

**PLAN ESTRATÉGICO PARA EL MEJORAMIENTO INTEGRAL SOBRE LAS
FALENCIAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN DE
LITERATURA**

**TRABAJO DE GRADO
NOHELIA ALEXANDRA VERACIERTA TALAVERA
LAURA LILIANA CRUZ CERÓN
LAURA JAZMÍN CANO VELOZA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CONTADURÍA PÚBLICA**



Bogotá D.C., mayo de 2016

**PLAN ESTRATÉGICO PARA EL MEJORAMIENTO INTEGRAL SOBRE LAS
FALENCIAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN DE
LITERATURA**

**TRABAJO DE GRADO
NOHELIA ALEXANDRA VERACIERTA TALAVERA
LAURA LILIANA CRUZ CERÓN
LAURA JAZMÍN CANO VELOZA**

**RICARDO CÉSAR ROBAYO MONTAÑA
Director**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CONTADURÍA PÚBLICA**

Bogotá D.C: Mayo de 2016

Contenido

	Pág.
Introducción	1
El problema	1
Antecedentes	1
Pregunta de Investigación	5
Hipótesis	5
Objetivos	6
Objetivo general	6
Objetivos específicos	6
Justificación	6
Marcos de referencia	8
Estado del arte	8
Marco teórico	10
Marco conceptual	13
Marco legal	15
Metodología	17
Desarrollo	18
Capítulo I. Contextualización del Impuesto Predial en Colombia y sus procedimientos actuales para su desarrollo	18
Capítulo II. Falencias en los procedimientos actuales del Impuesto Predial en Colombia	25
Capítulo III. Plan estratégico para el mejoramiento de los procedimientos actuales del Impuesto Predial en Colombia	37
Conclusiones	49
Recomendaciones	52
Referencias Bibliográficas	53

Lista de Cuadros

	Pág.
Cuadro No. 1- Elementos Esenciales del Impuesto Predial.....	21
Cuadro No. 2 - Tarifas del Impuesto Predial	22
Cuadro No. 3 - Plan Estratégico frente a las Falencias del Impuesto Predial. Ausencia de Modernización de los Sistemas de Información	39
Cuadro No. 4 - Deficiencia en la Depuración de Cartera	41
Cuadro No. 5 - Problemas en la Administración y Gestión.....	43
Cuadro No. 6 - Desconcentrado y Descentralizado	45
Cuadro No. 7 - Actualización Catastral	47
Cuadro No. 8 - Capital Humano	49

Lista de Figuras

	Pág.
Figura No. 1 - Ciclo del Catastro	27
Figura No. 2 - Instituciones Catastrales en Colombia	34
Figura No. 3 - Distribucion de los Municipios y Áreas no Municipalizadas, Por Entidad Catastral Vigencia 2012	35

Resumen

El presente trabajo de grado tiene su ámbito de estudio a nivel Nacional donde se identificaron falencias en las diferentes instituciones municipales quienes administran, fiscalizan y liquidan el tributo del Impuesto Predial.

La problemática radicó por las inconformidades por parte de los contribuyentes, quienes no se encuentran satisfechos con la información que brinda el sistema informático de la administración tributaria, ya que se cree que no brinda información oportuna, adecuada y confiable.

A partir de una revisión de literatura se exponen las problemáticas encontradas en diferentes municipios del país entre las que se encuentran la desactualización del avalúo, el capital humano, la desconcentración y descentralización, la gestión de los gobernantes, entre otros y que se creen pueden afectar en mayor medida la determinación del Impuesto Predial.

Como resultado, se proponen diferentes medidas y estrategias para fortalecer el sistema tributario de los municipios que presentan más dificultades a partir de una administración, gestión y fiscalización eficiente del tributo que hoy en día es una de las mayores fuentes de ingresos para los municipios colombianos.

Palabras claves: Impuesto Predial, falencias, plan estratégico, descentralización.

Abstract

This grade work has its scope of analysis at a National level, where some failures were identified in the different municipal entities that administrate, control and liquidate the proceeds coming from the property tax. The issue consisted in the tax payers' unconformity who are not satisfied with the information provided by the tax administration informatic system since it is believed doesn't provide timely, adequate and reliable information.

From a literature revision, the issues founded in different municipalities of the country, among them: outdated appraisals, human capital, desconcentration and decentralization, government conduct, that it is believed may have a mayor impact in the property taxes will be exposed. As a result, different measures and strategies for strengthening the revenue system of those municipalities that present more difficulties are proposed based on administration, management and efficient control of the revenue that as of today constitutes one of the most important sources of income for the Colombian municipalities.

Keywords: Property Tax, failures, strategic plan, decentralization.

Introducción

El problema

Antecedentes

En Colombia la Contaduría Pública, como es conocido, involucra diferentes elementos para satisfacer las necesidades de la información, propias de las entidades que conforma el Estado. En el caso de los municipios son los órganos del gobierno promotores del desarrollo local, donde parte de este desarrollo se debe a la recaudación de los impuestos y tributos que realizan los contribuyentes.

Uno de estos tributos es el Impuesto Predial en el cual se basa este trabajo de grado, debido a que se tiene un sistema con muchas falencias, tanto administrativas como operacionales, donde los datos de los predios se han convertido en información poco verídica y menos confiable ya sea por falta de las actualizaciones catastrales como base del cálculo del Impuesto Predial o por la baja gestión administrativa en cuanto a sistemas de información, talento humano y otras falencias mencionados en el desarrollo del documento.

El impuesto predial en Colombia se ha convertido en una de las mayores fuentes de ingreso para los municipios, ya que su recaudo maximiza los ingresos y permite que las administraciones municipales logren el cumplimiento de sus objetivos constitucionales; entre otros, brindarles a los ciudadanos un entorno apropiado para su bienestar, como seres humano.

El Impuesto Predial se encuentra definido como un “tributo municipal que grava la propiedad raíz con base en los avalúos catastrales establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y por las oficinas de catastro Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia” (Iregui B., Melo B., & Ramos F., 2004)

Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público menciona que el Congreso, al establecer en sus leyes el tributo, debe definir claramente el sujeto activo y pasivo, donde el activo es el municipio o distrito donde se encuentran ubicados los bienes inmuebles sobre los que el tributo recae, y el sujeto pasivo son los propietarios, poseedores y usufructuarios de los bienes raíces ubicados en el municipio o distrito. Dado lo anterior se puede decir que el Impuesto Predial es el tributo asignado al valor de los bienes inmuebles que asigne cada municipio, de acuerdo con lo establecido en cada ley.

Sin embargo, en el transcurso del tiempo, el impuesto predial ha provocado descontentos en los contribuyentes; según la percepción de algunos ciudadanos, consideran que en algunos casos la valuación de sus predios no es la adecuada o simplemente no ven reflejado lo que pagan a la administración, para mejorar aspectos como seguridad, inversión social en infraestructura u otros aspectos que mejorarían la calidad de vida en los municipios.

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), el avalúo catastral es la base gravable para la liquidación del Impuesto Predial, y la entidad catastral correspondiente lo determina cada año; sin embargo, esta valuación resulta ineficaz e inoportuna para el cálculo del Impuesto Predial, lo que lleva a que, desde el ejercicio contable, se ponga en tela de juicio la información suministrada por las entidades catastrales.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que los impuestos, y en este caso específico, el Impuesto Predial, hacen parte de la contabilidad gubernamental y es importante que se tenga en cuenta para su reconocimiento y medición los principios tributarios (equidad, eficiencia, certeza y progresividad) y las cualidades de la información contable comprensible (fácil de entender, clara), útil (pertinente, confiable) y comparable (prepararse bajo bases uniformes) indicadas en el artículo 4 del decreto 2649 de 1993(Gobierno Nacional, 1993).

Dado lo anterior, estas cualidades permiten influir en el cumplimiento de los principios tributarios y, con ello, evidenciar si existen falencias durante el proceso de la valuación catastral, ya que esta es la principal base para el cálculo del Impuesto Predial. Así mismo, los principios tributarios tendrán una adecuada aplicación como consecuencia del cumplimiento de las

cualidades de la información contable asociadas con las prácticas realizadas por la administración para la determinación del Impuesto Predial.

El análisis de los problemas que se presentan a continuación tiene en cuenta las cualidades de la información contable, ya que esto trae como consecuencia el cumplimiento en mayor o menor grado de los principios del tributo. Por tal motivo, al ser el Impuesto Predial parte importante de la información contable de la contabilidad gubernamental, estas cualidades se deben garantizar.

Uno de los principales problemas encontrados en la literatura y por lo cual se han generado diferentes inconvenientes en el Impuesto Predial en Colombia se enmarca en el contexto del proceso de descentralización que ha experimentado el país en las últimas tres décadas. En particular, se debe enfatizar que, como resultado de esta política, se ha profundizado el desequilibrio vertical en los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios).

Según Bermúdez y Garoler (2007), administrativamente, el catastro colombiano tiene la particularidad de ser desconcentrado y descentralizado, desde el punto de vista de la administración pública. Desconcentrado, porque existe una entidad de carácter nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), cuya oficina central se encuentra localizada en la capital de la República, que a su vez, trabaja de manera desconcentrada a través de oficinas territoriales a lo largo del país. Descentralizado, porque en la actualidad, debido a decisiones históricas de tipo político, existen cuatro agencias catastrales que administran el catastro de sus respectivas entidades territoriales en las principales ciudades de Colombia, de manera independiente del IGAC. Las entidades territoriales que cuentan con sus agencias catastrales son: el departamento de Antioquia, y las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín. (Bermúdez Pinzón & Garoler, 2007, págs. 29-30), provocando que las bases de medición no sean uniformes en todos los municipios y sea difícil su comparabilidad y exactitud en la información, es decir que las políticas contables no permanecen constantes, no se actualizan de forma regular y por ende serán inconsistentes por periodos.

Otro de los problemas evidenciados, es el retardo en la actualización catastral, por el cual según (Avendaño García, (S/A)), los Municipios tienen la obligación de adelantar las gestiones necesarias para que, mínimo, cada cinco años se realice su actualización, ya que de estos avalúos depende en gran parte la determinación del Impuesto Predial. Sin embargo, los Gobernantes no se ocupan de cumplir con esta norma oportunamente, porque implica un desgaste político que no están dispuestos a asumir, motivo por el cual nunca se disponen los recursos para adelantar dichas actividades y no hay avalúos oportunos. Este tipo de situaciones ha venido provocando descontento a los contribuyentes, pues deben pagar valores exagerados, en muchos casos, por avalúos poco difundidos y próximos a las fechas de pago lo cual se evidenció en las diferentes noticias y protestas que se dieron por el alto costo del predial, en la Ciudad de Bogotá.

Así mismo, (Iregui B., Melo B., & Ramos F., 2004)), encontraron que en gran parte de los municipios colombianos los recaudos por predial son inferiores a su potencial, debido al rezago en la actualización de los avalúos catastrales. Esto afectaría la pertinencia y confiabilidad de la información ya que no está siendo oportuna y confiable para los contribuyentes. Es decir, que la información no se encuentra al día, y por ende se dificulta basarse en periodos anteriores constantes para predecir el comportamiento de un periodo futuro

Adicionalmente, según (Avendaño García, (S/A)), otro de los principales inconvenientes es causado por la falta de información que se maneja entre la oficina principal del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las oficinas de las sedes Municipales y este a su vez con las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de los Municipios, en lo referente a las nuevas construcciones, actualizaciones de área y cambios de propietario de los inmuebles, cabe destacar que esta información no se maneja en línea entre dichas oficinas. De esta manera no se tiene uniformidad en los listados, impidiendo saber con exactitud cuál es la realidad económica del contribuyente, y por ende se genera también una desactualización con la información catastral.

Cabe destacar que dentro de esta problemática se evidencia la falta de aplicación de los principios de información contable de comparabilidad, al no existir una base uniforme entre las oficinas de Catastro, pertinencia, al estar la información desactualizada y por ende no se pueda

usar la información contable en periodos diferentes y por último afectando la confiabilidad, ya que no se conoce la realidad económica de los contribuyentes y se puede llegar a pensar que la información contable puede estar parcializada.

Ahora bien, esta propuesta de investigación se orienta al diseño de un plan estratégico para el mejoramiento integral del impuesto predial, basado en el análisis de las diferentes prácticas aplicadas en las principales ciudades de Colombia, el cual pueda contribuir a la investigación en la formulación de dicha estrategia y así lograr disminuir las problemáticas evaluando el proceso que conlleva el Impuesto Predial en sus diferentes etapas, como controles, liquidación, avalúo.

Pregunta de Investigación

De acuerdo a la argumentación anterior, se pretende buscar respuesta al siguiente interrogante:

¿Cuáles podrían ser las estrategias para el mejoramiento de las prácticas del Impuesto Predial en Colombia, desde una revisión de literatura?

Sistematización

1. ¿Cómo se están realizando los procedimientos actuales de desarrollo del Impuesto Predial en las principales ciudades de Colombia?
2. ¿Cuáles han sido las debilidades encontradas en los procedimientos actuales del impuesto predial en las principales ciudades de Colombia?
3. ¿Cuáles podrían ser las estrategias para mejorar las debilidades que presenta el Impuesto Predial en Colombia?

Hipótesis

A partir del desarrollo de la investigación se pretende conocer si:

¿Es posible que como resultado del diseño e implementación de un plan estratégico, se logre tener mejoras en las actividades que están presentando fallas durante la determinación del Impuesto Predial?

Hipótesis nula; H0: Es posible que como resultado del diseño e implementación de un plan estratégico, se logre tener mejoras en las actividades que están presentando fallas durante la determinación del Impuesto Predial.

Hipótesis alternativa; H1: Es posible que a pesar del diseño e implementación de un plan estratégico, no se logre tener mejoras en las actividades que están presentando fallas durante la determinación del Impuesto Predial.

Objetivos

Objetivo general

Proponer un plan estratégico para el mejoramiento de las falencias detectadas en la determinación del Impuesto Predial en Colombia basado en una revisión de literatura.

Objetivos específicos

- Contextualizar la información necesaria relacionada con el Impuesto Predial para conocer los procedimientos actuales en su desarrollo.
- Caracterizar las falencias de los procedimientos actuales del Impuesto Predial en Colombia.
- Diseñar y proponer un plan estratégico para dar una posible solución frente a las falencias encontradas del Impuesto Predial en Colombia.

Justificación

Esta investigación aporta retroalimentación y conocimiento a los diferentes sectores afectados e interesados, como son los contribuyentes del Impuesto Predial, los municipios y el mismo Gobierno Nacional. Por medio de un plan estratégico se espera que ayude a optimizar las problemáticas del Impuesto Predial, basado en las falencias encontradas dentro de este.

Es importante resaltar que los contadores públicos tienen el deber y la responsabilidad social de estar informados y actualizados de los constantes cambios, tanto contables como los gubernamentales que han sido dejados a un lado por el gremio contable.

Para la sociedad es necesario formar contadores públicos íntegros, que no solo se basen en la técnica y en cálculos, sino que también se genere un valor adicional a los mismos, interviniendo de manera activa y agregando valor a la información de los usuarios, es decir, este agregado es un aporte a los futuros contadores públicos en su carrera profesional, incentivándolos a tener una formación más completa, generando mayor participación y análisis en todo lo relacionado en materias estatales.

Por ello la realización de este trabajo es de gran importancia, como complemento para para la formación de las autoras, con el fin de tener mejores conocimientos y dar a conocer que en la actualidad se busca un perfil integral del contador público, que genere ideas y propuestas innovadoras para la toma de decisiones.

Adicionalmente los investigadores buscan proporcionar mejores conocimientos sobre el impuesto predial dando a conocer la importancia de los criterios utilizados para el avalúo catastral, cuales son los criterios y las bases que determina catastro, además de obtener información basada en teorías, conceptos y normativas relacionadas con el impuesto, aportando una mejor comprensión a los investigadores.

De igual manera, para la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, así como para la Universidad, esta propuesta de investigación brinda información importante para los futuros profesionales al establecer un contacto más amplio del Impuesto Predial y la relación estrecha que maneja con la contabilidad gubernamental, y a su vez demostrar que los principios contables son una herramienta importante que se puede utilizar tanto para la información contable como para otro tipo de información. Es un aporte tanto para la Universidad como para la vida profesional.

Marcos de referencia

Antecedentes Teóricos

Estado del arte

A continuación se presenta los textos, artículos y proyectos de grados, que dieron una guía y aportes a la investigación, donde se puede identificar los objetivos, metodología y conclusiones desarrolladas por los autores:

(Iregui B., Melo B., & Ramos F., 2003) Llevó a cabo una investigación sobre el Impuesto Predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo.

Los objetivos planteados en esta investigación son analizar la evolución del Impuesto Predial, estudiando el comportamiento de las tarifas, además de señalar cuáles son los mecanismos para alcanzar el potencial recaudo utilizando como base la legislación vigente.

La metodología utilizada por el investigador fue un estudio cuantitativo donde se utilizaron muestras de 309 municipios para calcular la tarifa efectiva del Impuesto Predial, esto con el fin de tener un indicador para medir la carga del impuesto, esta información fue suministrada por el Banco de la República en Medellín y por el IGAC y las oficinas de catastro en las diferentes ciudades.

Los investigadores llegaron a la conclusión que existe una gran variedad de niveles de tributación entre los municipios, en donde se puede evidenciar las diferentes tarifas tanto de recaudo como de avalúo catastral que en mucho de los casos es significativa, esto es de gran preocupación debido a que se puede demostrar que existen serios problemas de administración por parte de los entes de recaudación y regulatorios.

Por otra parte (Reyes Bueno, Mirando Barrós, & Crecente Maseda, 2012) Realizan un artículo denominado: Situación de la valoración catastral rural de Ecuador.

El objetivo de este artículo es realizar una revisión sobre el desarrollo catastral rural de Ecuador y su valoración a nivel internacional. La idea principal de la investigación fue conocer cuáles son los mejores métodos y modelos de valoración utilizados a nivel internacional, analizando la realidad catastral de Ecuador desde varios niveles institucionales.

La metodología utilizada por el investigador fue una revisión bibliográfica sobre el desarrollo a nivel internacional sobre el impuesto, tomando como referencia leyes, normas, documentos técnicos, proyectos, entre otros. Adicionalmente se basó en encuestas para determinar las instituciones que manejan el impuesto predial cumple con sus actividades y procesos debidamente.

La conclusión a la que llegó el investigador fue argumentar que de acuerdo a las metodologías tan complejas que utiliza Ecuador para realizar la valoración del Impuesto Predial y la poca experiencia de los funcionarios, su aplicación y determinación tiene gran dificultad, además de expresar la falta de interés por parte de las municipalidades al actualizar los sistemas de catastro rural.

Otro artículo de investigación realizado por (Land Tax Report, 2005), Colombia se denomina: el impuesto predial comparación del sistema actual con y sin auto avalúos.

El artículo de investigación tiene como objetivo ofrecer un esquema que permita comparar cómo opera el impuesto predial actualmente y cómo operaría en los municipios piloto con el auto avalúo.

El autor no expone la metodología utilizada para la investigación, determinó como conclusión las ventajas que trae el autoevalúo en el Impuesto Predial. Es de gran importancia recalcarlas en la investigación:

- La ventaja del sistema del autoevalúo es que el 'registro' se hace simultáneamente con la identificación del predio y del propietario (vía autoevalúo), sin necesidad de esperar hasta la siguiente actualización del catastro como un todo.

- El auto avalúo además de beneficiar las finanzas municipales, contribuyendo a la conservación del 'Catastro Fiscal'.
- Actualiza el 'Catastro Jurídico' y ofrece información básica para el 'Catastro Físico'.
- Surge prácticamente una función nueva que es la de 'verificación' (fiscalización) del cumplimiento del sector privado con la obligación del auto avalúo Y Esta nueva función hace la necesidad de actualización de los catastros por parte del IGAC, ya que los catastros en la práctica cumplirían con esta función de verificación de predios, propietarios y valores de la propiedad.

Marco teórico

Desde principios de la década pasada, Colombia ha emprendido una rápida convergencia hacia unos mayores niveles de vida. Por eso se vinculó recientemente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por tal motivo, esta investigación se fundamenta en los principios establecidos por esta organización ya que ha sugerido a Colombia la realización de una reforma tributaria integral para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación donde el Impuesto Predial también podría beneficiarse.

A continuación se extracta brevemente lo que se refrendó en Ottawa en Octubre de 1998, en donde se acordó aplicar los siguientes principios de tributación.

- Neutralidad – la tributación fiscal debería tratar de ser neutral y equitativa entre las formas del comercio electrónico y entre éste y el comercio convencional, evitando así la doble imposición o la no tributación involuntaria.
- Eficiencia – se deberían reducir al máximo los costos de cumplimiento para las empresas y para la administración.
- Certeza y simplicidad – las reglas fiscales deberían ser claras y fáciles de entender, de forma que los sujetos pasivos conozcan su situación.
- Efectividad y justicia – la tributación fiscal deberá producir la cantidad correcta de impuestos en el momento adecuado, reduciendo al mínimo las posibilidades de evasión y de evitación.
- Flexibilidad – los sistemas tributarios deberían ser flexibles y dinámicos para asegurar su evolución paralela a los avances tecnológicos y comerciales. (OCDE, 2002)

Los Principios tienen una naturaleza evolutiva, y deberán ser objeto de revisión a la luz de los cambios significativos que se produzcan en el entorno. Para seguir siendo competitivos en un

mundo sujeto a continuos cambios, las sociedades deben ser innovadoras y adaptar mejores prácticas.

Principios tributarios: Equidad: según este principio, en un estado de derecho, todos los ciudadanos son iguales frente a la ley. En materia tributaria la igualdad está condicionada a la capacidad económica del sujeto. (Mejia Upegui , S.F)

Proporcionalidad: Consagra que a mayor capacidad de pago, mayor impuesto, pero únicamente en términos relativos, es decir, la tarifa permanece constante pero el monto del impuesto aumenta a medida que se eleva la base gravable. (Mejia Upegui , S.F, 2011)

Progresividad: Se relaciona íntimamente con el principio de equidad vertical y con la capacidad de pago. (Mejia Upegui , S.F,2011)

Legalidad: Este principio determina que todo tributo debe ser establecido por ley, “no hay obligación tributaria sin ley que la establezca”, la constitución establece en su artículo 338: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales los consejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. (Mejia Upegui , S.F,2011)

Irretroactividad: Según lo previsto en el inciso final del Artículo 338 de la Constitución Nacional. “Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comienza después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo". (Mejia Upegui , S.F,2011)

En otras palabras, las normas tributarias no pueden regular hechos fiscales sino a partir de su promulgación. No pueden tener vigencia sobre periodos anteriores a la misma ley para aplicar este principio, debe tenerse en cuenta si el impuesto es instantáneo o de: período.

En el primer evento, la nueva ley no podrá modificar elementos de la obligación tributaria (hechos, bases, sujetos o tarifas) para acontecimientos ya consolidados antes de la promulgación de la respectiva ley.

Para el segundo evento, cuando el impuesto es de período, la ley no podrá alterar los elementos del tributo del período en curso, sólo operan las modificaciones para el período que inicia después de entrar en vigencia la ley tributaria.

Cualidades de la información contable como: desde la concepción (Decreto 2649, art. 4) las cualidades de información contable debe satisfacer adecuadamente sus objetivos, la información contable debe ser comprensible y útil. En ciertos casos se requiere, además, que la información sea comparable.

- La información es comprensible cuando es clara y fácil de entender.
- La información es útil cuando es pertinente y confiable.
- La información es pertinente cuando posee valor de realimentación, valor de predicción y es oportuna.
- La información es confiable cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos.
- La información es comparable cuando ha sido preparada sobre bases uniformes.

Oportunidad de la información: la periodicidad de la información ha sido cuestionada y, de alguna manera, superada. Hoy se quisiera saber de los hechos cuando ellos suceden. Las herramientas tecnológicas han revolucionado lo que es posible hacer en esta materia. Por ello el final del camino es la información “en línea”. (Bermúdez Gómez, 2007)

Contabilidad Gubernamental: es el sistema de información contable que registra todas las acciones financieras y patrimoniales del Estado. Ella permite medir y registrar, en términos monetarios, las operaciones, los programas y actividades llevadas a cabo por el Estado, sus entidades y sus organismos que lo integran. Compre las actividades de procesamiento, de registro, de clasificación, de resumen, de evaluación, de informe, de interpretación de los

resultados de las operaciones y transacciones de los organismos gubernamentales. (Rodríguez Castro, (S/A))

Marco conceptual

Para analizar el plan de estrategias para el mejoramiento del avalúo Catastral como base para el cálculo, valuación o medición del Impuesto Predial en Colombia: Una propuesta desde la revisión de las cualidades de la información contable, fue necesario revisar los conceptos y teorías relacionadas con el tema.

Impuesto: es una clasificación de los tributos y por lo tanto es un recurso de carácter coactivo, el pago del impuesto no genera contraprestación alguna a favor del contribuyente, la obligación impositiva nace con la realización del supuesto de hecho o hecho imponible previsto por la Ley, el hecho imponible está constituido por un acto, negocio o hecho de naturaleza económica o jurídica que representa o materializa la existencia de una capacidad de pago, económica o contributiva. (Avendaño García, (S/A)). Por otra parte “son exacciones de dinero que el estado obtiene de los contribuyentes sin contraprestación inmediata. No hay beneficio directo por aquel tributo, es una obligación de carácter general que tenemos los ciudadanos al ser parte de una colectividad”. (Gaona Sarango & Quizhpl Montero, 2012)

Catastro: Según las Naciones Unidas en 1985 (como se citó en Pinzón B. & Fonti G., 2008) piensa que el catastro es un inventario público de datos de la propiedad ordenados metódicamente de un país o distrito basado en el levantamiento de sus límites: tales propiedades están sistemáticamente identificados con identificadores únicos. Los linderos de la propiedad y el identificador de la parcela están normalmente mostrados en mapas a escala grande.

Por otro lado la Federación Internacional de Geómetras (FIG), define Catastró:

Un sistema de información del territorio actualizado y basado en las parcelas que contienen información de interés del territorio (Ej.: derechos, restricciones y responsabilidades).

Usualmente incluye una descripción geométrica de los predios unidos con otros registros que describen la naturaleza de los intereses de propiedad o el control de estos intereses, y frecuentemente contiene el valor de la parcela y sus mejoras. Puede ser establecido con fines fiscales (Ej.: valoración y tributación equitativa), propósitos legales (traspasos) para asistir en la gerencia del territorio y su uso (Ej.: Planeación y otros propósitos administrativos) y articularlo con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente (1995).

Avalúo catastral: Es el valor o precio que se le da a una propiedad, sumándose separadamente el valor del terreno y la construcción. - Estos valores se determinan con base en los datos proporcionados por la formación catastral: características físicas de los terrenos y construcciones y características socioeconómicas de la zona.

Base gravable: Es el valor monetario o unidad de medida del hecho imponible, sobre el cual se aplica la tarifa para determinar el monto de la obligación.

Sujeto activo: el sujeto activo del impuesto predial unificado es el municipio o distrito donde se encuentren ubicados los bienes inmuebles sobre los que el tributo recae (Ministerio de Hacienda).

Sujetos pasivos: son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. (Congreso de la República, 2010)

Hecho Generador: El hecho generador es el presupuesto legal que, de presentarse, da origen a la obligación tributaria a cargo del sujeto pasivo. En este aspecto también se acude a los pronunciamientos jurisprudenciales y a las normas generales del tributo y del orden catastral, para afirmar que el hecho generador del tributo es la propiedad o posesión de un bien inmueble.

Tarifa: Tarifas Las tarifas deben ser establecidas mediante acuerdo por los concejos municipales dentro de los rangos que fija la ley y deben establecerse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta los aspectos que esta señala. Se entiende por diferencial la aplicación de diversas tarifas que atiendan, entre otros aspectos, a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. La tarifa, atendiendo los parámetros que establece la ley, es la manifestación del principio de progresividad del sistema tributario según el cual, aplicado al impuesto predial, todos los predios deben pagar el impuesto, pero en proporciones diferentes en razón a factores que denotan capacidad contributiva como el estrato socioeconómico, el avalúo catastral, el uso del suelo, etc.

Marco legal

Dentro del marco normativo, es importante recalcar la ley 44 de 1990, la cual definen las normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Dentro de la presente norma se toman en cuenta los siguientes puntos:

Constitución Política De Colombia de 1991, Art 317: Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Ley 44 de 1990: El Impuesto Predial es un impuesto del orden municipal. Es decir que la administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Su base gravable será el avalúo catastral, o el autoavalúo. La tarifa de este impuesto, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscila entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. De igual forma, las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva. Por último, se menciona que el valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1o. de enero de cada año, en un porcentaje

determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social. (Congreso de la República, 1990).

Por su parte el Decreto 2649 de 1993, en el título I, capítulo II, artículo 4: Objetivos y cualidades de la información contable, se indican las cualidades para poder satisfacer adecuadamente los objetivos de la información contable, entre las que se encuentra:

- La información es comprensible cuando es clara y fácil de entender.
- La información es útil cuando es pertinente y confiable.
- La información es pertinente cuando posee valor de realimentación, valor de predicción y es oportuna.
- La información es confiable cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos.
- La información es comparable cuando ha sido preparada sobre bases uniformes” (Gobierno Nacional, 1993)

Así mismo, la ley 1450 de 2011 en su artículo 24 y emitida por el congreso de la república, hace referencia a la formación y actualización de los catastros.

“Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo financiarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional”

Cabe destacar que la Ley 14 de 1983 en el artículo 9, hace referencia a:

“El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral y contra la

decisión procederán por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación” (Congreso de la República, Ley 14, 1983)

Por otro lado el (Congreso de la república, 1983), reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones por el presidente de la república, en ejercicio del numeral 3 del artículo 120 de la Constitución Nacional algunos conceptos relacionados al impuesto predial.

Metodología

El siguiente trabajo de investigación se caracteriza por ser un estudio explicativo sobre las prácticas y falencias identificadas en Colombia sobre el Impuesto Predial, utilizando una metodología cualitativa, un método descriptivo y analítico, esto quiere decir, que se llevará a cabo una revisión bibliográfica sobre todos los temas a tratar en la investigación.

A partir de la revisión bibliográfica se identificaron las principales prácticas o procesos que realizan las administraciones correspondientes de cada municipio sobre el Impuesto Predial de acuerdo a la normatividad establecida por los órganos correspondientes.

Posteriormente se efectuó un diagnóstico de las falencias encontrados en los procedimientos actuales del impuesto predial para así lograr desarrollar el plan estratégico del cual se espera sea útil tanto para la administración como para los contribuyentes, una vez realizado el análisis de la información se redactaron las conclusiones y recomendaciones pertinentes; con el fin de proponer mejoras sobre las falencias identificadas del Impuesto Predial en Colombia a partir de la revisión de literatura.

Desarrollo

Capítulo I. Contextualización del Impuesto Predial en Colombia y sus procedimientos actuales para su desarrollo

Para empezar se pondrá en contexto general todos los conceptos e información sobre el impuesto predial que puedan aportar una mejor base para la comprensión del lector, a través de bibliografía, leyes o documentos de otros entes regulatorios.

En Colombia el Impuesto Predial nace en 1887 por medio de la Ley 48, la cual autorizaba a los gobiernos departamentales para la creación y recaudo del impuesto, destinando una porción a los municipios. Posteriormente, en 1908, la Ley 20 estableció como renta propia del departamento el recaudo del impuesto. Tras algunas modificaciones en la primera parte del siglo XX que se referían fundamentalmente a los topes en las tarifas del impuesto, en 1951 el decreto legislativo 2185 le asignó al impuesto carácter municipal, situación que tomo fuerza con la constitución política de 1991, la cual, en el artículo 317, reitera la autonomía de las autoridades locales para disponer del impuesto. (Tobón Zapata & Muñoz Mora , 2013).

Por otro lado, se encuentra la Ley 14 de 1983, o ley de fortalecimiento de los fiscos municipales, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales, esto con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales. En el caso del Impuesto Predial, la Ley realizó las siguientes modificaciones:

1. Estableció el reajuste de los avalúos catastrales cada 5 años e incremento anualmente el valor catastral de los municipios en el índice de precios al consumidor,
2. Facultó a los Consejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil,
3. Definió algunas sobre tasas con destinación específica. Luego, la Ley 75 de 1986 realizó algunos ajustes a los criterios y periodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.

La reglamentación actual del Impuesto Predial está expresa en la ley 44 de 1990 y algunas leyes subsiguientes que realizan modificaciones arbitrarias.

En esta normativa se dispone que la base gravable del impuesto la constituye el avalúo catastral y que sus tarifas deben ser diferenciales y progresivas con base en los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización catastral, el área de los predios y su avalúo catastral. Asimismo, se plantea que las tarifas deben oscilar entre el 5 X 1.000 y el 16 X 1.000 del respectivo avalúo catastral, y su determinación es competencia del concejo de cada municipio. Hasta la entrada en vigencia del Plan de Desarrollo Nacional (PND) 2010-2014, que se dio en 2011, las tarifas oscilaban entre el 1 X 1.000 y el 16 X 1.000 del avalúo catastral, (Tobón Zapata & Muñoz Mora , 2013).

El Impuesto Predial es un gravamen de carácter general ya que opera sobre todas las clases de propiedad raíz, acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo. Este impuesto es justo y equitativo porque quien posea más predios o terrenos debe pagar más, además otorga un tratamiento favorable a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural que paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor.

Según (Varios, 2015), el impuesto predial es un tributo municipal de carácter real que grava los predios urbanos, suburbanos y rurales, edificados o no, que se encuentran ubicados dentro del municipio, en nuestro caso, dentro del perímetro del Distrito Capital de Bogotá. (pág. 120).

Es importante recalcar que desde el año 1990, el impuesto predial consolidó varios gravámenes y de esta manera paso a ser el “Impuesto Predial Unificado”. De acuerdo a la Ley 44 de 1990, define cuales son los siguientes gravámenes:

- El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
- El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;

- El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;
- La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

La determinación del avalúo catastral se realiza con base en los lineamientos técnicos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), bajo la responsabilidad de las autoridades catastrales de Colombia, que se distribuyen el territorio según diferentes competencias administrativas.

Según la (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012), en su calidad de autoridad catastral para el país, determina las labores catastrales mediante la expedición de normas técnicas, y ejerce vigilancia para su cumplimiento. Cuenta con una Sede Central, 22 Direcciones Territoriales y 48 Unidades Operativas de Catastro, las cuales cubren la totalidad del territorio nacional con excepción de los Catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali. (pág. 15)

Las entidades son: 1) Alcaldía de Bogotá, con jurisdicción en Bogotá (rural y urbano); 2) Alcaldía de Medellín, con jurisdicción en Medellín (urbano y rural); 3) Alcaldía de Cali, con jurisdicción en Cali (rural y urbano); 4) Gobernación de Antioquia, con jurisdicción en las zonas rurales y urbanas del departamento de Antioquia, excepto el municipio de Medellín; 5) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con jurisdicción en el resto del territorio nacional. Los municipios no tienen facultades para modificar los avalúos realizados por el IGAC, así que las reclamaciones por impuesto predial se debe hacer primero al IGAC y después al municipio.

Entre los aspectos básicos del impuesto predial se pueden mencionar los elementos esenciales que caracterizan al mismo.

Cuadro No. 1 - Elementos Esenciales del Impuesto Predial

Hecho generador	Causación y periodo gravable	Sujeto activo	Sujeto pasivo
Se genera por la propiedad o cuando un contribuyente la adquiere dentro del perímetro de cada Distrito.	La causación del impuesto predial unificado se produce el 1º de enero del respectivo año gravable y en consecuencia se debe declarar el predio en el estado físico, jurídico y económico en que se encuentre en dicha fecha. (D. 352/2002, art. 15). El periodo gravable es anual y está comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de respectivo año. (D. 352/2002, art. 16).	Los sujetos activos del tributo son los municipios donde se encuentren ubicados los inmuebles.	Todos los propietarios y/o poseedores de una propiedad o predios, con existencia jurídica, dentro del perímetro establecido en las leyes.

Base gravable	Tarifa
Sera el valor que mediante auto avalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación.	Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: los estratos socioeconómicos; los usos del suelo, en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización del catastro. (Ley 44 de 1990, art. 4)

Fuente: Información tomada de la Ley 44 de 1990 y del Manual ICA y Predial de Bogotá 2015.

Congreso de la República. (19 de Diciembre de 1990). Ley 44. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No 39.607.

Por otro lado, es importante recalcar los pasos que toma en cuenta la Secretaría de Hacienda Distrital para la realización de la liquidación del impuesto predial, de esta manera los contribuyentes tendrán un conocimiento abierto de cuáles son los elementos tomados para la liquidación de sus predios.

Primero, se debe realizar un avalúo del predio, este debe estar vigente, con el fin de que la base gravable esté actualizado para el cálculo del impuesto. El valor del predio podrá ser inferior al avalúo realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Es importante

mencionar que la Secretaría de Hacienda Distrital facilita al contribuyente a través de su página o sus oficinas certificaciones catastrales para tener conocimiento de cuál es el valor de la base gravable.

Segundo, cuando el contribuyente tenga la información de cuál es el valor de la base gravable deberá aplicar la tarifa respectiva (ver cuadro 2), además de tener en cuenta lo siguiente:

- el uso del predio
- el avalúo del predio
- si el predio tiene un ajuste determinado.

Cuadro No. 2 - Tarifas del Impuesto Predial

CATEGORIA DEL PREDIO		DESTINO	TARIFA PLENA (POR MIL)	AUTOAVALUO O BASE GRAVABLE	AJUSTE
Residencial urbanos	1 o 2	61	2	Entre \$11.276.000 y \$74.234.000	\$0
	1 o 2		6	Más de \$74.234.000	\$89.000
	3		4	Hasta \$39.274.000	\$0
	3		6	Más de \$39.274.000	\$89.000
	4		6	Hasta \$93.930.000	\$0
	4		7,5	Más de \$93.930.000	\$149.000
	5 o 6		7	Hasta \$248.854.000	\$0
	5 o 6		9,5	Más de \$248.854.000	\$625.000
Residencial rurales		61	4	Hasta \$31.479.000	\$0
			7	Más de \$31.479.000	\$89.000
Comerciales en suelo rural o urbano		62	8	Hasta \$87.474.000	\$0
			9,5	Más de \$87.474.000	\$119.000
Financieros		63	15	Cualquier avalúo	\$0
Industrial en suelo rural o urbano		64	8,5	Bajo impacto	\$0
			9	Medio impacto	\$0
			10	Alto impacto	\$0
Depósitos y parqueaderos accesorios a un predio principal hasta de 30 m ² de construcción		65	5	Hasta \$4.136.000	\$0
			8	Más de \$4.136.000	\$0
Dotacionales		66	6,5	De propiedad de particulares	\$0
			5	De propiedad de entes públicos	\$0
Urbanizables no urbanizados y urbanizables no edificados		67	12	Hasta \$26.183.000	\$0
			33	Más de \$26.183.000	\$565.000
Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria		69	4	Cualquier avalúo	\$0
No urbanizables		70	4	Cualquier avalúo	\$0
Rurales		71	10	Cualquier avalúo	\$0

Fuente: Elaboración propia, basado en *Manual de ICA y predial de Bogotá*. Bogotá: Legis Editores S.A.

Para los bienes que sean de usos mixtos o exentos aplicaran otras tarifas, de acuerdo al uso que se le dé al mismo. Tomar en cuenta los Decretos Distritales 678 de 1994 y 606 de 2001.

El tercer paso, es el ajuste para predios actualizados, estos solo se tomará en cuenta para los contribuyentes que realicen el total del pago del impuesto, en las fechas establecidas para cada año, para ello es recomendable ver Acuerdo 352 de 2008.

El último paso son los descuentos por pronto pago, sanciones e intereses, los contribuyentes tendrán el derecho de obtener un descuento si se paga el impuesto en las fechas establecidas, este será de un 10%. Por lo contrario, si no pagan en los plazos establecidos le corresponderá pagar sanciones e intereses de acuerdo a la tasa vigente.

Por otro lado, es importante mencionar que el Impuesto Predial da otra opción para que el contribuyente pueda liquidar su predio, por medio del sistema general de autoevalúo, este sistema se prepara con base al criterio del contribuyente, debe presentar la declaración y el pago de la misma.

La Ley 44 de 1990 menciona la base mínima para el autoevalúo. El valor del autoevalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen.

Adicionalmente, el Manual de ICA y Predial de Bogotá (2015), “es un índice aproximado del valor de la propiedad inmueble, determinado por el Departamento Administrativo de Catastro del Distrito, siendo el resultado de un proceso de análisis económico de un conjunto de variables más o menos idénticas dentro de una zona homogénea. De dicho proceso se obtiene la

estimación oficial del valor de la propiedad como unidad física, económica y jurídica”. (pág. 109).

Finalmente, la determinación del avalúo catastral se realiza con base en los lineamientos técnicos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), bajo la responsabilidad de las autoridades catastrales de Colombia, que se distribuyen el territorio según diferentes competencias administrativas.

Con la expedición del Decreto-Ley 1421 de 1993 se estableció para el Distrito Capital el *sistema de autoevaluó* que consiste básicamente en que para la liquidación del gravamen, el mismo contribuyente fija el valor de sus predios, respetando las normas legales, determinando así la base gravable del impuesto, dicho autoevaluó no puede ser inferior al avalúo catastral del predio, razón por la cual el Impuesto Predial está ligado al catastro, es decir, al censo debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles. (Varios, 2015)

El artículo 287 de la Constitución Política, concedió la autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, el artículo 317 dispone que solo podrán gravar la propiedad inmueble y el artículo 12 de la Ley 44 de 1990, declaró que los municipios podrán establecer la declaración anual del Impuesto Predial. A partir de la Ley anterior nace el Impuesto Predial Unificado el cual fusiono los siguientes gravámenes:

- El Impuesto Predial regulado por la Ley 14 de 1983, Ley 55 de 1985, Ley 75 de 1986 y el Decreto 1333 de 1986;
- El impuesto de parques y arborización regulado por el Decreto 1333 de 1986;
- El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la ley 9 de 1989, y
- La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren a leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Capítulo II. Falencias en los procedimientos actuales del Impuesto Predial en Colombia

El objeto principal de este capítulo es el de identificar los principales obstáculos o falencias que presenta el Impuesto Predial en el orden nacional, entre los cuales se incluyen tanto elementos normativos, institucionales, legales, administrativos y operacionales, para así lograr un mejor entendimiento de las problemáticas encontradas que afectan el buen desempeño del Impuesto en el país.

Falencia No. 1: Actualización del avalúo catastral

Un determinante que ha afectado significativamente el desempeño del Impuesto Predial ha sido el manejo con los avalúos catastrales. El avalúo catastral como base gravable de Impuesto Predial consiste en la determinación del valor de los predios, obtenidos mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. (Resolución 2555 de 1988, artículo 6). En general el avalúo de cada predio incluye el avalúo del terreno y el avalúo de las edificaciones.

Las operaciones realizadas por cada administración municipal para renovar los datos de la formación catastral tienen en cuenta aspectos físicos y jurídicos del catastro, y otros aspectos que puedan afectar el avalúo como variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones de mercado inmobiliario (Resolución 2555 de 1988, artículo 88). De acuerdo con la ley, este proceso debe realizarse por lo menos una vez cada cinco años (Leyes 14 de 1983 y 223 de 1995)

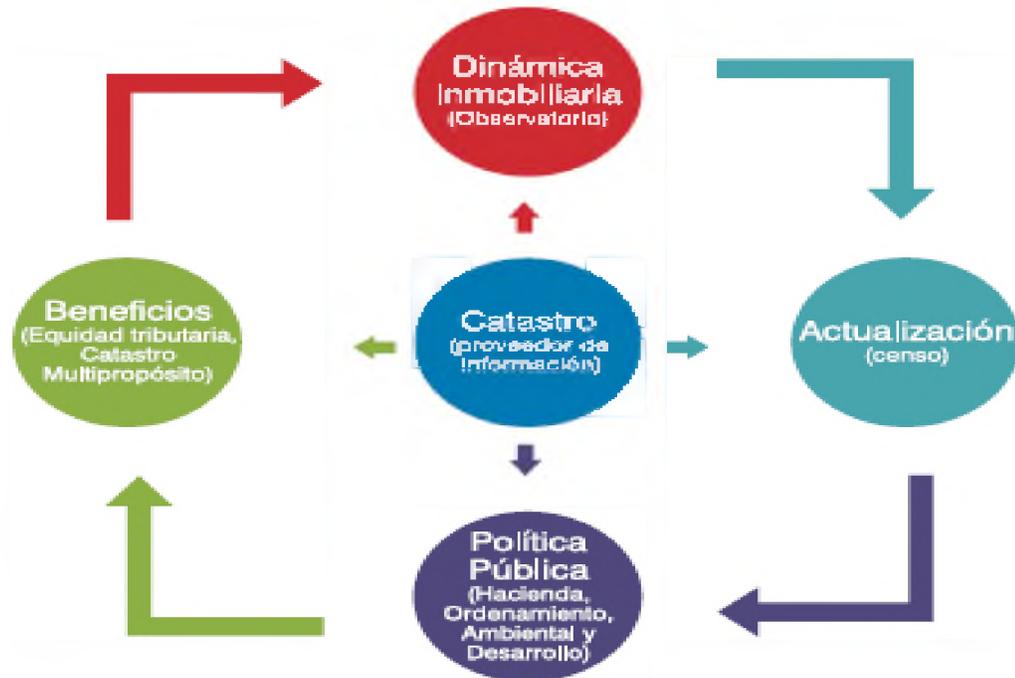
El costo de los servicios de formación, actualización de la formación y la conservación del catastro nacional está a cargo Gobierno Nacional y de los Gobiernos Departamentales y Municipales pero desde hace algún tiempo el Gobierno Nacional no ha asignado recursos al IGAC para realizar sus funciones, por lo cual los costos del proceso catastral deben ser asumidos por los municipios, los cuales no cuentan con los recursos suficientes para cumplir con este objetivo. (Avendaño García , 2010)

Desafortunadamente en la elaboración de los avalúos catastrales se encuentran muchas falencias relacionadas con la actualización de la base gravable, donde se observa que no se consulta de forma fiel la realidad del mercado inmobiliario, ya que en su determinación no se ha tenido en cuenta la zona de influencia y la ubicación de los predios.

Ahora bien, a pesar de que el sistema tributario es regulado y los municipios están en la obligación de adelantar las gestiones necesarias para que mínimo cada cinco años se realice actualización catastral, la mayoría de los gobernantes no se ocupan de cumplir la norma. Lo anterior se da por el simple desgaste político que no están dispuestos asumir, motivo que conlleva a que nunca se dispongan los recursos para adelantar este proceso, perdiendo importantes recursos que impactan directamente en el municipio.

Una consecuencia de este hecho es el incumplimiento de los principios mínimos del tributo como son la justicia y la equidad, pues la falta de actualización catastral no permite que los contribuyentes conozcan el valor real de su bien y por ende la capacidad contributiva no sería la adecuada, afectando de igual forma a los municipios a quienes les beneficiaría una mayor capacidad contributiva ya que aumentaría la base gravable y por ende el valor a recaudar.

En la figura 1 se observa la importancia del Catastro como el administrador de información, que facilita la toma de decisiones, y de esta manera, su gestión se convierte en el centro de un ciclo, permitiendo llevar a cabo un papel fundamental como una de las actualizaciones catastrales, generando un mejor desarrollo local.

Figura No. 1 - Ciclo del Catastro

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Gestión catastral, proyectos especiales de catastro*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Falencia No. 2: Bajo esfuerzo por parte de los Gobernantes:

Por otro lado, (Bonet, Muñoz, & Pineda, 2014), señalan que otra de las falencias encontradas alrededor del Impuesto predial en Colombia radica en el campo administrativo, donde las fuentes más importantes de ineficiencia provienen de la falta de sistemas de información y recaudación moderna, adicionalmente de la débil formación del capital humano. Se presenta el caso de municipios que han adoptado o renovado las tecnologías de la información pero no existe una política para incentivar su adopción. Es aquí donde es fundamental el papel de los gobiernos departamentales, quienes podrían brindar una asistencia técnica y financiera en materia tecnológica a los municipios de su territorio, así como también en la formación del capital humano municipal. Al renovar estas tecnologías de la información y capacitar al personal adecuadamente, la información contable podría cumplir con la cualidad de ser útil y por ende pertinente y confiable.

Así mismo, en el municipio de Zipaquirá se ha podido evidenciar un conjunto de las falencias principales encontradas alrededor del Impuesto Predial que (Avendaño García, (S/A)), describe de la siguiente manera:

La falta de información en línea entre las Oficinas de Planeación del Municipio de Zipaquirá con la oficina del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de éste a su vez con la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Zipaquirá, en lo referente a las nuevas construcciones, actualizaciones de área, englobes, desenglobes de terrenos y cambios de propietario, lo cual ha impedido tener una actualización permanente del inventario de bienes del municipio, pues aún persisten desfases en este sentido y todavía no se registra uniformidad en los listados, contrariando la realidad económica del contribuyente con lo cual se estaría menoscabando los intereses económicos del Municipio.

Falencia No. 3: Capital Humano

Una de las limitaciones para la efectiva recaudación del Impuesto Predial es la ineficiencia que existe en el capital humano, esto hace referencia a la falta o inadecuada capacitación que se le proporciona al personal a la hora de adquirir un puesto en los determinados entes de cada municipio. Cuando se habla de ineficiencia, se pueden encontrar muchas, pero la falta de un moderno sistema de información y la débil formación que tiene el personal es un grave problema que ha afectado negativamente a los municipios.

Es importante mencionar que el Departamento Nacional de Planeación, en su primer objetivo propuso reducir las brechas territoriales que existente en el sector salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad. Y en uno de sus argumentos trajo a colación el Impuesto Predial, como uno de sus principales ingresos municipales, donde pudo destacar que este debe brindar seguridad, protección a la propiedad y justicia a los ciudadanos. En este sentido, es necesario señalar textualmente su argumento: “Brindar condiciones para que los municipios puedan llevar a cabo un cobro eficiente del Impuesto Predial, para lo cual serán necesarios sistemas de información actualizados que den cuenta de los cambios que ocurren en los territorios. De igual manera, será imprescindible establecer mecanismos ágiles que permitan el acercamiento de los ciudadanos al sistema judicial en todo el territorio nacional”. (Pág. 12).

De acuerdo a lo anterior, se puede deducir que el Impuesto Predial es uno de los objetivos claves para Departamento Nacional de Planeación, haciendo énfasis en que este debe tener un sistema de información adecuado y de pronta respuesta, actuando con la mejor disposición y se preste una sobresaliente atención a los contribuyentes por parte de las autoridades locales.

Como se contextualizó el sistema debe lograr tener “un acercamiento de los ciudadanos al sistema judicial en todo el territorio nacional”, pero ello, además de poseer sistemas de información que sean ágiles y genere respuestas oportunas, es necesario tener unas servidores públicos que estén capacitados, facultados y educados para responder a dichas consultas y, muchas veces, objeciones. Como se contextualizó se debe tener “un acercamiento de los ciudadanos al sistema judicial en todo el territorio nacional”

Se puede decir que el principal problema radica en los gobiernos departamentales, debido a que no actúan como ente vigilante y garante de su propio personal, brindándole una asistencia técnica y financiera en materia tecnológica, legal, tributaria en su propios municipios, ellos son los actores claves para fortalecer la cultura tanto para la sociedad como para su propio personal del pago de impuestos, pero cómo tener esta cultura sí, no existe retroalimentación de información entre autoridad local y usuario

Se hace referencia a Sánchez F. & España I., la cual nos señala: “Un desafío importante es la necesidad de fortalecer la cultura de pago de impuestos de los ciudadanos. La experiencia revisada en Colombia indica que una comunicación rápida y fluida entre los ciudadanos y las autoridades locales ayuda a superar este reto, las autoridades deben reforzar la voluntad de pago individual de los contribuyentes a través de mecanismos coercitivos efectivos.” (Pág. 29).

Cabe mencionar que si las autoridades locales no son competentes para resolver inquietudes y dificultades, implementar los procedimientos correspondientes, además de conocer las tarifas, leyes y reglamentos locales y todas las dudas que se presenten dentro de las entidades correspondientes, se puede decir que tanto el gobierno como los contribuyentes deben buscar consultores externos que puedan ayudarlos a aclarar las dudas que ellos mismos no pueden hacer, y esto trae como consecuencia que los contribuyentes deben cancelar un gasto extra que

no debería estar presupuestado para la contratación de terceros, para solventar esas preocupaciones que los servidores públicos debieron aclarar. Esto es resultado de una falta de gestión por parte de los gobiernos departamentales, que no debería permitir la contratación de empleados que realmente sean inadecuados.

Sánchez F. & España I., mencionan en su artículo que el Secretario de Hacienda Nobsa se queja de que las regulaciones de gobierno central para frenar el crecimiento de los gastos operativos han impedido la contratación de empleados competentes. El gobierno paga a consultores externos para llevar a cabo la recaudación coercitiva de los impuestos porque los empleados actuales no conocen los procedimientos.

De acuerdo al texto anterior, se puede evidenciar nuevamente la falta de un capital humano eficiente y eficaz, los gobiernos departamentales deben tomar en cuenta que su principal recurso es éste, de esta manera se podría alcanzar un crecimiento acertado en el Impuesto Predial. Cada vez es necesario que el personal deba involucrarse y estar atento en el proceso que se le asigne, teniendo una formación adecuada y pertinente. Los servidores públicos deben poseer un conocimiento mínimo de impuestos locales, además las leyes que lo regulan. Por ello, el gobierno debe ser el ente garante para que esta formación se lleve a cabo efectivamente, el personal debe ser sometido a un proceso de capacitación de temas que tenga relación con el municipio que le corresponda, de esta manera se podría ver una mejor contribución y pago por parte de los contribuyentes y, a su vez, una mejor recaudación del Impuesto Predial.

Falencia No. 4: Sistemas de información y recaudación moderna

Para alcanzar una administración del Impuesto Predial eficaz y competente y cumplir con sus objetivos de recaudación local, es necesario llevar un registro adecuado sobre los contribuyentes que permita el manejo seguro de grandes volúmenes de datos sobre toda la información que se requiere, el cual se debe realizar a través de un sistema de información adecuado y bien estructurado.

En la revista de Gestión Catastral, (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012) indica que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) cuenta desde 1991 con una plataforma

informática, en el cual se lleva a cabo la operación de la información catastral. Sin embargo, se ha identificado la necesidad de una actualización y mantenimiento de este Sistema de Información, que permita la optimización de los procedimientos, mejorar la atención a los usuarios, aumentar la calidad de la información y optimizar recursos.

Existe una situación en la mayoría de los municipios con respecto a esta plataforma informática, donde los Sistemas de Información Geográfica (SIG) por lo general no son examinados, ni tampoco actualizados con la información que se va generando a diario en cada uno de los municipios, lo cual no permite que la información sea del todo veraz ni oportuna para el momento en que se requiere.

Dada la ineficiencia de los sistemas de información actuales, los datos que son recopilados a diario pueden ser difícilmente organizados, analizados y concebidos para la toma de decisiones, así lo reafirma (Palacios R. , 2005)“Uno de los principales problemas que se presentan al realizar la planeación en los municipios del país es primero que todo la carencia de una herramienta poderosa que ayude a la toma de decisiones, en conjunto con la baja capacidad de las administraciones locales para definir el perfil de la información estratégica necesaria, producirla, manipularla y mantenerla actualizada”

Asimismo, existen otros problemas relacionados con la abundancia de información recopilada, la cual tiene una tendencia de crecimiento, que no solo radica en la acumulación y por ende al desorden, sino también en las grandes diferencias en los métodos de recopilación de la misma, dado a que existen diferentes organismos que generan una misma información, con un resultado final diferente. (Palacios, 1994) menciona que muchos de estos problemas son a causa del “manejo con métodos manuales dispersos que dificultan la consulta , demoran la utilización oportuna de la información, no permiten cruces ni desagregaciones, ocupan personal y espacio muy costosos y mantienen un porcentaje muy alto de información obsoleta, incompleta o equivocada”

Esta herramienta tecnológica puede resultar de gran utilidad si se superaran las dificultades que presenta, ya que permitiría al personal operativo de cada municipio una facilidad en el manejo de la información con una base confiable para apoyar las labores catastrales del día a día.

Existe resistencia al cambio, que se da por diversas razones con relación a la implementación de este sistema, algunas de ellas son los costos que implicaría un adecuado sistema de información, si es conveniente comenzar a utilizar un sistema, cuáles serían los beneficios (ya que resulta complejo demostrar en un corto plazo los beneficios de este sistema), o cuánto costaría las diferentes capacitaciones para un manejo adecuado de esta aplicación.

Adicionalmente, los anteriores cuestionamientos no son los únicos, paradigmas existentes, (Molina, López, & Villegas, 2005)mencionan “ la adopción de una nueva tecnología no se limita a la adquisición de software, hardware y capacitación; implica el cambio de procedimientos y reglas que, ante la limitación tecnológica anterior, se hacían necesarios, pero que con la nueva herramienta no sólo se hacen innecesarios, sino que pueden obstaculizar su correcta utilización y máxima explotación” lo que conlleva a una convergencia entre los procedimientos anteriores de la información, con los que se aplicaran con una nueva tecnología.

Falencia No. 5: Desconcentrado y descentralizado

La administración del catastro colombiano se caracteriza por ser desconcentrado y descentralizado. En la Ley 498 de 1998 se define desconcentración como la “radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, conservando la autoridad central las potestades y deberes de orientación e instrucción”. Lo que quiere decir que proveen cierto grado de autonomía y libertad de gestión con ciertas restricciones, de la cual no goza ninguna dirección. Por otro lado, la descentralización hace referencia a que disfrutan de independencia exclusivamente en los temas técnicos que son de su incumbencia, adicionalmente cuentan con personalidad jurídica y capital propios. En este caso, el gobierno concedió atribuciones en materia catastral a cuatro entidades catastrales, lo que quiere decir que cada una de estas agencias tiene potestad jurídica; no obstante, el estado conserva las facultades de vigilancia y control.

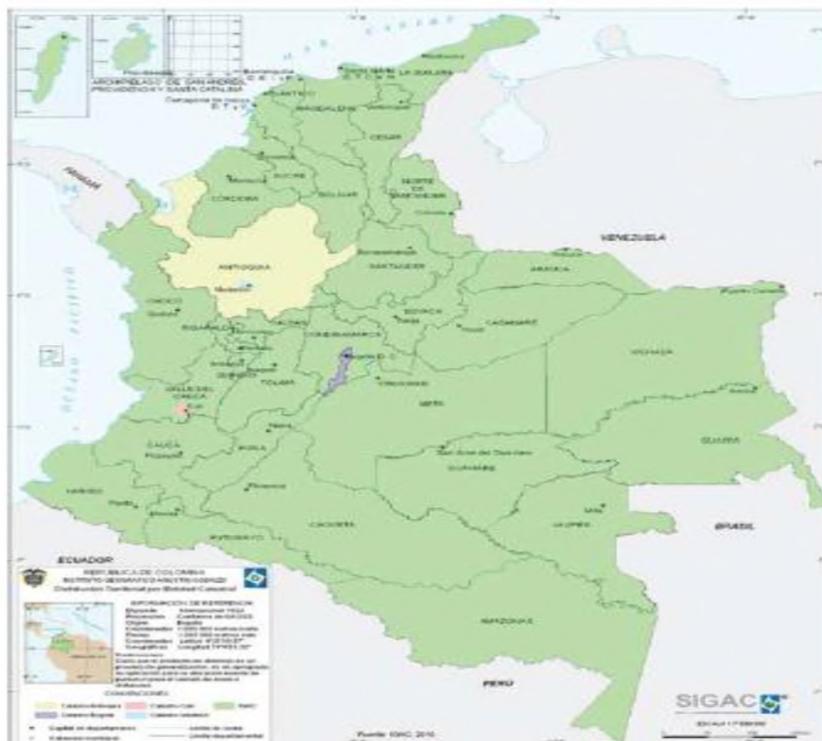
El problema de la desconcentración, radica en que en el orden nacional existe una agencia, la cual es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la que tiene ubicada su oficina principal en la ciudad de Bogotá, y a su vez, lleva a cabo su labor en forma desconcentrada en el país, por medio de las demás dependencias territoriales. Con respecto a la descentralización (Pinzón Bermúdez & Fonti Garolera, 2007) mencionan que este problema se encuentra evidenciado en Colombia “gracias a que por decisiones históricas de tipo político, existen cuatro agencias catastrales que administran el catastro de sus respectivas entidades territoriales de manera independiente del IGAC. Las entidades territoriales que cuentan con sus agencias catastrales son: el departamento de Antioquia, y las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín” (Figura 2).

En la ciudad de Bucaramanga, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda realizó un estudio acerca de la descentralización del catastro, dentro de este, se hallaron diferentes conclusiones, entre las que se encuentra la poca importancia que se les da y diversos problemas con los que cuentan las diferentes instituciones catastrales en Colombia; la prueba de esto lo menciona (Moreno, 2009) “actualmente existen cinco instituciones catastrales con muchos años de actividad, pero con grandes problemas en la producción, conservación y actualización catastral. La descentralización del catastro implica la administración independiente y no existe una única base de datos nacional”.

Es por esto, que al pensar en la posibilidad del establecimiento de un Catastro descentralizado en el municipio de Bucaramanga, es necesario analizar cuál sería su nivel jerárquico, puesto que puede contar con una figura netamente fiscal o llevar a cabo funciones adicionales al ámbito fiscal, lo cual implicaría en este último caso ser un administrador de la información del territorio, para que los diferentes sectores se puedan apoyar en la información, y desarrollar diferentes proyectos para mejorar las condiciones de los diferentes contribuyentes del municipio, adicionalmente mantener la información oficial, única y actualizada, por otro lado, al tratarse solo del ámbito fiscal, este debe encargarse de conservar al día la información y una adecuada liquidación del impuesto.

Por lo cual se concluye de este estudio, que no existe un único estereotipo de catastro, ya que a partir de las experiencias descentralizadas de este, no hay un criterio o no existe una figura clara, como es explicado por (Moreno, 2009), así: “se dice que hay un catastro “nacional” que interviene como es lógico en los municipios donde es autoridad y para lo cual tiene las competencias, sin embargo su cobertura no es nacional, ya que, como se ha mostrado, el departamento de Antioquia, así como Bogotá, Medellín y Cali tienen sus catastros propios” Ver figura 3

Figura No. 2 - Instituciones Catastrales en Colombia



Fuente: IGAC, Subdirección de Catastro.

Figura No. 3 - Distribución de los Municipios y Áreas no Municipalizadas, por Entidad Catastral Vigencia 2012

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y ÁREAS NO MUNICIPALIZADAS, POR ENTIDAD CATASTRAL VIGENCIA 2012					
ENTIDAD	MUNICIPIOS	ÁREAS NO MUNICIPALIZADAS	OTROS	TOTAL	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
IGAC	974	20	1	995	88,68
Catastro Antioquia	124	-	-	124	11,05
Catastro Medellín	1	-	-	1	0,09
Catastro Cali	1	-	-	1	0,09
Catastro Bogotá D.C.	1	-	-	1	0,09
Total nacional	1.101	20	1	1.122	100

Fuente: IGAC, Subdirección de Catastro y Catastros descentralizados de Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá.

Falencia No. 6: Problemas de administración y gestión.

En cuanto a los problemas de administración y gestión es necesario señalar el desconocimiento de las normas en varios municipios, los problemas de sistematización, que no solo incluyen la falta de equipos sino de “software” adecuado para el manejo de la información tributaria, y las deficiencias en los procesos de facturación y cobro. Adicionalmente, se presentan problemas con el sistema de correos que no permiten que los recibos del impuesto predial lleguen a todos los predios, sobre todo en las áreas rurales. Por último, la capacitación y el número de funcionarios dedicados a la administración tributaria de los distintos municipios puede no ser la más adecuada, lo cual podría estar acompañado de asesorías tributarias externas que no responden a los verdaderos requerimientos de las autoridades locales.

Todos estos factores son comunes a los municipios colombianos, pero los afectan en mayor o menor medida, dependiendo del nivel de desarrollo y las características socioeconómicas de cada localidad. (Iregui B., Melo B., & Ramos F., 2004)

Falencia No. 7: Brecha entre la tarifa nominal ponderada y la efectiva.

La mayoría de municipios Colombianos tienen una brecha entre la tarifa nominal ponderada y la efectiva que varía en un rango entre 2 y 5 por mil. Las exenciones y exclusiones varían entre

los diferentes municipios de acuerdo con la potestad que tienen los Concejos Municipales para concederlas.

Un factor que pueden incidir sobre el tamaño de la brecha entre la tarifa nominal ponderada y la efectiva son la corrupción y la evasión. La corrupción se expresa en una serie de prácticas que no están claramente identificadas, dentro de las cuales se podrían mencionar la eliminación de predios del catastro por parte de funcionarios del municipio, manejos irregulares de los recibos de pago del impuesto y eventualmente sobornos por parte de los contribuyentes. Junto con estas prácticas, la evasión constituye uno de los factores que afecta el comportamiento del recaudo, especialmente en algunas zonas del país donde existe de manera generalizada una cultura del “no pago” de impuestos.

Otro factor sería las diferentes formas de violencia que afectan algunas zonas del país, las cuales han incidido sobre el recaudo del impuesto predial. En particular, el desplazamiento forzoso, especialmente de las zonas rurales, disminuye el recaudo por el abandono de tierras. De igual forma, la coacción por parte de los grupos armados al margen de la ley, en algunos casos puede generar mayores o menores ingresos dependiendo de los intereses particulares del grupo presente en la zona. (Iregui B., Melo B., & Ramos F., 2003)

Capítulo III. Plan estratégico para el mejoramiento de los procedimientos actuales del Impuesto Predial en Colombia

En este capítulo se desarrollara el plan estratégico para el mejoramiento de las falencias encontradas durante la revisión de literatura sobre el Impuesto Predial en Colombia y el cual dará cumplimiento al objetivo general de la investigación.

La implementación de este plan tiene como fin mostrar las problemáticas que se presentan en algunos sectores del país, de las cuales se implementaran posibles estrategias para su mejoramiento. Estas estrategias provienen de diversos autores los cuales también han ofrecido pautas para llevar un mejor control sobre este Impuesto, sin embargo, se evidencia que no se han tomado en cuenta ya que se siguen presentando los mismos problemas alrededor de los municipios. Además de esto, se brindaran otras estrategias por parte de las investigadoras fundamentadas en la literatura encontrada durante el transcurso de este trabajo las cuales se creen pertinentes para continuar con el mejoramiento del Impuesto Predial en Colombia y que se espera sean útiles no solo para los contribuyentes, sino también para los municipios y el mismo Gobierno Nacional.

En Colombia el tema de los impuestos no es muy bien percibido por los contribuyentes, ya que pocos lo ven como la oportunidad de contribuir a generar recursos para promover el desarrollo en la localidad y transformar el entorno en el cual viven, por la poca fe que generan los órganos competentes encargados del manejo de los recursos para el desarrollo de estos, en este caso el Impuesto Predial.

Esta situación puede tener como base la debilidad de las capacidades recaudatorias de los municipios por tal motivo se implementa este plan estratégico.

A continuación se presentan la primera problemática detectada alrededor del Impuesto Predial, esta se encuentra relacionada con la falta de modernización en los sistemas de información, por el cual se generan una serie de deficiencias y falencias desde la toma de

información de los datos del predio hasta su recaudo realizado. Esto está dado porque se cuenta con equipos obsoletos en algunos lugares donde funcionan las oficinas de catastro, hasta sistemas que no manejan la información actualizada y simultáneamente.

Para la realización de algunas de las estrategias y actividades de este problema, se tomó como base los siguientes autores: (Finanzas, 2011) (Marquez Solano, 2008), sin embargo la mayoría de la propuesta son aportes de las investigadoras que realizaron este documento.

Cuadro No. 3 - Plan Estratégico frente a las Falencias del Impuesto Predial. Ausencia de Modernización de los Sistemas de Información

PROBLEMÁTICA	ESTRATEGIA	METAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO RECOMENDADO
Ausencia de la modernización de los sistemas de información	Implementar sistemas de información (software) para la gestión del impuesto predial apoyándose en los canales de información interna y externa que ofrezca apoyo instantáneo tanto para la administración como para los contribuyentes. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012)	1. Realizar, examinar y difundir información adquirida en los procesos catastrales para proteger y asistir a las instituciones municipales y los contribuyentes, de esta manera se facilita el intercambio de información con los diferentes organismos del Estado y partes interesadas. 2. Lograr eficiencia en los resultados esperados	1. Obtención de la cámara aerotransportada, estaciones de GPS, estaciones fotogramétricas, escáneres cartográficos y fotogramétricos y dispositivos móviles para el mejoramiento de la captura de datos en campo. 2. Transferencia de conocimiento en temas tecnológicos a los servidores públicos.	Secretaría de Hacienda -Principal	
	Adquisición de equipos (hardware) para apoyar labores catastrales del día a día			Secretaría de Hacienda - Municipios	
	Contar con el personal adecuado para dar mantenimiento a las plataformas tecnológicas que se adquieran.				

Fuente: Elaboración propia, basado en información de IGAC (2012), finanzas M. d. (2011), Márquez Solano, J. M. (2008)

Con base a las siguientes problemáticas se pretende desarrollar una serie de estrategias basadas en la auditoria, control interno y sistemas de información para brindar posibles soluciones que permitan el mejoramiento del Impuesto Predial con respecto a los sistemas de información y la depuración de cartera.

Para esto se tomó como apoyo el Plan de Mejoramiento Auditoría Integral del municipio de la Virginia. (Contraloría General de Risaralda, 2011) y se desarrollaron una serie de estrategias propias para optimar y dar solución a las deficiencias alrededor de los sistemas de información los cuales causan dificultades en los procesos y adecuado manejo de la información catastral.

Cuadro No. 4 - Deficiencia en la Depuración de Cartera

PROBLEMÁTICA	ESTRATEGIA	METAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO RECOMENDADO
Deficiencia en la depuración de cartera y los sistemas de información.	Diseñar e implementar un plan de auditoria en la cual se revise y se estime la facturación del Impuesto Predial (Contraloría General de Risaralda, 2011)	1. Fortalecimiento de los controles en los procedimientos de liquidación y pago 2. Localizar qué predios aún no se encuentran registrados en Catastro y cuál es el contribuyente responsable de su predio.	1. Revisiones facturación impuesto Predial. 2. Revisión de procedimientos para la liquidación del Impuesto Predial.	Secretaria de Hacienda - Municipios	Se recomienda realizarla anualmente
	Utilización de herramientas y normativas para llevar a cabo una apropiada auditoría, obteniendo una buena planeación, participación de miembros claves dentro del equipo y una documentación de la evidencia encontrada.	3. Encontrar y manifestar que cambios se han realizado en el predio del contribuyente y estos aún no han sido declarados o que tienen un valor inferior y están declarados pero con el valor que no les corresponde. 4. Realizar las depuraciones de los precios en la base de datos cuando corresponda.			Al momento de realizar la auditoria
	Desarrollar y ejecutar dentro del plan de auditoría una investigación exhaustiva de las propiedades de los contribuyentes comprobando: identificación del uso y su existencia. (Contraloría General de Risaralda, 2011)				Se recomienda realizarla anualmente

Fuente: Elaboración propia, basado en información Contraloría General Risaralda (2011),

Dentro de la parte administrativa del Impuesto Predial radican una serie de falencias que llevan a un mal manejo del impuesto y un inadecuado trato con sus contribuyentes. Es por esto que se pretende hacer énfasis en una serie de estrategias que enfatizan en la difusión del impuesto y una mejor organización con su administración, para que se lleve un adecuado proceso desde su publicación y campaña hasta su efectivo pago, pasando por las actividades que se deben hacer dentro de la administración y el mejoramiento del servicio para los contribuyentes.

Se tomó como base algunas sugerencias realizadas por diferentes autores con respecto a esta problemática, tales como (Finanzas, 2011), (Marquez Solano, 2008) (Contraloría General de Risaralda, 2011) y adicionalmente se plantearon una serie de estrategias propias por parte de las investigadoras para dar solución a los problemas que se presentan dentro de la administración catastral.

Cuadro No. 5 - Problemas en la Administración y Gestión

PROBLEMÁTICA	ESTRATEGIA	METAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO RECOMENDADO
Problemas en la administración y gestión	Esquematizar y documentar todos los ingresos de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y cumplidos en una base de datos donde queden registrados ordenadamente dichas denuncias, para así poder llevar un seguimiento y dar respuesta a estas solicitudes. (Contraloría General de Risaralda, 2011)	1. Mejorar la gestión catastral con respecto a su eficiencia y efectividad a través de un buen proceso desde la campana hasta la recaudación del impuesto.	1. Se puede manejar un portal electrónico, afiches, o medios de comunicación donde se pueda estar al tanto de los plazos para cancelar el impuesto, los estímulos que se han establecido y una sección para cancelarlo el impuesto con mayor efectividad y facilitar su pago en cualquier banco, de ser necesario. 2. Comunicarse con los deudores a partir de correos o recordatorios al domicilio o mediante llamadas, sobre el estado de la deuda caducada, y lo que puede suceder si no se lleva a cabo el correspondiente pago. 3. Administrativamente, se debe capacitar y organizar al personal que atenderán a los contribuyentes que se acercan a realizar los pagos directamente. 4. La administración debe establecer previamente un cronograma de actividades en que se tendrá en cuenta cada una de las fases a llevar a cabo para la recaudación y pago del impuesto (campana, fiscalización, corrección de errores, emisión de reportes, cobro, recaudación, entre otros)	Secretaria de Hacienda - Principal	Se recomienda mensualmente
	Aplicación de un nuevo modelo de gestión que permita una guía estratégica para el mejoramiento constante de la actualización y gestión catastral, por medio de la aplicación de un matriz de gestión por resultados, que se fundamente a través de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad que cumplan con los estándares de calidad correspondientes.	2. Mejorar el servicio para los contribuyentes en cuanto a su proceso de pago y comunicación al tanto del Impuesto Predial			Se recomienda realizarla trimestralmente
	Realización de un proyecto que fortalezca la difusión de campañas publicitarias en donde enfatice el pago del impuesto y este pueda ser captado por el contribuyente en donde se pueda evidenciar las fechas de vencimiento, la presentación de declaraciones y los plazos para el pago voluntario con descuento. (Contraloría General de Risaralda, 2011)				Se recomienda realizarla anualmente
	Continuar incentivando a los contribuyentes de los descuentos de pago implementados por la administración. De la misma manera se espera que la administración innove con otro tipo de estímulos para lograr una mayor efectividad y facilidad en el pago del impuesto.				

Fuente: Elaboración propia, basado en información de IGAC (2012), finanzas M.d. (2011), Márquez Solano, J. M. (2008)

Una de las problemáticas más visibles frente al Impuesto Predial se encuentra en la desconcentración y descentralización del mismo dentro de Colombia, generando una administración independiente en cada uno de los Catastros y con ello que no exista una única base de datos a nivel nacional, es por esto que se pretende establecer una serie de estrategias con el fin de brindar un apoyo para la solución de esta falencia con el fin de que exista una mejor organización y buen servicio por parte del Catastro.

Para plantear esta serie de estrategias se realizó previamente un trabajo investigativo de autores que mencionan y hacen énfasis sobre este tema, tales como (Pinzón Bermúdez & Fonti Garolera, 2007) (Conejo , 2003) los cuales dejan en evidencia el estado actual del Catastro en Colombia, con el que queda demostrado uno de los principales problemas a nivel Catastral y por el cual se quiere brindar un apoyo a través del plan estratégico, estableciendo las metas que se pretenden alcanzar junto con las actividades a realizar para lograrlo.

Cuadro No. 6 - Desconcentrado y Descentralizado

PROBLEMÁTICA	ESTRATEGIA	METAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO RECOMENDADO
Desconcentrado y descentralizado	Establecer y ejecutar reuniones para establecer la organización y comunicación organizacional entre las subdirecciones y áreas de apoyo con las Direcciones Territoriales.	1. Definir cuál es el nivel jerárquico del Impuesto Predial.	1. Conservar debidamente actualizado el catastro de cada ciudad	Secretaria de Hacienda & departamento Administrativo de Hacienda	Se recomienda mensualmente
	Creación de manuales y guías para establecer las funciones a los entes territoriales.	2. Seguimiento cercano de los predios en el aspecto físico, jurídico y fiscal.	2. Mantener al día la documentación catastral en la subdirección y la oficina principal acorde con los cambios que se presenten en la propiedad inmueble		
	Creación de red inteligente o unos sistemas de información que se maneje en tiempo real entre el IGAC y las Direcciones Territoriales.	3. Suministrar información acertada a los contribuyentes.	3. Asegurar la correspondiente conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro. (Pinzón Bermúdez & Fonti Garolera, 2007)		
	Realización de cruce de cuentas entre el IGAC y las Dirección Territoriales, permitiendo tener una información más acertada de los predios.	4. Depuraciones de la información de los predios en la base de datos.	4. A partir de las políticas establecidas realizar un reajuste anual de los avalúos de manera proporcional en todos los municipios.		
	Establecer políticas para el buen funcionamiento tanto del IGAC como de las Direcciones Territoriales.	5. Establecer los criterios básicos para que catastro tenga las competencias para una cobertura nacional	5. Establecer y ajustar la financiación del IGAC y los catastros descentralizados para mantener en adecuadas condiciones los equipos técnicos y capacidad instalada		
	Creación y desarrollo de un flujo grama en donde se pueda visualizar una línea de pasos a seguir, indicando las acciones que se deben implementar en cada proceso para la determinación del Impuesto Predial.		6. Aplicación de un sistema de información para mantener la información y datos simultáneamente en el IGAC y los catastros descentralizados		
	Creación y desarrollo de un flujograma en donde indique cuales son los movimientos que deben seguir los entes territoriales ante el IGAC para mejorar el cruce de información y las comunicaciones entre las partes implicadas.				

Fuente: Elaboración propia, basada en información de Pinzón Bermúdez , J. A., Fonti Garolera, J. (2007) y Conejo , F. (Julio de 2003)..

El siguiente cuadro presenta la deficiencia en la actualización catastral lo cual ha afectado a la gran mayoría de los municipios del país. Los aspectos mencionados tales como estrategias, metas, actividades, responsables y tiempo recomendado son basados en los lineamientos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2015), el cual ha establecido unos objetivos para el mejoramiento de dicha actividad.

Además de esto, las autoras aportan ideas que se creen pueden ser un plus para dicho plan de desarrollado basado en la experiencia adquirida durante la investigación.

Cuadro No. 7 - Actualización Catastral

PROBLEMÁTICA	ESTRATEGIA	METAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO RECOMENDADO
Actualización Catastral	Proveer a los municipios de información catastral actualizada, como la base para el mejoramiento de sus ingresos y la planeación territorial.	1. Realizar, examinar y difundir información adquirida en los procesos catastrales para proteger y asistir a las instituciones municipales y los contribuyentes, de esta manera se facilita el intercambio de información con los diferentes organismos del Estado y partes interesadas. 2. Lograr eficiencia en los resultados esperados	1. Obtención de la cámara aerotransportada, estaciones de GPS, estaciones fotogramétricas, escáneres cartográficos y fotogramétricos y dispositivos móviles para el mejoramiento de la captura de datos en campo. 2. Transferencia de conocimiento en temas tecnológicos a los servidores públicos.	Secretaria de Hacienda	
	Producir, proveer y divulgar información y conocimiento, en materia de cartografía, agrología, catastro, geografía y tecnologías geoespaciales.			Secretaria de Hacienda-municipios	
	Contar con el personal adecuado para dar mantenimiento a las plataformas tecnológicas que se adquieran. Trabajar en la expedición de una Ley de Catastro que agrupe toda la normatividad Nacional vigente que incluya, entre otros aspectos, el establecimiento de un esquema de incentivos y sanciones para los municipios que no promuevan la actualización de sus catastros.				

Fuente: Elaboración propia, basada en información de Contraloría General de Risaralda (2011), IGAC (2015), Pinzón Bermúdez, J.A., Fonti Garolera, J (2007)

Un desafío importante en el Impuesto Predial radica principalmente en el capital humano que existe actualmente dentro de las oficinas tanto departamentales como municipales. En la siguiente tabla se mostrara la problemática y las posibles estrategias que se pueden implementar para solventar esta dificultad.

Es importante mencionar que se tomaron diferentes ideas de los autores Sánchez F. & España I., de su trabajo investigativo Estructura, Potencial y Desafíos del Impuesto Predial en Colombia, en donde se evidenciaron diferentes falencias, para convertirlos en planteamientos los cuales fueron cuestionados y así determinar y diseñar las estrategias adecuadas para este problema en particular. Dichos autores menciona en su trabajo de investigación:

“Algunos municipios han adoptado o renovado las tecnologías de la información pero no existe una política para incentivar su adopción. Los gobiernos departamentales podrían convertirse en actor clave en esta materia brindando asistencia técnica y financiera en materia tecnológica a los municipios de su territorio, así como en la formación del capital humano municipal” (pág. 29).

Otro de sus aportes menciona lo siguiente: “Es necesario que los servidores públicos adscritos a las oficinas de impuestos locales posean un conocimiento mínimo sobre los procedimientos y las leyes en materia de impuestos locales, así como los procesos administrativos y de gestión necesarias para su recaudación”. (Sánchez & España, 2013)

Cuadro No. 8 - Capital Humano

PROBLEMÁTICA	ESTRATEGIA	METAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO RECOMENDADO	
Capital humano	Creación e implementación de un programa inicial de capacitación legal y tributaria, para los nuevos servidores públicos. (Sánchez & España, 2013.	Definir y optimar como debe ser el tratamiento servidor público y contribuyente.	Revisión de los sistemas de información.	Secretaria de Hacienda Principal	Al ingresar un nuevo empleado. Igualmente se recomienda capacitar a los empleados cada 6 meses.	
	Creación e implementación de un programa inicial de capacitación de sistemas de información, para los nuevos servidores públicos.		Buscar personal adecuado para las capacitaciones		Una vez al año, se recomienda faltando poco tiempo para el pago del impuesto predial.	
	Creación de campañas y políticas de motivación para la adopción y manejo de los sistemas de información.	Optimización de los procesos de capacitación tanto técnicos como legales y tributarios.	Material de papelería y todo lo necesario para las jornadas en zonas residenciales.			
	Instruir a los servidores públicos para el mejoramiento de la comunicación con los contribuyentes. Para que exista un feedback que sea rápido, fluida y entendible. (Sánchez & España, 2013)					Se recomienda cada 6 meses, así se realizaría un monitoreo y seguimiento constante de la capacitación del personal
	Implementación de jornadas que sean ubicadas en zonas residenciales, de esta manera se incentiva el pago de los impuestos y se resuelven dudas de los formatos de pagos.					
	Facilitar servidores públicos de los gobiernos departamentales para brindarle asistencia técnica de los sistemas de información.					

Fuente: Elaboración propia, basado en información de IGAC (2015), Márquez Solano J.M., (2008), Sánchez F. y España, I. (2013)

Conclusiones

Siendo Colombia uno de los países con mayor carga tributaria en América Latina, es importante reconocer que no tiene la mejor planificación tributaria para llevar a cabo adecuados procedimientos en el desarrollo del Impuesto Predial y con ello se ve afectando directamente a los contribuyentes con el pago del impuesto

De acuerdo a la investigación bibliográfica que se realizó, se determinó que una de las principales problemáticas del Impuesto Predial radica en la falta de organización y gestión por parte de los gobernantes, la cual genera un desconcierto entre los funcionarios públicos y los contribuyentes, siendo que este impuesto que genera los mayores ingresos del municipio y no se encuentra alineado y distribuido como corresponde.

La buena gestión no solo implica directamente en suministrar y hacer ágil el proceso a los contribuyentes, sino también al ser eficiente en sus procesos para generar mayor confianza a los usuarios y generar un mayor nivel de recaudación enfrentando y disminuyendo en mayor proporción la evasión y elusión.

En el segundo capítulo se mencionaron y explicaron cuáles fueron las debilidades encontradas en los procedimientos actuales del impuesto predial, evidenciando una serie de falencias alrededor del impuesto, que no permiten una buena gestión y recaudación del mismo. Algunas de estas problemáticas son los sistemas de información obsoletos, avalúos desactualizados, desconcentración y descentralización de las oficinas de catastro, una mala gestión administrativa, falta de capacitación al personal, entre otras.

Dado lo anterior, se planteó un tercer objetivo en el que se enfatizó en la realización de un plan de mejoramiento para fortalecer la gestión tanto de los departamentos como de los municipios, en donde se determinaron diferentes estrategias que puedan solventar los problemas descritos anteriormente. Para ello se tomaron las principales problemáticas convirtiéndolas en soluciones posibles que el Gobierno debe tomar en cuenta, a continuación:

- Estrategia No. 1: Sistema de información moderno, en donde se puede visualizar la información del contribuyente de manera ágil, completa y al instante. Esto con el fin de armonizar, combinar y sincronizar los procesos de todas las oficinas que ofrezca catastro en el todo el país.
- Estrategia No. 2: Depuración de información de los contribuyentes, los municipios deben avanzar en abastecer y proporcionar información pertinente, además de excluir y descartar información irrelevante.
- Estrategia No. 3: Capacitación del capital humano, en la normativa legal como del Impuesto Predial, además de instruirlos en los nuevos modelos catastrales que se consideren.
- Estrategia No. 4 Esquematizar y documentar todos los ingresos de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y demás peticiones, en una base de datos para así poder llevar un seguimiento y dar respuesta a estas solicitudes.
- Estrategia No. 5 Creación de red inteligente o unos sistemas de información que se maneje en tiempo real entre el IGAC y las Direcciones Territoriales, al igual que con manuales y guías para establecer las funciones a los entes territoriales.

Estas estrategias son algunas entre todas las recomendaciones que se mencionan en el plan estratégico para dar solución a las problemáticas halladas, que son equivalentes a una falta de gestión. Si el gobierno se propone intervenir y mejorar este limitante, se podría tener una respuesta positiva por parte de los contribuyentes,

Recomendaciones

Se le recomienda a las alcaldías municipales realizar actualizaciones catastrales más frecuentes con el fin de que la base de los datos de las Secretarías de Hacienda manipule información exacta y oportuna.

Por otro lado se recomienda que las alcaldías con el recaudo de los ingresos por concepto de impuesto predial genere un efecto sobre la economía municipal, ya que los contribuyentes al no evidenciar mejoras significativas en su entorno, empiezan a dudar sobre el manejo de dicha contribución. De lo anterior, lograría tener más confianza por parte de los contribuyentes y podría incrementar el recaudo.

Realizar un cruce de información entre las diferentes instituciones que rigen en materia catastral, por ejemplo el IGAC y la oficina municipal encargada de esta actividad. Esto permitiría un seguimiento del estado físico, jurídico y económico de todos los predios que se encuentran en cada municipio.

Continuar con los incentivos de pagos y buscar nuevas medidas que logren brindar mayores garantías a la comunidad para cumplir con la obligación.

Educar a la comunidad, hay muchas personas interesadas en conocer como es el manejo o criterios que utiliza la administración para evaluar su predio y así mismo como llegan al saldo de dicha obligación.

Fortalecer variable institucionales como la honestidad, responsabilidad, eficiencia, trabajo en equipo, lealtad.

Gestionar e innovar la plataforma tecnológica con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos de cada administración.

Referencias Bibliográficas

- Arias, F. (2004). El proyecto de Investigación. Venezuela. 23-31.
- Ávila Mahecha, J., & Cruz Lasso, A. (2006). La Progresividad del Sistema Tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta. *DIAN*.
- Avendaño Garcia , G. A. (2010). La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial . Colombia, Zipaquira.
- Avendaño García, G. ((S/A)). La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial. 67.
- Balestrini, M. (1998). Cómo se Elabora un Proyecto de Investigación. Venezuela. 22-134.
- Bermúdez Pinzón, J. A., & Garber, J. F. (2007). Una aproximación al catastro en Colombia. 30.
- Bermúdez Gómez, H. (2007). La responsabilidad social del contador público en el contexto de la contabilidad pública. 31.
- Bonet, J., Muñoz, A., & Pineda, M. (2014). El potencial oculto factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en America latina. *Banco interoamericano de desarrollo*, 115.
- Conejo , F. (Julio de 2003). El Sistema de información catastral español. Situación actual y estrategias de renovación. *Revista de Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda* , 3148.

Contraloría General de Risaralda. (20 de Enero de 2011). *Control Integral Para El Bien Colectivo*. Obtenido de Plan de Mejoramiento Auditoria Integral Especial al Impuesto Predial Unificado del municipio de la Virginia: http://lavirginia-risaralda.gov.co/apc-aa-files/64323865343438623966643233316239/Impuesto_predial_.pdf

Congreso de la república. (26 de Diciembre de 1983). Decreto 3496 de 1983. Bogota, Colombia: Diario Oficial No. 36441 de fecha 11 de enero de 1984.

Congreso de la República. (29 de Diciembre de 2010). Ley 1430. Bogotá, Colombia: Diario oficial No 47.937.

Congreso de la República. (6 de julio de 1983). Ley 14. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 36.288.

Congreso de la República, C. d. (22 de diciembre de 1995). Ley 223 de 1995. Bogotá, Colombia: Dario oficial 42.160.

Congreso de la República. (19 de Diciembre de 1990). Ley 44. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No 39.607.

Congreso de la República. (30 de junio de 1992). Ley 6. Colombia: Diario Oficial 40490.

Congreso de la República. (16 de junio de 2011). Ley 1450. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.102.

Congreso de la República, d. (18 de Diciembre de 1990). Ley 44. Diario Oficial No. 39.607.

Contraloría General de Risaralda. (20 de Enero de 2011). *Control Integral Para El Bien Colectivo*. Obtenido de Plan de Mejoramiento Auditoria Integral especial al Impuesto Predial unificado del municipio de la Virginia: http://lavirginia-risaralda.gov.co/apc-aa-files/64323865343438623966643233316239/Impuesto_predial_.pdf

Delgadillo, L. H. (2010). Principios de Derecho Tributario. *Ediciones Everest*, 55.

El Tiempo, (2015). Abril 10, Protestas por el alto costo del predial en Bogotá no paran.

Finanzas, M. d. (2011). Manual Para La Mejora De La Recaudacion Del Impuesto Predial En Las Municipalidades. *USAID PERU ProDecentralización*, 86.

Gaona Sarango, D. A., & Quizhpl Montero, P. A. (2012). Guía básica de tributos para municipios según el código orgánico de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización. *Escuela de contabilidad superior y auditoría*, 109.

Gobierno Nacional. (29 de diciembre de 1993). Decreto 2649. Bogotá, Colombia.

Gómez Guzmán, I. D., & Pinzón Daza, G. (2012). Gestion Catastral. *Proyectos Especiales de Catastro*, 328.

Hernández S., Fernández C., & Baptista P., (2010). Metodología de la investigación. Quinta edición.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi . (2015). Lineamientos del plan estrategico institucional 2015 - 2018. *IGAC*, 16.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Gestión catastral, proyectos especiales de catastro*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Iregui B., A., Melo B., L., & Ramos F., J. (2003). *Banco de la Republica Subgerencia Estudios Económicos*, 82.

Iregui B., A., Melo B., L., & Ramos F., J. (2004). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos de recaudo. *Banco de la Republica. Sugerencia estudios economicos*, 38.

Land Tax Report. (2005). El impuesto predial comparacion del sistema actual con y sin auto avalúos. *USAID* , 9.

Legis Editores S.A (2015). *Manual de ICA y predial de Bogotá*. Bogotá

Marquez Solano, J. M. (14 de agosto de 2008). Plan Estrategico De La Oficina Del Impuesto Predial Del Centro Administrativo Municipal De Maicao Para El Mejoramiento Del Recaudo. *Monografia presentada como requisito para obtener el titulo de especialista en gerencia pública*. Rioacha, Colombia.

Mejia Upegui , J. C. (S.F). *Principios constitucionales del derecho tributario en Colombia y México*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Apoyo a la gestión tributaria de las entidades territoriales*.

Molina, A. M., López, L. F., & Villegas, G. I. (2005). Los sistemas de información geográfica (sig) en la planificación municipal. *Revista EIA*.

Moreno, M. (2009). Cuestionario Concejales plenaria noviembre 14 de 2009. 4.

OCDE. (2002). Tributación fiscal y comercio electrónico Implantación del marco tributario de la Conferencia de Ottawa.

Palacios, A. (1994). Sistema de Información Geográfica del Valle de Aburrá. *Universidad Nacional de Colombia*.

Palacios, R. (2005). *Esri*. Obtenido de <http://gis.esri.com/library/userconf/latinproc99/ponencias/ponencia29.html>.

- Pinzón Bermúdez, J. A., & Font i Garolera, J. (2008). Una aproximación al catastro de Colombia. *Catastro*, 90.
- Pinzón Bermúdez , J. A., & Fonti Garolera, J. (2007). Una aproximación al Catastro en Colombia. *Revista UD y La Geomática*, 46.
- Pinzón Bermúdez , J. A., & Fonti Garolera, J. (2007). Una aproximación al Catastro en Colombia. *Revista UD y La Geomática*, 46.
- Reyes Bueno, F., Mirando Barrós, D., & Crecente Maseda, R. (2012). Situación de la valoración catastral rural. *Catastro*, 54.
- Rodriguez Bernal, Leonardo (2013), Tesis Maestría, Universidad Distrital, Bogotá, Catastro 3D Multipropósito, <http://comunidad.udistrital.edu.co/files>
- Rodríguez Castro, B. ((S/A)). Contabilidad pública o contabilidad gubernamental. 48.
- Sánchez, F., & España, I. (2013). Estructura, Potencial y Desafíos del Impuesto Predial en Colombia. *Centro de estudios sobre desarrollo económico*, 34.
- Solano, J. P. (2010). *Los principios constitucionales en el derecho tributario ecuatoriano*. Cuenca.
- Tobón Zapata , s., & Muñoz Mora , J. C. (2013). *Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia*. Antioquia.