópoli de Bogotá y la Sabana. Así mismo, resulta determinante la manera en que ejercen su autonomía en la gestión de sus rentas y gastos, de acuerdo con su capacidad de gestión, la cual depende a su vez de la estructura organizacional que tengan para desarrollarla.

Por ello, los municipios que deben multiplicar los costos de infraestructura de soporte para control y que no tienen la capacidad fiscal para costear una gestión tributaria mínima, tienen menores retornos de ingresos, lo que les genera graves desequilibrios que no solo afectan al municipio sino también a la metrópoli (entendida como un territorio completo).

A pesar de las afinidades de tipo económico, geográfico y ambiental que pueden presentarse entre dichos territorios, se han generado desigualdades de tipo sustancial y operativo que deben ser superadas con el fin de permitir la implementación de un modelo de coordinación institucional que dé sostenibilidad

financiera a la gestión del territorio metropolitano, brinde un mejor servicio a los ciudadanos y facilite el cumplimiento de sus obligaciones.

Al respecto, es importante reconocer que existen diferencias de tipo sustancial derivadas del ejercicio de autonomías (estructuras tributarias locales) que demandan un mayor esfuerzo para ser armonizadas y no pueden ser superadas apelando a la voluntad de los territorios. No obstante, depende de los municipios que se consoliden procesos de asociación y de integración que les permitan mejorar de manera colectiva sus propias rentas y hacerse más sostenibles, eficientes y eficaces en el ejercicio particular de sus competencias.

Dentro del estudio de la SDP (2014), se advierte que los municipios que conforman el entorno metropolitano evidencian niveles diferenciados de desempeño tributario, lo cual genera la denominada fragmentación tributaria y por consiguiente territorial.

“Más aún si se considera que uno de aquellos municipios toma el papel de ciudad núcleo con el cual el resto de municipios establece relaciones de diversa índole, cuyo tamaño económico, poblacional e inclusive fiscal supera más que proporcionalmente a los demás municipios de la región. Aquella diferencia de tamaños da lugar a que al interior de la región, se presenten capacidades tributarias desiguales.

Aquellas asimetrías en las fuentes de ingresos fiscales usualmente requieren de recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento, pues en un contexto metropolitano el nivel de ingresos municipales no necesariamente corresponde con la necesidad de gastos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos de su jurisdicción.” (SDP, 2013, p.318,319)

Por ello, es necesario que además de las anteriores razones que justifican la necesidad de integración, coordinación y armonización fiscal, se realice un análisis de posibles resultados con respecto a las fuentes integrales y coordinadas de financiación y de gestión que pueden estar presentes en una región metropolitana. Entre las fuentes adicionales de financiación que se podrían gestionar con un enfoque metropolitano, que indispensablemente necesitan sinergias de integración, son: (a) las transferencias desde el gobierno central y el endeudamiento; (b) la generación de recursos propios correspondientes al impuesto de renta y el departamental sobre vehículos; (c) la mayor gestión en los impuestos locales a la propiedad inmobiliaria

y la producción económica comercial, industrial y de servicios generados en la jurisdicción metropolitana; y, por último, de manera especial surge, (d) la idea de emplear un fondo de atención de necesidades de ingresos y gastos que corrija externalidades y garantice suficiencia de recursos para satisfacer las necesidades metropolitanas (SDP, 2014).

Con respecto al fondo de compensación metropolitana, en la experiencia comparada se encuentra un mecanismo de asignación de perecuatorios que sirve de equilibrio de asimetrías en los niveles tributarios y de asignación de ingresos y gastos de carácter metropolitano. Así, se trata de equiparar los niveles de participación fiscal metropolitana de los municipios que hacen parte del órgano metropolitano, conforme la capacidad individual municipal (SDP, 2014).

Como evidencia de las experiencias de coordinación fiscal metropolitana, Rafael Hortúa, experto invitado por ONU-Hábitat, en el primer taller celebrado en el mes de mayo, al presentar la experiencia del caso de Montreal - Canadá y Estados Unidos, señaló que un sistema de compensaciones, implementado a través de un fondo de compensaciones intermunicipales, recursos del orden central y a un muy fuerte y equitativo impuesto a la propiedad inmobiliaria, financia las infraestructuras y soportes de carácter metropolitano, y permite la equidad y el equilibrio de los territorios.

Esta perspectiva, planteada por el estudio de la SDP (2014) se convierte en una meta de largo plazo, la cual es importante señalar en este diagnóstico, con el fin de poder ofrecer a los participantes el soporte conceptual de la necesidad de avanzar en los procesos de integración y coordinación en lo fiscal. Así mismo, de esta manera se podrá justificar la necesidad de fortalecer los instrumentos locales de tributación por excelencia en cada uno de los territorios que conforman el entorno metropolitano, como son el impuesto Predial y el Impuesto de Industria y Comercio, generadores de ingresos propios, a través de una estrategia de acuerdos de coordinación y colaboración fiscal entre los municipios.

En ese contexto, no se debe perder de vista que cada uno de los municipios que integran la metrópoli, a pesar de las marcadas diferencias, representa un papel de gran importancia en el ámbito metropolitano, ya que estos comparten, además de fronteras, la realización de actividades económicas, lo que deja ver la debilidad fiscal de la región para enfrentar los retos del crecimiento económico metropolitano.

A partir de ello, se evidencia la necesidad de explorar distintas posibilidades de armonización tributaria, con el fin de reducir las brechas entre los municipios de la región y aprovechar las fortalezas que algunos de estos poseen y que son de interés para el mejoramiento de las finanzas locales.

1.2.

Contexto de Crecimiento Económico y Fiscal en los 16 Municipios Piloto de Aplicación de la Primera Fase Denominada Coordinación para el Fortalecimiento Fiscal de Bogotá y su Entorno Metropolitano.

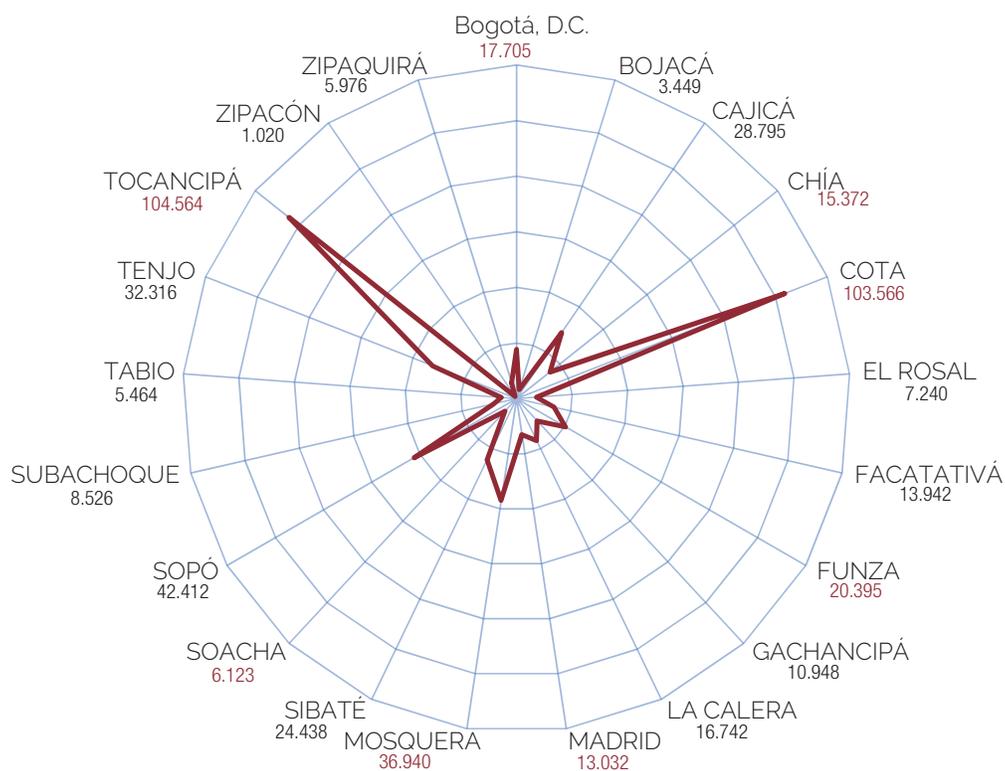
La idea de este proceso inicial fue poder demostrar, a través del reconocimiento propio de los municipios, cómo la coordinación con vecinos estratégicos puede generar efectos positivos en su gestión fiscal. De esta manera se buscó ganar legitimidad y credibilidad en la práctica de buscar mecanismos asociativos, y reducir la intimidación que ejerce la autonomía de cada uno de sus territorios, sin fomentar la reducción del fortalecimiento de sus propias gestiones. En primera instancia, se acogió la recomendación del consultor Oscar Alonso (SDP, 2013), de trabajar en un proyecto piloto con 16 municipios en el que se empezara a implementar esta primera etapa del proceso de construcción de acuerdos, en líneas estratégicas de coordinación y colaboración para la armonización fiscal.

Una forma de medir la correspondencia de los municipios del área metropolitana en términos de gestión, es analizar el PIB per cápita de cada uno y con respecto a los demás. Este ejercicio lo realizó la Secretaría Distrital de Planeación en el marco de la meta del Plan de Desarrollo “Formular una propuesta de ordenamiento territorial Regional”. Al respecto, en la Gráfica 1 se observan las desigualdades económicas y tributarias per cápita por región, sobre la cual esta entidad comenta:

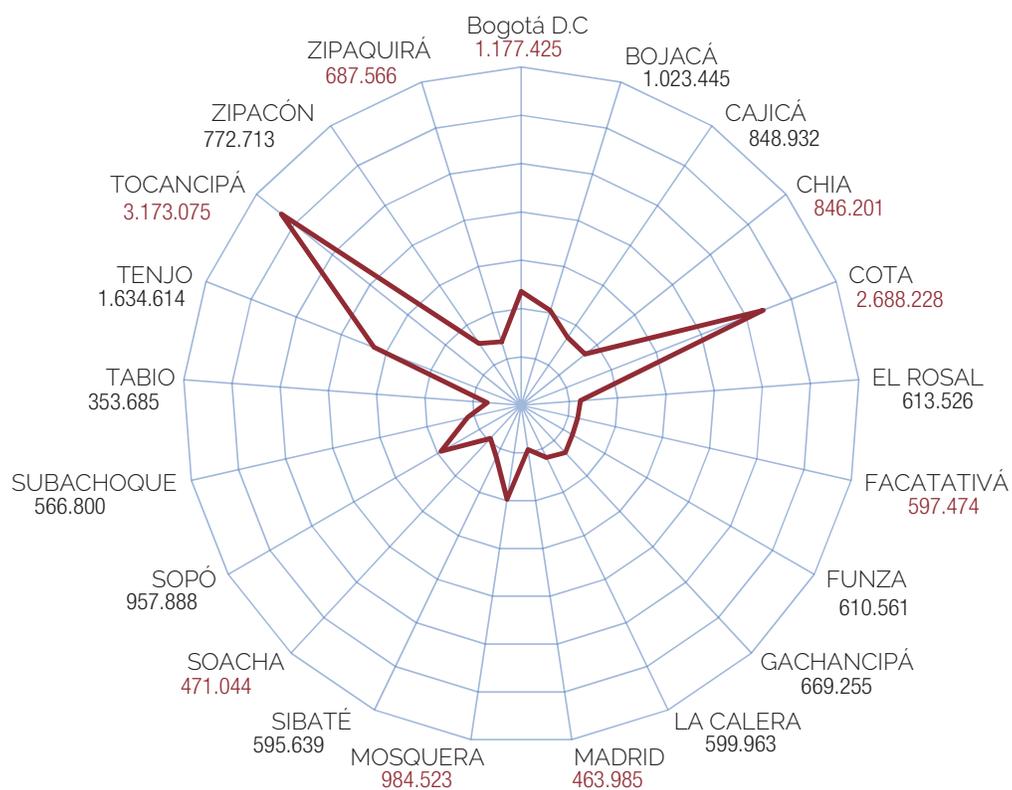
“Además, de la misma gráfica se puede observar que el PIB estimado y el Ingreso Total Fiscal por habitante tienden a coincidir en dos de los municipios que presentan comparativamente niveles de producción económica mayor que el resto, particularmente los municipios de Cota y Tocancipá. El resto de municipios conserva una distribución per cápita más o menos similar, lo cual indica cierta homogeneidad en sus estructuras económicas y fiscales propias”.
(SDP, 2013, p.277)

Gráfica 1. Desigualdades económicas y tributarias per cápita en la región.

(a) PIB estimado per cápita 2010



(b) Ingreso Totales per cápita 2010



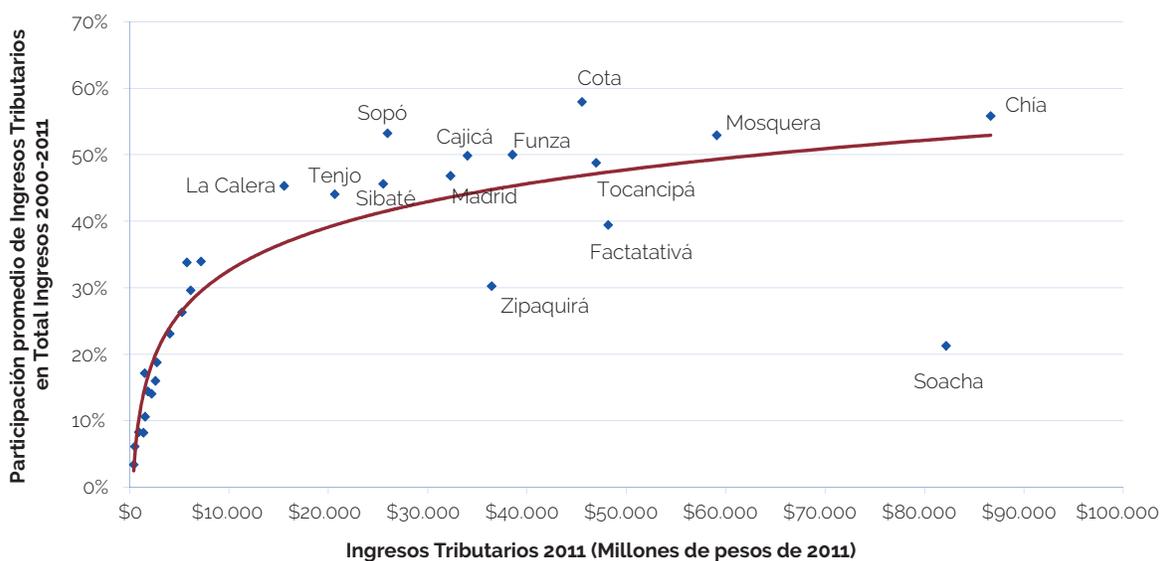
Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2014, p. 277), a partir de finanzas territoriales del DNP y DANE.

Otro aspecto importante identificado en este estudio y que sirve como criterio orientador para el análisis comparativo, tiene que ver con la identificación de la representatividad que tienen los ingresos tributarios en cada uno de los municipios. Esto resulta importante si se tiene en cuenta que este tipo de ingresos permite medir el nivel de autonomía en el gasto y refleja las diferencias económicas que existen entre ellos.

Entonces, dado que los ingresos tributarios son una determinante en materia de satisfacción de necesidades básicas vía gasto público, estos permiten que los municipios tengan un mayor nivel de desarrollo en la medida que pueden contar con mejor infraestructura y promover la inversión privada, con lo que jalonan las economías locales y evitan la dependencia que puede generarse hacia el gobierno central cuando este les transfiere recursos. Recordemos que a mayor eficiencia del recurso propio, mayor es la libertad en el gasto, y aunque esto implica un mayor esfuerzo administrativo para gestionar recursos propios, evita la dispendiosa tarea de esperar el traslado de capitales para hacer frente a necesidades propias que demandan atención inmediata.

En este mismo documento de la SDP (2014), se revisó la distribución de los ingresos tributarios municipales con corte a 2011 y su participación promedio en el total de ingresos, lo cual quedó resumido como se presenta en la Gráfica 2

Gráfica 2. Distribución de los ingresos tributarios municipales 2011 y su participación promedio en el total de ingresos 2000-2011.

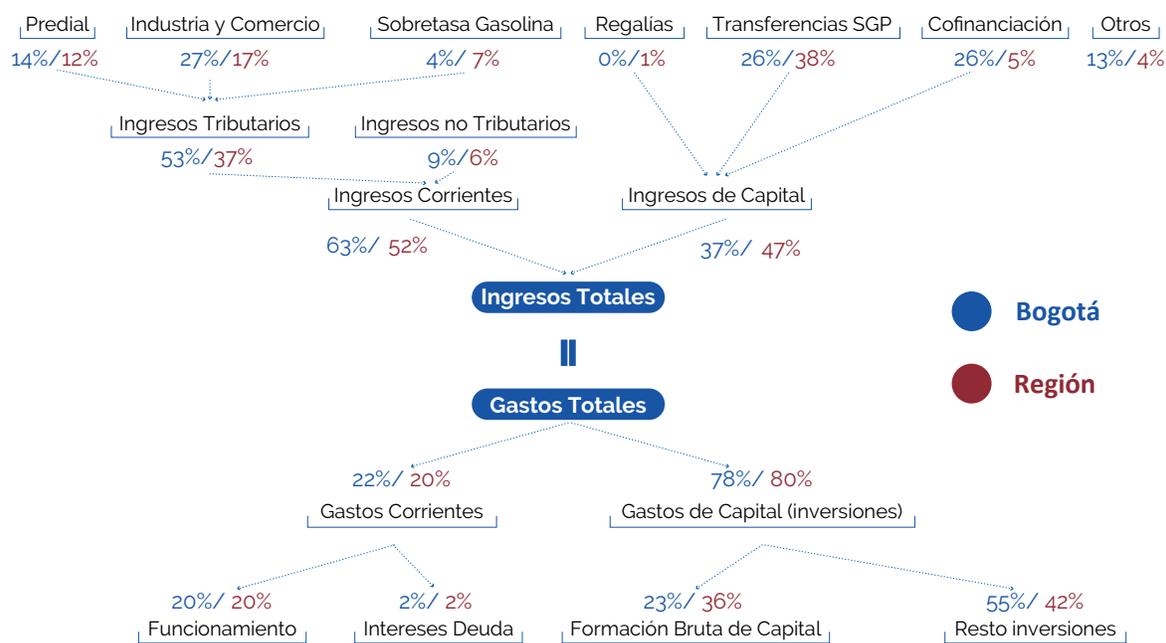


Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2014, p. 280), a partir de finanzas territoriales del DNP.

De la Gráfica 2 se puede concluir sobre los municipios objeto de nuestro análisis que, La Calera, Tenjo, Sibaté, Sopó, Cajicá, Madrid, Funza, Tocancipá, Cota, Mosquera y Chía, se destacan por presentar un mayor recaudo de ingresos tributarios (superior a los 10 mil millones de pesos), así como una mayor participación del total de ingresos tributarios en el total de ingresos recaudados por los municipios en el 2011. Entre ellos se destacan Facatativá y Zipaquirá, con una participación de los ingresos tributarios totales inferior al 40%. Por su parte, Soacha ocupa el último lugar con un porcentaje de participación inferior al 20%.

En esa misma línea, al analizar la composición de los presupuestos locales, dada la autonomía fiscal otorgada por la Constitución del 91, se puede concluir que estos tienen dos ámbitos. Por un lado, el poder impositivo reglado del que gozan los territorios, y por el otro, la independencia en el gasto sobre la composición y distribución de los presupuestos públicos municipales de la región. Al respecto el pluricitado documento presentó la siguiente gráfica (Gráfica 3).

Gráfica 3. Composición y distribución promedio del presupuesto público municipal de la región metropolitana de Bogotá 2000-2011.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2014, p. 280) a partir de finanzas territoriales del DNP.

De lo anterior se abstrae que en materia de ingresos, los más representativos, sobre todo para Bogotá, son los tributarios. Estos alcanzan el 53% y 37% en los municipios del entorno metropolitano. De estos ingresos tributarios el componente más fuerte lo constituye el Impuesto de Industria y Comercio, con una participación del 27% en Bogotá y del 17% en el entorno, porcentajes que están por encima del impuesto predial, el cual llega a un 14% y un 12%, respectivamente. No obstante, en materia de transferencias existe un alto nivel de injerencia en aspectos presupuestales desde el poder central (Nación). Recordemos que estos son ingresos que tienen destinación específica ordenada en la ley y sobre los cuales los municipios beneficiados no tienen ningún poder de decisión. En la gráfica presentada anteriormente, se observa que estas transferencias representan un 26% para Bogotá y un 38% para el entorno metropolitano, lo cual significa que los municipios del entorno dependen más de las transferencias nacionales que el Distrito.

Además de estas diferencias en capacidad fiscal, no deja de preocupar la gran disparidad que existe entre los municipios en materia de capacidad de gestión, desempeño económico y presupuestal, lo que presenta una limitante para enfrentar el desafío de equilibrar la gestión fiscal de la metrópoli. No todos cuentan con la misma capacidad para poder realizar todas las actividades que exige la administración tributaria, no obstante, es importante identificar puntos en común con el fin de hacer una medición general de la condición fiscal de cada municipio.

Así, se podrá establecer un panorama general sobre las principales necesidades, lo cual, acompañado del concepto particular de cada municipio en las mesas de trabajo que se llevaron a cabo, constituyó un importante insumo para la modelación de la propuesta final de armonización. Esta propuesta, más allá de ser una retórica escrita, se espera se trate de la puesta en marcha de compromisos intermunicipales encaminados al mejoramiento de las finanzas locales a través de un ejercicio de gestión coordinada.

1.3.

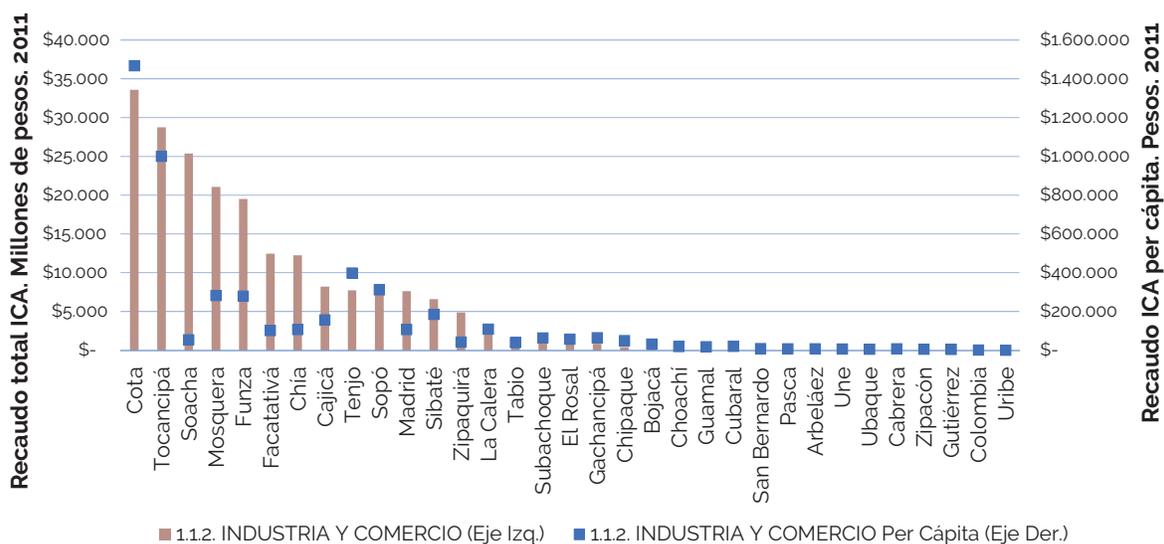
Análisis Comparativo de Resultados Fiscales, de Esquema Tarifario, de Administración y Control, y de Beneficios Tributarios del Impuesto de Industria y Comercio y del Impuesto Predial Unificado en los 16 Municipios Piloto

1.3.1.

Generalidades

El estudio de la SDP (2014) indicó que no resulta relevante el nivel poblacional⁵ para la medición de los resultados del impuesto en los municipios del entorno metropolitano. Este es el caso de Cota y Tocancipá que, aunque tienen una diferencia importante en población con respecto a Soacha, registran una elevada cifra de recaudo. Esto demuestra que el resultado de este tributo depende de la realización de cierto tipo de actividades que no requieren alta concentración poblacional, como es el caso de la actividad industrial, lo que no ocurre cuando el recaudo proviene de actividades de servicios y comerciales (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Distribución municipal total y por habitante del recaudo del impuesto de Industria y Comercio 2011.

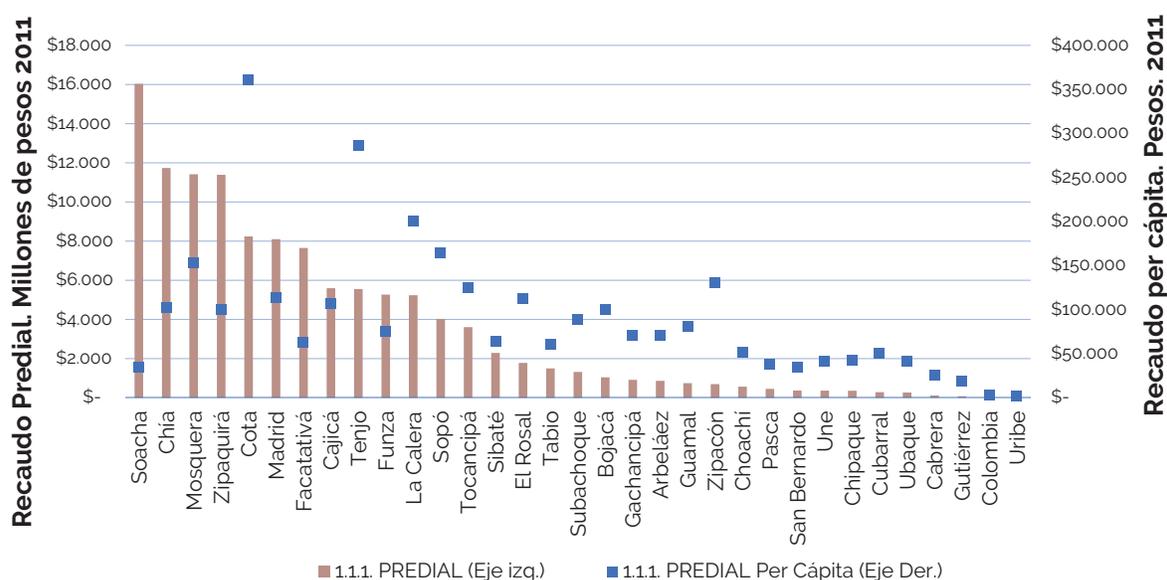


Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2014, p. 283), a partir de finanzas territoriales del DNP.

⁵ Tiene que ver con la cantidad de habitantes del respectivo municipio.

En cuanto al análisis comparativo del impuesto predial, el informe de la SDP concluyó que aunque Soacha cuenta con una excelente cifra de recaudo predial, está siendo seriamente afectado por el constante incremento del índice poblacional, lo que genera una marcada diferencia⁶ en la cifra de predial *per cápita*, con respecto a municipios como Cota, Tenjo, Tabio, La Calera, Sopó, entre otros, en los que el bajo índice poblacional se asocia con un índice *per cápita* elevado (ver Gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución municipal total y por habitante del recaudo del impuesto predial 2011.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2014, p. 282), a partir de finanzas territoriales del DNP.

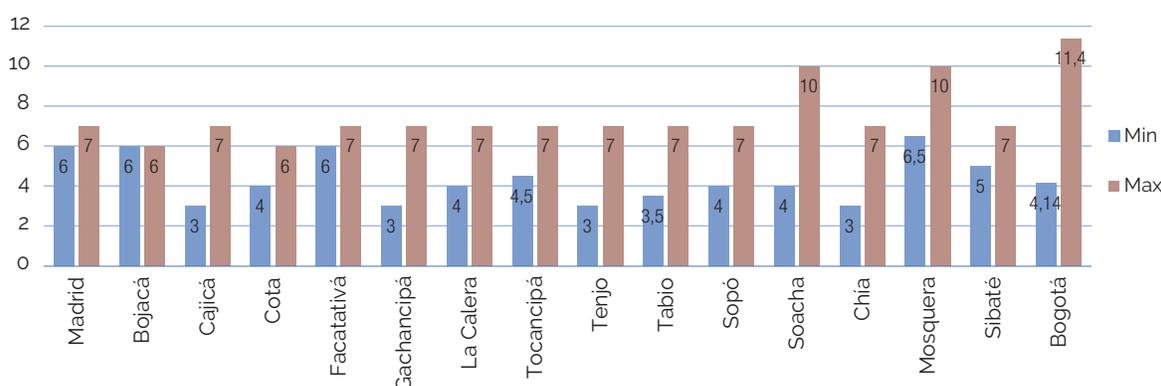
1.3.2. Análisis de resultados comparativos fiscales del impuesto de Industria y Comercio, de esquemas tarifarios, de administración y beneficios tributarios.

1.3.2.1. Esquemas tarifarios.

En la siguiente gráfica (Gráfica 6) se presentan las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio de los 16 municipios (incluido el Distrito de Bogotá).

⁶ Diferencia que se presenta a partir de la relación inversa entre recaudo y número de habitantes.

Gráfica 6. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad industrial.



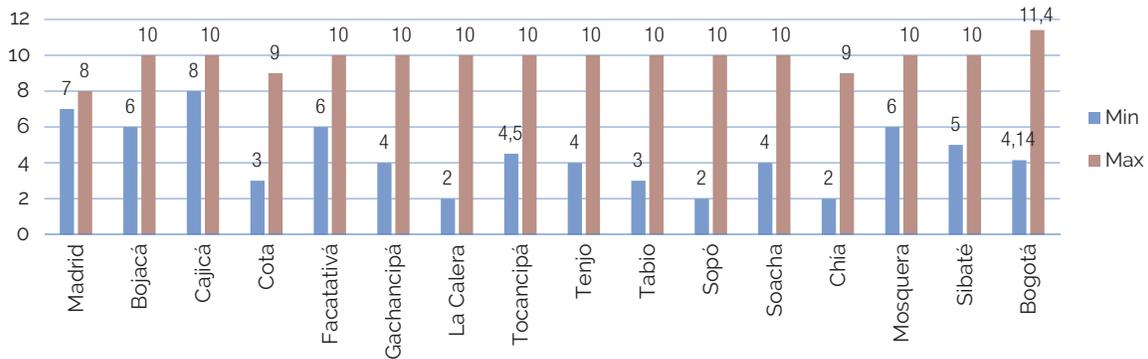
Fuente: propia con información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

Derivado de las discrepancias en el marco legal de los municipios y el Distrito Capital, se presentan muchas diferencias en los rangos tarifarios. En primer lugar, en cuanto a las actividades industriales el rango tarifario autorizado por la Ley 14 de 1983 es del 2 al 7 por mil, mientras que en Bogotá el rango tarifario autorizado por el Decreto Ley 1421 de 1993 puede llegar al 3%. Por ello, se observa que en la gran mayoría de los municipios el rango máximo de tarifa es 0.7%, con excepción de Mosquera y Soacha que tienen una tarifa del 1% por encima de este rango, y Bogotá que llegó a un máximo de tarifa del 1.14%.

Ahora, en cuanto a los mínimos usados, los más altos y casi cercanos al tope máximo, se presentan en Sibaté, Madrid, Bojacá, Mosquera y Facatativá (entre el 0.5% y 0.65%). Por otra parte, los mínimos más bajos se observan en Cajicá, Gachancipá, Tenjo, Tablo y Chía, en donde se manifiesta un interés claro por atraer actividad industrial (ver Gráfica 6).

Con respecto a las tarifas en la actividad comercial, en general el esquema de todos los municipios es disperso. Doce de los 15 llegan al rango máximo de la tarifa legal permitida (1%) y Bogotá registra el 1.14%. Solo tres (Madrid, Bojacá y Cajicá) tienen poca dispersión en sus tarifas, con dos a cuatro puntos entre la máxima y la mínima. Por otra parte, varios de estos municipios usan rangos de tarifa mínima muy pequeños, que van entre el 0.2% y el 0.4% (Sopó, Cota, Tablo, Chía, La Calera y Tenjo; ver Gráfica 7).

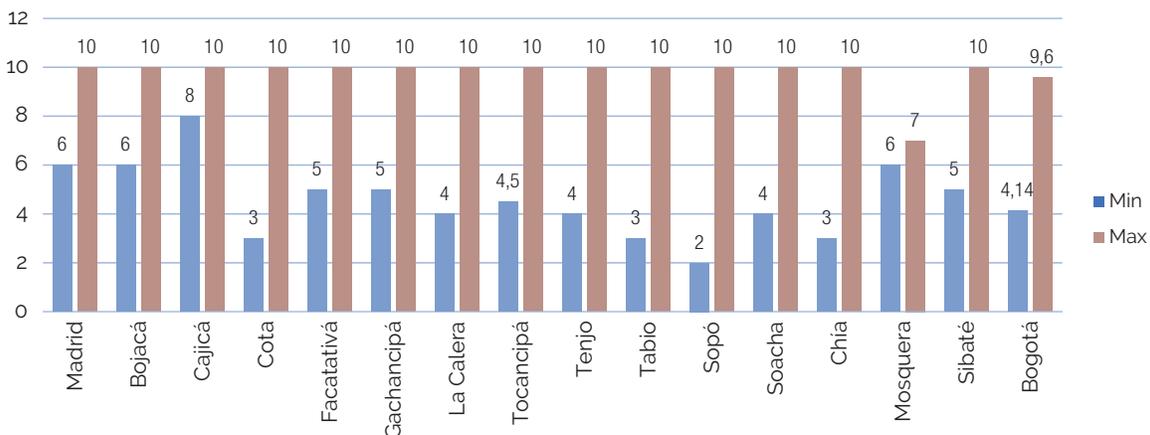
Gráfica 7. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad comercial.



Fuente: elaboración propia con información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

En materia de actividad de servicios sigue habiendo dispersión en los esquemas tarifarios. En general, todos emplean como máximo tarifario el 1%, con excepción de Bogotá, que en esta categoría refleja una tarifa máxima del 0.96%, más baja del máximo permitido en este territorio y en los demás municipios. En cuanto a los rangos mínimos, llaman la atención los municipios de Sopó, Chía, Tabio y Cota, que presentan rangos de 0.2% y 0.3% (ver Gráfica 8).

Gráfica 8. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad de servicios.

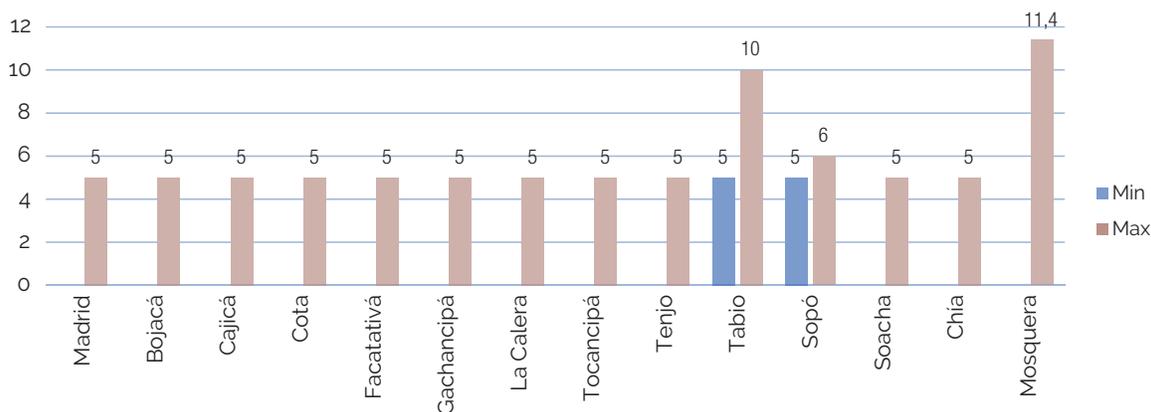


Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

En relación con la actividad financiera, Bogotá encabeza la lista con el 1.14%, ya que goza de un régimen legal especial que le permite imponer tarifa hasta del 3%. En tanto los demás municipios, por el tope máximo del 0.5%, establecen esta tarifa, con excepción de Soacha, que la establece al 1%, y Chía, que la establece

al 0.6%. En este tipo de actividad gravada, se podría proponer la búsqueda de un camino conjunto de cambio legislativo que les permitiera homogenizar su tarifa a la de Bogotá (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Tarifas del impuesto de Industria y Comercio para actividad financiera.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

Del análisis de las disposiciones locales, también se logró establecer que ocho de los municipios analizados tiene adoptada la Sobretasa Bomberil sobre el valor del impuesto de Industria y Comercio liquidado. Tal es el caso de Madrid, Sopó y Tenjo, con tarifa del 3%, Cajicá (5.5%), Cota (1.5%), Facatativá y Mosquera con una tarifa del 2%, y Tabio (0.5%).

Como casos particulares, se observaron el del municipio de Madrid, que tiene una categoría de actividades profesionales. No se aclara si grava a los profesionales independientes o es para empresas que prestan ese tipo de servicios. La Calera tiene adoptada una tarifa que oscila entre 1 y 2 SMDLV para vendedores ambulantes con más de 6 meses de permanencia. Así mismo, Tocancipá grava actividades ocasionales a la tarifa general, según corresponda. Y Sopó tiene adoptada una tarifa del 6XMIL para las actividades que por sus características especiales no puedan ser ubicadas como industriales, comerciales o de servicios.

Es de anotar que este análisis de tarifas nominales del impuesto de Industria y Comercio advierte que los municipios tienen más tendencia a tener tarifas similares que diferentes, con excepción de Cajicá, Gachancipá, Tenjo, Tabio y Chía, donde se expresa un interés claro en atraer actividad industrial.

1.3.2.2. Tratamientos preferenciales (exclusiones, exenciones y descuentos por pronto pago)

En materia de desgravaciones vale la pena aclarar que unas son de tipo exclusivo, es decir, la ley ordena de forma taxativa que no se configure el hecho gravado y por ende deben ser aplicadas en todas las jurisdicciones municipales de manera homogénea. Mientras que otras son exenciones de competencia exclusiva de los entes territoriales, su finalidad es dar una liberación parcial de la carga tributaria, de modo que se incentive la realización de ciertas actividades, se promueva la economía en uno u otro sentido, e incluso se desestime la realización de otras actividades que resultan onerosas o perjudiciales para el colectivo social.

Por otra parte, existen los incentivos por pronto pago, diseñados para estimular el cumplimiento a término de las obligaciones sustanciales y promover el recaudo oportuno de la renta tributaria. En la siguiente tabla se puede leer de forma resumida cómo están diseñados los tratamientos preferenciales (exclusiones, exenciones e incentivos) en cada uno de los municipios (Tablas 1, 2 y 3).

Tabla 1. Exclusiones impuesto de Industria y Comercio.

CATEGORIA	MUNICIPIO
La producción primaria, agrícola, ganadera y avícola.	Bojacá, Cajicá, Cota, Gachacipá, Tocancipá, Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
La producción nacional de artículos destinados a la exportación.	Bojacá, Cajicá, Cota, Gachacipá, Tocancipá, Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
La explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos cuando las regalías para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponda pagar por concepto del ICA.	Bojacá, Cajicá, Cota, Gachacipá, Tocancipá, Tabio, Sopó, Chía y Mosquera.
La educación pública, las actividades de beneficencia, culturales y/o deportivas, las actividades desarrolladas por los sindicatos, por las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, por los partidos políticos y los servicios prestados por los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.	Bojacá, Cajicá, Cota, Tocancipá, Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
La primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya transformación, por elemental que esta sea.	Bojacá, Cajicá, Cota, Tocancipá, Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá
Las de tránsito de los artículos de cualquier género que atraviesen por el territorio del respectivo municipio, encaminados a un lugar diferente.	Bojacá, Cota, Soacha, Chía, Sibaté y Bogotá

CATEGORIA	MUNICIPIO
La persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, en relación con las actividades propias de su objeto social,	Bojacá Chía, Sibaté y Bogotá.
Los proyectos energéticos que presenten las entidades territoriales de las zonas no interconectadas del Sistema Eléctrico Nacional al Fondo Nacional de Regalías.	Soacha, Chía, Sibaté y Bogotá.
Las actividades que hacen parte del monopolio de explotación de juegos de azar administrados por ETESA o la entidad que cumpla sus funciones.	Cota.

Nota: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

Tabla 2. Exenciones impuesto de Industria y Comercio.

CATEGORIA	MUNICIPIO
Nuevas empresas industriales con controles ambientales.	Bojacá, Cajicá, Cota, Gachancipá, Tenjo y Sibaté,
Cooperativas y empresas de que se dediquen a la comercialización de productos agropecuarios, agroindustriales y de servicios.	Tabio
Educación privada que ceda cupos estudiantiles al municipio	Gachancipá
Incentivo al trabajo, empresas que contraten mano de obra de oriundos y/o habitantes del municipio.	Gachancipá, Tocancipá, Tenjo, Sopó, Chía y Mosquera.
Con incremento en el beneficio por contratar discapacitados o madres cabeza de hogar.	Gachancipá, Tocancipá, Tenjo y Mosquera.
Damnificados a consecuencia de actos terroristas o catástrofes naturales ocurridas en el municipio.	Bojacá, Chía y Bogotá.
Víctimas de secuestro y/o desaparición forzosa	Bojacá, Chía y Bogotá.
Contribuyentes que actualmente estén desarrollando actividades empresariales en el municipio y realicen proyectos de ampliación en infraestructura y/o propiedad planta y equipo, que impliquen aumento en la producción o comercialización, con inversiones anuales que superen ciertos % con respecto al valor en libros contables certificados a 31 de diciembre del año anterior.	Cajicá, Tocancipá, Tenjo y Sopó.
Por mantenimiento de parques.	Bogotá
Las comunidades organizadas y asociaciones de usuarios sin ánimo de lucro que presten servicios públicos domiciliarios y servicios de telecomunicaciones de carácter comunitario en el Municipio de Sibaté.	Sibaté

Nota: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada Municipio.

Tabla 3. Beneficios del pago impuesto de Industria y Comercio.

CATEGORIA	MUNICIPIO	PARTICULARIDADES
15% por pago en febrero, 10% por pago en marzo y sin intereses de mora hasta abril.	Gachancipá, Tocancipá y Tenjo.	Bojacá: 10% por pago hasta el 31 de enero.
15% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago en mayo.	Cajicá	
10% por pago en enero 5% por pago en marzo y sin descuento pago en abril.	Cota	
10% por pago en el mes de marzo y 5% por pago en mes de abril.		
	Chía	Descuento del 10% adicional a las empresas que incrementen facturación y que paguen en marzo, y 5% para las que paguen en abril.
Porcentaje por pago de anticipo.	Tenjo	Cajicá: 40% cancelado dentro de los mismos plazos establecidos para el pago del impuesto X.

Nota: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

Frente a las No sujeciones, con excepción de los municipios de Madrid y Tenjo, los sistemas tributarios locales contemplan dicho beneficio de exclusión sobre las actividades de beneficencia, la educación pública, la producción agrícola primaria y la producción de artículos destinados a la exportación.

En materia de exenciones existen grandes coincidencias que permiten identificar el interés de municipios como Bojacá, Cajicá, Cota y Sibaté de llamar a la instalación de nueva industria en sus respectivas jurisdicciones sin condición alguna, mientras que Tocancipá, Sopó, Chía y Mosquera, están más preocupados por incentivar el empleo a favor de los oriundos y residentes permanentes de sus municipios, por lo que entregan porcentajes de beneficio a favor de las empresas que vinculen laboralmente a quienes cumplen esta condición. Por su parte Bogotá, Chía y Madrid aplican exenciones a quienes benefician a las víctimas de las situaciones de orden público que vive el país, como las víctimas de desaparición forzada o que han sufrido las consecuencias de catástrofes naturales.

En la mayoría de los casos existe un beneficio de reducción porcentual del impuesto de hasta 5 años a favor de contribuyentes que actualmente estén desarrollando actividades empresariales en el municipio y realicen proyectos de ampliación

en infraestructura y/o propiedad planta y equipo que impliquen aumento en la producción o comercialización. Este beneficio está diseñado de forma parecida para Cajicá, Tocancipá, Tenjo y Sopó, todos ubicados en la sabana norte del Distrito de Bogotá, hecho que llama la atención sobre la intención conjunta de estos municipios de incentivar la productividad de las empresas ubicadas en sus jurisdicciones.

En materia de incentivos por pronto pago, solo siete de los 16 municipios tienen adoptada la aminoración del impuesto a cargo por pagar dentro de las fechas que para el efecto establece la misma administración. Este es el caso de Cajicá, Chía, Cota, Tocancipá, Tenjo, Gachancipá, la Calera y Tabio. De este modo, nuevamente sobresalen los que están ubicados en la sabana norte del Distrito.

En materia de gestión tributaria, se analizó si los municipios tienen como obligación llevar un registro de contribuyentes. Se verificó el periodo gravable o de exigencia de declaraciones que se está solicitando, si se están aplicando mecanismos de retención en la fuente, si esta tiene clasificación por tipo de contribuyentes (régimen simplificado y común) y si se cobra anticipo o no. La información analizada se resume en la siguiente tabla.

Tabla 4. Gestión tributaria.

MUNICIPIO	REGISTRO	PERIODO GRAVABLE	RETENCIONES	RÉGIMEN	ANTICIPO
Madrid Acuerdo 8/13	Sí.	Anual.	Sí, bimestrales.	Equipara el régimen simplificado a lo ordenado por el artículo 499 del ETN.	No.
Bojacá Acuerdo 16 de 2008	Sí.	Anual,	Sí, bimestrales. Auto retención. A grandes contribuyentes y específicos.	No está taxativamente establecido en el Acuerdo.	No.
Cajicá Acuerdo 15 de 2014	Sí.	Anual.	Sí, bimestrales.	No está taxativamente establecido en el Acuerdo. Aplican la norma nacional.	Sí.
Cota Acuerdo 24 de 2010	Sí.	Anual.	Sí, bimestrales. Hay sistema de retención con tarjetas débito y crédito.	No está taxativamente establecido en el Acuerdo.	Sí. 40% para clasificados por la DIAN como Grandes Contribuyentes,

MUNICIPIO	REGISTRO	PERIODO GRAVABLE	RETENCIONES	RÉGIMEN	ANTICIPO
Facatativá Documento 223 de 2013	Sí.	Anual	Sí, bimestrales,	SI	SI. 40% del monto del impuesto determinado en la liquidación privada
Gachancipá Acuerdo 1 de 2008	Sí.	Anual.	Si, bimestrales. Hay sistema de retención con tarjetas débito y crédito.	No hay regulación expresa en el Decreto.	
La Calera Acuerdo 17 de 2009	Sí.	Anual	Sí, bimestrales.	No está taxativamente establecido en el Acuerdo. Aplican lo correspondiente al ETN.	No
Tocancipá Documento 111 de 2008	Sí.	Anual	Sí, bimestrales.	No hay regulación expresa en el Decreto.	Sí, 40% para clasificados por la DIAN como Grandes Contribuyentes.
Tenjo Acuerdo 15 de 2013	Sí.	Anual.	Sí, bimestrales.	Sí.	Sí, 40% del monto del impuesto determinado en la liquidación privada.
Tabio Acuerdo 17 de 2010	Sí.	Anual.	Si, bimestrales hay sistema de retención con tarjetas débito y crédito.	Sí.	Sí, 40% del impuesto liquidado sobre el monto de los ingresos percibidos en el bimestre anterior al mes en que se realiza el pago.
Sopó Acuerdo 20 de 2009	Sí.	Anual.	Sí, bimestrales.	Sí, no está adoptado taxativo pero hay remisión a las normas nacionales.	Sí, el 40% para los del régimen común de impuestos nacionales.
Soacha Documento 211 de 2010. Modificación Acuerdo 39 de 2012	Sí.	Anual.	Sí, mensuales.	Sí, equiparable al simplificado del IVA.	No.
Chía Acuerdo 52 de 2013	Sí.	Anual.	Si, bimestrales. Autoretencción a algunos contribuyentes específicos.	No. hay Regulación expresa en el Decreto.	Sí. 40% del valor del impuesto, no están obligados a pagar quienes se acojan al régimen de bimestralidad voluntario.
Mosquera Acuerdo 31 de 2013	Sí.	Anual.	Sí, mensuales.	No. Existe clasificación taxativa en el Estatuto.	Sí. 40% del valor del impuesto

MUNICIPIO	REGISTRO	PERIODO GRAVABLE	RETENCIONES	RÉGIMEN	ANTICIPO
Sibaté Acuerdo 25 de 2013	Sí.	Anual.	Sí, mensuales. Autoretenciones para algunos contribuyentes	Sí.	No.
Bogotá Documento 352 de 2008	Sí.	Bimestral por autorización expresa del Decreto Ley 1421 de 1993.	Sí, Mensual	Sí,	No

De lo anterior se puede destacar que todos los municipios objeto de análisis tienen adoptado un sistema de registro de contribuyentes, en el que entregan al ciudadano un término que oscila entre los 15 y 60 días después del inicio de actividades para hacer la respectiva inscripción. ¿Soacha, Gachancipá y Bojacá otorgan dos meses, parecido a Sibaté que concede 60 días. Por su parte, Cajicá, Cota, La Calera, Tocancipá, Tenjo, Chía y Mosquera otorgan 30 días. Por último, Madrid, Facatativá y Tabio otorgan 1 mes, mientras que Sopó tiene el corto término de 15 días.

Casos particulares como Facatativá, La Calera y Cota tienen establecida una tarifa por este concepto, lo cual va en contravía de la ley, pues esta clase de trámites deben ser gratuitos. Adicionalmente, con ello se puede buscar un registro común y simplificado a todos los contribuyentes desde el registro con la Cámara de Comercio de Bogotá, así como las agencias que este organismo posee en otros municipios y que agrupan diferentes jurisdicciones (e.g., Zipaquirá). Así mismo, se pueden acordar registros colectivos para los municipios en colaboración.

Sobre el periodo gravable, es importante recordar que el único ente territorial del país autorizado legalmente para aplicar periodicidad bimestral es el Distrito Capital. No obstante, y a pesar de que en las disposiciones analizadas el periodo del impuesto se proscribió como anual, municipios como Bojacá, Chía y Sibaté tienen adoptado el mecanismo de auto retenciones para los contribuyentes más representativos (régimen común). Por su parte, Tabio entrega a sus contribuyentes la opción de acogerse a declaración bimestral voluntaria.

Todos los municipios cuentan con un sistema de retenciones que ordena declarar de forma bimestral, con excepción de Mosquera, Sibaté y Bogotá, que tienen adoptado un periodo mensual. Bojacá, Chía y Sibaté tienen adoptado el régimen de auto retenciones para algunos contribuyentes que en su mayoría son los catalogados por la DIAN como grandes.

En cuanto a los regímenes del impuesto, los municipios de Mosquera, Chía, Tocancipá, La Calera, Gachancipá, Cota, Cajicá y Bojacá no hacen referencia específica en sus estatutos al régimen simplificado. Los demás como Madrid, Tenjo, Tabio, Sopó, Soacha, Cajicá y Bogotá lo equiparan al régimen simplificado para impuestos nacionales, y Sibaté tiene requisitos propios tales como no haber obtenido durante el año anterior ingresos brutos provenientes de la actividad inferiores a 1.000 UVT.

En cuanto al anticipo, está adoptado en tarifa única del 40% sobre el valor del impuesto en los municipios de Chía, Sopó, Tabio, Tenjo, Cajicá Facativá, Cota y Tocancipá, e incluso tres de ellos permiten se pague mensualmente, con la particularidad de que solo los hacen exigibles a los grandes contribuyentes catalogados como tal por la DIAN. Este anticipo no es admitido por los regímenes locales de Madrid, Bojacá, La Calera, Bogotá y Sibaté.

1.3.3. Análisis comparativo del esquema tarifario y de beneficios tributarios del impuesto predial en los 16 municipios del estudio piloto.

1.3.3.1. Esquema tarifario

Para el Impuesto Predial Unificado, Bogotá y los municipios comparten el mismo marco legal frente al régimen tarifario, el cual desde la Ley 1450 de 2010 obliga a tener un rango mínimo de tarifa del 0.5%, exceptuando los predios de vivienda social con valores inferiores a \$135 SMLMV. En términos generales, el máximo de tarifa no puede superar el 1.6%, con excepción de los predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados a los que se les autoriza aplicar tarifa hasta del 3.3%. Así mismo, los municipios pueden establecer una sobretarifa del 1.5% al 2.5% o compartir del 15% al 25 % del recaudo con destino a la corporación ambiental.

Un factor preponderante en la cuantificación del tributo tiene que ver con su base gravable, la cual está constituida por el valor catastral de los inmuebles gravados. Este factor padece de una debilidad en cuanto a la falta de actualización de las bases catastrales, lo que representa disminución en el recaudo por la diferencia

que existe entre los valores estimados por los catastros y el valor de la tierra en el mercado. Al respecto, a pesar de los esfuerzos que realizan los municipios por intentar mantener actualizadas sus bases catastrales, dicho objetivo se ve frustrado por la falta de capacidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para atender la demanda. Este es un tema de muchísima relevancia frente al cual Bogotá tiene una fortaleza con respecto a los demás municipios al tener su propia autoridad catastral, de ahí que el valor catastral en su base predial refleje cerca del 80% del valor de mercado de los inmuebles y que un 100% de los inmuebles pagan, bien sea porque están incorporados en la base, o porque bajo el sistema de declaración privada y con bases presuntivas mínimas, tienen que cumplir con la obligación de pagar.

Los municipios del entorno metropolitano tienen como autoridad catastral al IGAC, lo que hace que se presenten atrasos en muchas ocasiones de valores de mercado inferiores al 40% y universos notablemente desactualizados, dado que estos municipios están presentando cambios en tiempos muy cortos que no son recogidos por la información catastral. De esta misma manera, a los municipios se les dificulta realizar control sobre el cobro en tanto que no tienen la información jurídica actualizada de los inmuebles.

De manera general, encontramos que los municipios de Madrid, Bojacá, Gachancipá, la Calera, Tenjo, Mosquera y Funza usan rangos de avalúos, otros como Chía, Sopó y Tocancipá usan rangos de avalúos, estratos y usos, y los restantes Sibaté, Soacha, Tabio y Cota usan rangos de solo uso. Este es un tema interesante que muestra otra fuente de alta dispersión que también deviene de la deficiencia⁷ de información catastral. Esto refuerza la necesidad de aunar esfuerzos por lograr medidas de coordinación fiscal, que permitan tener una base homogénea catastral para todos los municipios. Esto puede facilitar posteriormente la toma de decisiones coordinadas con respecto a las tarifas tributarias.

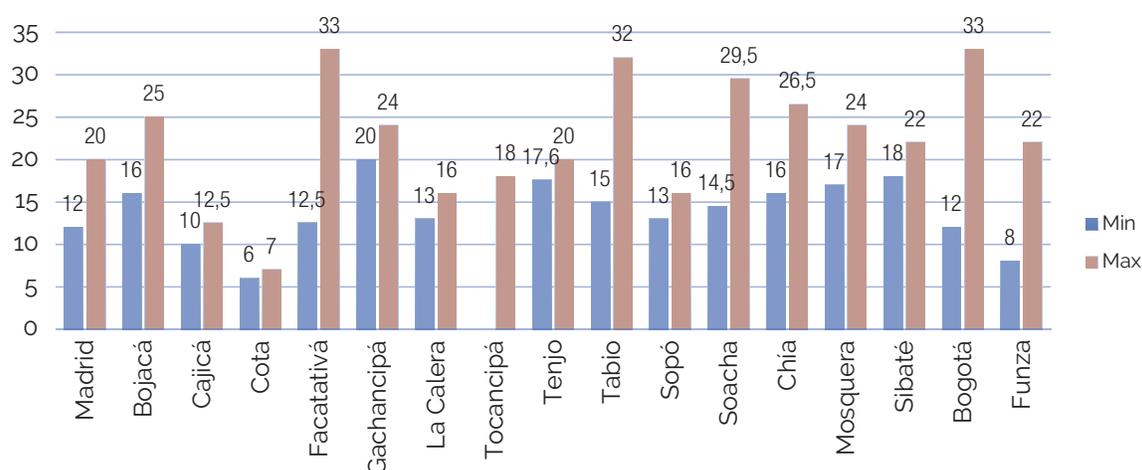
Específicamente sobre las tarifas, según la categoría de los inmuebles, el análisis de los Estatutos permitió reseñar lo que se presenta en las siguientes gráficas. En cuanto al régimen tarifario de los predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados⁸, la tarifa pretende castigar por permanecer la tierra ociosa e incentivar

⁷ En la medida en que se haga más deficiente el sistema intenta incorporar otros factores como estratos que distorsionan equidad y progresividad.

⁸ Denominados también como lotes de engorde.

el mayor desarrollo del municipio. El único que usa el tope máximo del 3.3% es Bogotá, y Tabio, Soacha, Chía, Bojacá y Gachancipá tienen rangos muy cercanos. Sin embargo, en el resto de los municipios, los rangos de tarifa máxima están por la mitad del tope. Llama la atención Cota, que tiene una tarifa mínima y máxima de apenas una tercera parte (0.7%). Es evidente la alta dispersión tarifaria en este tipo de predios, en primer lugar, porque el rango autorizado es muy alto, y en segundo lugar, porque cada municipio debe revisar qué tanto predio no edificado tiene en su inventario (Gráfica 10).

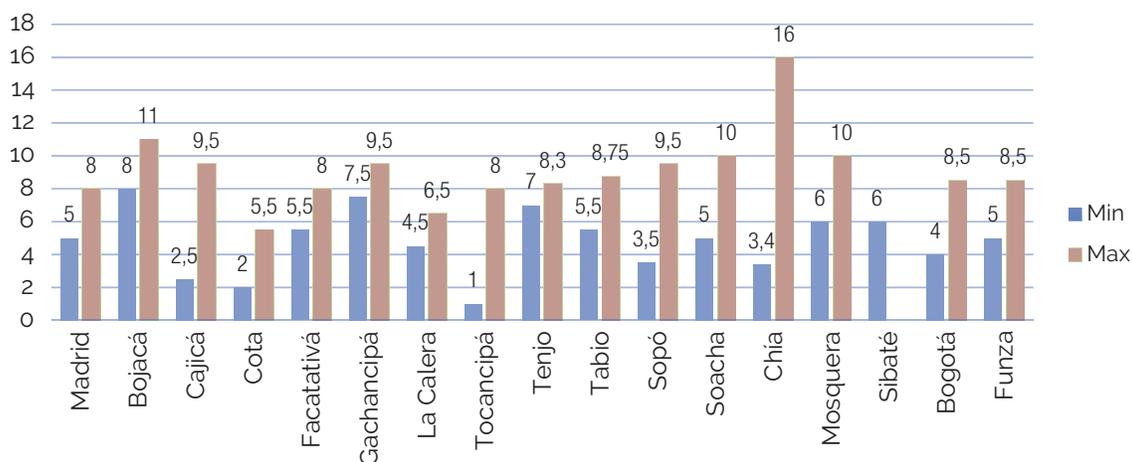
Gráfica 10. Tarifas impuesto predial de predios urbanizables no urbanizados.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

Por otro lado, con respecto a los predios de uso residencial, si bien todos pueden aplicar tarifas de hasta el 1.6%, el único que la aplica al tope es Chía y le siguen en un 1% Bojacá, Soacha y Mosquera. Los restantes municipios, incluso Bogotá, oscilan con una tarifa máxima del 0.5 al 0.85%. Las tarifas mínimas empiezan en un 0.1% en el municipio de Tocancipá, seguido de Cota con 0.2%, Cajicá con 0.25%, Chía con 0.34%, Sopó con 0.35%, y Bogotá con 0.4 %. Esto sugiere que estos municipios no aplican el mínimo legal actual del 0.5%. Por su parte, las tarifas mínimas más altas están en Bojacá con el 0.8%, Gachancipá con el 0.75%, Tenjo con el 0.7%, y Mosquera y Sibaté con el 0.6%. Aunque la ley nacional intentó evitar la alta dispersión tarifaria, en el ámbito de tarifas residenciales dicha dispersión también es notoria (Gráfica 11).

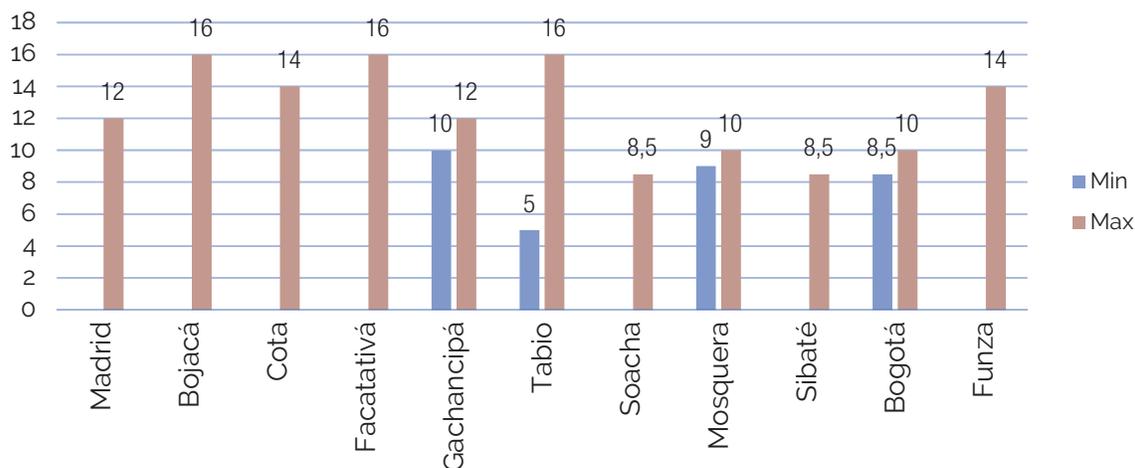
Gráfica 11. Tarifas impuesto predial de predios residenciales.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio

Ahora bien, con respecto a las tarifas encontradas en los usos industriales, la mayoría de los municipios usan tarifas que superan el 1%, con tasas desde 1.2% al 1.6%. Entre ellos, resalta Bojacá, Facatativá y Tabio con tarifa máxima del 1.6%. Le siguen Cota y Funza con tarifa del 1.4%, y Gachancipá y Madrid con tarifa del 1.2%. Sin embargo, se presentan tarifas mínimas que deben obedecer a tratamientos preferenciales como la del 0.5% en Tabio (Gráfica 12).

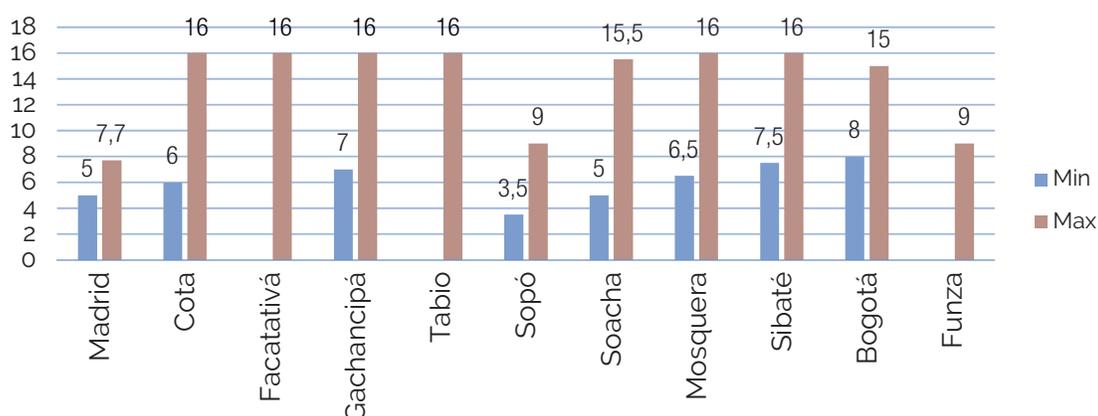
Gráfica 12. Tarifas impuesto predial de predios industriales.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada Municipio

Con respecto a las tarifas del uso comercial, estas son las que muestran mayor homogeneidad. Ocho municipios tienen tarifas del 1.5 al 1.6% (Bogotá, Sibaté, Mosquera, Soacha, Tabio, Facatativá, Gachancipá y Cota). Por otra parte, las tarifas más bajas se registran en Sopó, Funza (0,9%) y Madrid (0.7%), respectivamente (Gráfica 13).

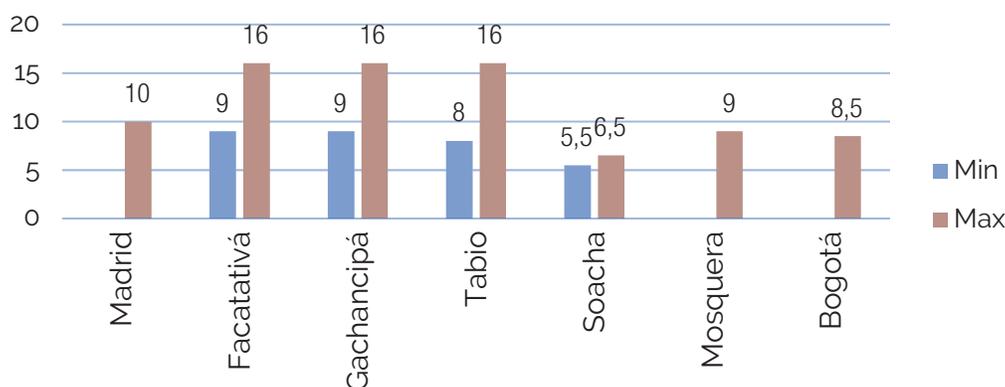
Gráfica 13. Tarifas impuesto predial de predios comerciales, incluidos los financieros.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

En cuanto a las tarifas especiales para bienes de propiedad pública, en tres municipios estas están sobre el máximo del 1.6% (Facatativá, Tabio y Gachancipá). Otros no tienen tarifa especial sino que contemplan la categoría de institucionales (educativos o general sin tarifa especial). Entre estos están Bogotá y Soacha, con tarifas del 0.5% al 0.85% (Gráfica 14).

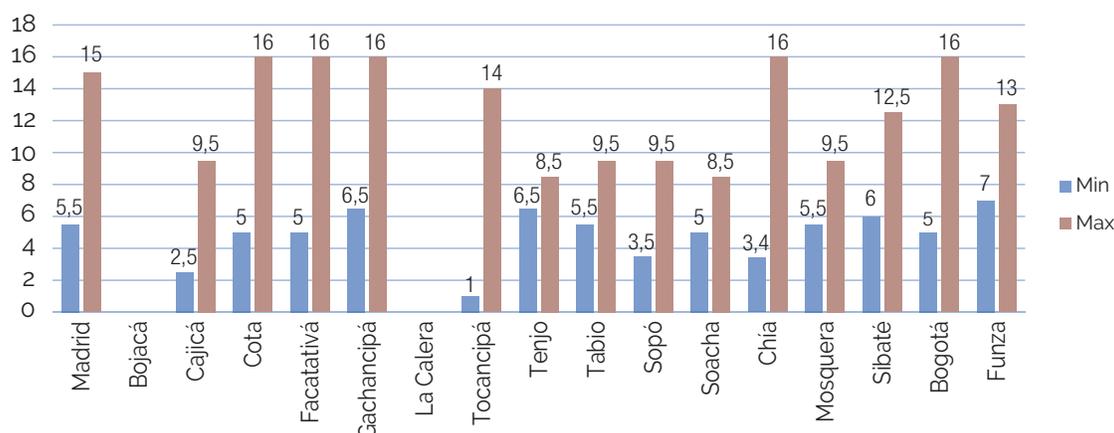
Gráfica 14. Tarifas impuesto predial de inmuebles públicos.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada Municipio

Finalmente, en relación con las tarifas de los predios de categoría rural, siete municipios le aplican la tarifa máxima del sistema del 1.4% al 1.6% (Bogotá, Madrid, Cota, Facatativá, Gachancipá, Tocancipá y Chía). Este fenómeno ocurre en especial porque los suelos rurales de la Sabana en su gran mayoría son usados para suburbanización, bien sea para vivienda campestre o como suelos agrícolas de alta productividad. Por otra parte, los municipios de Sopó y Chía aplican el mínimo de 0.35%, mientras que Cajicá y Bogotá tienen un régimen especial de tarifas para suelos de protección ambiental en rural y en urbano con tarifas del 0.2% al 0.5% (Gráfica 15).

Gráfica 15. Tarifas impuesto predial de predios rurales.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada Municipio

Este aspecto del tratamiento tarifario en predial del suelo rural debería ser establecido de manera regional en la medida en que este suelo es de beneficio claramente colectivo, tanto por sus potenciales ambientales, como de sostenibilidad alimentaria y productiva para toda la región. Así, debería estar coordinado con las medidas de vocación y ordenamiento del suelo. Al respecto, vale la pena resaltar que en el municipio de La Calera se tiene contemplado una tarifa diferencial del 26 XMIL para los predios rurales que según su plan de ordenamiento presenten cambio de uso a vivienda campestre.

Para finalizar, se destaca que la mayoría de los municipios tiene adoptada la sobretasa ambiental. Al respecto Madrid, Bojacá, Facatativá, Chía y Mosquera la adaptan como una sobre tarifa al predial equivalente al 1.5% sobre el valor catastral de los predios. Por su parte, en Cajicá, Cota, la Calera, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Sopó y Sibaté, esta corresponde al 15% del valor recaudado por concepto del impuesto predial, y Gachancipá es el único municipio que tiene adoptada la Sobretasa Bomberil en el impuesto predial (es necesario recordar que algunos de los demás municipios analizados la tienen sobre el impuesto de Industria y Comercio).

Exclusiones, exenciones y descuentos por pronto pago. En materia de desgravaciones, vale la pena recordar que unas son de tipo exclusivo, es decir la ley ordena de forma taxativa que no se configure el hecho gravado. De este modo, estas deben ser aplicadas en todas las jurisdicciones municipales de manera homogénea. En segundo lugar están las exenciones que son de competencia exclusiva de los entes

territoriales y se tratan más bien de una liberación parcial de la carga tributaria. Estas se diseñan con el fin de incentivar la realización de ciertas actividades, promover la economía en uno u otro sentido e incluso desestimular la realización de otras actividades que resultan onerosas o perjudiciales para el colectivo social. En tercer lugar se encuentran los incentivos por pronto pago, diseñados para estimular el cumplimiento a término de las obligaciones sustanciales y promover el recaudo oportuno de la renta tributaria. En la siguiente tabla (Tabla 5) se puede leer de forma resumida cómo están diseñados los tratamientos preferenciales (exclusiones, exenciones e incentivos) en cada uno de los municipios.

Con respecto a los tratamientos preferenciales, es de resaltar que en predial, más allá de las no sujeciones regulares, aparecen algunas como la de excluir a predios con bajo valor de avalúo en cinco municipios (Facatativá, Gachancipá, Soacha, Sibaté y Bogotá). Los valores de exclusión oscilan entre 100 mil pesos (\$100.000) y 10 millones de pesos (\$10.000.000) aproximadamente⁹ (Tabla 5).

Por su parte, municipios como Cajicá, Facatativá, Gachancipá, Chía y Bogotá, tienen establecido tratamiento preferencial a los predios donde se desarrollen actividades de beneficencia. En cuanto a los bienes patrimoniales, el beneficio está contemplado en los municipios de Madrid, Facatativá, Sopó, Tabio, Soacha, Chía, Mosquera y Bogotá. Solo cuatro municipios que son, Tenjo, Tabio, Soacha y Sibaté, adoptaron el tratamiento preferencial para inmuebles con reserva ambiental.

Tabla 5. Exclusiones y exenciones del impuesto predial.

	MUNICIPIOS
Tratados internacionales	Madrid, Cajicá, Cota, Facatativá, Gachancipá, Tocancipá, Tenjo, Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
Defensa civil	Madrid, Cota, Facatativá, Gachancipá, Tabio, Soacha, Chía, Mosquera y Bogotá.
Bomberos	Madrid, Cota, Facatativá, Gachancipá, Tabio, Soacha y Mosquera.
De beneficencia	Cajicá, Facatativá, Gachancipá, Chía y Bogotá.
Religiosas	Madrid, Bojacá, Cajicá, Cota, Facatativá, Tocancipá, Tenjo, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera y Bogotá.
Parques naturales	Madrid, Bojacá, Facatativá, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.

⁹ Facatativá: residenciales con avalúo catastral inferiores a \$10.000

Gachancipá: avalúo catastral inferiores a \$100.000.

Soacha: Inferior a \$100.000

Sibaté: predios urbanos para uso residencial y pequeña propiedad rural avalúo catastral sea inferior a 132 UVT.

Bogotá: Estratos 1 y 2 avalúo inferior a 379 UVT

	MUNICIPIOS
Juntas de Acción Comunal	Cota, Facatativá, Gachancipá, Tenjo, Tabio, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
Embajadas	Mosquera, Sibaté y Bogotá.
Afectados por los Planes de Ordenamiento Territorial	Mosquera (vías).
Donación o servidumbres por obra pública	Tenjo y Chía.
De bajo avalúo	
Monumentos nacionales	Cota, Tabio, Sopó, Soacha, Mosquera y Bogotá.
Patrimoniales	Madrid, Facatativá, Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera y Bogotá.
De reserva ambiental	Bojacá, Tenjo, Tabio, Soacha y Sibaté.
De propiedad del municipio	Madrid, Cota, Tocancipá, Tenjo Tabio, Sopó, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá
De propiedad de sindicatos	Bogotá.
Bienes de uso público	Madrid, Bojacá, Cota, Facatativá, Tabio, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
Tumbas y bóvedas de cementerio	Madrid, Bojacá, Cota, Facatativá, Tenjo, Tabio, Soacha, Chía, Mosquera, Sibaté y Bogotá.
Áreas de cesión	Mosquera y Bogotá.
Declarados como recurso turístico	Tabio.
Propiedad de la policía	Mosquera.
Secuestro y desaparición forzada	Bogotá.
Víctimas de actos terroristas y/o catástrofes naturales	Bojacá, Tenjo, Chía, Mosquera y Bogotá.
Los inmuebles que sean sujetos de legalización de la propiedad a favor del municipio	Cota.
50% vendedores ambulantes que se reubiquen	Soacha.

Nota: elaboración propia con información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio

En cuanto a los beneficios que tienen un carácter más personal que real (es decir, tienen en cuenta las condiciones del propietario mas no del predio), en Bogotá y Bojacá están diseñados beneficios a favor de personas víctimas de desaparición forzada, y en Chía, Tenjo y Mosquera, se tiene adoptado un beneficio a favor de las víctimas de actos terroristas y catástrofes naturales.

Como situación excepcional llaman la atención cuatro tratamientos: (a) el que da Chía a favor de vendedores ambulantes, (b) el que tiene Mosquera a favor de los predios de propiedad de la policía, (c) el que confiere Cota a los inmuebles que sean objeto de legalización a favor del municipio, y (d) el que da Tabio a favor de predios declarados como recurso turístico.

Finalmente, el beneficio tributario más notorio y que tal vez causa más diferenciación es el de descuento por pronto pago, el que las tasas oscilan del 30% al 5%. Cota y

Gachancipá contemplan un descuento del 30% del valor del impuesto a quienes cancelen durante los meses de marzo y febrero, respectivamente. Por su parte, Madrid, Tenjo, Funza y Mosquera, manejan un descuento del 20% que si bien no es tan alto también genera un grave impacto fiscal. Los restantes 10 municipios tienen una tasa de descuento del 15% lo cual sigue siendo exagerado financieramente. Por otra parte, Bogotá maneja un descuento del 10%, lo que la convierte en la ciudad que otorga el plazo más amplio como primera fecha de pago, ya que generalmente es durante el mes de abril que se otorga este descuento.

Tabla 6. Descuentos por pronto pago del impuesto predial.

MUNICIPIOS	DESCRIPCIÓN
Madrid	20% por pago en febrero, 10% por pago en marzo y 5% por pago en abril.
Bojacá	15% por pago en febrero, 10% por pago a principios de marzo y 5% por pago finales de marzo.
Cajicá	15% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago en mayo.
Cota	30% por pago en marzo, 15% por pago en abril y 5% por pago en mayo.
Facatativá	15% por pago en febrero, 10% por pago en marzo y 5% por pago en abril.
Gachancipá	30% por pago en febrero, 15% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago en mayo.
La Calera	15% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago pago en mayo.
Tocancipá	15% por pago en febrero, 10% por pago en marzo y 5% por pago en abril.
Tenjo	20% por pago pago en marzo y 15% por pago en abril.
Tabio	15% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago pago en mayo.
Sopó	15% por pago en febrero, 10% por pago en marzo y 5% por pago en abril.
Soacha	15% por pago en marzo y 10% por pago en junio.
Chía	15% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago en mayo.
Mosquera	20% por pago en marzo, 10% por pago en abril y 5% por pago en mayo. Un 20% por lotes en mantenimiento.
Sibaté	15% por pago en febrero, 10% por pago en marzo y 5% por pago en abril.
Bogotá	10% por pago en abril.
Funza	20% por pago en febrero, 25% por pago en abril.

Nota: elaboración propia con información de los Estatutos Tributarios o de rentas de cada municipio.

2. DESARROLLO DE LOS TALLERES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

2.1. Objetivo de los Talleres

Los talleres para el fortalecimiento de las finanzas municipales del entorno metropolitano, constituyen el inicio de la primera etapa del encuentro directo entre el Distrito Capital y los 16 municipios de Cundinamarca escogidos para el piloto. Se realizaron con el objetivo de llegar a acuerdos y establecer compromisos sobre temas y estrategias de interés común para trabajar de manera coordinada en una gestión fiscal metropolitana. En ese contexto, los principales objetivos propuestos fueron:

- Realizar un proceso dinámico y técnico estructurado, a partir del análisis de los sistemas tributarios de los municipios del entorno metropolitano, entendido como una aproximación al conocimiento de las diferentes administraciones tributarias y fiscales.
- Identificar fortalezas y debilidades en la gestión fiscal de los municipios, para así poder infundir en éstos la necesidad de coordinar y armonizar su gestión de ingresos propios con los municipios de su entorno.
- Inspirar el ejercicio de líneas estratégicas de armonización y colaboración fiscal metropolitana, a partir de la experiencia internacional comparada.
- Concientizar a los municipios sobre los beneficios de la implementación de una estrategia de armonización que favorezca a todos, mediante una participación equitativa, que respete las autonomías, y sin ventajas o desventajas para unos u otros.
- Identificar de manera conjunta los ejes o líneas estratégicas de trabajo en la coordinación y colaboración fiscal a desarrollar.

- Discutir sobre las principales necesidades que motivan el proceso de armonización y, en torno a ello, identificar los compromisos a los que pueden llegar los municipios en un escenario de cooperación conjunta.
- Identificar mecanismos coordinados y de colaboración que permitan a los municipios fortalecer las administraciones tributarias, a través de la realización de actividades concertadas con los participantes, y a partir de la identificación de problemáticas comunes, bajo una metodología que involucra a todos en condiciones de igualdad, y con el interés de entregar y recibir criterios, pautas e informaciones que resulten relevantes para una gestión tributaria más eficiente.
- Formalizar acuerdos de cooperación mediante convenios de colaboración que trasciendan este tipo de ejercicios al interior de cada administración municipal y concretarlos en compromisos de corto, mediano y largo plazo.
- De manera consensuada, formalizar un canal de comunicación y disponer, en la institucionalidad del Distrito y de los municipios, la ejecución de estas actividades y estrategias dentro de la funcionalidad de las áreas encargadas de hacienda pública y planeación.
- Promocionar mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias de la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación (Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales), para apropiarse del proceso, intervenir y aportar al mismo.
- Dejar trazabilidad para ampliar el ejercicio de construcción de acuerdos con los demás municipios del entorno metropolitano, además de construir un proceso permanente para la ejecución de los acuerdos, de tal manera que estos se logren interiorizar en las administraciones locales y trasciendan los periodos de gobierno.

- Generar actividades en el proceso de los talleres que permitan demostrar que la realización de actividades conjuntas requiere de voluntad más que de grandes esfuerzos económicos y de tiempo de los municipios. Por el contrario, trabajar de manera coordinada ayuda a economizar costos en los procesos de control tributario.

2.2. Municipios Participantes

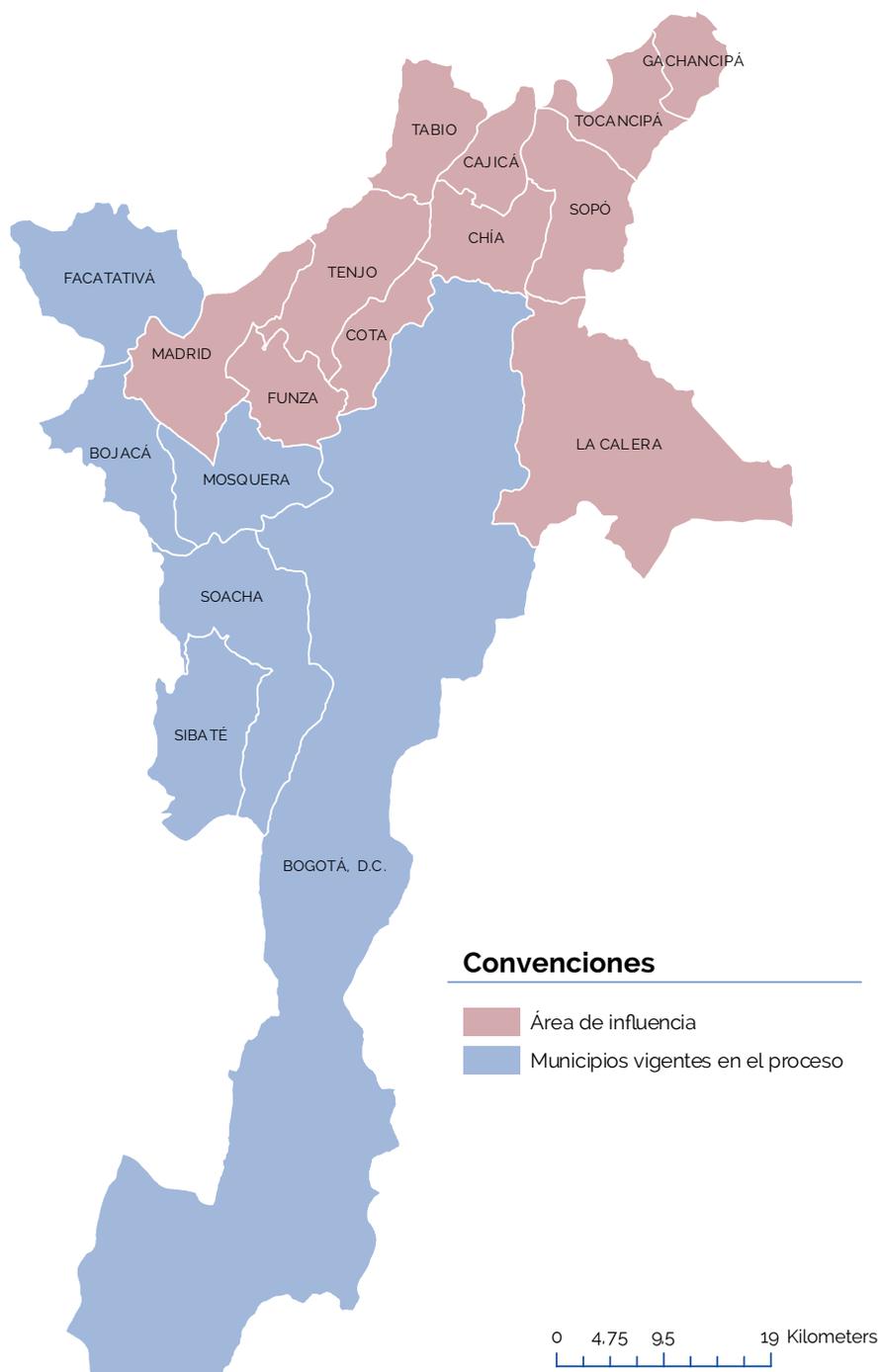
La convocatoria al primer taller inició con 17 municipios (incluido el Distrito Capital), de los cuales asistieron 10 representantes de Bogotá D.C y de nueve municipios: Funza, Soacha, Sibaté, Cajicá, Chía, La Calera, Facatativá, Mosquera y Tabio. A partir del segundo taller asistieron de manera permanente funcionarios de seis municipios: Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C., con quienes se suscribió el Acta de Resultados.

Si bien es cierto, el número de asistentes representa el 30% de los convocados, los municipios que participaron y permanecieron en el proceso constituyen el 60% en extensión territorial.

La convocatoria estableció reglas de juego de participación. En primer lugar, el compromiso de cada municipio de asegurar y llevar a cabo los acuerdos de trabajo en sus territorios, y en segundo lugar, de participar en por lo menos tres de los cinco talleres para obtener la certificación de ONU-Hábitat. Estas reglas se implementaron con la finalidad de asegurar que los participantes asumieran el proceso no como una capacitación personal, sino como un esfuerzo comunitario para llegar a acuerdos y establecer compromisos de trabajo que trascendieran a un verdadero ejercicio de armonización.

El siguiente mapa, elaborado por la Secretaría de Planeación Distrital, muestra gráficamente el área de influencia inicial, según la priorización de municipios que realizó esta entidad, así como el área de influencia definitiva, es decir, el área de los municipios convocados que asistieron de manera permanente.

Mapa 1. Área de influencia inicial y área de influencia definitiva.



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, Secretaría Distrital de Planeación (2015)

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos en los talleres, se buscó contar con la asistencia de funcionarios de planta y con capacidad de decisión, razón por la cual desde el primer taller se logró la participación de funcionarios con cargos de responsabilidad del Distrito, tales como el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el Secretario de Hacienda de Bogotá, el Director de Estadísticas y Estudios Fiscales, la Directora de Impuestos de Bogotá, el Subsecretario Distrital de Planeación Socioeconómica, la Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional y sus homólogos de cada municipio, es decir, Secretarios de Hacienda y Jefes de Impuestos, y algunos funcionarios que sin tener cargos de responsabilidad estaban vinculados a la planta de personal con lo cual se busca dejar memoria institucional de los acuerdos y asegurar la permanencia en la ejecución de los compromisos.

2.3. Metodología

La metodología de los talleres se basó fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- El desarrollo de los talleres mediante un canal de comunicación objetivo como ONU-Hábitat, bajo la dirección y guía de un experto técnico en temas de finanzas territoriales y relaciones metropolitanas.
- La sensibilización sobre la necesidad de acciones de coordinación mediante el abordaje de experiencias internacionales comparadas de colaboración fiscal metropolitana, sin limitar las autonomías territoriales.
- La sensibilización sobre la necesidad de coordinación, colaboración y armonización fiscal, a partir del análisis de los sistemas tributarios de los 16 municipios y el compartir experiencias exitosas y estudios de caso en los municipios.
- La construcción de un escenario de cooperación a partir de una estructura horizontal de transferencia de conocimientos, donde ningún municipio ni el Distrito se posicione en condición diferencial privilegiada frente a los otros, y con el propósito de que todos los participantes en el taller identifiquen y reconozcan sus principales necesidades y construyan

soluciones conjuntas en función a sus intereses con respecto a la gestión tributaria correspondiente.

- El logro en el ejercicio de construcción de consenso, que evidencie la confianza y legitimidad en el mismo por parte del grupo, a través de la consecución de resultados inmediatos de algunas actividades de coordinación y colaboración.
- El avance en la identificación y el posicionamiento de canales de comunicación propios en los municipios, para que aseguren la continuidad deseada en la ejecución de los acuerdos y el cumplimiento de los compromisos de los funcionarios de planta de las administraciones.
- La presentación a los asistentes del coordinador elegido para cada línea temática, con el fin de lograr aprobación del mismo por parte de la mesa de trabajo e integrar grupos diferenciados, responsables de las diferentes líneas estratégicas.
- La integración al proceso de las áreas de planeación, hacienda y catastro, para hacer comprender la dimensión del proceso en estas especialidades y la relevancia de compartir información y procesos, no solo en la armonización fiscal, sino en la integración de la metrópoli como región.
- El abordaje de los acuerdos en líneas estratégicas de coordinación y colaboración, teniendo en cuenta que cumplan con el doble propósito de mejorar las finanzas locales del entorno y afianzar el ordenamiento y la planeación del entorno metropolitano.

Estas premisas enmarcan el desarrollo técnico de los talleres, pues a través de una agenda organizada se pretendió materializar acuerdos en líneas de trabajo que permitieran adelantar estrategias de coordinación, colaboración y armonización fiscal entre los municipios.

Mediante la intermediación técnica se presentó el estudio diagnóstico de la situación fiscal de los municipios y sus disparidades, elaborado a partir de los documentos técnicos de las Secretarías de Planeación y Hacienda del Distrito, y de la comparación de tributación nominal y sistemas preferenciales, lo que sirvió como

punto de partida para proponer líneas de trabajo. Posteriormente, los municipios participantes identificaron sus principales necesidades y se plantearon estrategias que sirvieron para aportar a la formulación de soluciones comunes.

Superada la etapa inicial se avanzó en las líneas de trabajo identificadas en el ejercicio de diagnóstico, relacionadas con los requerimientos relevantes para el mejoramiento coordinado de la gestión tributaria de los municipios participantes.

Luego, la temática de los talleres abordó la profundización del alcance, contenido y cronograma de las líneas de trabajo acordadas, para finalizar con la suscripción de un documento de memoria de la construcción de los acuerdos y de las líneas de trabajo, los aportes de cada uno de los participantes y una agenda de trabajo, además de asegurar la continuidad en el ejercicio de la gestión fiscal coordinada entre Bogotá y los municipios del entorno metropolitano.

A continuación se relacionan las temáticas abordadas en cada taller y los alcances de cada una, información ampliada que puede ser consultada en las memorias elaboradas para cada taller, las cuales se encuentran en el siguiente link <http://www.shd.gov.co/shd/armonizacion-eco-pub>.

Taller No. 1

15 de mayo de 2015

Temática: Presentación del documento “Por la puesta en marcha de Estrategias de Coordinación Fiscal Metropolitana de la Sabana”, mediante el cual se buscó contextualizar a los participantes, plantear los objetivos y acordar el alcance al trabajo propuesto.

Alcance:

- Se planteó la importancia de generar mecanismos de fortalecimiento fiscal y tributario.
- Se presentaron experiencias internacionales (Quebec y La Florida).

- Se propusieron y concertaron las líneas de trabajo de los talleres y se conformaron los grupos de trabajo.

Como avance de este primer taller de aproximación se destaca la conformación de grupos de trabajo según los ejes temáticos propuestos, bajo los cuales quedó el encargo y la responsabilidad de materializar los compromisos a partir de las líneas de trabajo trazadas. En la siguiente tabla se indica la conformación de los grupos según eje temático (Tabla 7):

Tabla 7. Conformación de los grupos según eje temático.

Eje temático	Integrantes	Planteamientos iniciales
Compartir infraestructura.	Adriana Berbeo Ortegón (Mosquera), Luz Ángela García (Soacha), Cindy Bohórquez (Soacha), Sonia Osorio (Distrito), Diego Vera Bohórquez (Facatativá), José Gabriel Perdomo (Distrito), Ana María Oliveros (Distrito), José Ignacio Gualteros (Cajicá), Flor Stella Sanabria (Funza), Juan Carlos González (Tabio).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Importancia de compartir información. 2. Construir bases de datos conjuntas. 3. Establecer canales de pago. 4. Realizar capacitaciones.
Control conjunto a la evasión fiscal.	Juan Carlos Pardo (Soacha), Libardo Ortegón (Distrito), Jair Hernández (Facatativá), Ana Patricia Joya (Cajicá), William Rojas (Sibaté), Eduardo Olivar (Distrito).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer un convenio para el intercambio de información. 2. Unificar fechas de vencimiento para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. 3. Aprovechar herramientas como canales electrónicos. 4. Adoptar convenios para realizar auditorías conjuntas. <p>Este grupo propuso las siguientes tareas iniciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentación del estado fiscal de cada municipio. - Presentación de casos de administraciones exitosas o de estrategias relevantes en la gestión. - Identificar y dar a conocer causas de evasión, según la realidad de cada municipio.
Promover cambios legislativos que deriven en el desarrollo de espacios de mejora fiscal	Octavio Fajardo (Distrito), Paula Guevara (Distrito), Jessica Rocha (Soacha), Francia Vargas (Distrito), Gustavo Marulanda (Distrito), Luis Hernán Vargas (Chía), Jorge Ramírez (Soacha), Gloria Gladys Ayala (La Calera), Sandra Moreno Barrera (Distrito), Camilo Guzmán (Distrito).	<p>Con la base normativa del artículo 180 del PND se propuso:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar a Bogotá como posible autoridad catastral. 2. Identificar competencias y crear una autoridad catastral regional.

Taller No. 2

9 de junio de 2015

Temática: Diagnóstico e identificación de divergencias y convergencias en los sistemas tributarios locales.

Alcance:

- Se presentó el diagnóstico de los sistemas tributarios de los 16 municipios piloto, a cargo de la consultora Magda Montaña.
- Se socializó el estado fiscal de los municipios participantes (Distrito Capital, Soacha, Sibaté, Bojacá, Facatativá, Mosquera).
- Se revisó el avance de las líneas de trabajo propuestas.

En este segundo taller se destacó la identificación de las necesidades de cada municipio y el conocimiento de sus realidades, conforme a lo expuesto por la consultoría y los funcionarios delegados de cada municipio. Las primeras conclusiones y las propuestas de estrategia para hacer frente a las necesidades identificadas se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8. Conclusiones y propuestas de estrategia para hacer frente a las necesidades identificadas.

Planteamiento (necesidad identificada)	Acciones
Mejoramiento de las bases catastrales.	Compartir información catastral entre los municipios (no hay lugar a modificar de forma inmediata la figura del catastro centralizado). Se establece el compromiso de manifestar la voluntad y disponibilidad de los municipios para el intercambio de información.
Intercambio de información con la DIAN.	Adopción de convenios. Compartir información exógena. Capacitación para la elaboración de actos administrativos, a través de los cuales se pide información exógena.
Capacitación a funcionarios.	El Distrito deja a disposición del proyecto su Escuela Tributaria Distrital.
Modelo de Estatuto Tributario.	Se propone como meta a mediano plazo.
Calendarios tributarios coordinados.	Se propone como meta a mediano plazo.
Unificación de tarifas del impuesto de Industria y Comercio.	Se propone como meta a mediano plazo.

Taller No. 3

9 de junio de 2015

Temática: Consolidación de compromisos y revisión del avance frente a las líneas de trabajo propuestas.

Alcance:

- Se priorizaron las actividades según el grado de complejidad y se categorizaron teniendo en cuenta los resultados esperados en términos de metas a corto, mediano y largo plazo.
- Se logró el compromiso de los municipios de asumir tareas con el fin de alcanzar los objetivos de armonización y la manifestación de voluntad para la firma del documento mediante el cual se formalizan los acuerdos de trabajo conjunto.
- El Distrito ratificó la invitación a todos los municipios a presentar un cronograma con las fechas para el desarrollo de las actividades académicas de la Escuela Tributaria Distrital.

En la Tabla 9 se presentan los avances que más se destacan del taller.

Tabla 9. Avances más importantes del Taller 3.

Planteamiento	Acciones
Capacitación a funcionarios.	Acuerdos sobre temas para desarrollo de las capacitaciones. Capacitación para la estructuración de marcos fiscales de mediano plazo. Socialización de información procedimental de cada municipio, y una breve reseña de su experiencia en materia de administración.
Modelo de Estatuto Tributario.	Creación de una base de datos con los estatutos tributarios o de rentas de cada municipio.
Creación de una plataforma de información.	Definición de la información que posee cada municipio y de la que está en condiciones de compartir. El Distrito quedó encargado de conformar la plataforma y subir la información.
Fiscalización y procedimiento.	Se propuso relacionar los temas de fiscalización con el de capacitaciones, de modo que se genere una agenda concertada con los municipios, en la que se definan previamente ponentes y temas.

En ese margen de necesidades identificadas y de propuestas de solución, la consultoría sugirió la estructuración de un memorando de entendimiento, con el fin de consolidar los acuerdos entregándoles mayor fuerza vinculante.

Taller No. 4

24 de julio de 2015

Temática: Consolidación de acuerdos y seguimiento al avance de las actividades conforme a los compromisos acordados.

Alcance:

- Se puso en marcha la primera línea de trabajo a disposición del Distrito, que invita a los municipios participantes a asistir a la Escuela Tributaria Distrital, de forma presencial o virtual.
- Se realizó una prueba piloto entre Bogotá y Soacha con el fin de hacer intercambio de información y formular un esquema para involucrar a los municipios de Mosquera, Facatativá, Bojacá y Sibaté.
- Se designó a la funcionaria Francia Vargas, de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, para la elaboración de una propuesta de agenda del proceso de institucionalización del catastro descentralizado y de una herramienta de infraestructura de datos espaciales para los municipios del acuerdo.
- Se presentó y se puso a consideración y debate de los municipios participantes el proyecto de documento de acuerdo de voluntades.

En la Tabla 10 se presentan los aspectos puntuales del proceso de armonización acordados en el Taller 4.

Tabla 10. Aspectos puntuales del proceso de armonización acordados en el Taller 4.

Planteamiento	Acciones
Gestión de la información.	Acuerdos sobre fechas y canales de acceso a las capacitaciones de la Escuela Tributaria del Distrito Capital.
Información compartida.	Primera evaluación del ejercicio de intercambio realizado entre Bogotá y Soacha. Unificación de registros para hacer más dinámico y preciso el cruce de información. Se estableció el compromiso para Sibaté y Mosquera de coordinar con Bogotá para iniciar con el ejercicio de intercambio de prueba.
Creación de una autoridad catastral descentralizada.	Estructuración de la agenda de trabajo.

Taller No. 5

13 de agosto de 2015

Temática: Cierre, evaluación de avance y suscripción de compromisos.

Alcance:

- Se presentó un resumen de la implementación de la Estrategia de Armonización Tributaria para el fortalecimiento de las finanzas de los municipios y del Distrito.
- Se presentaron los acuerdos y avances alcanzados durante el desarrollo de cuatro talleres denominados “Fortalecimiento de las Finanzas Municipales para la Integración Regional”.
- Se definieron las líneas de trabajo, la calificación de su trazabilidad en el tiempo (meta de corto, mediano y largo plazo) y los equipos de trabajo.
- Se suscribió el Acta de Resultados.

Los alcances y acuerdos de las líneas de trabajo se describen en el siguiente capítulo.

Principales Consensos sobre Líneas de Acción

Gestión del conocimiento.

¿En qué consiste? Consiste en la necesidad de implementar un escenario de formación y de actualización que se surta de las experiencias exitosas, así como de la capacidad administrativa y funcional del Distrito, con el fin de compartir conocimiento en materia tributaria y fiscal. En ese contexto el grupo de trabajo propuso los siguientes tres ejes de profundización.

- Escuela Tributaria Distrital
 - Contar con cupos presenciales, los cuales se deben convenir con los municipios ya que son limitados.
 - Contar con cupos virtuales ilimitados, para lo cual se propone buscar el perfil en Facebook de la Escuela Tributaria Distrital¹⁰ o conectarse a través del link del canal de YouTube de la Escuela Tributaria¹¹.
- Conversatorios
 - Participación de los municipios en cuatro jornadas sobre ICA y procedimientos.
- Temas Normativos
 - Se propone que los municipios y el Distrito construyan un modelo conjunto de Estatuto Territorial.
 - Se propone la elaboración conjunta de modificaciones legales para el mejoramiento fiscal territorial. En primera instancia, se sugiere realizar un intercambio de experiencias sobre el estado del marco fiscal en cada municipio y en el Distrito, y posteriormente iniciar las mesas de trabajo sobre las posibles modificaciones a implementar.

10

<https://www.facebook.com/escuelatributaria.districtal?fref=ts>

11

https://www.youtube.com/channel/UCeRh7KbKxvAY8tzFfbctc_A

¿Por qué es importante para el logro de la estrategia? Se trazó como línea a corto plazo, dada la posibilidad y el ofrecimiento del Distrito de permitir el acceso a la Escuela Tributaria Distrital. En este orden de ideas, la importancia de esta línea de acción está dada por la eficiencia y la especialización del servicio de las administraciones. Contar con funcionarios capacitados y conocedores de los tributos que administran el procedimiento aplicable a estos, permite que los administrados perciban la gestión con confianza y cumplan oportunamente con sus obligaciones tributarias.

¿Cuáles fueron los principales acuerdos?

- Garantizar un número de cupos presenciales, la información de conexión virtual, y la información oportuna para la inscripción de las capacitaciones ofertadas por la Escuela Tributaria que tiene la Secretaría de Distrital de Hacienda.
- Definir temas y cronograma de trabajo para las capacitaciones del 2015 y 2016.
- Iniciar el trabajo en esta línea con una capacitación para la estructuración del marco fiscal de mediano plazo.
- Realizar conversatorios de refuerzo, los cuales servirán de insumo para la elaboración del modelo de Estatuto Tributario Conjunto. Frente a este último, para su construcción se plantean las siguientes actividades:
 - Compartir los estatutos tributarios de cada municipio.
 - Elaborar un borrador del modelo para las próximas administraciones, a partir de las particularidades de cada municipio.

¿Cuáles son los posibles obstáculos? El principal obstáculo que puede presentarse en esta línea de acción está relacionado con la pérdida de interés de los funcionarios para participar en las jornadas de capacitación dispuestas por el Distrito en el marco de la Escuela Tributaria Distrital. Las razones esgrimidas son la carga laboral, dificultad para el desplazamiento y falta de compromiso. Este desinterés puede alterar la eficacia de la oportunidad de formar conocimiento de la mano de una administración fortalecida y con gran experiencia como lo es el Distrito Capital.

Agenda. Los conversatorios se plantearon cada dos o tres meses para reforzar temáticas. También se propuso realizar reuniones de seguimiento y una socialización de los resultados al final del proceso para evaluar si las prácticas se mantienen después del año inicial de implementación. En cuanto al modelo de estatuto tributario, se sugirió ir trabajando un modelo conjunto de estatuto territorial para entregar un primer borrador la tercera semana de abril de 2016. De esta forma, se tendría como insumo base para el tema de los conversatorios y quedaría a cargo de un solo participante para poder llegar a un producto consolidado de manera más eficiente. La persona encargada por consenso del grupo de trabajo es Diego Martínez, asesor de la Secretaría de Hacienda del municipio de Mosquera.

Para el tema del marco fiscal, se plantearon inicialmente reuniones de intercambio de experiencias entre los municipios participantes y el Distrito, las cuales se iniciaron el viernes 31 de julio de 2015 con la presentación de Bogotá D.C. Así mismo, se sugirió realizar unas dos sesiones más para continuar con las exposiciones de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté y Soacha, y definir los temas para generar acciones e implementar medidas de mejoramiento del marco fiscal. El encargado de liderar este tema de intercambio de marco fiscal es Eduardo Olivar de la SDH.

Sobre esta línea de acción es importante destacar que a lo largo de dichas reuniones fueron identificadas dos temáticas: (a) modelo de regulaciones tributarias locales y (b) trámites de modificación legal al sistema tributario y fiscal. Es decir, surgieron dos ejes que si bien hacen parte de la herramienta de gestión de conocimiento y están a cargo del grupo de trabajo conformado, estos se manejaron de forma separada considerando la importancia que tiene no perder de vista estos dos objetivos dentro del trabajo de armonización. Sin embargo, los acuerdos y la agenda propuesta en el curso de los talleres es la misma acordada para la línea de trabajo de gestión del conocimiento.

Se trata entonces de dos líneas de acción que se pondrán en equilibrio a través de la Escuela Tributaria Distrital, un escenario oportuno para transmitir conocimientos y experiencias técnicas de la gestión fiscal, que permite ir trabajando en la propuesta de modelos de regulación tributaria local. Además, esta tarea da lugar a la identificación de la necesidad de tramitar modificaciones legislativas que serán consignadas, y posteriormente crear una estrategia de frente común para proponer y apoyar estas medidas de reforma ante el legislativo.

2.4.2. Modelo de regulaciones tributarias locales.

¿En qué consiste? Se trata de la posibilidad de expedir un Estatuto Tributario que unifique temas, en especial aquellos en los que se guardan mayores coincidencias entre las diferentes administraciones, y así aprovechar que todas, con excepción de algunos temas específicos del Distrito, se regulen por el mismo ordenamiento.

¿Por qué es importante para el logro de la estrategia? La expedición de un solo cuerpo normativo local no busca usurpar competencias impositivas, sino por el contrario, hacer el sistema tributario local sencillo en su aplicabilidad, sobre todo para aquellos casos de contribuyentes que tributan en diferentes municipios.

¿Cuáles fueron los principales acuerdos? Sobre esta línea de trabajo, el acuerdo unánime al que llegaron los municipios fue proponer un Estatuto Tributario dentro de sus jurisdicciones, una vez transcurrida la época electoral en la que se encontraban las administraciones locales a la fecha de suscripción del Acta de Resultados. Esto es aceptable a juicio de esta consultoría y sirve para no poner en riesgo la aplicabilidad del Acta y los posteriores documentos que sean suscritos con mayor fuerza vinculante.

¿Cuáles son los posibles obstáculos? Además del obstáculo identificado en el eje Gestión de Conocimiento, un obstáculo que puede presentarse para el desarrollo de esta línea de acción está relacionado con la falta de voluntad política de los territorios para considerar llevar a cabo una modificación en sus regímenes tributarios locales, dado el esfuerzo que implica la labor de actualización del régimen tributario en los territorios en términos políticos.

Agenda. El trabajo concreto para esta línea de acción coincide con lo acordado en el eje de Gestión de Conocimiento. No hay que olvidar que el propósito de regulación tributaria unificada hace parte del resultado que debe arrojar el desarrollo aplicado de la Escuela Tributaria.

2.4.3. Trámites de modificación legal al sistema tributario y fiscal.

¿En qué consiste? Esta línea de acción debe ser el resultado del estudio académico que se realice del sistema tributario en el marco de las actividades propias de la Escuela Tributaria, y consiste fundamentalmente en que el equipo identifique las necesidades de modificación del ordenamiento legal relacionadas con la tributación local, así como proponer alternativas para los respectivos ajustes.

¿Por qué es importante para el logro de la estrategia? Este trabajo encuentra trascendencia en la actual desactualización de la que padecen las reguladoras de impuestos como el predial o el de Industria y Comercio, cuyas leyes ordenadoras se han quedado cortas ante el avance de las relaciones comerciales, el avance tecnológico y las nuevas formas de ejercer la propiedad de la tierra. Luego, contar con una estrategia que identifique las necesidades de ajustes y proponga las modificaciones pertinentes, es el antecedente necesario para acudir de forma conjunta ante el legislativo con el criterio técnico suficiente en aras de trabajar en el impulso de las reformas legales reclamadas.

¿Cuáles fueron los principales acuerdos? Tal como se describió en el acápite de Gestión de Conocimiento, un importante avance en esta etapa fue iniciar con las tareas de conocimiento compartido en cuanto a la estructuración de los marcos fiscales de mediano plazo. Este es un primer ejercicio de identificación de necesidades comunes y de puesta en marcha de las actividades propias de intercambio de conocimiento para la propuesta de mejoras.

¿Cuáles son los posibles obstáculos? Son los mismos riesgos que se pueden correr y que quedaron descritos en el desarrollo de las dos líneas de trabajo que preceden sobre gestión de conocimiento y modelo de regulaciones tributarias locales.

Por tratarse de un ejercicio que, una vez superada la etapa académica de identificación de necesidades de ajuste, implica un esfuerzo importante de representación ante el ejecutivo, se corre el riesgo de que que factores externos como los políticos impidan que las propuestas de ajuste sean tenidas en cuenta en el legislativo.

Agenda. El trabajo concreto para esta línea de acción coincide con lo acordado en el eje de Gestión de Conocimiento. No hay que olvidar que el propósito de regulación tributaria unificada hace parte del resultado que debe arrojar el desarrollo aplicado de la Escuela Tributaria y del intercambio de conocimiento.

2.4.4. **Herramientas o procedimientos para el intercambio de información y control conjunto.**

¿En qué consiste? No puede pensarse en armonización si se deja de lado la importante posibilidad de surtirse recíprocamente de la información con la que cuentan algunas administraciones. En ese contexto, esta línea de acción calificada, como alcanzable dentro del mediano y largo plazo, se define como la posibilidad de creación de estrategias y de uso eficiente de los recursos tecnológicos, con el fin de acceder de forma libre a información de relevancia tributaria según la necesidad del servicio.

¿Por qué es importante para el logro de la estrategia? Esta línea es de especial trascendencia dentro del proceso de armonización, en la medida en que con ella se busca facilitar el control a la evasión y mejorar la gestión tributaria a través de herramientas que permitan conocer más y mejor a los contribuyentes, y a toda aquella característica que resulte relevante para la administración de los tributos que el municipio tenga a su cargo.

Resulta muy importante construir una alianza estratégica de manejo e intercambio de información con el fin de mejorar la calidad, integridad, veracidad y disponibilidad de la información, y de esta manera responder de manera eficiente a la prestación adecuada de los servicios que el Estado brinda al ciudadano.

¿Cuáles fueron los principales acuerdos?

- Priorizar la información requerida y disponible para compartir.
- Realizar un proyecto piloto con los municipios participantes y Bogotá D.C. A la fecha se han realizado dos proyectos piloto entre Soacha, Mosquera y Bogotá D.C.
- Construir la plataforma de intercambio de información en varias etapas.

¿Cuáles son los posibles obstáculos? La dispersión en el manejo de la información, la falta de continuidad en la disponibilidad de esta a favor de los demás territorios, y la pérdida del interés de los municipios que pueden verse afectados por su falta de capacidad operativa para disponer y compartir periódicamente la información. No obstante, el grupo de trabajo planteó una propuesta para mitigar el riesgo de información dispersa y para ello definió una estructura y un lenguaje que permitirá llevar a cabo de forma práctica el intercambio de información entre los municipios y la Secretaría Distrital de Hacienda. Esto se logrará principalmente mediante la estructura y caracterización de los archivos, y la creación de un procedimiento de consulta.

Agenda. Se propuso realizar la solicitud de información entre municipios una vez cada semestre. Para el segundo semestre de 2015 se llevó la segunda semana de septiembre, paralelamente a la firma del Acta de Resultados.

El tiempo de respuesta de la solicitud de información debe ser máximo 10 días.

2.4.5. Sistema de información catastral.

¿En qué consiste? Inspirados en la excelente oportunidad que entrega el legislador en el actual PND, se busca contar con bases catastrales más actualizadas que eleven la eficiencia principalmente del impuesto predial. El grupo de trabajo propuso dos ejes de profundización, a saber:

- El primer eje plantea manifestar al Departamento Nacional de Planeación (DNP), la intención de los municipios del grupo de trabajo (Bojacá, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C) de iniciar una fase de acercamiento a la entidad para señalar su intención y acuerdo de abordar los posibles requerimientos que permitirían obtener la delegación de la función catastral, en cabeza de la Unidad Especial Administrativa de Catastro Distrital (UAECD), en desarrollo del parágrafo 2, del artículo 180 de la Ley 1537 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo.
- El segundo eje se elabora a partir de la experiencia de la UAECD en términos de intercambio de información y de construcción de plataformas de datos del Distrito. Se toma como referencia para plantear la estrategia de

actualización de la información catastral de los municipios con los datos de las empresas de servicios públicos, SISBEN y otras fuentes municipales que permiten la espacialización de los datos. Esta estrategia se puede desarrollar en el marco de la construcción de la IDE regional, en la que existe una fuente de recursos especial para la cual resulta necesario desarrollar la agenda respectiva con los municipios. En este frente de trabajo manifestaron su total acuerdo los cinco municipios y el Distrito Capital.

¿Por qué es importante para el logro de la estrategia? Tiene repercusión directa en el impuesto predial, el cual, como es sabido, se surte de los avalúos de los predios para su liquidación, tributo que no tiene mayor representatividad dada la desactualización del valor de los inmuebles que padecen los municipios (no el Distrito que cuenta con su propio catastro). Así, estos se ven sometidos a la gestión del IGAC en el contexto de catastro centralista, cuya capacidad operativa está por fuera del rango necesario para surtir los más de 1,100 municipios del país que esperan durante un tiempo prolongado para poder actualizar sus bases y lograr cobrar un predial eficiente.

¿Cuáles fueron los principales acuerdos? Los acuerdos logrados en esta línea constituyen las mejores estrategias para garantizar la actualización de la información catastral de todos los municipios participantes y Bogotá D.C. Estos fueron los siguientes:

- Construir un catastro descentralizado para Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté y Soacha, a la luz del artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo. Para implementar esta propuesta, se sugirieron dos opciones:
 - El fortalecimiento de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital como autoridad regional.
 - La creación de una nueva entidad de catastro regional.

- Fortalecer la información de catastro de cada municipio a partir de la plataforma de intercambio de datos que se desarrollará en el marco del IDE-Regional como parte del proyecto de Región Central. Para ello se requiere:
 - Evaluar el estado y las fuentes de información que cada municipio tendría para el IDE.
 - Identificar las fuentes de financiación.

¿Cuáles son los posibles obstáculos? El principal obstáculo que puede presentarse es la falta de eco en el Gobierno Nacional para una pronta implementación de la Ley del Plan de Desarrollo en lo que se refiere al catastro. Esta iniciativa, a pesar de tener un importante propósito en aras de convertir el impuesto predial en una renta eficiente, desborda la competencia de todos los participantes y obedece más a un trabajo de representación ante Planeación Nacional. Así, es necesario hacer seguimiento constante al proceso para obtener un resultado positivo que viabilice la aplicación y puesta en marcha del catastro regional.

Agenda. El desarrollo depende de la reunión propuesta con el Departamento Nacional de Planeación para iniciar una fase de acercamiento que permita obtener mayores detalles sobre el proceso de delegación de la función catastral a la UAECD, en el marco de lo contenido en la Ley 1537 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo. El encargado de liderar la manifestación de interés con el Gobierno Nacional es la UAECD, quien además debe convocar y retroalimentar a los municipios que manifestaron interés en hacer uso de la herramienta legal del Plan de Desarrollo.

2.5. **Acta de Resultados de las Mesas de Trabajo de Fortalecimiento de las Finanzas Municipales para el Mejoramiento de la Gestión Tributaria y Fiscal entre los Municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C.**

En el desarrollo de este proceso, se dio una situación especial dada la finalización de los periodos de gobierno y la elección de los nuevos mandatarios, razón por la cual los participantes convinieron en dejar memoria de los acuerdos y del trabajo realizado mediante un Acta de Resultados, no insistir en la suscripción de un convenio de colaboración, y, una vez elegidos los nuevos alcaldes, realizar la convocatoria para la presentación de las propuestas a los gobiernos entrantes y aprovechar esta etapa para resolver detalles de los acuerdos, en especial los relacionados con el intercambio de información y con la procedencia de la delegación del Catastro Distrital en la función catastral de los municipios. Por esta razón, esta primera etapa culminó con la suscripción de un Acta de Resultados de las mesas de trabajo de fortalecimiento de las finanzas municipales (Anexo A), las cuales fueron realizadas para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal de los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C.

Por tratarse este de un primer ejercicio consolidado de armonización, donde además del interés presentado por los municipios convocados, existe gran expectativa por parte de los funcionarios sobre la necesidad, pero sobretodo, sobre la efectividad de las temáticas abordadas y los compromisos que se esperan sean asumidos por todas las administraciones por consenso general, se decidió suscribir un acta de formalización de compromisos.

Adicionalmente, cada uno de los municipios suscribientes asumió el papel de multiplicador, y en esa medida se comprometieron a transmitir la experiencia a las administraciones entrantes, en el marco de los procesos de empalme surtidos conforme al periodo administrativo que inicia en enero de 2016. Con ello, lo que se espera es que cada nueva administración asuma el compromiso y el proceso de cooperación para proceder a la firma de un convenio interadministrativo que consolide los acuerdos, asegure su permanencia y les otorgue fuerza vinculante.

3. EVALUACIÓN DE LA FASE ADELANTADA Y PROYECCIÓN DE LA CONTINUIDAD EN EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA DEL ENTORNO METROPOLITANO

3.1. Evaluación de la Fase Adelantada

En términos generales, la fase adelantada se puede calificar como una experiencia exitosa en la medida en que no solo se trató de un ejercicio de concertación, sino que, de la mano de la identificación de necesidades y la posterior formalización de los acuerdos, permitió poner en marcha las estrategias. Esto es cierto en especial para aquellas relacionadas con los dos de los ejes temáticos propuestos, denominados control conjunto a la evasión y gestión del conocimiento, en cuanto a un primer ejercicio de intercambio de información y a la participación de los municipios en la Escuela Tributaria del Distrito Capital, al servicio de este ejercicio de armonización.

Un importante alcance de esta fase está relacionado con la realización del análisis de las estructuras tributarias de los 16 municipios, a través del cual se logró identificar las principales necesidades de las administraciones tributarias. Este estudio se convirtió en la fuente inspiradora para la estructuración de las líneas de trabajo trazadas por la consultoría, inclusive desde el primer taller.

Resulta importante hacer referencia a la valiosa intervención de la oficina de las Naciones Unidas, al cumplir un rol alternativo y neutral, en el que, a través del líder técnico, ofreció un escenario pacifista de cooperación, lo que permitió a todos los entes convocados una participación igualitaria, sin usurpación de autonomías ni posiciones dominantes.

En ese contexto, el trabajo de los seis municipios se convirtió en un ejercicio interactivo que cree en los alcances de la armonización. El grupo trabajó por la

consecución de los objetivos trazados, y lo que resulta más interesante, asumió la tarea con interés, seriedad y compromiso. La participación de todos, además de asegurar la continuidad de las actividades propias de las tareas propuestas, se convirtió en el modelo y en fuente para la convocatoria de otros actores interesados en hacer parte del propósito de manejar las administraciones de forma coordinada.

3.2.

¿Qué Sigue? ¿Cómo Consolidar el Proceso de Armonización Fiscal y Tributaria del Entorno Metropolitano?

Del ejercicio realizado en los talleres y dada la necesidad de convertir la administración coordinada en un proceso permanente en el ejercicio cotidiano de las funciones fiscales y tributarias de los municipios y del Distrito, se debe avanzar inicialmente en dos frentes de trabajo para lograr la institucionalidad requerida en la operación de las estrategias de armonización tributaria y fiscal. El primero, dar continuidad y permanencia a la formalización y ejecución de las estrategias con los seis municipios que participaron en esta fase inicial. El segundo, continuar el proceso de construcción de acuerdos con los demás municipios del entorno metropolitano.

3.2.1. Formalización, desarrollo y ejecución del convenio de armonización fiscal y tributaria de los seis municipios y de todos los que se integren con posterioridad.

Consiste en formalizar con las administraciones entrantes de los seis municipios, los acuerdos y compromisos para la ejecución de los frentes de trabajo aprobados en el Acta de Resultados que se firmó como cierre de esta etapa. Para ello se deben lograr los siguientes objetivos y se proponen las siguientes etapas.

- **Corto plazo (al 31 de diciembre de 2015)**
 - Adelantar en los municipios las actividades propuestas en las metas a corto plazo en el tiempo establecido, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2015. Esto constituirá un avance en el desarrollo de los ejes temáticos, con el fin de seguir validando los beneficios

que representan para los municipios los esfuerzos que se realizan en este proceso de armonización fiscal.

- Diagnosticar en cada municipio el estado de la información de las bases tributarias, para determinar las condiciones de intercambio y fijar los parámetros en un convenio.
 - Diagnosticar el estado de la información catastral y de las bases de información espacial, para determinar los requerimientos en la estrategia de delegación de función catastral al Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
 - Iniciar el proceso de consulta al Departamento de Planeación Nacional sobre los requerimientos para delegar la función catastral de los cuatro municipios que manifestaron interés.
 - Presentar a los alcaldes electos los avances del proceso.
 - Incentivar la inclusión en el programa de gobierno de los municipios, en los presupuestos y agendas públicas, lo mínimo requerido para avanzar en el desarrollo del convenio y los acuerdos.
 - Modelar la versión más próxima de convenio de colaboración para la armonización fiscal y tributaria de los municipios.
- **Mediano plazo (año 2016).**
 - Revisar el compromiso de los municipios en avanzar en la formalización del convenio.
 - Revisar el avance de la etapa de diagnóstico de las bases de información tributaria y catastral.
 - Conformar un equipo técnico específico que valide el diagnóstico de las bases de datos de la información tributaria, espacial y catastral de los municipios, y presente una propuesta sobre los mecanismos para compartir y analizar información, trabajada de manera coordinada con los municipios.
 - Conformar un equipo técnico especialista en tributos territoriales, que avance en la estructuración del modelo de estatuto tributario y en la propuesta de reformas legales para armonizar el sistema, de manera coordinada con los municipios.
 - Conformar un equipo técnico específico que trabaje de manera conjunta con los municipios en la formulación de propuestas para implementar mecanismos para homogenizar calendarios de

pago, códigos de actividad de industria y comercio, declaraciones privadas, y sistemas de retención en la fuente de industria y comercio.

- Conformar un equipo técnico específico que acompañe a los municipios en la estructuración del plan de fiscalización y control conjunto, así como en el requerimiento de información exógena coordinado entre las administraciones tributarias.
 - Continuar con la estrategia de gestión de conocimiento a través de la Escuela Tributaria de la Dirección de Impuestos de Bogotá, y señalar la agenda y el seguimiento del aporte de los funcionarios de lo aprendido en el proceso de gestión del conocimiento.
 - Integrar a esta estrategia los municipios que desde el segundo frente de trabajo, se vayan adhiriendo a los acuerdos y compromisos de armonización fiscal.
- **Largo plazo**
 - Configurar desde la Secretaría Distrital de Planeación (Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional) con el apoyo de la Secretaría Distrital de Hacienda (Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales) un sistema de seguimiento y coordinación del proceso en la ejecución de las actividades que se hayan adelantado de armonización fiscal y tributaria, en el que se realice una evaluación con indicadores de avance, efectividad y alcance de la estrategia planteada.
 - Desarrollar las estrategias acordadas y validadas según su nivel de posibilidad y alcance, con los indicadores y agendas construidas para la ejecución del convenio o los convenios interadministrativos.

3.2.2. Para el frente de trabajo de adhesión de los demás municipios del entorno a la armonización fiscal y tributaria.

Solo se conseguirá un efectivo proceso de integración fiscal metropolitana si la mayor cantidad de municipios forman parte de él e integran su voluntad y autonomía al participar en el mismo. Por ello, aunque se logró integrar con estos acuerdos

programáticos de armonización tributaria a seis municipios que representan el 60% del entorno metropolitano y a pesar de que este resultado de construcción de las líneas de trabajo es totalmente replicable con los demás municipios, se requiere mantener una estrategia permanente de adhesión.

Este frente de trabajo requiere contar con una estructura de apoyo similar a la desarrollada con los seis municipios piloto, para así contar con un canal de comunicación que realice el abordaje, la concientización y formación de los actores de los demás municipios, sobre la relevancia de participar en el proceso, de mantener un nivel de confianza en la garantía del respeto de las autonomías de los municipios que se van integrando y de aprobar los acuerdos en un nivel de igualdad y de gana – gana para todos.

Aunque la intensidad del abordaje inicial no requiere ser igual al adelantado en esta fase con los primeros municipios, en la medida que la construcción de los acuerdos de las líneas estratégicas base ya se realizó, este proceso debe cumplir los siguientes objetivos:

- Generar sensibilidad sobre la potencialidad que significa coordinar y armonizar la gestión fiscal y tributaria del entorno metropolitano. Esto se puede lograr a partir de la capacitación en experiencias comparadas, y de la presentación de las debilidades y fortalezas del entorno metropolitano, así como de las potencialidades que existen de llegar a acuerdos y de obtener ganancias evidentes para la gestión fiscal y tributaria municipal.
- Validar de manera individual o en grupos de municipios, los ejes temáticos y las estrategias acordadas.
- Formalizar la intención de colaboración y coordinación, a través de la adhesión al convenio inicial.
- Determinar los funcionarios de contacto permanente que servirán para desarrollar las gestiones conjuntas y establecer su forma de participación en el desarrollo del convenio de armonización de la gestión tributaria y fiscal.

Esta acción de trabajo debería tener como meta a mediano plazo (año 2016) la adhesión a los acuerdos de por lo menos seis municipios más, y en el largo plazo los acuerdos de adhesión deberían ser logrados con la institucionalidad que quede conformada en las entidades distritales.

3.2.3. La institucionalidad que se requiere para desarrollar esos dos frentes de trabajo.

Dado que los municipios diferentes a Bogotá no tienen la capacidad fiscal para aportar en la institucionalidad de soporte que se requiere para consolidar el proceso de armonización fiscal, es preciso que sea Bogotá, a través de sus secretarías, quien mantenga el apoyo al proceso.

La participación de la Secretaría de Planeación, Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional como órgano responsable de mantener la coordinación del proceso, se requiere por lo menos durante el año 2016, mientras se avanza en la formalización de los compromisos de colaboración con los primeros seis municipios, se logra gestionar la adhesión al proceso de otro número representativos de municipios, y se cuenta con un órgano que sirva de canal de comunicación para mantener la confianza en los acuerdos. Para la formalización de los primeros acuerdos y la adhesión de otros municipios, es importante mantener una estructura de apoyo de un organismo similar al que ha apoyado el proceso, que se encargue de convocar a los municipios como si fuese un tercer imparcial ajeno a cualquier motivación que genere inseguridad en el proceso.

Por su parte, la Secretaria Distrital de Hacienda, a través de la Dirección de Impuestos de Bogotá y la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, deben sumar esfuerzos para coordinar la conformación de los equipos técnicos que se requerirían en el corto plazo para dedicarse de manera exclusiva a realizar los diagnósticos y coordinar con los municipios la ejecución de las estrategias y el diseño de las actividades conjuntas y colaborativas en la gestión fiscal y tributaria. Ha sido evidente que aunque esta entidad tiene equipos capaces en el Distrito, no es posible contar con un equipo propio que se dedique a coordinar con los municipios y a llevar adelante las propuestas. Por ello se propone la conformación de equipos específicos dedicados a estas tareas.

3.2.4. Recursos físicos y económicos requeridos.

Conforme a la propuesta de líneas de trabajo para consolidar el proceso de armonización que se presentó en el numeral 3.2.1. para atender esta estructura,

podríamos dividir los requerimientos según las siguientes etapas y fases del proceso:

- En el corto plazo. Bajo la misma estructura organizacional de coordinación y seguimiento general del proceso de la SDP (Figura 1), y con la participación directa de la Dirección de Impuestos de Bogotá y la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, se propondría una estructura de apoyo comunicacional similar a la adoptada en esta primera fase. Haciendose necesario contar con un líder técnico que tenga un mayor énfasis en el seguimiento comunicacional entre los funcionarios del Distrito y los de los municipios, para así avanzar en los diagnósticos y en los procesos de gestión del conocimiento.
- En el mediano plazo. Para el año 2016, en recursos físicos, bajo la misma estructura organizacional de coordinación y seguimiento general del proceso de la SDP (Figura 1), con la participación directa de la Dirección de Impuestos de Bogotá, la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, y con la idea de contar con un canal de comunicación para trabajar en la consolidación del proceso con los seis municipios iniciales, y en las adhesiones que se esperan de otros seis municipios, se propondría más que un apoyo técnico individual, la conformación de un equipo de apoyo con dedicación exclusiva que trabaje directamente los diagnósticos de las bases de información de los seis municipios iniciales y que estructure, con la participación de los municipios, los modelos de estatutos tributarios, de modificaciones legales, de procesos de actividades de control conjunta y de propuestas conjuntas. De este modo, los costos económicos estarán dados por los costos de contratación del equipo técnico y de la organización de apoyo como canal de comunicación. Así, aún no es posible determinar los costos de infraestructura en sistemas de información o plataformas.

Figura 1. Organización institucional de consolidación del proceso de armonización tributaria y fiscal del entorno metropolitano.



Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

Uno de los tantos aspectos en los que se puede realizar un ejercicio armónico vinculado a la gestión pública del entorno metropolitano, tiene que ver con la gestión fiscal y de las administraciones tributarias, las cuales representan la base de la sostenibilidad de las propias autonomías, y a su vez, la del entorno territorial y de desarrollo sostenible metropolitano. Esto es posible en la medida que sean equiparables los grados de desarrollo y de capacidad de gestión y control que posean. Por ello, adelantar procesos asociativos que generen mayores eficiencias y eficacias en la gestión de sus propios ingresos, da lugar al fortalecimiento fiscal del entorno metropolitano en aras de cumplir con el propósito Constitucional de satisfacción de las necesidades primarias de la colectividad.

Esta estrategia parte del respeto a la autonomía impositiva y fiscal de cada municipio en la toma de sus decisiones administrativas, y no representa pérdida de poderes impositivos o merma de las competencias de gestión. Por el contrario, se trata de fortalecer las administraciones a través de la realización de actividades coordinadas, entre otras cosas, porque la relación que se teje en el marco de un ejercicio de armonización no puede permitir posiciones diferenciales entre sus participantes. Lo ideal es que todos se involucren, en condiciones de igualdad, en la consecución de objetivos comunes y con interés recíproco de entregar pero también de recibir aquellos criterios, pautas, informaciones, etc., que resultan relevantes para el ejercicio de la gestión tributaria local.

En ese sentido, para que la estrategia de armonización sea exitosa en el corto y largo plazo, no es necesario plantearse como único objetivo grandes cambios de índole legislativo o funcional. Se trata de un esfuerzo administrativo que puede ser formalizado mediante la suscripción de convenios interadministrativos de cooperación a través de los cuales se pacten, de común acuerdo, las estrategias colaborativas y de coordinación en el desarrollo de su gestión, y se implementen actividades conjuntas de coordinación e intercambio. Así, se busca que los cambios legislativos sean producto de los mismos acuerdos y esfuerzos que se lleguen en las labores de coordinación y colaboración.

En particular, se trabajó en lograr legitimidad y confianza en que este es un camino viable y que además no representa amenaza alguna a la autonomía municipal, sino que por lo contrario, la puede fortalecer al tratarse de un ejercicio de construcción

de acuerdos con los municipios para establecer compromisos y toma de decisiones conjuntas para la mejora. Resulta vital avanzar en el camino de realizar estrategias conjuntas y asociadas de gestión del territorio, que en lo fiscal, tiene unas metas específicas que pueden ser el insumo para lograr una organización metropolitana que reconozca la autonomía y la diferencia de los territorios, en la búsqueda de los equilibrios y el desarrollo regional sostenible.

Este proceso, que se adelantó durante el 2015, es el inicio de la primera etapa de encuentro directo entre el Distrito Capital y algunos municipios de Cundinamarca que hacen parte del entorno metropolitano, que busca abordar y llegar a acuerdos y compromisos sobre los temas y estrategias de gestión fiscal y tributaria metropolitana. Es el inicio de la primera etapa en tanto es parte de un proceso dinámico de aproximación entre las diferentes administraciones tributarias y fiscales, que tiene como objetivo superar las diferencias que entorpecen la gestión y fortalecer las convergencias que la facilitan, para así mejorar los ingresos tributarios a través de administraciones coordinadas y eficientes.

Lo que se espera entonces es la participación activa de todos los actores, con el propósito de dar continuidad a este proyecto, que a pesar de haber tenido un inicio exitoso, su buen término depende de la forma en la que los actuales actores promuevan el ejercicio y logren llevar a cabo las tareas propuestas: involucrar a otros territorios incentivándolos con la demostración de la existencia no solo de acuerdos, sino de la ejecución de actividades propias de armonización en el marco de los compromisos pactados.

5. BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). Plan Distrital de Desarrollo, Bogotá Humana 2012-2016 (Acuerdo 489 de 2012). Recuperado de http://www.canalcapital.gov.co/images/planeacion_pdf/Plan-de-Desarrollo-2012-2016.pdf

Rojas, E., Roura, C., & Fernández Güell, J. M. (2003). Gobernar las metrópolis. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>

Secretaria Distrital de Hacienda (2015). Informe de gestión y resultados 2014. Recuperado de http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Plan_de_Accion/Informe_Gestion_2014.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). Documento técnico anexo del “Documento de informe de avance de gestión y avances técnicos conducentes a la formulación de una propuesta de ordenamiento territorial”, dirigido por Ruiz Rojas Cesar Augusto, profesional de elaboración Juan Ricardo Mozo.

Secretaría Distrital de Planeación. (2013). “Un modelo de armonización fiscal para Bogotá D. C. y los municipios de la Sabana encaminado a la estructuración del territorio y a mejorar la competitividad de la región”, Autor Óscar Alfonso Roa.

Estatutos Tributarios y/o de Rentas

MADRID: Acuerdo 8 de 13.

BOJACÁ: Acuerdo 16 de 2008.

CAJICÁ: Acuerdo 15 de 2014.

COTA: Acuerdo 24 de 2010.

FACATATIVÁ: Decreto 223 de 2013.

GACHANCIPÁ: Acuerdo 1 de 2008.

LA CALERA: Acuerdo 17 de 2009.

TOCANCIPÁ: Decreto 111 de 2008.

TENJO: Acuerdo 15 de 2013.

TABIO: Acuerdo 17 de 2010.

SOPÓ: Acuerdo 20 de 2009.

SOACHA: Decreto 211 de 2010. Modificado por el Acuerdo 39 de 2012.

CHÍA: Acuerdo 52 de 2013.

MOSQUERA: Acuerdo 31 de 2013.

SIBATÉ: Acuerdo 25 de 2013.

BOGOTÁ: Decreto 352 de 2008, Acuerdo 352 de 2008.

6. ANEXO A ACTA DE RESULTADOS DE LAS MESAS DE TRABAJO DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Acta de resultados de las mesas de trabajo de fortalecimiento de las finanzas municipales para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C.

ACTA DE RESULTADOS DE LAS MESAS DE TRABAJO DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE BOJACÁ, FACATATIVÁ, MOSQUERA, SIBATÉ, SOACHA Y BOGOTÁ D.C.

Los responsables de la Gestión Tributaria y Fiscal de los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C., en su calidad de participantes de las mesas de trabajo de Fortalecimiento de las Finanzas Municipales proponen la implementación de estrategias **para el mejoramiento** de gestión tributaria y fiscal de estos municipios que permitan el desarrollo unificado y coherente de la región.

La presente Acta de Resultados invita a los MUNICIPIOS y a Bogotá D.C. a trabajar en el cumplimiento del contenido de la misma y de las consideraciones definidas que a continuación se enuncian:

Que en los términos del Artículo 287 de la Constitución Política, los municipios y el Distrito Capital, les corresponde la gestión de sus intereses y sus rentas de manera autónoma de conformidad con la Constitución y la Ley.

Que el Artículo 209 de la Constitución Política, Parágrafo 2, establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que en los términos del Artículo 58 de la Ley 788 de 2002 aplicable a los municipios y en los términos del Decreto Ley 1421 de 1993 aplicable al Distrito Capital, el Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 "por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública", los municipios y Bogotá D.C, comparten el marco general de aplicación de las normas procedimentales tributarias del Estatuto Tributario Nacional.

Que en cuanto al Régimen Sustancial Tributario los municipios comparten un similar marco legal tributario y fiscal, lo cual genera la posibilidad de buscar mecanismos de coordinación y armonización que respeten sus autonomías pero generen sinergias entre los diferentes entes territoriales que produzcan mayores eficiencias en el manejo de sus recursos.

Que a través del Artículo 6 de la Ley 489 de 1998, quedó establecido en el Sistema Legal Colombiano el principio de Coordinación, según el cual: "Las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, y en consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares".

Que, concretamente sobre la Gestión Tributaria conjunta en materia de intercambio de información el Artículo 585 del Estatuto Tributario establece:

Documento elaborado con el apoyo de:

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Acta de resultados de las mesas de trabajo de fortalecimiento de las finanzas municipales para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C

ARTÍCULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de liquidación y control de impuestos nacionales, departamentales o municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de los contribuyentes, el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Hacienda Departamentales y Municipales.
(...)

Que la Ley 223 de 1995 en su Artículo 156 faculta a las autoridades tributarias nacionales y las municipales o distritales para "adelantar conjuntamente programas de fiscalización. Las pruebas obtenidas por ellas podrán ser trasladadas sin requisitos adicionales."

Que, el Decreto Ley 0019 de 2012 desarrolló sobre el concepto del principio de economía y simplificación de trámites en las actuaciones administrativas a saber:

ARTÍCULO 5. ECONOMIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

ARTÍCULO 6. SIMPLICIDAD DE LOS TRÁMITES. Los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares para trámites similares.

Que los encargados funcionales de la gestión tributaria y fiscal deben asegurar la administración, determinación, cobro, recaudo y control de los tributos y una eficiencia en la gestión fiscal, fundamentado en los principios de equidad, eficiencia, y progresividad.

Que los participantes que suscriben la presente Acta, deciden manifestar su intención en construir de manera mancomunada una agenda conjunta que lleve a la implementación de estrategias de armonización fiscal que permitan el desarrollo fiscal y tributario sostenible, eficiente y coherente de la región, a través del intercambio de informaciones, estandarización de trámites, unificación de criterios de interpretación del marco normativo general regulador de los tributos territoriales, y una

Documento elaborado con el apoyo de:

Acta de resultados de las mesas de trabajo de fortalecimiento de las finanzas municipales para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C.

gestión del conocimiento orientada al intercambio de experiencias exitosas en materia de administración tributaria y fiscal, desarrollo conjunto de mecanismos para ampliar y fortalecer los mecanismos de control tributario.

En consideración de lo expuesto los participantes acuerdan construir una agenda conjunta a mediano y largo plazo de COOPERACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL ENTRE LOS MUNICIPIOS Y BOGOTÁ D.C., bajo las siguientes premisas:

1. Contenido de la Agenda de COOPERACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL ENTRE LOS MUNICIPIOS Y BOGOTÁ D.C.: 1) Coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento de las metas acordadas a cumplir en la presente acta, así como en las agendas técnicas anexas. 2) Participar en las reuniones de coordinación, programación y seguimiento de las acciones acordadas. 3) Designar el personal para coordinar y facilitar el cumplimiento de este compromiso. 4). Abstenerse de utilizar comercialmente la información objeto de intercambio inicial, así como de compartirla, reproducirla, copiarla, arrendarla, enajenarla, prestar servicios a otras entidades y a terceros. 5) Elaborar una propuesta de Convenio Marco al 30 de noviembre de 2015.

2. Líneas de trabajo. La agenda y plan de trabajo de **COOPERACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL ENTRE LOS MUNICIPIOS Y BOGOTÁ D.C.**, contemplará las cinco líneas de trabajo acordadas en las mesas de trabajo desarrolladas en estos meses en acompañamiento con ONU-Hábitat, las cuales para cada caso deberán construir unos marcos generales de actuación y de formalización y de comunicación permanente en que actúen los municipios para desarrollar la cooperación en busca de la realización de un convenio entre los municipios que participan en esta acta. Dichas líneas de trabajo son: 1) **Gestión del conocimiento:** comprende la realización de talleres de intercambio de conocimientos y capacitación en temas fiscales y procedimentales y sustanciales tributarios. 2.) **Modelo de regulaciones tributarias locales:** consiste en la construcción de manera conjunta de modelos de estatutos tributarios, bien sea completos o temáticos. 3.) **Herramientas o procedimientos para el intercambio de información y control conjunto:** comprende la construcción de una herramienta para el intercambio de información, la unificación de procedimientos y trámites, la elaboración y ejecución de planes conjuntos de fiscalización y control y la realización de estudios económicos y campañas de cultura ciudadana. 4.) **Trámites de modificación legal al sistema tributario y fiscal:** consiste en la formulación de estrategias conjuntas para la construcción de propuestas y trámites de modificación legal al sistema tributario y fiscal que favorezca a los municipios. 5.) **Sistema de información catastral:** corresponde a la construcción de una estrategia conjunta que permita incorporar acciones conjuntas para mejorar y fortalecer el sistema de información catastral de los municipios.

- La línea de trabajo Gestión del conocimiento se basa en el apoyo del Distrito en compartir la infraestructura de la Escuela Tributaria, sobre ésta se acordó el inicio desde ya de la ejecución de una agenda inmediata de temas para desarrollar talleres de trabajo conjunto, que se iniciaron desde el 28 de julio con el tema del Marco Fiscal de Mediano Plazo y que continuarán conforme se acordó en el Anexo 1.

Documento elaborado con el apoyo de:

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Acta de resultados de las mesas de trabajo de fortalecimiento de las finanzas municipales para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C

3. Equipos de trabajo temáticos para el desarrollo. Los equipos temáticos conformados entregarán consolidado los componentes mínimos a detalle que debe contener la propuesta de convenio en cuanto actuación, formalización y comunicación permanente en la que actuarán los municipios para desarrollar la cooperación en las 5 líneas temáticas acordadas de trabajo y una agenda de trabajo al mediano y largo plazo, conforme a la agenda y plan de trabajo preliminar que se aprueba y anexa a esta acta.

4. Seguimiento. Con el fin de evaluar el seguimiento a la agenda, la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C, organizará en la plataforma de la página web de esta un link que contenga las memorias y seguimientos a la misma.

De cada municipio se designa un único responsable de participar como vocero del mismo y de servir de enlace para consolidar los términos finales de la propuesta de Convenio de Cooperación y conformar con ello un comité de seguimiento compuesto por los aquí firmantes o su delegado, el cual deberá celebrar mesas de trabajo de evaluación y seguimiento de la gestión adelantada, el cumplimiento del objeto y las obligaciones del convenio y la identificación de los principales requerimientos para el correcto desarrollo de éste.

Las reuniones deberán realizarse cada Quince (15) días, las cuales serán convocadas por la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación. Los registros de estas reuniones deberán reposar en el archivo de cada entidad para su implementación sobre todo en los aspectos de mejora que dentro de las mesas de trabajo se acuerden.

5. Confidencialidad y reserva. La información tributaria que se intercambie entre los entes firmantes de esta Acta, contemplada en el Artículo 585 del Estatuto Tributario Nacional, se utilizará únicamente para fines de fiscalización tributaria y estudios técnicos y estadísticos generales. Las partes se comprometen a establecer las condiciones de seguridad necesarias para el intercambio de información y los protocolos de seguridad a la misma, la cual se entregará a través de comunicación oficial y se recibirá con la constancia de confidencialidad y reserva que aquí se expresa.

6. Anexos. Hacen parte integrante de la presente Acta.

1. Agenda y plan de trabajo.
2. Anexo 1- Agenda técnica y grupo de trabajo para la Línea de Trabajo No.1. Gestión del conocimiento.
3. Anexo 2- Agenda técnica y grupo de trabajo para la Línea de Trabajo No.2- Herramientas o procedimientos para el intercambio de información y control conjunto.
4. Anexo 3- Agenda técnica y grupo de trabajo para la Línea de Trabajo No.3- Sistema de información catastral

Documento elaborado con el apoyo de:

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

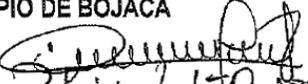

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Acta de resultados de las mesas de trabajo de fortalecimiento de las finanzas municipales para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá D.C.

5. Modelo de convenio marco de COOPERACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL ENTRE LOS MUNICIPIOS Y BOGOTÁ D.C.

La firman las partes intervinientes el día 13 de agosto de 2015 en Bogotá D.C,

MUNICIPIO DE BOJACÁ

Firma: 
 Nombre: Tatiana Quinto Quintero
 Cargo: Sec. Hacienda
 CC: 20738.283 Madrid.

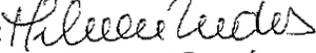
MUNICIPIO DE FACATATIVA

Firma: 
 Nombre: Diego Javier Vera Ayla.
 Cargo: Secretario Hacienda.
 CC: 79655.85

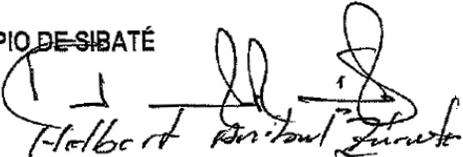
MUNICIPIO DE MOSQUERA

Firma: 
 Nombre: Adriana Boibco
 Cargo: Secretaria de hacienda
 CC: 39.707.799.

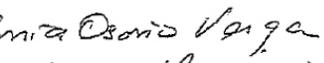
MUNICIPIO DE SOACHA

Firma: 
 Nombre: Milena Roda
 Cargo: Directora Impuestos
 CC: 49770568

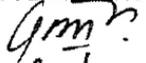
MUNICIPIO DE SIBATÉ

Firma: 
 Nombre: Herbert Ariston Zurita
 Cargo: Soc. Hacienda
 CC: 791507.598 BTV.

BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

Firma: 
 Nombre: Sonia Osorio Varga
 Cargo: Directora de Impuestos
 CC: 51.704.676

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL

Firma: 
 Nombre: Gustavo Mambranda
 Cargo: Director
 CC: 79463983 BI

Documento elaborado con el apoyo de:

ONU HABITAT
 POR UN MEJOR FUTURO URBANO

