



Gestión en el recaudo del impuesto predial en el municipio de Bolívar (Santander), a partir del Modelo de Gestor Catastral que pretende adoptar la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez

Management of the municipal property tax of Bolívar (Santander), based on the model of cadastral managers

Gestão do imposto predial municipal de Bolívar (Santander), com base no modelo de gestores cadastrais

ASTRITH BETULIA BARBOSA QUIROGA*

* Abogada, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; especialista en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Colombia; especialista en Derecho Tributario, Universidad Externado de Colombia; cursando Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Tributario.
astrith.barbosa@gmail.com / <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-8510-6178>
DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n22.09>

Resumen

El modelo de gestores catastrales, adoptado por la Ley 1955 de 2019, impone nuevos desafíos a los municipios colombianos. Desde la perspectiva organizativa surge, entre otras, la opción de que los entes territoriales se asocien para lograr la acreditación como gestores catastrales. Desde el punto de vista económico nace la necesidad de proveerse de los recursos necesarios para asumir el costo de la actualización catastral, bien sea al constituirse como gestor catastral o contratar a uno acreditado. A partir del caso del municipio de Bolívar (Santander) son exploradas las diversas oportunidades y dificultades a las que se ve abocado un municipio pequeño para adelantar la actualización catastral y se realiza un estudio del eventual impacto, desde el referente del recaudo del impuesto predial unificado.

Palabras claves: impuesto predial unificado (IPU), gestor catastral, actualización catastral, asociación de municipios.

Abstract

The model of cadastral managers adopted by Law 1955 of 2019 imposes new challenges on Colombian municipalities. From the organizational point of view, there is, among others, the option for territorial entities to associate to achieve accreditation as cadastral managers. From an economic point of view, there is a need to provide the necessary resources to assume the cost of the cadastral update, either by becoming a cadastral manager or hiring an accredited one. Based on the case of the municipality of Bolívar (Santander), the various opportunities and difficulties to which a small municipality is faced to advance the cadastral update are explored, and a study of the possible impact is carried out, from the point of view of tax collection, unified property tax.

Keywords: Unified Property Tax – IPU, cadastral manager, cadastral update, association of municipalities.

Resumo

O modelo de gestores cadastrais adotado pela Lei 1955 de 2019 impõe novos desafios aos municípios colombianos. Do ponto de vista organizacional, existe, entre outros, a opção das entidades territoriais se associarem para obter a acreditação como gestores cadastrais. Do ponto de vista econômico, surge a necessidade de prover os recursos necessários para arcar com o custo da atualização catastral, seja tornando-se gestor catastral ou contratando um credenciado. A partir do caso do município de Bolívar (Santander), exploram-se as diversas oportunidades e dificuldades com que se depara

um município de pequeno porte para avançar na atualização cadastral, e realiza-se um estudo do possível impacto, do ponto de vista da cobrança de impostos. imposto unificado sobre a propriedade.

Palavras chave: Imposto Predial Unificado–IPU, gerente cadastral, atualização cadastral, associação de municípios.

Introducción

La descentralización administrativa es el modelo de organización previsto en la Constitución Política de 1991. El ideal constitucional consiste en que las denominadas entidades territoriales (municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas) cuenten con la autonomía suficiente para administrar su territorio y proveer los bienes y servicios que requieren las respectivas comunidades.

En Colombia, la descentralización ha supuesto tres atribuciones o facultades: (i) la elección popular de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores; (ii) la creación del denominado Sistema General de Participaciones, que permite entregar a las entidades territoriales recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, en los términos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y (iii) la autonomía limitada de las entidades territoriales para el recaudo tributario y el gasto.

En materia fiscal, para efecto de la realización financiera del principio de descentralización territorial, el artículo 317 de la Constitución Política señaló que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”. La constitucionalización de la facultad para gravar la propiedad inmueble en cabeza exclusiva de los municipios y distritos, se dirige principalmente a dotarlos de los recursos necesarios para efecto de realizar la descentralización administrativa.

A partir de un análisis de caso, el presente trabajo busca hacer propuestas para el mejoramiento de los ingresos tributarios de los municipios, con énfasis en las rentas a la propiedad inmueble que, en los términos del artículo 317 de la Constitución Política, son exclusivas de las entidades territoriales municipales.

La gestión catastral es un pilar fundamental en el recaudo de IPU, teniendo en cuenta que el avalúo catastral de los inmuebles es la base para la liquidación del impuesto, por lo que es necesario hacer énfasis en las diferentes alternativas para la optimización de esa gestión.

El municipio de Bolívar tiene una economía principalmente agraria y eso deriva en que la dinámica económica esté asociada a la tenencia y propiedad de la tierra. Además, la actividad comercial, industrial y de servicios es mayormente informal y eso dificulta cualquier programa de fiscalización sobre impuestos como el ICA. Pero no es una situación excepcional, pues, en últimas, el municipio de Bolívar tiene el mismo problema de la mayoría de pequeños municipios colombianos, esto es, una incipiente estructura fiscal y una dependencia de los recursos provenientes del nivel central.

Así pues, el objetivo del trabajo es orientar al municipio de Bolívar en mecanismos para efecto de fortalecer el recaudo del impuesto predial unificado, con énfasis en el modelo de gestores catastrales que pretende adoptar la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez y Territorios Nacionales “ASPROVEL”. Para ello, el problema de investigación se concreta a determinar, en el marco del modelo de gestores catastrales, cuál es la mejor forma en que el municipio de Bolívar puede realizar la actualización catastral y aumentar el recaudo por concepto de IPU.

Para el efecto, la estructura del trabajo se divide en dos partes. En la primera, se muestra la importancia del IPU y del modelo de gestores catastrales, con base en la teoría general del IPU, la caracterización del impuesto, algunos problemas en el recaudo y fiscalización del IPU y la importancia de los nuevos esquemas de gestores catastrales. En la segunda, se hace un estudio concreto de la situación del municipio de Bolívar frente al IPU y la gestión catastral y se hacen propuestas generales sobre las medidas que podrían implementarse para mejorar la gestión catastral y del IPU.

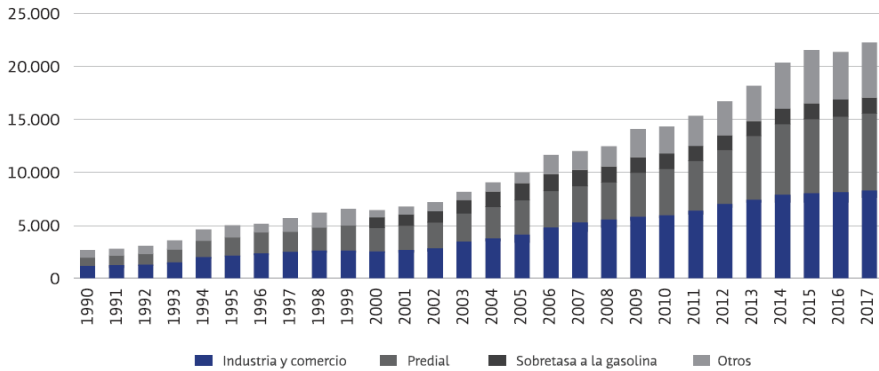
Lo anterior, con el fin de determinar si ASPROVEL cumple con las condiciones exigidas por el Decreto 1170 de 2015 para efecto de acreditarse como gestor catastral; identificar cuál es el mecanismo más eficiente que tiene el municipio de Bolívar para adelantar el proceso de actualización catastral; analizar cuál es la forma de financiación más adecuada para que el municipio logre la actualización catastral y establecer el impacto en términos de recaudo del IPU.

I. Análisis de la importancia del impuesto predial y la actualización catastral

El impuesto predial unificado (IPU) es un tributo que tiene unos beneficios notorios, tales como: (i) fácil estimación, toda vez que las administraciones municipales lo cobran directamente y con base en la información catastral; (ii) bajo costo de recaudo, puesto que, por regla general, los municipios lo liquidan directamente y envían un recibo de pago al contribuyente, y (iii) es marcadamente progresivo, porque, a mayor propiedad inmueble, mayor será el impuesto. Doctrinariamente se han identificado otras ventajas más específicas del IPU, tales como: (i) “previsibilidad y estabilidad como fuente de ingresos”; (ii) “facilidad de asignación de ingresos en el ámbito municipal”; (iii) “universalidad del hecho generador”; (iv) “alta visibilidad”; (v) “dificultad de evasión y posibilidad de uso de propio inmueble como garantía para el pago del impuesto”, (vi) “capacidad de generar un monto tributario sobre contribuyentes ricos capaces de evitar la tributación de la renta” y (vii) “es un impuesto que no agota su base fiscal” (Montaña, 2015).

El Departamento Nacional de Planeación (DPN) puso de presente la importancia relativa de los ingresos por IPU en la estructura de los municipios colombianos. En concreto, las cifras reportadas señalan que el impuesto de industria y comercio y el IPU son las principales fuentes de ingresos de los municipios y distritos colombianos. La figura es la siguiente:

FIGURA 1. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES DE LAS CIUDADES DE COLOMBIA 1990-2017

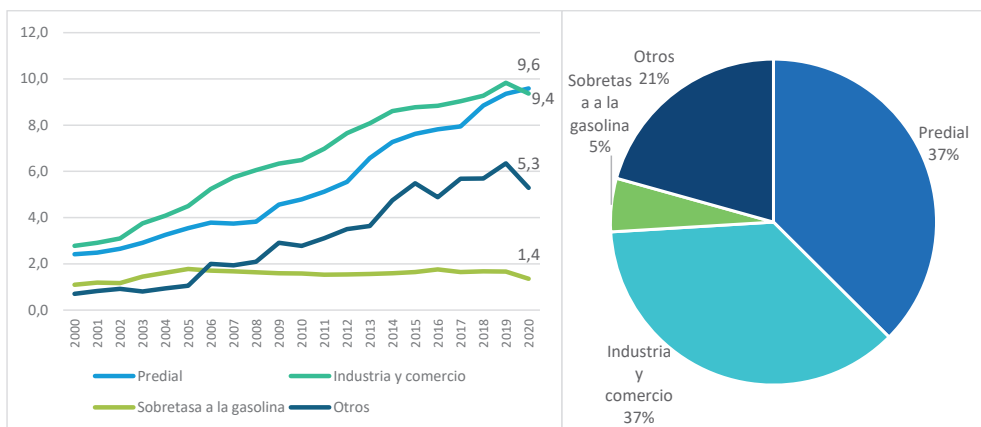


Nota: miles de millones de 2017.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DPN (Pérez, Espinosa, y Londoño, 2019, p. 13).

El boletín de resultados del índice de desempeño fiscal 2020, publicado en junio de 2021, muestra la evolución que han tenido los impuestos municipales desde el 2000, en el cual se destaca que el IPU representa el 37.5% de los impuestos municipales y que ha tenido un crecimiento superior al 200% entre 2000 y 2020. Además, el DNP destaca que el IPU se consolidó como el impuesto más importante para el 2020, de hecho, fue el único que tuvo crecimiento en ese año, pasando su recaudo de 9.4 a 9.6 billones de pesos constantes (figura 2).

FIGURA 2. EVOLUCIÓN RECAUDO TRIBUTARIO MUNICIPAL (2000-2020) Y PARTICIPACIÓN DE ESOS INGRESOS EN 2020.



Nota: DDDR con base en OEC-FUT (Billones de pesos de 2020).

Fuente: Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2020.

Entonces, el IPU tiene gran relevancia en las finanzas municipales, pues se trata de una de las tres fuentes principales de ingresos tributarios municipales. Vale la pena resaltar que, en el caso de municipios pequeños, en el que la actividad comercial e industrial resulta ser mínima, el IPU toma mayor importancia y se constituye en el principal tributo.

La Ley 44 de 1990 señala que la base gravable del IPU es el avalúo catastral o el autoavalúo (que no puede ser inferior al avalúo catastral ni inferior al producto del número de metros cuadrados de área o construcción por el precio de metro cuadrado promedio establecido por la autoridad catastral). Por consiguiente, cualquier proyecto de mejora en el recaudo del IPU debe partir de identificar y corregir los problemas asociados a la actualización catastral.

La Comisión de expertos de 2015 identificó cuatro problemas en materia de actualización catastral dentro del territorio nacional, así:

1) no hay un censo inmobiliario que dé cuenta de cómo está distribuido en el territorio nacional, 2) no existe coincidencia entre la información física y jurídica de los predios, cuando estos han sido incorporados a un registro catastral, 3) no hay valoración adecuada de los predios y la información se mantiene con un alto nivel de desactualización, y 4) no hay la suficiente capacidad administrativa, técnica y operativa para completar el censo y actualizar la información catastral con avalúos creíbles. (Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2015)

La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020), por su parte, hizo la siguiente recomendación:

la Comisión expresa su apoyo decidido al Catastro Multipropósito y exhorta al Gobierno Nacional a acelerar su implementación y asegurar su financiamiento. El Catastro Multipropósito es la solución planteada por el Gobierno Nacional para actualizar la base de datos catastral del país. (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020)

Además, por experiencia propia, se advierte la existencia de otros problemas que inciden en el tema de la actualización catastral, a saber: (i) los propietarios ocultan o no reportan la información del inmueble y eso deriva en avalúos bajos y en detrimento del recaudo del IPU; (ii) los intereses políticos inciden en procesos de actualización catastral, y (iii) la falta de capacidad para la creación de sistemas de información consolidados y confiables en materia catastral (Montaña, 2015).

En este contexto de dificultad para la realización de la actualización catastral aparece el modelo de gestores catastrales que, principalmente, descentraliza la gestión catastral. De modo que el catastro deja de ser un tema de competencia exclusiva del IGAC.

La Ley 1753 de 2015 ordenó promover la implementación de un catastro nacional multipropósito, “entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica”. Asimismo, dicha ley dispuso que el IGAC, con apoyo de los catastros descentralizados, desarrollaría las actividades necesarias para la formación y actualización de la información catastral.

Sin embargo, según se indicó en el documento CONPES 3958 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019, p. 3), a 1.º de enero de ese año, en Colombia solo el 5.68% del territorio tenía información actualizada, el 66% estaba desactualizado y el 28.32%, ni siquiera contaba con información catastral.

La actualización catastral tiene múltiples beneficios, entre los que se destacan la incidencia en materia de titulación de tierras, reforma agraria, usos civiles y medioambientales de la documentación gráfica, políticas sociales, ordenación territorial, urbanismo, recuperación de plusvalías, etc. Como lo indicó Liliana Ramos Rodríguez, en su escrito *La modernización del catastro colombiano*:

Un catastro moderno con aplicaciones no sólo fiscales sino también urbanísticas, ambientales, económicas y sociales, permite a los gobiernos conocer con exactitud su patrimonio y sus posibilidades internas, planificar correctamente sus actuaciones, y promover el desarrollo mediante el fortalecimiento de las finanzas municipales y del mercado de tierras. (Ramos, 2019, p. 156)

En los términos del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019,

los gestores catastrales podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

Al contar con la habilitación para la formación y actualización catastral, los entes territoriales municipales podrán proveerse de una adecuada caracterización física de sus áreas urbanas y rurales, garantizar ejercicios eficientes de ordenamiento territorial y de todas aquellas ventajas derivadas de la adopción de un catastro con enfoque multipropósito.

En definitiva, el modelo de gestores catastrales tiene al IGAC como máxima autoridad catastral nacional y que se encarga de otorgar la habilitación como gestores catastrales a las entidades públicas nacionales o territoriales y a los esquemas asociativos de las entidades territoriales.

Ahora bien, la figura de las asociaciones de municipios fue creada con el Decreto 1319 de 1976^[1] y parte del interés por concretar el principio de coordinación administrativa

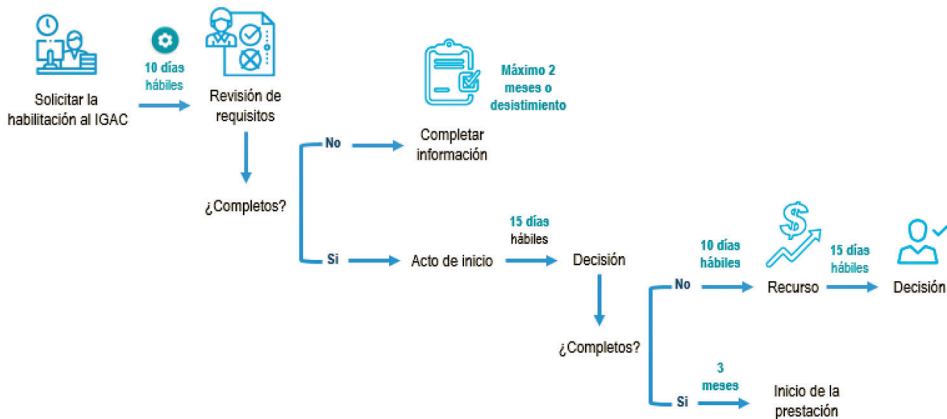
1 Por el cual se reglamenta la Ley 1.ª de 10 de enero de 1975.

(artículo 4, literal a, de la Ley 136 de 1994^[2]). Las asociaciones de municipios son entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal con personería jurídica y patrimonio propio e independiente. Además, se rigen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley a los municipios.

Actualmente, conforme con lo previsto en el artículo 9 y siguiente de la Ley 1454 (2011)³, los esquemas asociativos de los entes territoriales tienen por objeto la conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

En el proyecto tipo de actualización catastral con enfoque multipropósito (DNP, 2020, p. 27) señaló que el procedimiento para la habilitación de los gestores catastrales sería el siguiente:

FIGURA 3. PROCEDIMIENTO PARA LA HABILITACIÓN DE LOS GESTORES CATASTRALES



Fuente: DNP, DANE e IGAC, publicado en el proyecto tipo de actualización catastral con enfoque multipropósito del DNP.

A su vez, los requisitos para los esquemas asociativos fueron definidos así por la Ley 1454 (2011): (i) documento que acredite que la entidad requiere adelantar los procedimientos del enfoque catastral multipropósito para el desarrollo de su objeto misional; (ii) documento con la descripción general de las condiciones en las que prestará el servicio; (iii) proyección de ingresos y gastos con los cuales se va a asumir la prestación del servicio;

2 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

3 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

(iv) tener competencia para la prestación del servicio público de acuerdo con su acto de creación o la autorización previa; (v) que mínimo dos tercios de los municipios o departamentos que integran el EAT cumplan los anteriores indicadores.

La importancia de la gestión catastral para el recaudo de IPU es evidente para los municipios y distritos y, por ende, resulta necesario hacer énfasis en las diferentes alternativas para la optimización de esa gestión. Aunque existen problemas derivados del alto costo de la actualización catastral, justamente, los esquemas asociativos pueden constituir una alternativa para compartir esos costos y lograr una adecuada actualización catastral.

II. Análisis del caso sobre la forma en que se recauda el impuesto predial en el municipio de Bolívar (Santander)

En esta parte, se analizará la situación actual de recaudo del impuesto predial unificado en el municipio de Bolívar, Santander; se hará una descripción general de la estructura y objetivos de ASPROVEL, del cual hace parte el municipio de Bolívar, y si cumple los requisitos para certificarse como gestor catastral; luego, se hará un análisis sobre los efectos causados en el IPU y las limitaciones, retos y observaciones que existen respecto de la gestión catastral; y, finalmente, se analizará el impacto que tiene la iniciativa de ASPROVEL en el recaudo del IPU en el municipio de Bolívar.

A. Generalidades del municipio de Bolívar (Santander)

El municipio de Bolívar se encuentra ubicado en la provincia de Vélez, departamento de Santander, tiene una extensión total de 971.5 km², de los cuales 3 km² corresponden al área urbana y 968.5 km² al área rural. La base principal de la economía del municipio es la explotación de minifundios, dedicados a la agricultura y la ganadería. Tiene una población aproximada de 9567 habitantes⁴ y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales no superan los 15000 salarios mínimos legales mensuales, razón por la que está calificado como un municipio de sexta categoría.

Los ingresos económicos de municipio de Bolívar están compuestos principalmente por transferencias del nivel central y, en menor medida, de tributos. Para el 2020, los ingresos tributarios del municipio ascendieron a \$864'506613, mientras que los provenientes del trasferencias y subvenciones del Gobierno nacional sumaron \$14716'002922. En definitiva, los ingresos tributarios representan apenas el 6%, en comparación con los ingresos derivados de transferencias y subvenciones (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, Sistema General de Seguridad Social en Salud y otras transferencias), que comprenden el 94%.

4 Véase Alcaldía Municipal de Bolívar en Santander. <http://www.bolivar-santander.gov.co/>

FIGURA 4. TRANSFERENCIAS VS. INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL MUNICIPIO DE BOLÍVAR EN 2020

Transferencias vs ingresos tributarios en el municipio de Bolívar - 2020

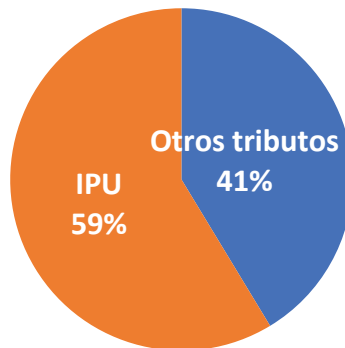


Nota: datos reportados por el municipio en el Estado de Resultados Comparativo a 31 de diciembre de 2019 y 2020.
Fuente: elaboración propia.

El impuesto predial unificado (IPU) tiene un valor especial en la estructura fiscal del municipio de Bolívar, toda vez que, para el 2020, representa el 59% de los ingresos tributarios. En concreto, el municipio recibió \$507'166.844 por concepto de IPU y \$357'339.769 por otros tributos. A continuación, presentó un diagrama que da mayor claridad sobre la relevancia que tiene el IPU en el municipio de Bolívar.

FIGURA 5. INGRESOS TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO DE BOLÍVAR EN 2020.

Ingresos tributarios 2020



Nota: datos reportados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Bolívar.
Fuente: elaboración propia.

Conviene poner de presente que, de conformidad con el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 020 del 29 de noviembre de 2013), están consagrados quince tributos. En la estructura tributaria del municipio existen los siguientes tributos⁵: valorización, ICA, sobretasa a la gasolina, espectáculos públicos, degüello de ganado, vehículos, alumbrado público, transporte de hidrocarburos, estampilla para el bienestar del adulto mayor, estampilla pro cultura, rifas y juegos de azar, plusvalía, servicios técnicos y contribución sobre contratos de obra pública, pero el más importante, en términos de recaudo, es el IPU (Alcaldía Municipal de Bolívar en Santander):

De los datos aportados por la Secretaría de Hacienda Municipal sobre el IPU para 2015 y 2020, no se advierte que exista continuidad en el recaudo y esto podría explicarse en falta de cultura de pago. La administración municipal de Bolívar da cuenta de una alta cartera por concepto de IPU y esto ha obligado a realizar recurrentes amnistías.

En definitiva, tenemos que existe una alta cartera o impuesto por cobrar en materia de IPU. Al realizar una correlación, tenemos que la cartera representa entre el 36 % y el 53 % del impuesto causado. Dicha correlación puede apreciarse de mejor manera en la siguiente figura:

FIGURA 6. CARTERA VS. RECAUDO DE IPU EN EL MUNICIPIO DE BOLÍVAR DE 2015 A 2020.



Nota: datos reportados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Bolívar.

Fuente: elaboración propia.

De conformidad con lo informado por la Secretaría de Hacienda de Bolívar, la última actualización catastral fue realizada en 2010, pese a que el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 prevé que debe realizarse cada 5 años. Justamente, la falta de actualización catastral

5 Véanse los temas de presupuesto del municipio de Bolívar (Santander). <http://www.bolivar-santander.gov.co/tema/presupuesto>

resulta en que no se reconozcan elementos que puedan incidir en el avalúo de los inmuebles y en el monto a pagar por concepto de IPU, teniendo en cuenta que la base gravable de este impuesto es el avalúo catastral.

Aunado a lo anterior, deben destacarse otros datos sobre el recaudo del IPU en el municipio de Bolívar, a saber: (i) que existen reportados de 9713 predios; (ii) que el avalúo catastral total de dichos predios asciende a la suma de \$88 202 152 300, y (iii) que, para el 2018, pagaron el IPU 440 predios urbanos y 1796 predios rurales, de modo que quedó pendiente recaudar el IPU correspondiente a 7477 predios.

Interesa resaltar que la actualización catastral no solo incide en la base gravable del IPU. Como se sabe, las tarifas del IPU varían según las modificaciones físicas o de uso de los predios. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 35 del Estatuto Tributario de Bolívar, la tarifa de IPU varía según la clasificación del inmueble (urbano, rural, comercial, etc) y según el avalúo catastral estimado.

B. Estructura de la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez y Territorios Nacionales “ASPROVEL”

Catorce municipios del departamento de Santander, entre los cuales se encuentra Bolívar, suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 1 de 2012, mediante el cual se creó la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez y el Occidente de Boyacá, conforme con lo establecido en la Ley 136 de 1994.

En el 2017, se hizo una reforma a los estatutos de la Asociación, en la cual se estableció que para todos los efectos legales y reglamentarios la entidad se denominará Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez y Territorios Nacionales “ASPROVEL”. La Asociación se compuso por los municipios de Albania, Bolívar, Chipatá, El Peñón, Florián, Guavatá, Güepesa, Jesús María, La Belleza, La Paz, Puente Nacional, Sucre y Vélez Santander. En ese mismo año, se vinculó a la Asociación el municipio de Barbosa, Santander.

Como objetivo general de la ASPROVEL, se instauró

el desarrollo social, ambiental, económico, sustentable y sostenible a través de la planificación integral de los Municipios asociados, la promoción, financiación y administración de obras, así como la prestación y administración de servicios de interés general y/o desarrollo regional.

C. Verificación de los requisitos de la iniciativa de actualización catastral

El Decreto 1170 de 2015 (modificado por el Decreto 1983 de 2019) prevé las condiciones que deben cumplir los esquemas asociativos de municipios o departamentos para efecto de convertirse en gestores catastrales. En síntesis, las condiciones que deben cumplirse son de tipo jurídicos, técnicos y económicos (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2022).

El numeral 1.º del artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1170 (2015) establece como requisito para la acreditación de las condiciones jurídicas, que se aporte el documento que acredite la representación legal de la entidad territorial o del esquema asociativo, según los requisitos previstos en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019. Se trata de un requisito de sencillo cumplimiento, por cuanto simplemente se trata de aportar el certificado de existencia y representación de la asociación.

El numeral 2.º del citado artículo 2.2.2.5.1 prevé como requisito técnico que se presente la descripción general de las condiciones en las que se llevará a cabo la prestación del servicio público de gestión catastral, en relación con la formación, actualización, conservación y difusión catastral. Se trata de un documento en el que la asociación deberá explicar las condiciones en que recopilará, difundirá y conservará la información catastral. En términos técnicos, se trata de demostrar que la asociación cuenta con la base informática necesaria para prestar el servicio de gestión catastral.

El numeral 3.º del artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1170 (2015) exige que las asociaciones de municipios cumplan unas condiciones económicas y financieras, a saber: (i) que el acto de creación prevea que tienen la competencia para prestar el servicio público de catastro, y (ii) que dos tercios (66 %) de los municipios tengan rango de gestión alto o medio en el componente de Gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) o resultado superior o igual al 60 % en el índice de Desempeño Fiscal (IDF). Los índices aludidos son definidos anualmente por el DNP. Para el 2020, ASPROVEL cumple el requisito referido al índice de MDM, pues el 64.70 % de los municipios presenta niveles de medio o alto. En cuanto al IDF, solo había cumplimiento respecto de 2019, por motivos asociados a la pandemia por la covid-19, acaecida principalmente en el 2020 (Departamento Nacional de Planeación, 2021). Pero lo cierto es que es un requisito de posible cumplimiento para la asociación.

En el tema del requisito económico surge una discusión sobre la forma en que deben distribuirse los costos del gestor catastral. Pueden utilizarse varias bases, tales como población, número de predios, ingresos tributarios, áreas, etc. En todo caso, la base más equitativa sería la de ingresos tributarios, habida cuenta de que atiende de manera directa a la capacidad financiera de cada entidad territorial. Conviene decir que al municipio de Bolívar no le resulta favorable una distribución por área, toda vez que en ese aspecto es el de mayor tamaño, con el 24.36 % del territorio correspondiente los municipios que componen ASPROVEL, pero existen municipios de menor extensión con mayor recaudo tributario por factores determinantes como los tipos de predio (mayor cantidad de predios urbanos) y las actividades económicas que en ellos se desarrollan.

En términos generales, la asociación está en capacidad de cumplir los requisitos para acreditarse como gestor catastral y, en ese sentido, deberá radicar ante el IGAC los siguientes documentos: (i) de representación legal; (ii) de descripción de las condiciones en las que será prestado el servicio, y (iii) de proyección de ingresos y gastos con los que se asumirá la prestación del servicio de catastro. A primera vista, se trata de requisitos que bien puede cumplir la asociación.

La Resolución 1149 de 2021, proferida por el IGAC, regula todo lo concerniente al procedimiento de formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito. Así mismo, ha dispuesto que el procedimiento de actualización consistente en alistamiento, ejecución, cierre y uso puede tardar alrededor de diez meses, siempre que se cuente con información geográfica, cartográfica y geodésica.

D. Impacto de la iniciativa de actualización catastral

Teniendo en cuenta que se logran cumplir los requisitos generales para adelantar el trámite de actualización catastral, el trámite que debe hacerse ante el IGAC para que se autorice a la ASPROVEL como gestor catastral y el procedimiento administrativo que se lleva a cabo para adelantar la actualización catastral, surgen algunas inquietudes en lo que respecta al caso concreto del municipio de Bolívar.

El principal impacto de la iniciativa se relaciona con el costo de la actualización catastral. En términos generales, el municipio de Bolívar tiene dos opciones para realizar la actualización catastral: a saber: (i) ASPROVEL, en el eventual caso que se acredite como gestor catastral y (ii) un gestor catastral diferente de ASPROVEL, debidamente acreditado, como lo es el IGAC, que no ha perdido la competencia para realizar actualizaciones catastrales.

1. IMPACTO ECONÓMICO

La actualización catastral realizada por el IGAC en el municipio de Acacías (Meta) para el 2021. La actualización catastral en Acacías fue de 27801 predios y el costo total fue de 1 500 000 millones de pesos. De modo que el costo de la actualización por predio fue de \$53 955. Por su parte, la cotización realizada por el IGAC al municipio de Ambalema (Tolima), el precio estimado de la actualización catastral para 4473 predios fue de \$903 524 425. Esto da un promedio de \$201 973 por predio actualizado.

Como se ve, el costo de la actualización catastral no es lineal. Es decir, se trata de un costo que no obedece al número de predios, pues existen otros factores que inciden en su cálculo, como: (i) la cantidad de predios, (ii) el rezago en la actualización, (iii) aspectos físicos y de accesibilidad, (iv) condiciones sociales y poblacionales, (v) tipos de tenencia y titulación, (vi) acceso a información cartográfica y (vii) existencia de ordenamiento territorial⁶.

Ante la dificultad de encontrar casos similares de costos de actualizaciones catastrales, resulta necesario realizar la estimación con base en la Resolución 481 de 2020, “por la cual se fijan los precios unitarios de venta de los productos y servicios a cargo de Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y se dictan otras disposiciones” (IGAC, 2020) y la Guía de actualización catastral con enfoque multipropósito (DNP, 2020).

6 “Actualización catastral para gestores” publicada el 25 de marzo de 2021.

TABLA 1. PROPORCIÓN DE COSTOS DE UNA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

COMPONENTE Y ELEMENTO DE COSTEO		% PARTICIPACIÓN
Información geodesica actualizada		0,5%
Información agrológica de suelos levantada		1,7%
Información cartografica actualizada		1,84%
Documentos tecnicos		0,4%
Servicio de actualización catastral	Ejecutar las actividades de participación ciudadana y exposición publica de resultados	1,8%
	Elaborar documento diagnóstico y plan de trabajo	0,7%
	Realizar el análisis de fuentes de información para identificación de dinamica inmobiliaria	0,1%
	Realizar lo recolección de información fisica, jurídica y económica	25,4%
	Consolidar y validar los productos de la gestión catastral	2,9%
	Determinar el valor catastral de las predios	0,3%
Transversal	Viáticos	1,2%
	Transporte	1,23%
	Dotación COVID 19	0,3%
	Equipo base	4,4%
	Tecnoloaia	2,7%
	Sede	3,0%
A dministración e impuestos	Administración 103	7,6%
	IVA 19%	1,59%
	4 par 1 .000	0,3%
		100,0%

Fuente: tomado de la presentación denominada “Proyecto tipo. Actualización Catastral con Enfoque Multipropósito” (DPN, 2020).

Con base en lo anterior, tenemos que la base de distribución de costos es el área del municipio respectivo. Debe recordarse que el municipio de Bolívar tiene un área de 99 745.59 metros cuadrados. Por consiguiente, se tiene que el municipio de Bolívar debe asumir \$73 000 000, por concepto de insumos para la actualización catastral, con impuestos incluidos.

El costo del servicio de formación o actualización catastral está sujeto a dos variables el área y el número de predios del respectivo municipio. Para el municipio de Bolívar, tenemos un área de 99 745.59 metros cuadrados y 7094 predios (6399 rurales y 695 urbanos). De modo que se tiene que el costo del servicio de actualización catastral para el municipio de Bolívar podría tener un costo aproximado de \$2 525 000 000.

En total, los insumos más la actualización catastral para el municipio de Bolívar costarían alrededor de \$2 598 000 000.

En ese contexto, la propuesta para estimar el costo total de la actualización de todos los municipios que componen ASPROVEL puede hacerse de forma conjunta. Por consiguiente, como factores se tomará el área total (400 473.60 metros cuadrados) y todos los predios que componen ASPROVEL (78 943 predios). Así las cosas, los insumos costarían

\$401 000 000 y el servicio de actualización catastral costaría \$13 982 000 000, para un total de \$14 383.000 000.

Ahora, para efecto de concretar la suma que tendría que aportar el municipio de Bolívar, por cuestiones de capacidad financiera, equidad y disponibilidad de ingresos de libre inversión, se propone tomar como base los ingresos tributarios. De manera que el aporte para la gestión catastral se realizará en proporción directa a los ingresos tributarios de los municipios que componen ASPROVEL, por ingresos tributarios totales o por ingresos derivado de IPU. El monto del aporte a la asociación se calcularía con base en la representación porcentual de los ingresos tributarios municipales contra los ingresos tributarios totales de los municipios que componen la asociación.

Así pues, tenemos que de los \$14 383 000 000 que costaría la actualización catastral, el municipio de Bolívar tendría que aportar el 2.57 % si se toma como base el ingreso tributario total (\$369 886 859.83) y el 7.13 % si se toman los ingresos por IPU (\$1 025 511 071.84). Lo cierto es que se trata de cifras mucho más beneficiosas que las derivadas de la propuesta de asumir de manera individual el costo de la actualización catastral (\$2 598 000 000).

Otra opción para efecto de distribución de costos sería el poblacional. Es decir, la distribución de costos se realizaría según la población de cada uno de los municipios que componen ASPROVEL. En ese contexto, tenemos que la población total de la asociación asciende a 122 367, de los cuales el 7.82 % corresponde a Bolívar, entonces de los \$14 383 000 000 que costaría la actualización catastral, el municipio de Bolívar tendría que aportar la suma de \$1 124 503 836.

Para efectos de financiar los costos de la actualización catastral, el Departamento Nacional de Planeación ha indicado que las entidades territoriales pueden acudir a las siguientes fuentes de financiación para el levantamiento catastral: (i) ingresos corrientes de libre destinación; (ii) Sistema General de Participaciones Propósito General–libre inversión; (iii) Sistema General de Regalías; (iv) Recursos de crédito; y (v) Esquemas de cofinanciación con departamentos u otras entidades.

Del informe de rendición de cuentas presentado por la alcaldía municipal de Bolívar, para el 2020, se puede concluir que existe dificultad para que el municipio asuma el costo de la actualización catastral con cargo a los recursos de libre destinación, por cuanto el recaudo tributario es relativamente bajo. Si comparamos los ingresos tributarios de los municipios que componen ASPROVEL, Bolívar solo recibe el 2.57 % de la totalidad de los ingresos tributarios. Además, el municipio no puede comprometer recursos que deben destinarse principalmente a la atención de gasto de operación y de asuntos público-sociales.

Por consiguiente, en términos generales, el ideal es que el municipio de Bolívar busque financiación para efecto de cubrir el costo de la actualización catastral. De manera paralela, el municipio podría acudir a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, concretamente, con cargo al rubro de libre inversión. En todo caso, la decisión

que se adopte deberá obedecer a un adecuado estudio de costo beneficio de la inversión y a las prioridades que tenga la administración municipal.

2. OTRAS ALTERNATIVAS PARA MEJORAR EL RECAUDO DE IPU EN EL MUNICIPIO DE BOLÍVAR

En todo caso, el municipio de Bolívar no debe centrar la gestión tributaria de IPU solo en lo referido a la actualización catastral, pues, para efecto de mejorar el recaudo bien pueden adoptarse otras medidas. Para esto, se propone:

- Que el municipio de Bolívar haga la gestión de cartera por concepto de IPU. Como se vio, para el 2020, las cuentas por cobrar por concepto de IPU ascendían a la suma de \$196005 621. Se trata de cuentas por cobrar que fácilmente pueden ser sometidas a procedimientos administrativos de cobro coactivo.
- Fortalecer la moral tributaria, a efectos de orientar a los contribuyentes sobre la necesidad de tributar, lo cual haría menos dispendiosa y costosa la labor de recaudo.
- Crear una base de datos propia con información catastral. A lo largo de la investigación, se verificó que todo el recaudo tributario por IPU se sustentó en información enviada por el IGAC. El municipio no cuenta con un registro propio con información de los inmuebles a la jurisdicción. De hecho, desde el punto de vista de política pública y de recaudo tributario, la base de datos propia es necesaria para evaluar el impacto de las obras públicas (contribución por valorización) y de los cambios de uso de suelo (efecto plusvalía).

3. INCREMENTO DEL IPU. TIEMPO PARA RECUPERAR LA INVERSIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

Para calcular el costo del recaudo, es necesario tener en cuenta las limitaciones previstas en la Ley 1995 de 2019, a saber: (i) IPC + 8 puntos porcentuales para predios objeto de actualización catastral; (ii) 50 % de lo liquidado el año inmediatamente anterior para predios no objeto de actualización catastral, y (iii) 100 % del IPC para predios de estratos 1 y 2, siempre que el valor catastral sea menor de 135 SMLMV⁷.

7 En concepto 52651 del 16 de octubre de 2020, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que “la condición de haber pagado el impuesto según esa actualización necesariamente corresponde a haber pagado el impuesto predial del año inmediatamente anterior, liquidado por el municipio sobre un avalúo actualizado, a partir de un avalúo catastral actualizado y de conformidad con las normas vigentes en cuanto a límites, descuentos, tarifas, etc. [...] Lo anterior, toda vez que resulta imposible haber pagado el impuesto del mismo año para el que se aplicaría el límite y porque es frente a ese año inmediatamente anterior que se aplicará el límite del incremento”.

Bajo el supuesto de que en el municipio de Bolívar se realizará una actualización catastral de todos los predios y sin hacer aplicación de las diferentes variables que prevé la norma comentada, tenemos que, anualmente, el aumento del recaudo por concepto de IPU no podrá exceder el IPC + 8 puntos porcentuales.

En este supuesto, debe tenerse en cuenta que el límite aplica con posterioridad a la realización de la actualización catastral. Por consiguiente, para el año posterior a la actualización catastral debe tenerse en cuenta el límite previsto en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, esto es, que “el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso”.

Si asumimos que para el año uno posterior a la actualización catastral el impuesto aumenta por el monto máximo permitido, tendríamos lo siguiente:

TABLA 2. MONTO MÁXIMO EN QUE PUEDE AUMENTAR EL RECAUDO POR IPU EN EL MUNICIPIO DE BOLÍVAR – IPC + 8 PUNTOS.

Año	Aumento (IPC + 8 puntos)	Recaudo total
2020		\$ 507.166.844
2021	\$ 760.750.266	\$ 1.267.917.110
2022	\$ 190.187.567	\$ 1.458.104.677
2023	\$ 218.715.701	\$ 1.676.820.378
2024	\$ 251.523.057	\$ 1.928.343.435
2025	\$ 289.251.515	\$ 2.217.594.950
Total causado por la actualización catastral		\$ 1.710.428.106

Nota: la proyección se realiza a 5 años por razón de la vigencia de la actualización catastral. Para el año uno, el aumento se calculó con el límite del artículo 6 de la Ley 44 de 1999. Para los años sucesivos se aplicó un aumento del UPC + 8 y se tomó como referencia una inflación del 7%.

Fuente: elaboración propia.

En este escenario optimista, el costo de la actualización catastral sería recuperado en el primer año. Como se vio, la actualización catastral costaría cerca de \$369 886 859.83 y el aumento de recaudo del primer año asciende a \$760 750 566.

En todo caso, para el municipio de Bolívar, debe advertirse que el monto recaudado tendería a ser sustancialmente menor, por cuanto la mayoría de los predios pertenecen a los estratos 1 y 2 y su valor catastral no supera los 135 SMLMV. Por consiguiente, no se podía realizar un aumento de IPU por encima del IPC, en los términos del inciso tercero del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019.

Veamos qué pasaría bajo el supuesto de que los predios ubicados en el municipio de Bolívar fueran de estratos 1 y 2 y no superan un avalúo de 135 SMLMV.

TABLA 3. INGRESO BAJO SUPUESTO DE PREDIOS ESTRATOS 1 Y 2 Y CON AVALÚOS MENORES A 135 SMLMV

Año	“Límite aumento (IPC)”	Recaudo total
2020		\$ 507.166.844
2021	\$ 35.501.679	\$ 542.668.523
2022	\$ 37.986.797	\$ 580.655.320
2023	\$ 40.645.872	\$ 621.301.192
2024	\$ 43.491.083	\$ 664.792.276
2025	\$ 46.535.459	\$ 711.327.735
2026	\$ 49.792.941	\$ 761.120.676
2027	\$ 53.278.447	\$ 814.399.124
2028	\$ 57.007.939	\$ 871.407.062
2029	\$ 60.998.494	\$ 932.405.557
2030	\$ 65.268.389	\$ 997.673.946
“Total causado por la actualización catastral”		\$ 425.238.713

Fuente: elaboración propia.

En este escenario, la recuperación de la inversión llevaría al menos ocho años y no puede perderse de vista que, para el año cinco, surge la obligación de realizar una nueva actualización catastral.

Llama la atención que, en el segundo de los supuestos que establece la norma en comentario, el límite de aumento por IPU es hasta el 50 % de lo liquidado por el año inmediatamente anterior. La Dirección de Apoyo Fiscal, en el concepto ya citado, dio el siguiente alcance a este supuesto:

un predio está desactualizado si su última actualización catastral tuvo entrada en vigencia hace más de cinco años. En 2020 serán desactualizados los predios cuya última actualización o formación catastral haya entrado en vigencia antes de 2016, y a estos les aplicará el límite del 50 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Por consiguiente, el IPU podría ser aumentado así:

TABLA 4. AUMENTO DE IMPUESTO PREDIAL Y NIVEL DE RECAUDO—SUPUESTO SIN ACTUALIZACIÓN.

Año	Límite aumento (50% pago año anterior)	Recaudo total
2020		\$ 507.166.844
2021	\$ 253.583.422	\$ 760.750.266
2022	\$ 380.375.133	\$ 1.141.125.399
2023	\$ 570.562.700	\$ 1.711.688.099
2024	\$ 855.844.049	\$ 2.567.532.148
2025	\$ 1.283.766.074	\$ 3.851.298.222
“Total causado por la actualización catastral”		\$ 3.344.131.378

Fuente: elaboración propia.

Este supuesto resulta confuso, por cuanto no se especifica el criterio para efecto de un eventual aumento. Lo lógico es que el impuesto aumente por razón del incremento de la base gravable y siempre que exista la correspondiente actualización catastral. En últimas, los municipios no pueden aumentar el impuesto por fuera de los límites tarifarios legalmente previstos y cualquier aumento de la base gravable debe obedecer a los criterios propios de una actualización catastral. De hecho, debe entenderse que esta norma aplica en términos de tarifa (en los límites legalmente previstos), pues, en todo caso, la modificación de la base gravable está condicionada a la realización de la actualización catastral.

En últimas, queda en evidencia que la Ley 1995 de 2019 limita de gran manera los beneficios perseguidos por las actualizaciones catastrales, al menos en lo que a municipios pobres se refiere. En la parte general de este trabajo, se hicieron algunas consideraciones sobre la exposición de motivos de dicha ley y se advirtió que estaba sustentada principalmente en el modelo de ajuste tarifario adoptado por el Distrito Capital. Sin embargo, todo parece indicar que para los municipios como Bolívar no resultaría en un modelo conveniente, dadas las limitaciones en el aumento de tarifas y la realidad socioeconómica del municipio. En consecuencia, se reitera el límite de aumento de IPU, que aplicaría al municipio de Bolívar, sería el IPC.

4. IMPACTO SOCIAL Y POLÍTICO DE LA INICIATIVA DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

Teniendo en cuenta que el proceso de actualización catastral tiene incidencia directa en el aumento del impuesto predial, esto puede ayudar al municipio a obtener un mayor flujo de recursos. Sin embargo, este fenómeno va a tener impacto en la carga tributaria que tienen los propietarios de los predios, lo que puede redundar en inconformismo social respecto de sus representantes e incluso generar abstencionismo en el pago del impuesto.

Lo anterior tiene un costo político, respecto del cual el gobierno de turno tiene que trabajar en aras de mejorar la cultura ciudadana en el pago de impuestos y en mostrar las ventajas adicionales del proceso de actualización catastral.

Para tratar una posible disconformidad social con el aumento del impuesto predial es necesario que la administración municipal trabaje en planes de ajuste gradual. Si bien la ley limita el aumento del impuesto predial, lo cierto es que, en últimas, los municipios pueden trabajar por debajo de esos límites y hacer que los aumentos de IPU resulten más graduales y generen menos resistencia social. Otro aspecto a trabajar en este punto es el educativo, pues debe mostrarse a los contribuyentes la importancia de aportar para el desarrollo social.

Las medidas de mitigación del impacto social y económico por aumento del IPU deben contemplarse principalmente en el respectivo estatuto de rentas municipales y pueden concretarse en lo siguiente: (i) aumento gradual del impuesto a cargo, de modo que la variación de la base gravable no impacte de manera inmediata en el impuesto a pagar; (ii) posibilidad de pagos a cuotas; (iii) descuentos por pronto pago, e (iv) incentivos asociados al desarrollo urbano, como tratamientos asociados a predios urbanos no urbanizados.

Estas medidas también deben ir acompañadas de planes de educación tributaria, dirigidos a generar conciencia de la importancia del pago del IPU y de la debida destinación de los recursos recaudados.

Conclusiones

El IPU tiene una importancia capital en el desarrollo de las entidades territoriales municipales, por cuanto constituye la principal fuente de recursos de libre destinación. Además, destaca por su facilidad de liquidación, fiscalización y recaudo, habida cuenta que el modo de cálculo resulta relativamente sencillo por depender de una correlación directa entre la tarifa y la base gravable, determinada por el avalúo catastral.

Sin embargo, el gran problema que aqueja al IPU es la falta de capacidad de los municipios para realizar las actualizaciones catastrales. Lo cierto es que el procedimiento de actualización catastral resulta ser bastante costoso y eso dificulta que municipios pequeños puedan asumir de manera adecuada dicha responsabilidad. Esta situación se hace mucho más gravosa para aquellos municipios que, como Bolívar, tienen su principal fuente de ingresos tributarios en el IPU.

Es innegable la importancia que tiene el IPU en las finanzas del municipio de Bolívar y, por ende, es urgente buscar alternativas para efecto de realizar la actualización catastral. Quedaron abiertas varias posibilidades y surge que, en términos económicos, la mejor opción es que ASPROVEL se constituya como gestor catastral y que realice, de manera directa, la actualización catastral.

ASPROVEL cumple con las condiciones exigidas por el Decreto 1170 de 2015 para efecto de acreditarse como gestor catastral. Sin embargo, en lo que tiene que ver con la parte financiera del modelo de gestor catastral, es necesario hacer un estudio concienzudo de las capacidades de cada municipio y del factor a utilizarse para hacer la distribución de costos. En este punto, la recomendación es que la distribución de costos del modelo de gestor catastral se haga con base en la capacidad fiscal de cada uno de los municipios, esto es, con base en los ingresos tributarios, de modo que a mayor ingreso tributario, mayor aporte para los gastos administrativos propios del gestor catastral.

Se descartaron variables como el número de predios o el área del municipio, pues Bolívar es el municipio con mayor área y con mayor número de predios, lo que implicaría que tuviera que asumir un costo mayor. De hecho, es una cuestión de equidad que el aporte se haga según la capacidad financiera y fiscal de cada municipio.

Al margen de la adopción de modelo de gestor catastral, el municipio de Bolívar debe trabajar en la recuperación de cartera por concepto de IPU. Como se vio, a 2020, la cartera asciende a casi \$200 000 000. Se trata de recursos que pueden ser de utilidad para efecto de contribuir a sufragar el costo que tendrá que asumir el municipio para el modelo de gestor catastral.

El municipio de Bolívar puede buscar financiación por medio del departamento de Santander o mediante créditos con entidades como el Findeter. El recaudo tributario del

municipio de Bolívar es relativamente bajo, pero bien puede acudir a créditos que pueden ser pagados con los beneficios derivados del ajuste de las bases catastrales y el recaudo por IPU.

No puede perderse de vista que la actualización de la base gravable del IPU debería ser gradual, con el fin de evitar un impacto desmesurado en el contribuyente. De hecho, el proyecto de actualización catastral debe ir acompañado de una labor educativa con la comunidad para crear conciencia sobre los beneficios que puede traer el mayor recaudo por IPU en temas de infraestructura y ordenamiento territorial.

El municipio de Bolívar debe tener muy presente que, una vez conozca el costo del aporte para el gestor catastral, debe entrar a evaluar si resulta más beneficioso contratar a un gestor externo. Se trata de que el municipio de Bolívar acuda al IGAC o a otros gestores catastrales para consultar el costo que tendría la actualización catastral por fuera de ASPROVEL. Desde luego, no se desconoce la utilidad y buena intención derivada de la creación de ASPROVEL y de la eventual acreditación como gestor catastral, pero, en últimas, debe primar el interés económico del municipio de Bolívar.

En todo caso, no puede perderse vista que el IGAC es una opción para que el municipio de Bolívar realice la actualización catastral. Por vía de un convenio interadministrativo, el municipio de Bolívar puede contratar la actualización catastral con el IGAC. En definitiva, el municipio manejaría tres opciones para la actualización catastral: (i) ASPOVEL, en caso de que obtenga la acreditación como gestor catastral; (ii) otro gestor catastral ya constituido, y (iii) el IGAC. La idea es que, una vez concluido el trabajo, pueda proponerse la opción al municipio de Bolívar.

Las exigencias del IGAC en materia de gestores catastrales son altas, pues, por lo menos en temas de cronograma, una vez expedida la acreditación, las labores de actualización deben iniciar en los dos meses siguientes. Además, los gestores catastrales cuentan con diez meses para terminar la actualización. Así las cosas, para 17 municipios, como es en el caso de ASPROVEL, será necesario contar con una infraestructura administrativa considerable y a primera vista podría resultar muy costoso.

En este punto resulta pertinente advertir algunas falencias que pueden atribuirse al nuevo modelo de gestores catastrales, en lo que asociaciones de municipios se refiere. Veamos:

- i. El modelo de gestión catastral debería regular el tema de la distribución de costos. La idea sería evitar que los municipios grandes impongan modelos de costos que resulten inequitativos frente a los municipios pequeños o con bajos ingresos fiscales.
- ii. Así, surge una pregunta de discusión: ¿no había sido mejor fortalecer al IGAC? De hecho, la Comisión Tributaria de 2020 sugirió fortalecer al IGAC.
- iii. Había sido de utilidad permitir que particulares tuvieran la calidad de gestores catastrales. Esto hubiera ahorrado muchos costos administrativos de implementación y habría garantizado que sociedades especializadas realizaran las actualizaciones catastrales. Además, en un ambiente de competencia entre gestores catastrales particulares, los

municipios habían podido obtener mejores precios para las actualizaciones catastrales. Eso sí, estos gestores catastrales particulares también deberán estar sometidos a vigilancia del IGAC.

- iv. El impulso de los gestores catastrales debería contar con un modelo de financiación desde el Gobierno nacional, al menos para los municipios que podrían considerarse pobres. La falta de actualización catastral puede tener múltiples explicaciones, pero no puede obviarse que muchos casos es la falta de recursos para financiarla.
- v. Existe un problema fundamental para efecto de otorgar a particulares la capacidad para ser gestores catastrales, por riesgos asociados a la gestión y a la corrupción. Al respecto, León y Dávila (2020) propusieron el siguiente mapa de riesgos en la implementación del catastro multipropósito.

Dada la anterior problemática, el Gobierno Nacional debería asumir el costo de las actualizaciones de los municipios en situación de pobreza o con economías agrarias. Se extrañan iniciativas o mecanismos que busquen de manera efectiva que municipios de bajos ingresos tributarios logren acceder a los recursos necesarios para la realización de actualización catastrales. Debería implementarse una legislación que reconozca la desigualdad de las entidades territoriales municipales y que busque ayudar a las que no cuentan con la solvencia económica para asumir el costo de las actualizaciones catastrales.

La actualización catastral es solo uno de los elementos del denominado catastro multipropósito y, por ende, es necesario que los municipios prevean y destinen los recursos necesarios para garantizar la conservación y actualización de la información catastral. Asimismo, debe dotarse a los municipios de capacidad administrativa para efecto de llevar la información catastral a temas como la adopción de políticas de desarrollo urbano y rural. La implicación de la información catastral no es solo frente al IPU, sino que se trata de información valiosa para la adopción de políticas públicas.

Referencias

- Acevedo, S. (2017). Impuesto predial. La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales. En S. Acevedo y J. R. Piza (ed.). *Impuesto predial. La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales* (p. 195). Universidad Externado de Colombia.
- Alcaldía Municipal de Bolívar en Santander. (s. f.). Presupuesto. <http://www.bolivar-santander.gov.co/tema/presupuesto>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 28 de junio). Ley 1454. Diario Oficial 48.115.

- Comisión de estudio del sistema tributario territorial. (2020, 27 de junio). Universidad de los Andes. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. (2015, 25 de febrero). Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público. Fedesarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3284>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2020. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bolet%20C3%ADn%20de%20Resultados%20C3%8Dndice%20de%20Desempe%20B1o%20Fiscal%202020_municipios.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2022). Condiciones para la habilitación de entidades territoriales, esquemas asociativos de entidades territoriales y entidades públicas del orden nacional como gestores catastrales. <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/condiciones-para-habilitacion-de-gestores-catastrales>
- León, F. y Dávila, J. (2020). *Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades*. Dejusticia—Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Montaña, M. (2015). La fiscalidad de la propiedad inmobiliaria y el desarrollo de las ciudades colombianas. *Revista ICDT*, 39.
- Ramos, L. (2019). La modernización del catastro colombiano. *Revista de Ingeniería—Universidad de los Andes*, 156.
- Recibido el 30 de julio de 2022.
Aprobado por par 1 el 15 de agosto de 2022
Aprobado por par 2 el 22 de agosto de 2022
- Para citar este artículo: Barbosa, A. B. (2023). Gestión en el recaudo del impuesto predial en el municipio de Bolívar (Santander), a partir del Modelo de Gestor Catastral que pretende adoptar la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez. *Revista de Derecho Fiscal*, (22).