

**LA DESTINACION Y GESTION DE EL APORTE VOLUNTARIO EN LOS  
IMPUESTOS DISTRITALES**

**NELLY BECERRA  
NANCY SANABRIA**

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y EMPRESARIALES  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA TRIBUTARIA  
BOGOTÁ, D.C.  
2013**

**LA DESTINACION Y GESTION DE EL APORTE VOLUNTARIO EN LOS  
IMPUESTOS DISITRITALES**

**NELLY BECERRA  
NANCY SANABRIA**

**Trabajo de grado para optar al título  
De Especialista en Gerencia Tributaria**

**Asesora Proyecto de grado:  
María Teresa**

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y EMPRESARIALES  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA TRIBUTARIA  
BOGOTÁ, D.C.  
2013**

Nota de Aceptación

---

---

---

---

---

Firma presidente del Jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá, D.C., Septiembre de 2013

***Dedicamos esta tesis a nuestros familiares, docentes, instructores, asesores, amigos a todas las personas que hicieron posible con su ayuda la realización de esta.***

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores expresan sus agradecimientos a:

A Dios todopoderoso porque sin su luz en nuestro camino no hubiésemos podido superar las adversidades.

María Teresa, asesora proyecto de grado

A la Universidad Piloto de Colombia

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la elaboración del proyecto y quienes aportaron información valiosa durante este recorrido de aprendizaje.

## CONTENIDO

Pág.

RESUMEN.....	9
INTRODUCCION.....	10
1. DESCRICION DEL PROBLEMA.....	11
2. FORMULACION DEL PROBLEMA.....	14
2.1 Pregunta general.....	14
2.2 Preguntas específicas.....	14
3. OBJETIVOS.....	15
3.1 General.....	15
3.2 Específicos.....	15
4. JUSTIFICACIÓN.....	16
5. MARCO REFERENCIAL.....	18
5.1 Marco Teórico.....	18
5.1.1 Antecedentes.....	21
5.2 Marco Legal.....	24
5.2.1 Decreto 040 2002 (Febrero 7).....	25
5.2.2 Decreto 647 de 2011.....	28
5.2.3 Doctrina Distrital Del Impuesto.....	28
5.3 Marco Conceptual.....	35
5.4 Marco Institucional O Geográfico.....	37
6. ASPECTO METODOLÓGICO.....	38
6.1 Técnicas De Recolección De Datos.....	39
7. PRESENTACION DE RESULTADOS.....	40
7.1 Ciudadanos que Contribuyen con el Aporte Voluntario.....	41
7.2 Estrategias Que La Administración Utiliza Para Fomentar El Pago Del aporte voluntario.....	41

7.3 Programas que se han financiado con los recursos obtenidos por el aporte voluntario.....	41
7.3.1 Proyectos Sociales Desarrollados Con El Aporte Voluntario 2010.....	43
7.3.2 Programas Sociales Aporte Voluntario 2011.....	43
7.3.3 Proyectos Para El Aporte Voluntario 2012.....	45
7.4 Estrategias que utiliza la administración distrital para que el contribuyente aporte.....	47
7.5 Impacto que el contribuyente percibe sobre la utilización del aporte voluntario.....	47
8 CONCLUSIONES.....	51
9 SUGERENCIAS.....	53
BIBLIOGRAFIA.....	55

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
<b>Figura 1.</b> Informe Histórico Recaudo Tributario.....	12
<b>Figura 2.</b> Esquema Secretaria Distrital de Hacienda.....	19
<b>Figura 3.</b> Árbol de Vida Para Bogotá.....	45
<b>Figura 4.</b> Banco de provisión de elementos para el área de maternidad En los hospitales de la red pública del D.C.....	45
<b>Figura 5.</b> Programa igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de discapacidad.....	46
<b>Figura 6.</b> Bogotá Espacios de vida.....	46
<b>Figura 7.</b> Bogotá Segura Y Humana.....	46
<b>Figura 8.</b> Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias.....	46



## LISTA DE TABLAS

Pág.

<b>Tabla 1.</b> Histórico Recaudo por Ingreso Tributario y Numero de Contribuyente 2000- 2010 .....	<b>23</b>
<b>Tabla 2.</b> Histórico Recaudo por Ingreso Tributario y Número de Contribuyentes 2000-2010 .....	<b>23</b>
<b>Tabla 3.</b> Proyecto vs Destinación Aporte Voluntario.....	<b>24</b>
<b>Tabla 4.</b> Número declaraciones con aportes voluntarios Bogotá 2006-2009.....	<b>40</b>
<b>Tabla 5.</b> Valor aportes voluntarios en Bogotá 2007-2009.....	<b>40</b>
<b>Tabla 6.</b> Ciudadanos que Contribuyen con el Aporte Voluntario de Acuerdo al Estrato Socioeconómico .....	<b>41</b>

## RESUMEN

Este trabajo investigativo, tuvo como objetivo determinar el estado actual de recaudo del aporte voluntario en los impuestos distritales, mediante el análisis de los informes oficiales emitidos por la administración distrital durante el período 2001 - 2011, a fin de identificar las potencialidades y falencias de este mecanismo de recaudación y proponer alternativas para incentivar a los ciudadanos hacia la cultura del aporte adicional voluntario.

Se justifica en el hecho de evaluar el estado actual de los recursos recaudados, a fin de generar signos de confianza en los ciudadanos para que de ésta manera se hagan partícipes de las necesidades de la sociedad y aporten solidariamente.

Es una investigación de tipo analítico sobre la recopilación de la información y documentos emitidos por la Secretaria Distrital de Hacienda. De ésta misma manera, nos basamos en entrevistas orientadas por los medios de comunicación a la ciudadanía en general para evaluar la percepción que tiene la sociedad acerca de este recaudo.

## INTRODUCCIÓN

En Colombia la Constitución Nacional faculta a los municipios para administrar y recolectar sus propios impuestos con el propósito de financiar la ejecución de los planes y programas de desarrollo propuestos por las administraciones locales, y considerados y aprobados por los Concejos municipales. Algunos de los principales tributos que conforman las finanzas municipales han sido el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, debido a que constituyen una importante fuente de rentas tributarias locales.

Por ende, el ente encargado de regular y organizar la gestión tributaria a nivel distrital se encuentra a cargo de la Secretaria Distrital de Hacienda, la cual tiene como finalidad la creación de herramientas eficientes de recaudación y así mismo fortalecer, ampliar e incentivar al contribuyente a la cultura de pago del aporte voluntario, para que de esta manera se vea comprometido con el bienestar de los ciudadanos. Así mismo, los impuestos distritales, permiten a la alcaldía mayor de Bogotá desarrollar Programas y Proyectos diseñados para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá.

El objetivo que persiguió la presente investigación, es precisamente coadyuvar y determinar si realmente se está cumpliendo con el logro de los objetivos y políticas que persigue la Secretaria Distrital de Hacienda, es por ello que, se ha planteado como objetivo general, Determinar el estado actual de recaudo del aporte voluntario en los impuestos distritales, mediante el análisis de los informes oficiales emitidos por la administración distrital durante el periodo 2001 - 2011, para identificar las potencialidades y falencias de este mecanismos de recaudación y proponer alternativas para incentivar a los ciudadanos hacia la cultura del aporte adicional voluntario.

## 1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Dentro del marco de la política de crear nuevos espacios colectivos de construcción de ciudad se propuso a los ciudadanos de Bogotá un aporte voluntario a los impuestos distritales, que se destinarían al desarrollo de algunos proyectos de inversión social.

Esta estrategia fomentaría la confianza en el uso adecuado de los aportes recaudados y promovería la reciprocidad entre la administración y la ciudadanía, el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportantes voluntarios participen en el control de la gestión.

Por tanto, el Alcalde Mayor de Bogotá D. C. Antanas Mockus durante la administración 2001-2003 con el Decreto 040 de 2002, autorizó a la Secretaría de Hacienda para el año gravable 2002, recaudar aportes voluntarios de los particulares en calidad de donación, equivalentes a un 10% adicional del valor del Impuesto que resulte a cargo del contribuyente.

Así mismo y de conformidad con lo establecido por la administración pública, los proyectos a los cuales van a ser designados los aportes voluntarios del 10%, son aquellos que van dirigidos a financiar el mantenimiento, dotación, compra de equipos de rescate y nuevas maquinarias, que atiende el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá. Por otra parte, se destinaran a realizar actividades de arborización, tala, y poda en los espacios públicos, a fin de brindar beneficios de orden ambiental y estético a la ciudad. Además de esto, se busca atender gratuitamente a las personas discapacitadas que pertenezcan al régimen subsidiado que se encuentren clasificados dentro del estrato 1 y 2 y por último se busca apoyar el desarrollo y crecimiento del deporte, brindar mayor seguridad ciudadana y apoyar los damnificados afectados por la ola invernal.

Sin embargo, posterior a esta administración el aporte voluntario disminuyó en un cincuenta por ciento (50%), debido a que los contribuyentes no están dispuestos a conceder un sobrepago sobre sus impuestos sin ver un resultado positivo y beneficioso para los ciudadanos. Además de esto, se ha perdido la confiabilidad en los gobernantes de la ciudad, impulsados por los últimos acontecimientos de corrupción expuestos en gestiones anteriores. Otros consideran que el dinero no se ha invertido en proyectos para los cuales iban dirigidos y además porque el valor de los impuestos obligatorios en cuanto al de Vehículos, Predial e ICA han incrementado en gran medida y por ende el aporte voluntario aumentaría proporcionalmente.

Por consiguiente y de acuerdo a las estadísticas expuestas por la Secretaria Distrital de Hacienda se evidencia la disminución porcentual de aportantes

durante los últimos años. Según las cifras, los donantes pasaron de 36.091 en el 2008, a 15.225 en el 2010. En plata, el aporte bajó de 923 millones a 374 millones de pesos en ese periodo. En el 2003 los donantes se redujeron a 45.028, en el 2004, a 34.707 y en el 2005 a 26.314.

**Figura 1.** Informe Histórico Recaudo Tributario



**Fuente:** Secretaria Distrital de Hacienda. Informe histórico recaudo tributario .Bogotá: el tiempo.com, 2011

De acuerdo, al histórico recaudo tributario se evidencia, que los aportes voluntarios tuvieron un incremento considerable desde el año 2002 al 2008. De hecho, después del 2002, cuando el alcalde Antanas Mockus consiguió una cifra récord de 103.493 donantes que le regalaron a la ciudad 1.736 millones de pesos, los aportes comenzaron a bajar. Para octubre de 2008, la cantidad de personas que decidió aportar algo más de dinero para obras sociales en la ciudad, sumó 48.569 (22.498 en predial, 20.855 en vehículos y 5.216 en ICA), mientras que en el año 2003 hubo alrededor de 63 mil ciudadanos que aportaron ese 10 por ciento de más. Para el año 2011 se redujo a la mitad de aportantes.

Si bien, se considera que cada vez son menos los contribuyentes que por voluntad propia pagan al distrito el aporte voluntario, debido a los acontecimientos de corrupción que vive la ciudad con el carrusel de las contrataciones, las irregularidades del recobren las EPS, las anomalías que ocurrían en la DIAN, con la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el enriquecimiento ilícito y la concentración de los recursos en la administración pública, son aspectos determinantes que disminuyen la responsabilidad y la cultura ciudadana del no pago, se crean situaciones de injusticia, pobreza, desempleo, falta de credibilidad

en todo el sistema estatal, se pone en peligro la seguridad ciudadana y atenta contra la salud de la nación.

De acuerdo con lo anterior, la corrupción afecta en mayor medida a las personas de escasos recursos ya que tienen menos opciones de acceder a los servicios públicos básicos, infringiendo el acceso equitativo a servicios de salud y educación, desvía el origen de los alimentos destinados a centros especializados proporcionándoles otros usos, facilita el abuso y el mal uso de los recursos naturales y sirve de medio en la distribución de drogas y de armas.

Son varios los factores que alimentan la corrupción. Y en todos ellos hay un elemento común: la tendencia de buen número de colombianos para aceptar, inculcar y ayudar a perpetuar la cultura del vivo. Son muchos los ejemplos de la debilidad en las instituciones donde la corrupción ha logrado instalarse, y en todos los niveles. Para mencionar algunos, están las controvertidas investigaciones que la justicia tiene contra exfuncionarios y exdirectivos de la Alcaldía de Bogotá, del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), de la contraloría, y los Ministerios de Agricultura y Protección social.

Así mismo, vemos que el fenómeno de la doble tributación es bastante complejo, principalmente porque afecta las aspiraciones fiscales de los países a nivel mundial, y así mismo afecta las rentas obtenidas por los contribuyentes en el desarrollo de sus actividades económicas, generando un conflicto entre la facultad impositiva del Estado y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, convirtiendo los sistemas tributarios en inequitativos e ineficientes.

De acuerdo con lo anterior, todos estos hechos hacen que el colombiano pierda la confianza en los gobernantes que administran los recursos públicos y dejen de apoyar e invertir en obras sociales.

Si bien, a pesar de ser un tema de suma importancia para los ciudadanos no existen documentos o informes suficientes suministrados por las autoridades competentes (Secretaría Distrital de Hacienda), donde se evidencie la destinación que se le han dado a los recursos recaudados por concepto de aportes voluntarios. De igual manera no existen notificaciones donde se fomente publicidad del aporte voluntario.

## 2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

### 2.1 Pregunta General

¿Cuál es el estado actual (Numero de aportantes y monto de aportación) del recaudo del aporte voluntario en los impuestos distritales y como se ha administrado su focalización?

### 2.2 Preguntas Específicas

- ¿Quiénes son los ciudadanos que contribuyen con el aporte voluntario estrato socioeconómico?
- ¿Cuáles son los programas que se han financiado con los recursos obtenidos por el aporte voluntario.
- Cómo fomenta la administración distrital, al contribuyente para que realice el aporte?
- ¿Cuál es el impacto que el contribuyente percibe sobre la utilización del aporte voluntario?
- ¿Podría ser el aporte voluntario un mecanismo replicable para aumentar la recaudación de impuestos?

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 General**

Determinar el estado actual de recaudo del aporte voluntario en los impuestos distritales, mediante el análisis de los informes oficiales emitidos por la administración distrital durante el periodo 2001 - 2011, para identificar las potencialidades y falencias de este mecanismos de recaudación y proponer alternativas para incentivar a los ciudadanos hacia la cultura del aporte adicional voluntario.

#### **3.2 Específicos**

- Identificar los ciudadanos que contribuyen con el aporte voluntario de acuerdo al estrato socioeconómico.
- Analizar las estrategias que la administración distrital utiliza para fomentar el pago del aporte voluntario.
- identificar los programas sociales que se han financiado con los recursos obtenidos por el aporte voluntario.
- Analizar la percepción sobre el impacto que han tenido los programas financiados con el aporte voluntario.
- Identificar los factores que inciden en el contribuyente para realizar o no el aporte voluntario.



## 4. JUSTIFICACIÓN

Siendo la capital y la ciudad más poblada de Colombia (6.861.499 habitantes), Bogotá es un escenario de grandes inequidades y desigualdades sociales, que es fácilmente reconocible a través de los análisis y estadísticas sobre la situación de pobreza en la ciudad. El crecimiento de la población ha estado acompañado de una ampliación de cobertura de los servicios básicos para 160.000 personas cada año. Esto ha sido posible a la gran inversión realizada en la ciudad, la mayor parte proveniente de los ingresos corrientes - impuestos distritales – que crecieron en 3.5 billones de pesos en los últimos 10 años.

El recaudo por impuestos se incrementó paulatinamente principalmente por la incorporación de nuevos predios a la base catastral de la ciudad, la reactivación del mercado inmobiliario, el aumento en el número de vehículos nuevos matriculados en la ciudad, las medidas de control tributario implementados por la administración, entre ellas, el programa de arreglo a morosos y gestión anti-evasión, (estos planes consisten en comunicar a las personas morosas de impuesto predial unificado, vehículos automotores e industria y comercio, los beneficios de acogerse al pago de la totalidad del capital del impuesto para recibir una prórroga en la cancelación de los intereses y sanciones por un plazo de dos años, tiempo durante el cual se congela el valor de las mismas. A través de estas medidas se busca que la administración no tenga que emprender acciones coercitivas contra los morosos como embargos, remates de inmuebles o reportes en boletines que impidan adquirir créditos y realizar contrataciones con el Estado).<sup>1</sup>

Controlar la evasión tributaria fue uno de los objetivos de gobierno de Antanas Mockus, alcalde de Bogotá entre 1994 – 1998 y 2000 – 2003 a través del programa “cultura tributaria”, que consistía en promover valores que comprometen a la administración al uso responsable y adecuado de los recursos públicos y en incentivar a los ciudadanos al pago de los impuestos como una forma de participar en el proceso de construcción colectiva de la capital en busca de una mejor calidad de vida, estrategia que contribuyó a una mejor disposición de pago de impuestos por parte de los contribuyentes de Bogotá .

Dentro de la cultura tributaria se propuso el programa “Aporte Voluntario: 110% de impuestos con Bogotá” se estableció desde el 2002 hasta hoy y que tiene como objetivo que los contribuyentes cancelen un 10% adicional de sus impuestos de predial unificado, vehículos e industria y comercio, en forma voluntaria, sin estímulos o recompensas directas o indirectas por parte de la alcaldía hacia el

---

<sup>1</sup> Bases Plan de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos.

aportante, y que se puede dirigir a un proyecto social de la elección del contribuyente dentro de un conjunto de opciones que le proporciona la administración distrital.

Durante la administración de Antanas Mockus el aporte voluntario reportó una recaudación significativa que mostró una confianza de los contribuyentes por el manejo responsable de los recursos públicos, sin embargo el nivel de aportes ha variado en cada alcaldía, afectando los programas que son financiados con estos recursos.

Entendiendo la innovación que representa este programa en la recaudación habitual de impuestos, se hace necesario su revisión y análisis de situación actual, para generar signos de confianza por parte de la administración basados en la demostración de los resultados de inversión, rendición de cuentas y logro de objetivos, para que de esta manera el contribuyente se incentive y se haga participe de los logros y de los problemas de la sociedad. Al igual, se hace necesario realizar estudios sobre la aplicación de estrategias focalizadas a prevenir el fraude fiscal y para ejercer mayor control sobre los recursos de la nación.

## 4. MARCO REFERENCIAL.

En este capítulo se presentan las referencias teóricas que sustentan esta investigación a través de antecedentes previamente elaborados con el problema planteado, incluye las bases teóricas concernientes a los objetivos e indicadores a investigar. Así mismo también se encuentran las bases legales y términos básicos, además del mapa de variables.

### 5.1 Marco Teórico

Los impuestos es una de las herramientas de mayor importancia con que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado.<sup>2</sup>

La tributación es entendida como la principal fuente de financiación del estado, en tal sentido los impuestos locales son aquellos tributos obligatorios que están a cargo de una jurisdicción o municipio; estos impuestos nacen en el momento en que se realizan hechos generadores de la obligación tributaria dentro del municipio. Cada municipio tiene sus propias regulaciones y acuerdos.

Antes que todo, es importante señalar que existen impuestos del orden nacional, departamental y local. La administración y recaudo de los impuestos está organizada en los tres niveles de la administración pública: nacional, departamental y local.<sup>3</sup>

En este orden de ideas, la facultad para cada nivel de impuestos se da de la siguiente manera;

El Gobierno Nacional tiene la facultad para recaudar los impuestos nacionales, entre los cuales están el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto al patrimonio, el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto de timbre.

---

<sup>2</sup> BARQUERO ESTEVAN, J. M.: La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales p.146

<sup>3</sup> RUBIO DE URQUÍA, J.I., y ARNAL SURÍA, S.: Ley reguladora de las Haciendas Locales.

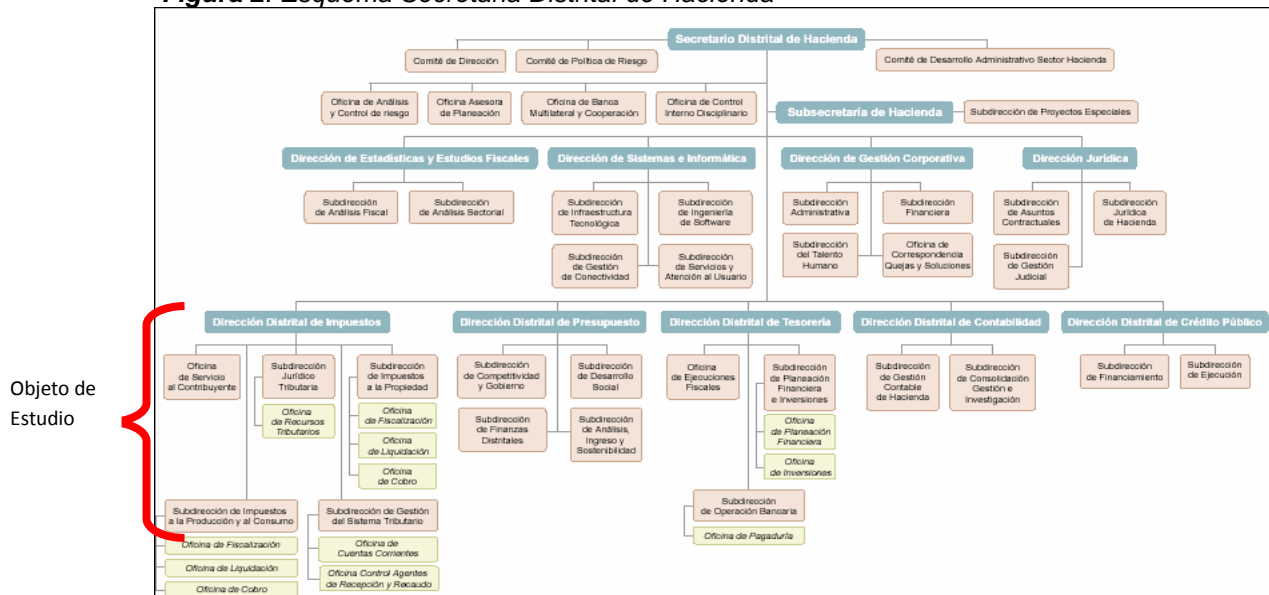
Los gobiernos departamentales están facultados para recaudar los impuestos denominados departamentales, como son el impuesto sobre la cerveza y licores.

Los gobiernos locales (municipios), por su parte, tienen la facultad para recaudar los impuestos a cargo del municipio, entre los cuales están el impuesto a motor, azar y espectáculos, delineación urbana y avisos y tableros.

Los impuestos del orden local, para este caso, son los relacionados con Bogotá como Distrito Capital. Al hacer mención a impuestos distritales, locales o municipales, se hace referencia a los impuestos o tributos relacionados con Bogotá Distrito Capital. Bogotá, cuenta con un régimen fiscal especial. Es la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital (SHD), [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co) quien administra los impuestos que se generan en Bogotá Distrito Capital.

- Los impuestos locales de Bogotá son;
- Impuesto de industria y comercio (ICA)
  - Impuesto de avisos y tableros
  - Impuesto predial unificado
  - Impuesto sobre vehículos automotores
  - Impuesto a la publicidad exterior visual
  - Impuesto de azar y espectáculos
  - Impuesto al consumo de cerveza
  - Sobretasa a la gasolina
  - Impuesto sobre premios de loterías
  - Impuesto de delineación urbana
  - Impuesto de consumo de cigarrillos de procedencia extranjera
  - Participación en plusvalía

**Figura 2. Esquema Secretaria Distrital de Hacienda**



**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda

Por medio de diversos acuerdos, la Secretaría Distrital de Hacienda adquirió la estructura que tiene hoy en día. Asumió la responsabilidad de ser recaudador y pagador único del Distrito, así como las funciones relacionadas con la elaboración del Presupuesto y la contratación de financiación.

Así mismo, tiene como misión garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas distritales y la eficiente asignación de los recursos, esto es mediante el diseño de la política financiera, el recaudo de impuestos, la gestión de los recursos y rendición de cuentas.

De acuerdo con la anterior consideración, la SDH tendrá la facultad de recaudar y administrar los recursos percibidos por concepto de aportes voluntarios, que realizan los particulares en calidad de donación, los cuales podrán aportar voluntariamente en los respectivos formularios de declaración y pago el equivalente al 10% del valor del impuesto que hubiesen debido pagar.

Por ende, los aportes voluntarios se desarrollaran con el fin de avanzar hacia un esquema de contribución económica basado en la confianza y el adecuado uso de los ingresos, que apunta a la promoción de la solidaridad de la ciudadanía, el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportantes voluntarios participaran en el control de la gestión.

### 5.1.1 Antecedentes Impuestos en Colombia

Gladys Vilca Chaica, en su obra “Política económica y gestión tributaria”, esta autora señala en su artículo que el pago de impuestos no solo financia los gastos públicos sino que también incentiva el crecimiento del PBI y del desarrollo económico del país. Otro punto que menciona es que el pago de impuestos a tiempo ayuda a cumplir los objetivos propuestos por el estado.

La impronta de desigualdad del estilo de desarrollo colombiano ha creado permanentemente oportunidades tanto para los competidores armados del Estado como para las redes criminales. Esto obliga a tomar en serio la necesidad de avanzar simultáneamente tanto en términos de justicia transicional como de justicia distributiva. El mayor insumo para la guerra y el crimen es la gente. Así que una economía política cuyo rasgo característico es la permanente expulsión de población hacia zonas rurales más allá de la frontera agraria y hacia espacios urbanos segregados en los que la supervivencia depende de la informalidad y la ilegalidad, es el mayor obstáculo para construir algo parecido a una sociedad bien ordenada.

Es claro que en lo rural, la tributación es ridículamente baja y que la reforma del impuesto predial sería benéfica tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia en la medida en que se desincentive la concentración improductiva de la tierra. Pero así como los concejos municipales de las localidades pequeñas están subordinados a las estructuras de poder de lo que el maestro Antonio García Nossa llamó alguna vez la “constelación latifundista”, en las ciudades la “administración local sigue postrada ante el poder de los urbanizadores privados, y les permite que continúen apropiándose de la plusvalía que resulta de las dinámicas de la aglomeración urbana” (González, 2011:14)<sup>4</sup>.

En Bogotá las plusvalías que se generan como resultado del crecimiento y transformación del suelo urbano no se cobran, renunciando a una fuente importante de ingresos propios. Aunque existe la contribución por valorización, ésta afecta de forma marginal la dinámica de incremento de los precios de los predios “que permite la acumulación de enormes fortunas de manera prácticamente pasiva y, de otro lado, una dramática escasez de recursos fiscales

---

<sup>4</sup> González, Jorge Iván, 2011, “El Interés Público y la Participación en Plusvalías” en S. Jaramillo, V. Moncayo y O. Alfonso Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 13-26

para financiar las inversiones necesarias para hacer urbanos estos terrenos” (Jaramillo, 2011:201).<sup>5</sup>

Aunque el artículo 85 de la ley 388 de 1997 establece que los recursos provenientes de la participación en la plusvalía se deben invertir en el desarrollo de programas de vivienda de interés social (a los que deberían acceder las víctimas del desplazamiento forzado que no estén en condiciones de retornar a sus lugares de origen), mejoramiento de infraestructuras viales, de recreación y servicios domiciliarios, entre otros, tales recursos podrían liberar otros y ampliar el margen de maniobra presupuestal para financiar la reparación integral de las víctimas. Aunque el tema es técnica y jurídicamente complejo, la “ingeniería redistributiva de las cargas de la urbanización y de sus beneficiarios”

Así mismo, Después de los impuestos nacionales, los impuestos municipales son los que realizan un mayor aporte al recaudo tributario agregado al país. Dichos ingresos representaron el 1.95% del PIB cifra que se ha mantenido constante en los últimos años.<sup>6</sup>

Dado los parámetros constitucionales y legales, cada municipio tiene autonomía en materia tributaria, Por ejemplo la ley estipula que las tarifas aplicables al impuesto predial deben estar dentro del rango del 1 al 16 por mil sin embargo cada municipio decide como a quienes y en que cuantía aplicar dichas tasas.

A pesar de la existencia de 23 tipos de tributos diferentes, el recaudo municipal se concentra básicamente en dos impuestos, el de industria, comercio y avisos (ICA) que grava la actividad económica y el impuesto Predial que grava la propiedad raíz. El primero ha representado, en promedio en el último quinquenio el 42.5% de los ingresos tributarios distritales y el segundo e 27.1%. Como se detalla a continuación:

---

<sup>5</sup> Jaramillo, Samuel, 2011, “Los Fundamentos Económicos de la Participación en Plusvalías” en S.Jaramillo, V. Moncayo y O. Alfonso Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 59-210.

<sup>6</sup> Aristizabal(2004).

**Tabla 1.: Histórico Recaudo por Ingreso Tributario y Número de Contribuyentes 2000-2010**

**Histórico de recaudo por ingresos tributarios y número de contribuyentes 2000-2010**

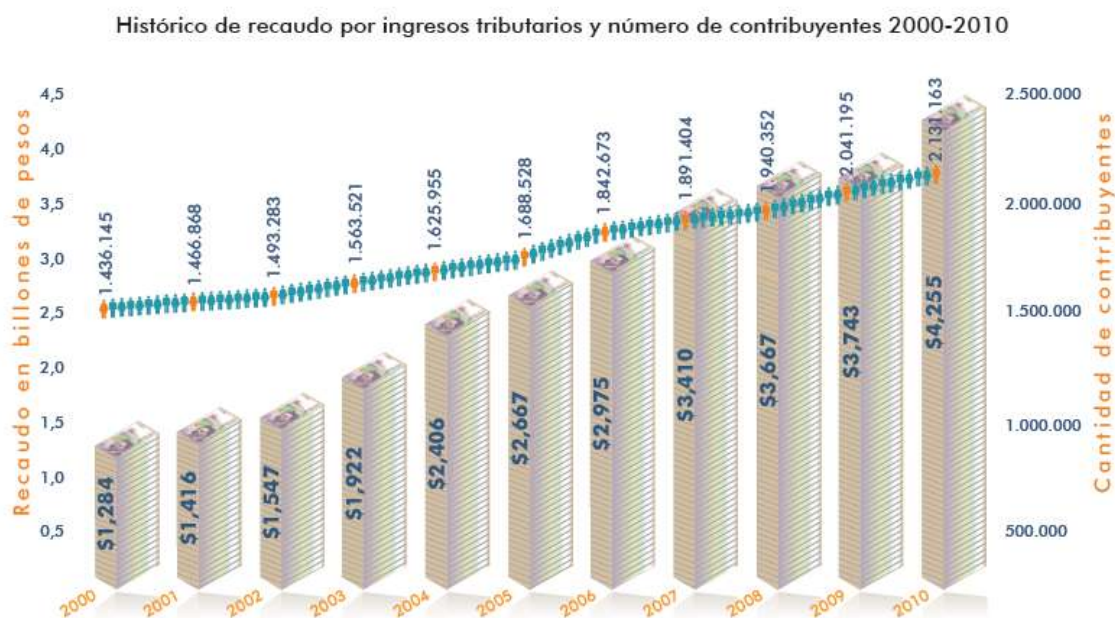
AÑO GRAVABLE	Impuesto de industria y comercio ICA												Impuesto predial		Impuesto a Vehículos automotores		Sobretasa a la gasolina		Cerveza Importada		Cerveza nacional	
	Industria y comercio, aviones y tableros ICA		Reto-ICA		Total		Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)				
	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)																		
2000	83.992	517.847.843	ND	517.847.843	941.959	372.922.015	406.121	86.444.504	6	154.310.907	21	2.405.155	5	135.228.867								
2001	88.270	586.449.457	ND	586.449.457	961.362	392.654.195	412.727	92.310.891	8	173.580.947	19	6.251.139	5	140.097.725								
2002	92.797	653.606.205	ND	653.606.205	963.840	418.026.651	431.671	93.811.420	12	173.788.018	24	5.545.341	5	165.410.749								
2003	118.703	882.321.022	ND	882.321.022	980.203	466.705.006	459.424	127.110.929	15	216.248.095	24	2.795.578	5	171.612.159								
2004	133.990	992.368.385	205.321.000	1.197.689.385	1.003.697	523.592.391	482.519	165.121.971	13	255.414.792	24	2.824.449	5	188.146.118								
2005	146.967	1.113.000.000	251.141.000	1.364.141.000	1.019.614	551.642.521	516.373	192.757.685	14	279.449.709	17	2.465.692	5	206.776.468								
2006	159.736	1.276.000.000	292.068.000	1.568.068.000	1.083.453	586.930.557	576.159	221.572.219	6	278.430.003	21	3.976.983	5	221.860.904								
2007	170.787	1.451.000.000	348.498.000	1.799.498.000	1.097.704	641.474.470	617.417	264.921.365	9	291.168.394	20	5.993.693	5	255.952.910								
2008	180.757	1.629.978.000	384.769.000	2.014.747.000	1.110.354	652.754.266	643.015	252.548.995	10	307.115.000	18	2.444.427	6	272.655.439								
2009	176.414	1.604.873.000	407.711.000	2.012.584.000	1.169.481	772.396.024	688.153	258.681.093	7	300.664.000	22	2.546.059	6	267.427.033								
2010	186.225	1.673.799.000	457.770.000	2.131.569.000	1.191.009	998.032.121	747.205	383.958.814	9	307.900.000	24	3.277.193	7	286.124.665								

AÑO GRAVABLE	Delimitación		Cigarrillo Importado		Azar espectaculos		Estampilla Pro cultura		Estampilla Pro Persona mayor		Publicidad exterior	
	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)	Contribuyentes	Total pago (mils de pesos)
	2000	4.037	5.327.762	4	9.682.155	0	0	0	0	0	0	0
2001	4.472	7.156.806	5	20.075.782	0	0	0	0	0	0	0	0
2002	4.921	13.916.665	13	22.832.244	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	4.947	26.338.536	8	23.725.670	192	5582936	0	0	0	0	0	0
2004	5.538	47.088.490	9	23.696.813	118	2436624	0	0	0	0	42	323524
2005	5.396	45.409.074	8	20.576.460	78	3497290	0	0	0	0	56	646882
2006	5.012	59.896.403	5	22.091.033	159	4557498	30	3378488	30	3378314	57	1045781
2007	5.228	98.877.378	5	23.724.889	103	8983644	40	8940767	40	8940802	46	1809461
2008	5.893	112.872.858	4	19.849.835	203	8511707	25	11023356	25	11023205	42	1643104
2009	6.775	79.108.883	5	17.884.286	225	5807781	28	12390296	28	12390510	51	1645884
2010	6.323	99.148.851	5	15.320.805	232	1355244	34	13054225	34	13053828	56	2474891

**Fuente:** Base de datos Bd1: Dirección Distrial de Impuestos / Infoconsumo /Tesorería Distrial.

**Tabla 2: Histórico de Recaudo por Ingreso Tributarios y Número de Contribuyentes 2000-2010**



**Fuente:** Base de datos Bd1: Dirección Distrial de Impuestos / Infoconsumo /Tesorería



## 5.2 Marco Legal

A comienzo de cada año, El Alcalde de la Ciudad en concordancia con la Secretaria Distrital de Hacienda, expide un decreto reglamentario el cual estipula el manejo y la recaudación de los aportes voluntarios. Si bien, para el año 2002 su fundamento legal fue el Decreto 040 de 2002.

El aporte voluntario equivalente a un 10% adicional del valor del impuesto predial unificado, del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y del impuesto sobre vehículos automotores, la Administración Distrital destinará los ingresos del aporte voluntario efectuado por los ciudadanos, teniendo en cuenta el orden y de los proyectos de inversión social elegidos por los aportantes en el formulario de declaración y pago de los respectivos impuestos. Con el recaudo por este concepto la SDIS ha venido ejecutando los siguientes proyectos:

**Tabla 3.** Proyecto VS Destinación Aporte Voluntario.

Proyecto	Destinación
495-FAMILIAS POSITIVAS: Por el derecho a una vida libre de violencias y a una ciudad protectora	Acceso a la justicia familiar e intervención integral de las violencias intrafamiliar y sexual
M515-Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Comedores comunitarios: un medio para restablecer el derecho a la alimentación
496-Atención integral por la garantía de los derechos para una vejez digna en el Distrito Capital: Años Dorados	Atención para el bienestar del adulto mayor en pobreza en Bogotá D.C.
501-Adulterez con oportunidades	Atención integral para adulto/as con limitación física y/o mental

**Fuente:** Secretaria Distrital de Hacienda

Este mecanismo consiste en la donación voluntaria que pueden hacer los contribuyentes del 10% adicional del valor del impuesto predial unificado y de

otros impuestos a determinados proyectos del Distrito, con el fin de continuar avanzando hacia una ciudad de derechos.

Este aporte voluntario, además de reflejar la solidaridad ciudadana, el compromiso y la disposición a participar en el logro de los objetivos colectivos con los que se sientan identificados, busca promover el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportes voluntarios participen en el control de la gestión.

### **5.2.1 Decreto 040 2002 (Febrero 07)**

Por el cual se implementa para el año 2002 el mecanismo de aportes voluntarios "Aportas para progresar"<sup>7</sup>

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

En uso de las facultades legales, especialmente la consagrada en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993,

CONSIDERANDO:

Que los logros alcanzados por Bogotá en cobertura y calidad de los servicios básicos provistos a sus habitantes han permitido avanzar hacia una ciudad más incluyente y justa;

Que Bogotá ha sido reconocida en el mercado financiero nacional e internacional por su manejo fiscal responsable;

Que Bogotá está mostrándole al país un camino claro de transformación social diferente al de la violencia y está convirtiéndose en referente del resto del país en formas innovadoras de resolver los problemas;

Que estos logros han incrementado la mayor confianza en las administraciones distritales y generado una mayor identificación y compromiso con su ciudad por parte de los bogotanos.

Que estas condiciones constituyen un capital cívico que debe consolidarse y acrecentarse, siendo deseable implementar mecanismos que faciliten que dicho capital cívico se despliegue;

---

<sup>7</sup> Secretaria Distrital de Hacienda Decreto 040 de 2002

Que si bien los avances son significativos, aún no se han alcanzado niveles satisfactorios de cobertura en los servicios que se deben prestar a los ciudadanos;

Que preservar y acrecentar el capital cívico y productivo de la ciudad, ampliar la cobertura y mejorar los servicios a los ciudadanos y consolidar así la ciudad incluyente y competitiva que los bogotanos han empezado a construir, requiere un mayor esfuerzo financiero;

Que el mayor esfuerzo financiero puede provenir de un aporte voluntario de los ciudadanos que refleje su disposición a participar en el logro de objetivos colectivos con los que se sienten identificados y que este acorde con su capacidad económica;

Que las fuentes de financiamiento de algunos proyectos no se lograrán para la vigencia 2002, por lo que la administración distrital, se vio avocada a suspender algunas apropiaciones del presupuesto de gastos e inversiones del Distrito Capital para la vigencia de 2002.

Que por lo anterior y con el fin de lograr la ejecución de la mayoría de los proyectos prioritarios y de beneficio para la ciudadanía en general, se previó implementar el mecanismo de aporte voluntario, que consistirá en la donación que recibirá el Distrito de los particulares y que se entiende aceptada de manera general en virtud del presente acto administrativo;

Que esté mecanismo se desarrolla con el fin de avanzar hacia un esquema de contribución económica basado en la confianza del adecuado uso de los ingresos, que apunta a promover la reciprocidad entre la administración y la ciudadanía, el rendimiento transparente de cuentas y a posibilidad de que los aportes voluntarios participen en el control de la gestión;

Que el mecanismo de aporte voluntario también permitirá a los ciudadanos que realicen estos aportes a acceder a un esquema de "Presupuesto Participativo", mediante el cual podrán aportar para la ejecución de proyectos prioritarios a través de su aporte voluntario, dentro del marco del Plan de Inversión del Distrito;

DECRETA

ARTICULO PRIMERO

Recepción de aportes voluntarios de los contribuyentes. La Secretaria de Hacienda del Distrito Capital para el año 2002, podrá recaudar aportes voluntarios de los particulares en calidad de donación, los cuales corresponden presupuestalmente a recursos de capital.

El aporte voluntario será equivalente a un 10% adicional del valor del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros que resulte a cargo del contribuyente en el año agravable del 2002. Los aportes voluntarios se pagarán y recaudarán conjuntamente con el impuesto respectivo.

#### PARAGRAFO

Los contribuyentes que gocen de beneficios o tratamientos preferenciales de no declaración y pago, o de declaración y no pago, de los Impuestos Predial Unificado y de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, podrán aportar voluntariamente en los respectivos formularios de declaración y pago, el equivalente al 10% del valor del Impuesto que hubiesen tenido que pagar de no haber tenido derecho al beneficio.

#### ARTICULO SEGUNDO

Destinación del aporte voluntario. La Administración Distrital destinará los ingresos del aporte voluntario efectuado por el ciudadano, teniendo en cuenta el orden y priorización de los proyectos de inversión social elegidos por los aportes en el formulario de declaración y pago de los respectivos impuestos.

#### PARAGRAFO PRIMERO

En caso que este criterio básico no permita redistribuir los excesos de financiación o existan montos destinados a alternativas que no se puedan realizar en la vigencia fiscal por desfinanciación, la administración reasignará estos recursos a los proyectos que se vayan a desarrollar y que hayan obtenido el mayor orden de preferencia entre los ciudadanos que aportan voluntariamente.

#### PARAGRAFO SEGUNDO

Mientras los montos recaudados por concepto de pago voluntario se asignan al respectivo proyecto, serán administrados por la Dirección Distrital de Tesorería en las cuentas que conforman la unidad de caja.

#### PARAGRAFO TERCERO

La secretaría de Hacienda determinará el procedimiento de administración y ejecución de estos recursos de conformidad con los parámetros generales de asignación de los mismos señalados en este Decreto y por las normas presupuestales y contables vigentes.

## ARTICULO TERCERO

Revisión por parte de la administración. La determinación y el valor del aporte voluntario no constituyen ingreso producto de la obligación tributaria a cargo de contribuyente y por ello no será imputable a la declaración del período gravable sobre el cual está aportando voluntariamente, ni a sus obligaciones tributarias pendientes, ni serán objeto de revisión y por consiguiente no servirán de base para la liquidación de intereses de mora ni para la liquidación de sanciones.

## ARTICULO CUARTO

Reconocimiento público. La Secretaria de Hacienda Distrital adoptará los mecanismos que estime convenientes a fin de estimular y reconocer públicamente a las personas que aporten recursos para la inversión de la ciudad de manera voluntaria, mencionando los proyectos que pudieron desarrollarse con esos aportes.

## ARTICULO QUINTO

Certificado de los aportes. Los Contribuyentes podrán obtener certificación sobre el hecho de haber efectuado el aporte voluntario. Para tal fin, la Secretaría de Hacienda de Bogotá, emitirá a solicitud del contribuyente las respectivas certificaciones. (Fainboim, 2002)<sup>4</sup>

### 5.2.2 Decreto 674 De 2011

#### **DECRETO 674 DE 2011 (Diciembre 29)**

**"Por el cual se implementa para el año 2012 el mecanismo de aportes voluntarios."**

**LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C., DESIGNADA**

**En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 38, numerales 3° y 14, y el artículo 39 del Decreto Ley 1421 de 1993, y,**

**CONSIDERANDO:**

Que los logros alcanzados por Bogotá D. C. en cobertura y calidad de los servicios básicos provistos a sus habitantes han permitido avanzar hacia una ciudad moderna; sin embargo, persisten índices de pobreza y desempleo, que afectan a sus ciudadanos, los cuales no cuentan con ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de bienes y servicios.<sup>8</sup>

Que Bogotá D. C. para avanzar en la construcción de una sociedad justa y equitativa, requiere la participación ciudadana solidaria, como manifestación del compromiso colectivo en cumplimiento del Pacto Social contra la pobreza para garantizar la provisión de los mínimos vitales a la población más vulnerable.

Que el mayor esfuerzo financiero puede provenir de un aporte voluntario de los ciudadanos que refleje su disposición a participar en el logro de objetivos colectivos con los que se sienten identificados y que esté acorde con su capacidad económica.

Que este mecanismo de aporte voluntario consiste en la donación que recibirá el Distrito Capital de los particulares y que se entiende aceptada de manera general en virtud del presente acto administrativo.

Que el Acuerdo Distrital 259 del 15 de diciembre de 2006, "Por el cual se establece un Aporte Voluntario para el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá", señaló que el Distrito Capital a través de la Secretaría Distrital de Hacienda recaudará aportes voluntarios de los particulares en calidad de donación con destino al Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá. Este se denominará Aporte Bomberil Voluntario, y será un porcentaje o monto adicional del valor del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, que resulte a cargo del contribuyente.

Que el Acuerdo Distrital 303 del 24 de diciembre de 2007, "Por el cual se establece un Aporte Voluntario denominado "Un Árbol de Vida para Bogotá" y se determina su destinación", señala que el Distrito Capital a través de la Secretaría Distrital de Hacienda recaudará este aporte voluntario, que podrá ser realizado por los contribuyentes del Impuesto sobre Vehículos Automotores matriculados en Bogotá, el cual será incorporado al presupuesto del Jardín Botánico "José Celestino Mutis".

Que el Acuerdo Distrital 385 del 02 de julio de 2009, "Por medio del cual se crean los Bancos de Provisión para el Área de Maternidad en los Hospitales de la Red Pública del Distrito Capital", establece en el Distrito Capital, a partir del 1° de enero de 2010, la inclusión del proyecto denominado "Banco de Provisión de Elementos para el Área de Maternidad en los Hospitales de la Red Pública del

---

<sup>8</sup> Secretaria Distrital de Hacienda Decreto 674 de 2011

Distrito Capital", dentro de los aportes voluntarios, el cual podrá ser realizado por los contribuyentes del impuesto predial unificado, el impuesto sobre vehículos automotores matriculados en Bogotá y el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, equivalente a un 10% del monto liquidado del impuesto y adicional al mismo.

Que el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR busca afianzar una ciudad cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más personas se involucren en la discusión y decisión de los asuntos públicos; una ciudad generadora de recursos y oportunidades, próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza; y una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo.

Que el mecanismo de aporte voluntario se desarrolla con el fin de avanzar hacia un esquema de contribución económica basado en la confianza del adecuado uso de los ingresos; a la vez apunta a promover la solidaridad de la ciudadanía, el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportantes voluntarios participen en el control de la gestión.

Que este mecanismo también permitirá a los ciudadanos que realicen estos aportes, acceder a un esquema de "*Presupuesto Participativo*", mediante el cual podrán aportar para la ejecución de proyectos prioritarios a través de su aporte voluntario, dentro del marco del Plan de Inversiones del Distrito.

Que el aporte recibido por los/as ciudadanos/as en los últimos años, muestra la capacidad de su respuesta política para incidir efectivamente en su comunidad, herramienta que es necesario continuar fomentando.

Que el artículo 1° del Decreto Distrital 457 de 2006, "*Por medio del cual se definen reglas relacionadas con las donaciones y los aportes voluntarios, cuotas de corresponsabilidad o de participación en los programas sociales de Bogotá, D.C.*", señala que los recursos voluntarios que las personas naturales o jurídicas entreguen a título de donación, en los términos del artículo 1443 del Código Civil, ingresarán al presupuesto distrital como recursos de capital-donaciones y se recaudarán por la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Tesorería y su ingreso, administración y control será determinado por medio de resolución del Secretario Distrital de Hacienda. Dichos recursos serán destinados a los programas que el donante advierta y en su defecto a los programas sociales prioritarios en el Plan de Desarrollo.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO.- Recepción de aportes voluntarios de los contribuyentes.

La Secretaría Distrital de Hacienda para el año 2012, podrá recaudar aportes voluntarios de los particulares en calidad de donación que se entiende aceptada de manera general en virtud del presente acto administrativo, los cuales corresponden presupuestalmente a recursos de capital.

El aporte voluntario será equivalente a un 10% adicional del valor del impuesto predial unificado, del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y del impuesto sobre vehículos automotores que resulte a cargo del contribuyente en el año gravable 2012.

Los aportes voluntarios se pagarán y recaudarán conjuntamente con el impuesto respectivo.

PARÁGRAFO.

Los contribuyentes que gocen de beneficios o tratamientos preferenciales de no declaración y pago, o de declaración y no pago, de los impuestos predial unificado, de industria y comercio, avisos y tableros y del impuesto sobre vehículos automotores, podrán aportar voluntariamente en los respectivos formularios de declaración y pago, el equivalente al 10% del valor del impuesto que hubiesen debido pagar de no haber tenido derecho al beneficio.

ARTÍCULO SEGUNDO.-

Destinación de los aportes voluntarios. La Administración Distrital destinará los ingresos del aporte voluntario efectuado por el ciudadano, teniendo en cuenta el orden y priorización de los proyectos de inversión social elegidos por los aportantes en el formulario de declaración y pago de los respectivos impuestos.

Los recursos del proyecto de aporte voluntario para los Bomberos de Bogotá, estarán destinados a financiar el mantenimiento, dotación, compra de equipo de rescate y nuevas maquinarias; como al desarrollo tecnológico en los campos de la prevención, capacitación, extinción e investigación de incendios y eventos conexos que atiende el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y la ampliación del número de bomberos que se requiera para operar eficientemente.

Los recursos del proyecto del aporte voluntario "*Un árbol de vida para Bogotá*" estarán destinados a financiar las actividades de arborización con especies nativas, tala, poda, aprovechamiento, trasplante y reubicación del arbolado urbano



en el espacio público, zonas de reserva ambiental y suelo de protección urbana de la ciudad.

Los recursos del proyecto del aporte voluntario "Banco de Provisión de Elementos para el Área de Maternidad en los Hospitales de la Red Pública del Distrito Capital", estarán destinados a suministrar para cada uno de estos hospitales, de manera gratuita, y de acuerdo a las necesidades y a la disponibilidad de recursos, los elementos que la madre gestante y el recién nacido requieran en el momento del parto.

El aporte Voluntario adicionalmente podrá destinarse para los siguientes programas contemplados dentro del Plan de Desarrollo:

Programa igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de discapacidad:

El objetivo de este aporte será contribuir a la atención gratuita al 100% de las personas en condición de discapacidad severa, que pertenezcan al régimen subsidiado y estén clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN y apoyar la atención integral del adulto mayor en condición de discapacidad y sin apoyo familiar, en medio institucional.

Programa Bogotá espacios de vida:

Apoyar el desarrollo del deporte capitalino, así como la construcción y mantenimiento de escenarios deportivos.

Programa Bogotá Segura y humana:

Apoyar la financiación de aspectos que contribuyan al mejoramiento de la seguridad en la Capital mediante proyectos de seguridad ciudadana.

Programa Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias:

Apoyar la financiación del reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, priorizando a aquellos ciudadanos que han perdido su vivienda como consecuencia de la ola invernal causada por el fenómeno de la niña iniciado en 2010.

**PARÁGRAFO.**

En caso que este criterio básico no permita redistribuir los excesos de financiación, o existan montos destinados a alternativas que no se puedan realizar en la vigencia fiscal por desfinanciación, o cuando no se señale el proyecto al cual

va dirigido el aporte voluntario, la Administración reasignará estos recursos a los proyectos que se vayan a desarrollar y que hayan obtenido el mayor orden de preferencia entre los ciudadanos que aportaron voluntariamente. Esta regla no aplica para los aportes voluntarios realizados para el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, el Jardín Botánico "José Celestino Mutis", y el Banco de Provisión de Elementos para el Área de Maternidad en los Hospitales de la Red Pública del Distrito Capital.

ARTICULO TERCERO.- Administración y ejecución de recursos provenientes de aportes voluntarios.

Mientras los montos recaudados por concepto de pago voluntario se asignan al respectivo proyecto, serán administrados por la Dirección Distrital de Tesorería.

Los recursos recaudados por la Secretaría Distrital de Hacienda correspondientes al Aporte Voluntario para los Bomberos de Bogotá serán trasladados a la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C., de conformidad con lo establecido por el Acuerdo 22 de 1998 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Los recursos recaudados por la Secretaría Distrital de Hacienda correspondientes al Aporte Voluntario "Un árbol de vida para Bogotá" serán trasladados al Jardín Botánico "José Celestino Mutis".

Los recursos recaudados por la Secretaría Distrital de Hacienda correspondientes al Aporte Voluntario "Banco de provisión de elementos para el área de maternidad en los hospitales de la red pública del Distrito Capital" serán trasladados al Fondo Financiero Distrital de Salud.

Los recursos dirigidos para la atención y reconocimiento de derechos de la población en condición de discapacidad, serán trasladados a la Secretaría Distrital de Integración Social del Distrito Capital.

Los recursos dirigidos a apoyar el desarrollo del deporte capitalino, así como la construcción y mantenimiento de escenarios deportivos, serán trasladados al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDR.D.

Los recursos destinados a para apoyar la financiación de aspectos que contribuyan al mejoramiento de la seguridad en la Capital mediante proyectos de seguridad ciudadana, se girarán al Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Los recursos dirigidos para ayuda a damnificados por desastres naturales y ola invernal se girarán a la Caja de Vivienda Popular.

#### PARÁGRAFO.

La Secretaría Distrital de Hacienda determinará el procedimiento de administración y ejecución de estos recursos, de conformidad con los parámetros generales de asignación de los mismos señalados en este Decreto y por las normas presupuestales y contables vigentes.

#### ARTÍCULO CUARTO.-

Revisión por parte de la Administración. La determinación y el valor del aporte voluntario no constituyen ingreso producto de la obligación tributaria a cargo del contribuyente y por ello no será imputable a la declaración del período gravable sobre el cual está aportando voluntariamente, ni a sus obligaciones tributarias pendientes, ni serán objeto de revisión y por consiguiente no servirán de base para la liquidación de intereses de mora ni para la liquidación de sanciones.

#### ARTÍCULO QUINTO.-

Certificación de los aportes. Los contribuyentes podrán obtener certificación sobre el hecho de haber efectuado el aporte voluntario. Para tal fin, la Secretaría Distrital de Hacienda, emitirá a solicitud del contribuyente las respectivas certificaciones.

### 5.3 Marco Conceptual

Dentro del marco conceptual para el desarrollo del plan de trabajo es conveniente precisar los siguientes conceptos relacionados con los impuestos y su administración:

**Aporte Voluntario:** Son donaciones realizadas en especie o en dinero por personas naturales o jurídicas con alguna destinación específica.

**Donación:** En virtud del art 1443 del código civil define la donación entre vivos de la siguiente manera: “la donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocable, una parte de sus bienes a otra persona que los acepta”.<sup>9</sup>

En contexto, una donación es cuando una persona, empresa o una institución cede sus bienes a otra, sin necesidad de entregar a cambio una contraprestación, salvo que se realice una donación para obtener beneficios tributarios.

**Impuesto:** La definición de impuesto contiene muchos elementos, y por lo tanto pueden existir diversas definiciones sobre el mismo. Entre las principales definiciones están las siguientes:

Eherberg: “Los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás Entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder”.<sup>10</sup>

Vitti de Marco: “El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”.<sup>11</sup>

Luigi Cossa: “El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”.<sup>12</sup>

Así mismo, se concluye que un impuesto es una cuota involuntaria u obligatoria pagada por individuos o instituciones a un gobierno central o local, y surge exclusivamente como consecuencia de la capacidad económica del contribuyente.

---

<sup>9</sup> Código Civil Art 1443

<sup>10</sup> Flores Zavala, Ernesto “ Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas” México D.F. 1946 p.33

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

**Contribuyente:** De acuerdo con el art 2 del Decreto 2707 de 2008 contribuyente es “aquel responsable directo del pago del tributo respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.”<sup>13</sup>

En otros términos, es toda aquella persona natural o jurídica con derechos y obligaciones frente a un ente público y que generan un tributo frente a las rentas propias. Es una obligación que tenemos cada uno de los ciudadanos con el fin de aportar recursos para el sostenimiento del estado y que se da mediante el pago de impuestos.

**Acuerdos:** Es la manifestación de una correlación de voluntades con la finalidad de producir efectos jurídicos. El principal efecto jurídico del acuerdo es su obligatoriedad para las partes que lo otorgan naciendo para las mismas obligaciones y derechos.

**Resolución:** Una Resolución no es más que uno o varios acuerdos que se establecen en cumplimiento a resolver un argumento. Las resoluciones se pueden derogar, es decir, dejar sin efecto si ya no se ajustan al propósito inicial, también se pueden enmendar, en caso de una corrección de la misma y también pueden ser modificadas. Se corresponde para cualquier circunstancia de tipo legal u oficial que se quiera establecer para dar cumplimiento a lo que quede acordado.

**Decreto:** Es un acto administrativo llevado a cabo por el Poder Ejecutivo, con contenido normativo reglamentario y con jerarquía inferior a las leyes.

**Doctrina:** Es el conjunto de conceptos, instrucciones, postulados y/o opiniones que se poseen e imparten a un respecto político, social, religioso, filosófico, científico y de diversa índole.

**Proyectos:** Un proyecto se refiere al conjunto de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos siguiendo una metodología definida

**Programas:** El programa concreta los objetivos y los temas que se exponen en el plan, teniendo como marco un tiempo más reducido.

**Contribución:** Las contribuciones son tributos rigurosamente obligatorios, que tienen su fundamento en el beneficio directo y particular de la persona obligada.

---

<sup>13</sup> Decreto 2707 de 2008 Art 2

#### **5.4 Marco Institucional O Geográfico**

Con la creciente política de inclusión y participación social dentro de los lineamientos de la administración de los impuestos distritales, son razón de investigación mostrar como la sociedad realiza esfuerzos para contribuir con el desarrollo de todos los ciudadanos mediante los mecanismos de recaudo del aporte voluntario.

La presente investigación involucra el aporte voluntario en los impuestos distritales de la ciudad de Bogotá, cuya recepción la realiza la Secretaría Distrital de Hacienda, conjuntamente con el impuesto respectivo. El aporte voluntario será equivalente a un 10% adicional del valor del impuesto predial unificado, del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y del impuesto sobre vehículos automotores que resulte a cargo del contribuyente en el año gravable. La Administración Distrital destinará el aporte voluntario efectuado por el ciudadano, teniendo en cuenta el orden y priorización de los proyectos de inversión social elegidos por los aportantes en el formulario de declaración y pago de los respectivos impuestos.

## **6. ASPECTOS METODOLÓGICO**

En cuanto a la Metodología utilizada para la realización de la investigación y la elaboración de la temática titulada “La destinación y gestión del aporte voluntario en los impuestos distritales” se trabajó con el método de investigación descriptiva y documentada. Por tal razón, se requiere la implementación, recopilación, organización y análisis de la información para la adecuada producción de los informes.

Se llevó a cabo revisión bibliográfica de diferentes documentos, textos y normatividad relacionada con el aporte voluntario en impuestos Distritales relacionado con decretos y resoluciones.

Un formato de encuesta publicado por el TIEMPO y dirigido a la ciudadanía en general, el cual por medio de preguntas abiertas permitió indagar la percepción personal e individual que tienen los ciudadanos acerca del manejo de los recursos recaudados.

Y por últimos, una comparación histórica en términos de recaudo para evaluar el incremento o disminución de los aportes otorgados por los contribuyentes.

## **6.1 Técnicas De Recolección De Datos**

EL método utilizado en la recolección de la información se hizo a través de fuentes primarias, teniendo por objeto complementar la información disponible, establecer la condición actual del recaudo y posterior procesamiento y depuración de los datos recopilados para ser tenidos en cuenta dentro de los análisis correspondientes.

Así mismo, nos basamos en entrevistas realizadas por los medios de comunicación a la ciudadanía en general; estudio que se llevó a cabo, con el fin de obtener respuestas verbales de lo que piensa la sociedad respecto al manejo y al recaudo del aporte voluntario.



## 7. PRESENTACION DE RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir del análisis de los datos recopilados y de la interpretación en función de la opinión emitida por cada sujeto en las encuestas emitidas por los medios de comunicación.

En este orden de ideas, se relaciona el aporte realizado a partir del año 2006-2009 por concepto de impuesto Predial, ICA y de Vehículos, del número de declaraciones y los aportes de los mismos en millones de pesos.

**Tabla 4.** Número declaraciones con aportes voluntarios  
Bogotá 2006-2009

AÑO	PREDIAL	ICA	VEHICULOS
2006	30.472	1.664	0
2007	21.801	1.065	11.467
2008	22.386	1.990	11.715
2009	10.197	470	3595

**Fuente:** Respuesta a la Proposición N° 451/2009 Secretaria Hacienda DDI - Subdirección de Gestión del Sistema Tributario.

**Tabla 5.** Valor aportes voluntarios en Bogotá 2007-2009.  
Valores en millones de pesos corrientes

AÑO	PREDIAL	ICA	VEHICULOS
2006	\$553	\$48	\$0
2007	\$487	\$52	\$256
2008	\$473	\$101	\$304
2009	\$178	ND	\$79

**Fuente:** Respuesta a la Proposición N° 451/2009 Secretaria Hacienda

Del estudio de los cuadros antes referenciados, se deduce que el impuesto predial es el que más le representa a la capital en tributos, pues para el año 2006 los contribuyentes reportaron en aportes voluntarios a los diferentes proyectos sociales cerca de \$553 millones de pesos, pero esta cifra se ha venido reduciendo significativamente, pues para el año 2009 tan solo se registra la suma de \$178 millones de pesos.

También, se observa que la dinámica de los aportes voluntarios en los diferentes impuestos es variada e irregular, tanto en el número de declaraciones registradas como en los dineros recaudados para estos proyectos sociales, lo que muestra que la Secretaria de Hacienda ha desplegado la acciones suficientes para informar y motivar en los contribuyentes para que realicen un aporte voluntario al proyecto de su elección y además publicar en que fue invertido tales recursos.

Sin embargo, los aportes voluntarios han sido un mecanismo eficaz para el recaudo de dineros que posteriormente son aprovechados y ejecutados en objetivos meramente sociales y ambientales que promueven el desarrollo y bienestar de la sociedad capitalina.

### 7.1 Ciudadanos que contribuyen con el aporte voluntario de acuerdo al estrato socioeconómico.

Algunas estadísticas reportadas por la Secretaria Distrital de Hacienda, demuestran el número de declaraciones y los dineros aportados por los contribuyentes para los años 2007-2009.

Estrato	2006		2007		2008		2009	
	Número de documentos	Valor aporte (millones de pesos)	Número de documentos	Valor aporte (millones de pesos)	Número de documentos	Valor aporte (millones de pesos)	Número de documentos	Valor aporte (millones de pesos)
1	1.056	3	1.019	4	807	3	556	1.716
2	7.403	33	6.289	35	6.064	31	3.360	18.005
3	8.892	114	6.190	101	6.719	110	3.287	51.897
4	5.347	106	3.345	86	3.805	96	1.781	42.737
5	2.061	68	1.055	50	1.287	51	554	19.881
6	2.328	122	1.330	91	1.530	92	659	44.227
No marco estrato	3.384	108	2.572	120	2.173	89	0	0
<b>Total</b>	<b>30.472</b>	<b>553</b>	<b>21.801</b>	<b>487</b>	<b>22.386</b>	<b>473</b>	<b>10.197</b>	<b>178</b>

**Fuente:** Respuesta a la Proposición N° 451/2009 Secretaria Hacienda

Las necesidades de obtener de manera oportuna recursos con los cuales financiar el aumento del gasto público asociado a políticas como la seguridad democrática y a contrarrestar las crisis económicas, se optó por hacer partícipe a los diferentes contribuyentes.

De esta manera, se determina que los contribuyentes que aportan solidariamente con los gastos de la ciudad corresponden a los niveles socioeconómicos más altos de la sociedad.

## **7.2 Estrategias Que La Administración Utiliza Para Fomentar El Pago Del Aporte Voluntario.**

Una de las estrategias utilizadas por el precursor de este aporte voluntario es aquel donde el alcalde Mockus propuso hacer un reconocimiento público de todos los que aportaron el 10 por ciento voluntario para sensibilizar a estos ciudadanos y para generar ‘presión’ en los otros ciudadanos para que hagan lo mismo.<sup>14</sup>

El ex mandatario de la ciudad valora el hecho de que estos pagos no sean obligatorios, no tengan ningún tipo de sanción legal, ni premio material.

“Se hace por motivaciones propias y esas motivaciones se puede afirmar, son altruistas, pues la inversión de esos aportes no beneficiará directamente a quien lo dona”, concluye el ex alcalde.

Así mismo, la Secretaria Distrital de Hacienda emitirá un certificado a cada contribuyente que aporte de manera voluntaria, a fin de reconocer el esfuerzo, la motivación, la solidaridad ciudadana, el compromiso y la disposición de participar en el logro de los objetivos colectivos con los que se sientan identificados.

Por otro lado, cada año, una vez se emiten y se envían a los domicilios los formularios tributarios de Vehículos, Predial e Industria y Comercio (ICA), se informa que hay un aporte voluntario correspondiente al 10% del valor del impuesto a cancelar, El contribuyente es quien decide si lo realiza y hacia qué proyectos específicos quiere que se destinen los recursos correspondientes. Esta es una de las estrategias más utilizadas por la administración, dado que los formularios llegan directamente al contribuyente.

A través de una rendición de cuentas, los contribuyentes saben en qué son invertidos sus recursos, permitiendo una veeduría ciudadana sobre el manejo transparente de los dineros

---

<sup>14</sup> Publicaciones el Tiempo

La secretaria de Hacienda, Beatriz Helena Arbeláez, reconoce que el aporte voluntario ha sido importante por su valor simbólico, pero es marginal, si se tiene en cuenta que hoy en la ciudad hay 2'124.439 contribuyentes en los tres impuestos, que han pagado oportunamente sus obligaciones, frente a 8.765 donantes de este año o los 103.493 del 2002.

La funcionaria cree que la falta de publicidad del aporte voluntario puede estar influyendo en la baja de donantes, pero advirtió que este Gobierno decidió concentrar sus esfuerzos de promoción en los evasores tradicionales, que le deben a la ciudad 1,4 billones de pesos. Gracias a esas campañas, se han recuperado 45 mil millones de pesos, que resultan más efectivos que los ingresos por aporte voluntario, que este año van en 176 millones de pesos.

### **7.3 Programas que se han financiado con los recursos obtenidos por el aporte voluntario.**

Este mecanismo consiste en la donación voluntaria que pueden hacer los contribuyentes del 10% adicional del valor del impuesto predial unificado y de otros impuestos a determinados proyectos del Distrito, con el fin de continuar avanzando hacia una ciudad de derechos.

Este aporte voluntario, además de reflejar la solidaridad ciudadana, el compromiso y la disposición a participar en el logro de los objetivos colectivos con los que se sientan identificados, busca promover el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportes voluntarios participen en el control de la gestión.

#### **7.3.1 Proyectos Sociales Desarrollados Con El Aporte Voluntario 2010**

Para la vigencia 2010, los proyectos sociales a los que el contribuyente puede destinar su aporte, dentro de su mismo formulario de pago del impuesto, son los siguientes: <sup>15</sup>

- Banco de provisión de elementos para el área de maternidad en los hospitales de la red pública del Distrito (Programa Regalo de Vida).
- Atención y reconocimiento de derechos de la población en condición de discapacidad
- Plan de Igualdad de Oportunidades para la mujer.
- Casas de refugio de violencia intrafamiliar
- Aporte bomberil voluntario

---

<sup>15</sup> Secretaria Distrital de Hacienda

- Árbol de vida para Bogotá
- Atención a niños y niñas, jóvenes escolares en condición de discapacidad
- Programa Regalo de Vida

Este programa busca crear bancos de provisión de elementos para el área de maternidad de los hospitales públicos del Distrito Capital, con el fin de contribuir a proteger la maternidad y promover embarazos y nacimientos dignos en Bogotá.

El objetivo particular es proporcionar a las madres gestantes y a los recién nacidos de escasos recursos los implementos necesarios en caso de que la madre llegue al centro médico sin los elementos para su atención y la de su bebé en el momento del nacimiento.

El aporte para este proyecto puede ser realizado por los contribuyentes del impuesto predial unificado, del impuesto sobre vehículos automotores matriculados en Bogotá y del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros.

### **7.3.2 Programas Sociales Aporte Voluntario 2011**

Para 2011, la Secretaría Distrital de Hacienda continuará recaudando los aportes voluntarios de los contribuyentes, los cuales serán equivalentes a un 10% adicional del valor del impuesto predial unificado, del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y del impuesto sobre vehículos automotores y se pagarán y recaudarán conjuntamente con el impuesto respectivo.

Los contribuyentes que gocen de beneficios o tratamientos preferenciales de no declaración y pago, o de declaración y no pago, de estos tributos, podrán aportar voluntariamente en los respectivos formularios el equivalente al 10% del valor del impuesto que hubiesen debido pagar de no haber tenido derecho al beneficio.

- **Destinación de los aportes voluntarios**

La Administración Distrital destinará los ingresos del aporte voluntario efectuado por el ciudadano, teniendo en cuenta el orden y priorización de los proyectos de inversión social elegidos por los aportantes en el formulario de declaración y pago de los respectivos impuestos.

Los recursos del proyecto de aporte voluntario para los Bomberos de Bogotá estarán destinados a financiar el mantenimiento, dotación, compra de equipo de rescate y nuevas maquinarias; como al desarrollo tecnológico en los campos de la prevención, capacitación, extinción e investigación de incendios y eventos

conexos que atiende el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y la ampliación del número de bomberos que se requiera para operar eficientemente.

Los recursos del proyecto del aporte voluntario "Un árbol de vida para Bogotá" estarán destinados a financiar las actividades de arborización, tala, poda, aprovechamiento, trasplante y reubicación del arbolado urbano en el espacio público de uso público de la ciudad.

Los recursos del proyecto del aporte voluntario "Banco de Provisión de Elementos para el Área de Maternidad en los Hospitales de la Red Pública del Distrito Capital", estarán destinados a suministrar para cada uno de estos hospitales, de manera gratuita, y de acuerdo a las necesidades y a la disponibilidad de recursos, los elementos que la madre gestante y el recién nacido requieran en el momento del parto.

El aporte voluntario adicionalmente podrá destinarse para los siguientes programas contemplados dentro del Plan de Desarrollo:

- **Programa igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de discapacidad.** El objetivo es contribuir a la atención gratuita al 100% de las personas en condición de discapacidad severa, que pertenezcan al régimen subsidiado y estén clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN y apoyar la atención integral del adulto mayor en condición de discapacidad y sin apoyo familiar, en medio institucional.
- **Programa Bogotá espacios de vida:** Apoyar el desarrollo del deporte capitalino, así como la construcción y mantenimiento de escenarios deportivos.
- **Programa Bogotá Segura y humana:** Apoyar la financiación de aspectos que contribuyan al mejoramiento de la seguridad en la Capital mediante proyectos de seguridad ciudadana.
- **Programa Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias:** Apoyar la financiación del reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, priorizando a aquellos ciudadanos que han perdido su vivienda como consecuencia de la ola invernal causada por el fenómeno de la niña iniciado en 2010.

### **7.3.3 Proyectos Para El Aporte Voluntario 2012**

La Administración Distrital destinará los ingresos del aporte voluntario efectuado por el ciudadano, teniendo en cuenta el orden y priorización de los proyectos de

inversión social elegidos por los aportantes en el formulario de declaración y pago de los respectivos impuestos.

- **Aporte bomberil voluntario**

Busca financiar el mantenimiento, dotación, compra de equipos de rescate y nuevas maquinarias, el desarrollo tecnológico en los campos de la prevención, capacitación, extinción e investigación de incendios y eventos conexos que atiende el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, así como el fortalecimiento del número de bomberos, para operar eficientemente.

- **Arbol De Vida Para Bogota**

Busca que con los aportes se financien las actividades de arborización, tala, poda, aprovechamiento, trasplante y reubicación del arbolado urbano en espacios públicos de la ciudad

- **Banco De Provisión De Elementos**

Busca financiar bancos de provisión para proporcionar a las madres gestantes y a los recién nacidos de escasos recursos los implementos necesarios para recibir atención en el momento del parto y nacimiento.

- **Discapacidad**

Atender gratuitamente al 100% de las personas en condición de discapacidad severa, que pertenezcan al régimen subsidiado y estén clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN y garantizar 1.390 cupos para la atención integral de adulto mayor en condición de discapacidad y sin apovo familiar. en medio institucional

- 

**Figura 1**



**Fuente:** Secretaria Distrital

**Figura 2**



**Figura 3**



**Fuente:** Secretaria Distrital De Hacienda

- **Bogotá Espacios De Vida**

Apoyar el desarrollo del deporte capitalino, así como la construcción y mantenimiento de escenarios deportivos.

**Figura 4**



**Fuente:** Secretaria Distrital De Hacienda

Apoyar la financiación de aspectos que contribuyan al mejoramiento de la seguridad en la Capital mediante proyectos de seguridad ciudadana

**Figura 5**



**Fuente:** Secretaria Distrital De Hacienda

- **Bogotá Responsable Ante El Riesgo Y Las Emergencias**

Apoyar la financiación del reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, priorizando a aquellos ciudadanos que han perdido su vivienda como consecuencia de la ola invernal causada por el fenómeno de la niña iniciado en 2010.

**Figura 6**



Este aporte voluntario además de reflejar la solidaridad ciudadana, el compromiso y la disposición a participar en el logro de los objetivos colectivos con los que se sientan identificados, busca promover el rendimiento transparente de cuentas y la posibilidad de que los aportes voluntarios participen en el control de la gestión.

#### **7.4 Impacto que el contribuyente percibe sobre la utilización del aporte voluntario.**

El aporte voluntario que Antanas Mockus logró posicionar cuando era alcalde de la ciudad está a punto de desaparecer. Así lo aseguró Ricardo Bonilla, actual secretario de Hacienda del Distrito, quien en entrevista con El Espectador explicó



que el aporte que los ciudadanos invertían voluntariamente para los programas del sociales de la ciudad prácticamente ya no existe.

Desde 2002, los bogotanos podían invertir el 10% sobre el valor de los impuestos locales en programas de la ciudad. Durante los años posteriores, esta medida sirvió para solventar problemas en las finanzas del Distrito, a tal punto de alcanzar \$923 millones en aportes para el año 2008. Lo que advirtió el secretario de Hacienda, es que, debido a los desfalcos que se presentaron durante la anterior administración, las personas “prácticamente dejaron de aportar, pues perdieron la credibilidad en el Alcaldía”.

Como resultado del análisis, se obtiene que los bogotanos perdieron el interés por hacer el aporte voluntario del 10 por ciento adicional a los impuestos, que antes abonaba con mayor gusto para programas y obras del Distrito. Entre el 2002 y el 2012 ha sido notoria la reducción de los dineros donados a las arcas oficiales: en ese lapso registró un desplome del 93 por ciento.

De acuerdo con el informe de calidad de vida 2012, del proyecto Bogotá cómo Vamos, los contribuyentes en el 2002 hicieron aportes voluntarios que ascendieron a los 1.165 millones de pesos. En contraste, el año pasado ese dinero que se gira adicional al pago de los impuestos predial e industria y comercio solo fue de 72 millones de pesos. Mientras que en el 2002 los aportantes sumaban 62.000, el año pasado esa cifra apenas sí llegó a los 3.014.

Las razones de ese desgano son varias. Una de estas sería efecto de los escándalos de corrupción que han rodeado la contratación de obras, como las de la troncal de TransMilenio por la calle 26. De igual forma estaría influyendo la desconfianza que tienen los bogotanos sobre los políticos y los funcionarios.

En la Encuesta de Cultura Ciudadana 2011 de Corpovisionarios se advirtió que 87 por ciento de los bogotanos consideran que los funcionarios son corruptos, lo que indica que aproximadamente 9 de cada 10 personas en Bogotá no creen en la transparencia de los servidores públicos. La gente tampoco considera que los funcionarios sean tan transparentes en sus actuaciones. Un 56 por ciento de los entrevistados dijo que más de la mitad de los ciudadanos eran corruptos.

Esa proporción de quienes así piensan resultó mayor comparada con una encuesta similar hecha en el 2008, cuando el 82 por ciento respondió que consideraba que más de la mitad de los funcionarios eran corruptos. De igual

forma, 54 por ciento de los consultados dudaron de la honestidad de la mitad de los ciudadanos.

Carlos Cifuentes, quien solo paga el impuesto predial y que antes hacía el aporte voluntario, dejó de hacerlo hace cuatro años porque dice “para qué va uno a regalar dinero si cuando sale de la casa lo primero que se encuentran son los huecos! Uno se pregunta dónde está la plata que se dona”.

Ana María Martínez, quien paga los gravámenes del predial y de industria y comercio, manifestó que hace dos años dejó de hacer el aporte voluntario. “No vale la pena regalar un peso porque no están haciendo las obras que se necesitan. ¿Para qué hacer los abonos si después se los roban los delincuentes de cuello blanco que aparecen todos los días en los escándalos del ‘carrusel’ de la contratación.

De otro lado, hoy parece haber menos gente que se anticipa a pagar los gravámenes para ganarse el 10 por ciento de descuento que otorga el gobierno distrital.

Por otro lado, EL TIEMPO consultó la opinión de algunos bogotanos, con el objetivo de saber si hicieron el aporte voluntario del 10 por ciento a la hora de cancelar sus obligaciones fiscales.

Según Campo Elías Reyes, no efectuó el aporte porque tiene que hacer mucho esfuerzo para pagar el valor neto, “y en realidad no me queda dinero para nada más”.

También hay quienes se niegan a hacerlo porque consideran que el dinero no se está invirtiendo en los proyectos para los que va dirigido, como es el caso de María Victoria Rivera. Ella asegura que “así pasa con la valorización: no han hecho las obras que dijeron que iban a hacer”.

En general, pocas personas reconocen saber el destino concreto de los aportes voluntarios.

Así mismo, Horacio José Serpa, aseguró que los capitalinos no quieren hacer aportes voluntarios porque se pierde el dinero, esto se debe al fenómeno de la corrupción que se presentan en la ciudad.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Publicación el TIEMPO

Afirmó que los datos suministrados por la Secretaría de Hacienda, más un sondeo realizado, arrojan que cada vez son menos los contribuyente que aportan el 10 por ciento de aporte adicional al distrito.

Serpa afirmó que la preocupación se evidenció debido a que el 63 por ciento de las personas encuestadas aseguran que el dinero no llega a su destino final y por lo tanto prefieren ahorrarse dicho dinero.

El candidato del partido Liberal, dijo que para el año 2008, la ciudad recibió en aportes 463 millones de pesos, a comparación del año pasado que tan sólo se recaudo 239 millones de pesos, y el temor de esta situación es que esto pase a los impuestos, haciendo el aporte obligatorio.

## CONCLUSIONES

El objetivo fundamental de este trabajo de grado se basó en determinar el estado actual de recaudo del aporte voluntario en los impuestos distritales, para identificar las potencialidades y falencias de estos mecanismos de recaudación y proponer alternativas para incentivar a los ciudadanos hacia la cultura del aporte adicional voluntario.

Vale la pena resaltar, que los aportes voluntarios "110% con Bogotá" fueron creados en el año 2002 en la administración del Dr. Antanas Mockus, en una campaña que consiste en promover el pago voluntario de un 10% adicional sobre los impuestos antes mencionados con el fin de destinarlos al desarrollo de 7 proyectos sociales y ambientales enunciados al respaldo del formulario único de impuesto y que son elegidos voluntariamente por los contribuyentes.

Por lo anterior, estos planes de desarrollo se han enfocado en el proyecto de la cultura tributaria y en cumplimiento voluntario de las normas, en la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Todo esto con el fin de aumentar la conciencia individual y colectiva sobre los beneficios colectivos de la tributación e información tributaria, para propiciar la producción, la divulgación sencilla y oportuna, la atención eficiente y la difusión de los mensajes sobre el buen uso de los recursos públicos.

Los resultados de esta etapa son la implementación del mecanismo del aporte voluntario en el Distrito, un pago voluntario del 10% adicional del predial unificado e industria y comercio; y la elección por parte del contribuyente del destino de su aporte dentro del marco del plan de Desarrollo, escogiendo los proyectos financiados con el recaudo del 110%.

- La estructura tributaria a nivel de Colombia es aún centralizada y poco flexible dejando limitados márgenes de actuación a las entidades territoriales. Sin embargo, los gobiernos locales y distritales pueden utilizar estos márgenes para ampliar la generación de recursos propios a partir del aumento de los niveles de confianza en la administración efectiva de tales recursos.
- Una de las estrategias en esta dirección es la asignación y gestión del gasto público local que aumente la provisión de bienes y servicios públicos a la población con efectos directos para la elevación de su nivel de vida.

- Es crucial desarrollar mayores procesos de consenso respecto a la eficacia y eficiencia en la gestión tributaria así como a la ampliación de información sobre las condiciones tributarias a nivel distrital, con el fin de consolidar la legitimidad del sistema fiscal local a nivel de los ciudadanos y con ello generar mejores niveles de recaudación de tributos claves como los impuestos Predial Unificado y el de Industria y Comercio.
- Así mismo, más de 154.000 contribuyentes del impuesto predial y cerca de 14 mil de industria y comercio desde el 2002 al 2005, han aportado voluntariamente mas de 3.000 millones; esto prueba un avance importante en el reconocimiento del tributo, como fuente de desarrollo de la ciudad.
- Los canales de información del uso de los aportes voluntarios deben ser públicos y explicar claramente en que han sido utilizado, también el gobierno se debe encargar de cumplir con lo que propone en tiempos exactos; para que los ciudadanos vean que este aporte es muy gratificante y genera progreso a la ciudad.

Por tanto, debe haber un correcto sistema que divulgue la información para que todos los ciudadanos conozcan en que serán utilizados los aportes voluntarios, para generar signos de confianza en los contribuyentes.

- El gobierno se debe encargar de gestionar excelentes proyectos que sean necesarios y de gran ayuda a la ciudad, logrando motivar a los ciudadanos para que cada año destinen un pequeño aporte.
- La OCDE en un informe sobre las políticas fiscales y legitimidad democrática en América Latina, concluye que la legitimidad fiscal en estos países es baja, debido a que los ciudadanos no confían en la forma como los gobernantes están utilizando los dineros recaudados por concepto de impuesto. Para el caso de Colombia, el informe registra que en el año 2003 solo el 11% de la población confiaba en que el dinero pagado por impuesto se estaba gastando adecuadamente; mientras que para el 2005 los niveles de confianza aumentaron levemente, situándose en 20%.

## 9. RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS

Es necesario fomentar la investigación de la información del uso de los aportes voluntarios; de manera que permita transmitir gran concientización sobre cada uno de los beneficios y ventajas que nos ofrecen los aportes voluntarios en los impuestos distritales.

- ✓ Implementar un programa continuo de divulgación de información para los ciudadanos
- ✓ Fortalecer los sistemas de gestión de los aportes voluntarios de los impuestos distritales por parte del gobierno.
- ✓ Suministrar a los ciudadanos la información necesaria que explique qué uso se le han dado a sus aporte voluntarios; para que ellos puedan observar que se le ha dado un gran manejo a estos dineros promoviendo gran desarrollo en cada uno de los proyectos estipulados. .

Es preciso tener en cuenta los resultados obtenidos en cuanto a los aportes voluntarios en los años 2006, 2007, 2008 y 2009 respecto al impuesto predial, ICA y vehículos; con el objetivo de implementar las medidas necesarias para generar un alto nivel de motivación en los ciudadanos para que año tras año el aporte voluntario incremente significativamente.

- Es de vital importancia que el gobierno trabaje de la mano con los ciudadanos para que ello sepan las insuficiencias de las personas y de esta manera puedan dar prioridad a ciertos proyectos que ayuden a los ciudadanos a satisfacer todas y cada una de sus necesidades; y de esta forma el gobierno trabajara de manera más efectiva y eficaz generan gran crecimiento en la ciudad.
- Se sugiere la posibilidad de campañas masivas y efectivas de recuperación de la deuda, utilizando diferentes estrategias, desde los incentivos de descuentos, hasta el contacto directo, en forma individual y colectiva, para priorizar compromisos y beneficios según características de las localidades.

- El diseño de sistemas de información y bases de registros consistentes para suministrar fácil y comprensibles datos a los contribuyentes, es una prioridad de la gestión tributaria local al igual que implementar directos sistemas de rendición de cuentas y transparencia sobre el manejo de los recursos.
- Debido a las altas tasas de evasión, es de vital importancia comenzar generando una cultura de pago en la población por parte de las autoridades municipales. Para ello se recomienda bajar las tarifas a un nivel donde se genere la confianza necesaria en el contribuyente para empezar a pagar sus impuestos (que además este acorde al nivel de gasto público) pero al mismo tiempo no genere menores niveles de recaudo. Esto será posible en la medida en que quienes no pagan el impuesto empiecen a pagarlo y de esta forma la expansión de la base gravable compense la caída de las tarifas.
- Las autoridades tributarias locales deben preocuparse tanto por generar mayor confianza en sus ciudadanos (contribuyentes) como en aumentar los controles sobre la evasión con el fin de aumentar los costos de esta práctica.
- Para aumentar la confianza de los ciudadanos, los gobiernos municipales podrían estudiar cuales son las necesidades más apremiantes de su población y enfocarse en reducirlas. Para ello se recomienda generar campañas de pago de los impuestos distritales con el fin de realizar gastos específicos que resuelvan una necesidad importante de la ciudadanía.( Por ejemplo la pavimentación de las calles).

## BIBLIOGRAFÍA

*Alfonso, Oscar, 2011, "La Cuestión de las Plusvalías Urbanas: Viejas Discusiones, Nuevas Perspectivas" " en S. Jaramillo, V. Moncayo y O. Alfonso Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 27-58*

*González, Jorge Iván, 2011, "El Interés Público y la Participación en Plusvalías" en S. Jaramillo, V. Moncayo y O. Alfonso Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 13-26*

*Jaramillo, Samuel, 2011, "Los Fundamentos Económicos de la Participación en Plusvalías" en S. Jaramillo, V. Moncayo y O. Alfonso Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 59-210.*

### *Decretos*

*Registro Distrital 2569 del 5 de febrero de 2002*

*Registro distrital 4804 diciembre 30 de 2011*

### *Normas técnicas*

*INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACION .sistema de gestión de la calidad fundamentos y vocabulario NTC-ISO 9001. Bogotá D.C.*

*INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACION. Trabajos escritos: presentación y referencias bibliográficas. Actualización ICONTEC año 2013*

### *Textos electrónicos*

*[http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/doctrina\\_distrital\\_tema.jsp?cd=0&idtema=365&nomtema=IMPUESTOS+DISTRITALES+-+Impuesto++de+Delineaci%C3%B3n+Urbana](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/doctrina_distrital_tema.jsp?cd=0&idtema=365&nomtema=IMPUESTOS+DISTRITALES+-+Impuesto++de+Delineaci%C3%B3n+Urbana)*

*<http://www.enplenitud.com/nota.asp?articuloid=8088>*

*2. Acto Legislativo 02 del 17 de Agosto de 2000 que reforma la Constitución de 1991 en su artículo 52)*



3. Exposición de motivos Proyecto de Acuerdo 028 de 2008 "Por el cual se organizan las caminatas ecológicas en el Distrito Capital"

4. "Bogotá Más Activa" Política Pública de Deporte y Actividad Física para Bogotá 2009 y 2019, Pág. 48-50.

5. Respuesta del IDRD al derecho de petición N° 019709-2, de fecha 12 de agosto de 2010, radicado N° 20103000110691