Bogotá, D.C., 21 de abril de 2015

Honorable Presidente

**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**

Mesa Directiva

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: *Proyecto de ley “Por medio del cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado”.***

Respetado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1º de la Ley 5 de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, *“Por medio del cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado”.*

La exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley se estructura de la siguiente manera:

1. Introducción
2. Marco jurídico
3. Descripción de la problemática
   1. Dinámica poblacional, económica y avalúos comerciales
   2. Impuesto predial, avalúos catastrales y su dinámica reciente
   3. Capacidad de pago de los contribuyentes
   4. Los efectos de los mayores avalúos sobre el impuesto a la riqueza
4. Explicación del articulado del proyecto de ley
5. Texto del proyecto de ley
6. **INTRODUCCIÓN**

Una cantidad creciente de contribuyentes de ciudades como Bogotá, Medellín y Pereira, entre otras, han manifestado en los últimos meses su inconformidad con los aumentos desmesurados en el impuesto predial. Muchos propietarios participan en manifestaciones exhibiendo carteles en los cuales anuncian que deberán vender sus casas para poder pagar el impuesto predial.

Si bien existen razones que explican el mayor valor de los predios, el efecto acumulado de varios años está generando una afectación importante a los propietarios que no es sostenible y que se podría extender a otras ciudades del país, convirtiéndose en un factor de perturbación social. Por lo anterior, es urgente que el Congreso de la República establezca límites para que el valor del impuesto predial sea acorde a la capacidad de pago de los contribuyentes, de tal forma que se corrijan los excesos que actualmente se vienen presentando.

De acuerdo con la normatividad vigente, los elementos básicos que determinan el impuesto predial unificado son:

1. La base gravable que tiene como piso el avalúo catastral determinado por las autoridades, el cual no puede ser menor al 60% del valor comercial (artículo 24, Ley 1450 de 2011); y
2. Las tarifas que con autonomía establecen las autoridades locales (Concejos) en un rango entre el 5 y el 16 por mil (artículo 23, Ley 1450 de 2011).

Estos elementos se analizan a continuación con el propósito de ilustrar la problemática que están sufriendo la mayoría de propietarios de predios residenciales y comerciales, en las principales ciudades del país, y sustentar la necesidad de establecer controles a esta situación.

1. **MARCO JURÍDICO**

La obligación ciudadana de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95.9 de la Constitución Política) se instrumentaliza, de acuerdo con el principio de legalidad del tributo, a través de mandatos generales determinados o autorizados por el Congreso de la República, en su calidad de representante de la voluntad del pueblo. Sobre el alcance de esta obligación la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente en sentencia C-261 de 2002:

*“En cuanto al deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, éste debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior, quedando claro que dicha carga deber ser impuesta consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes dado que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país.*

*En relación con el numeral 9° del artículo 95 de la Carta, esta Corporación en Sentencia C-741/99 M. P. Dr. Fabio Morón Díaz, sostuvo lo siguiente:*

*"... El artículo 95 de la Constitución Política, que contiene los deberes de la persona y el ciudadano, establece como uno de ellos el consagrado en su numeral 9, que les impone, a título de obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Es decir, que esa norma superior consagra el principio de reciprocidad que en el Estado social de derecho rige las relaciones que surgen entre los individuos y el Estado y entre éstos y la sociedad, principio sobre el cual ha dicho esta Corporación:*

*"En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C.N. art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones.*

*"Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (C.N. Preámbulo, arts. 1, 95, 58, y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y práxis de todos, mayormente de los mejor dotados.*

*"La filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones (Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)."*

*Por tanto el deber constitucional impuesto a los ciudadanos en el artículo 95-9 de la Carta Política, tiene como fundamento el principio de reciprocidad que rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre estos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho. Pero dicho deber estará siempre enmarcado dentro de los principios de justicia y equidad.”*

Para el caso del impuesto predial, la propia Constitución habilita el cobro de gravámenes sobre la propiedad inmueble sólo en cabeza de los Municipios (artículo 317 de la Constitución Política). Es decir, el predial es un impuesto real que recae sobre los bienes inmuebles del contribuyente.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien se consagra en los municipios la facultad de gravar la propiedad inmueble, ello no implica el vaciamiento de la competencia genérica del legislador para definir los elementos generales del tributo, a excepción de la tasa y el régimen de administración, recaudo y control. La Corporación sostuvo, en sentencia C-944 de 2003:

“*El legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el  control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble*”.

En concordancia con lo anterior, el régimen jurídico del impuesto predial se ha estructurado a través de normas aplicables, de manera general, para todos los municipios del país. En efecto, la Ley 44 de 1990 “*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”, aunque anterior a la Constitución del 91,ha determinado hasta este momento los aspectos atinentes al Impuesto Predial Unificado (IPU).

En lo respectivo al presente proyecto de ley, la norma referida: (i) fusiona varios gravámenes de naturaleza real existentes en aquel momento en el IPU, que será el único que en adelante se cobraría sobre predios; (ii) señala que éste será administrado, recaudado y controlado por los municipios; (iii) dispone la tarifa entre el 1 y el 16 por mil del avalúo; (iv) establece límites al aumento anual del impuesto (no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso); (v) establece el ajuste anual de la base (el avalúo catastral o el auto avalúo, según corresponda) entre el 70% y el 100% del incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); entre otras disposiciones.

La Ley 242 de 1995, con su artículo 6º, modifica la Ley 44 de 1990, en relación con el ajuste anual de la base (art. 8º), al eliminar el rango del 70% al 100% del condicionante y asumir como límite la meta de inflación del año en el que se define el incremento.

En lo que respecta al Distrito Capital, el Régimen Especial que consagra el Decreto Ley 1421 de 1993 (en desarrollo de los artículos 322 y 44 transitorio de la Constitución) establece la determinación de la base gravable a través del autoavalúo del contribuyente, sin que éste fuera inferior al avalúo catastral del año anterior.

El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*” modificó el artículo 4º de la referida Ley 44 de 1990 para (i) ajustar el rango tarifario (entre el 5 y el 16 por mil del avalúo); (ii) incluyó el rango del área y el avalúo catastral como factores para el establecimiento de la tarifa; (iii) determinó un incremento progresivo de la tarifa (0.3% del avalúo para 2012, 0.4% para 2013 y 0.5% para 2014) y (iv) un techo para este último (25% del monto liquidado por predial el año anterior).

1. **DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA**
   1. **Dinámica poblacional, económica y avalúos comerciales**

El precio de la tierra y de las construcciones viene creciendo de manera importante en varias ciudades de Colombia. Esto obedece a la conjunción de diferentes dinámicas poblacionales y de carácter económico. El principal hecho es el aumento de la población que se asienta en las áreas urbanas. Mientras que en 1938 el 70.1% de la población vivía en áreas rurales, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, actualmente, el 76.1% de los cerca de 48 millones de colombianos vive en áreas urbanas.

De manera directa esa mayor población demanda tierra urbana para habitar y, de manera indirecta, para la provisión de servicios como educación, salud, parques y espacio público. Adicionalmente, los nuevos habitantes también requieren de bienes y servicios de carácter comercial, los cuales, a su vez, incrementan la demanda por suelo urbano.

Como la tierra es un recurso económico fijo, la mayor demanda de suelo para usos residenciales, comerciales e institucionales se refleja en un aumento de su valor (precio). Las cifras sobre el valor de las viviendas nuevas y usadas a nivel nacional confirman lo anterior.

La gráfica 1 muestra la evolución, en términos reales, del índice de precios de viviendas nuevas en 23 ciudades del país[[1]](#footnote-1) de acuerdo con el DANE[[2]](#footnote-2). Tomado el año 2004 como base 100, se observa que el conjunto de 23 ciudades en el año 2014 llega en términos reales a 195, es decir, que los precios de la vivienda nueva se duplicaron descontando el efecto de la inflación. Como se mencionará más adelante, los ingresos de la población no han venido creciendo en igual proporción.

**Gráfica 1. Índice Real del Valor de Vivienda Nueva. 2004-2014 23 Municipios**

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (IPVN, 2014).

Los precios de la vivienda nueva han crecido en forma importante en los diferentes municipios y áreas metropolitanas. (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Índice Valor Vivienda Nueva (Base 2006=100)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Municipio** | **Índice** |
| Total Nacional | 229,59 |
| Armenia AU | 174,49 |
| Barranquilla AU | 234,71 |
| Bogotá AU | 244,24 |
| Bucaramanga AM | 291,96 |
| Cali AU | 190,98 |
| Medellín AM | 200,25 |
| Pereira AU | 145,97 |

Fuente: DANE.

Se observa que en todas las ciudades mencionadas hay aumentos significativos en los precios de la vivienda nueva, en particular en Bucaramanga, Bogotá y Barranquilla.

En relación con la vivienda usada, el Banco de la República publica la evolución de los precios cuya dinámica, a partir del año 1999, se presenta en la gráfica número 2[[3]](#footnote-3). Tomando como base el año 1990, el índice muestra una caída importante hasta la crisis hipotecaria de finales de la década de 1990. Sin embargo, a partir de los años 2007-2008 se observa un crecimiento significativo del valor de las viviendas usadas.

**Gráfica 2. Índice Real de Precios Vivienda Usada (1990=100)**

Fuente: Banco de la República.

Entre los años 2008 a 2013 se han presentado, principalmente en Bogotá, aumentos muy fuertes en el índice real (pasando de un índice de 93,18 a 137,16), Medellín (de 96,05 a 121,28) y en las demás ciudades (de 99,14 a 127,49).

Es importante considerar que la mayor concentración de la población en áreas urbanas es un fenómeno de carácter global que está sucediendo en todas las latitudes. De acuerdo con las Naciones Unidas[[4]](#footnote-4), las economías con mayores niveles de ingreso muestran un índice creciente de urbanización, lo cual se observa tanto en países desarrollados (Japón, 92%; Australia, 89%; Canadá, 81%; Dinamarca, 87%; Francia, 86%; Suecia, 85%; Reino Unido, 80%; USA, 83%) como en desarrollo (Brasil, 85%; Argentina, 93%; Chile, 89%).

Cuando Colombia llegue a grados de urbanización como los que tiene Brasil actualmente, por ejemplo, cerca de 5 millones de colombianos pasarán de poblaciones rurales a urbanas y, probablemente, lo harán en las principales ciudades.

* 1. **Impuesto predial, avalúos catastrales y su dinámica reciente**

La Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, establece las normas básicas en relación con el IPU y los avalúos catastrales.

El esquema básico del impuesto es el siguiente:

1. La administración, recaudo y control del impuesto corresponde a los municipios[[5]](#footnote-5);
2. La base gravable del impuesto es el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando así se encuentre establecido para la declaración del impuesto[[6]](#footnote-6);
3. La tarifa del impuesto es fijada por los concejos municipales en un rango entre 1 por mil y 16 por mil[[7]](#footnote-7).

De acuerdo con lo anterior, el “piso” de la base gravable es el avalúo catastral, si bien el contribuyente puede utilizar un avalúo propio que, en todo caso, no puede ser menor al catastral.

De otra parte, las autoridades catastrales tienen la obligación de formar o actualizar los catastros en períodos máximos de 5 años, a fin de revisar los elementos físicos, jurídicos (uso, destino) y económicos. Además, el avalúo catastral de un predio no puede ser inferior al 60% del valor comercial (artículo 24, Ley 1450 de 2011).

En Colombia existen 4 catastros descentralizados que operan de manera independiente bajo la tutela de la autoridad nacional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-). Estos son los catastros de Antioquia, Bogotá, Medellín y Cali, a quienes compete la formación y actualización del catastro de los predios de sus respectivas jurisdicciones. Para el resto del país esas tareas se encuentran en cabeza del IGAC.

Debe reconocerse que ese cuerpo normativo ha sido positivo, en particular para las entidades territoriales con catastros descentralizados, en la medida en que con base en su gestión han logrado recaudos importantes del impuesto predial.

En el caso de Bogotá, por ejemplo, la Unidad Administrativa Especial de Catastro actualiza todos los años el valor catastral de los predios urbanos. Además, utiliza una relación de avalúo catastral a valor comercial de 72% para predios residenciales en estratos 1, 2 y 3, y de 82% para predios comerciales y residenciales en estratos 4,5 y 6.

Estos hechos se reflejan en los importantes aumentos que ha tenido el valor catastral de Bogotá y en el mayor recaudo en el impuesto predial. El valor catastral de la ciudad creció de $121 billones en el año 2008 a $447 billones en 2015, es decir, 269% en 8 años (Cuadro 2). Es importante resaltar que en ese mismo período el número de predios pasó de 1.958.238 a 2.429.238, lo que representa un crecimiento del 24%. De estas cifras se concluye que el factor determinante en el crecimiento del valor catastral no ha sido el número de predios sino el valor, que explica más del 90% de dicho aumento.

En este caso es de particular importancia apuntar la forma en que los predios comerciales han jalonado el aumento en el valor catastral de la ciudad, pues al ser bienes inmuebles dedicados al lucro y la ciudad tener una vocación de comercio y servicios, los mismos han sufrido variaciones importantes, tanto en sus avalúos como en las tarifas. En este sentido, según la Unidad Administrativa Especial de Catastro, los mismos representan, junto con los dotacionales, alrededor del 45.55% del número total de predios urbanos del Distrito Capital.

**Cuadro 2. Valor Catastral de Bogotá ($billones)**

Fuente: Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Censos Inmobiliarios.

Siendo el valor catastral la base gravable mínima del impuesto predial, el recaudo de dicho impuesto ha venido creciendo también de manera significativa. Mientras en el año 2008 el recaudo del predial ascendió a $761.374 millones, en el Presupuesto del Distrito, para la presente vigencia, se tiene estimado un recaudo de $2.097.886 millones (Cuadro 3). De esta forma, en el período se observa un crecimiento del recaudo del 176%.

**Cuadro 3. Recaudo Impuesto Predial de Bogotá 2008-2015 ($millones)**

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

* 1. **Capacidad de pago de los contribuyentes**

De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución Política, los impuestos deben consultar la capacidad de pago que tienen los contribuyentes. Este no es el caso del impuesto predial en varias ciudades del país.

Debe tenerse en cuenta que la Constitución Nacional establece que el sistema tributario se “funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”[[8]](#footnote-8). La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que:

*“….la equidad tributaria es criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”[[9]](#footnote-9).*

Cuando por varios años, de manera persistente, el valor de un impuesto sobrepasa el ingreso de los contribuyentes se llega a una “carga excesiva” que llega a ser insostenible para la población en su conjunto.

El gráfico 3 presenta, para el caso de Bogotá, los crecimientos anuales del valor catastral, el recaudo del impuesto predial, la evolución del salario mínimo y el ÍPC. Se observa que en los últimos 7 años, de manera consistente, el valor catastral de la ciudad y el recaudo del impuesto predial han crecido varias veces más que el incremento en el salario mínimo (que es la referencia para el aumento de cualquier otro salario) y que el ÍPC.

**Gráfica 3. Crecimientos Anuales Varios Indicadores (%)**

Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Catastro y Secretaría Hacienda de Bogotá.

La enorme diferencia entre el crecimiento anual de cada una de esas variables se presenta en el Cuadro 4, en donde se observa que en el período de los años 2008 al 2015, el crecimiento promedio anual del valor catastral fue del 20,6% y el recaudo del predial 15,8%, mientras que el salario mínimo apenas creció el 4,9% y el IPC 2,8%. Esto ilustra el enorme desfase que se viene presentando en detrimento de los contribuyentes y que hace impagable el mayor valor del impuesto.

**Cuadro 4. Crecimientos Anuales Varios Indicadores (%)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **Valor Catastral Bogotá** | **Recaudo Predial Bogotá** | **IPC** | **Salario Mínimo** |
| 2009 | 27,0% | -0,5% | 2,00% | 7,48% |
| 2010 | 27,7% | 20,1% | 3,17% | 3,83% |
| 2011 | 21,6% | 18,1% | 3,73% | 4,00% |
| 2012 | 17,1% | 13,3% | 2,44% | 5,81% |
| 2013 | 19,1% | 18,2% | 1,94% | 4,02% |
| 2014 | 16,3% | 20,4% | 3,66% | 4,50% |
| 2015 | 15,2% | 21,0% | 3,00% | 4,60% |
| **Promedio** | **20,6%** | **15,8%** | **2,8%** | **4,9%** |

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado, es un hecho que el valor catastral de los predios ha aumentado, reflejando la escasez del suelo que se viene observando en las principales ciudades del país desde hace varios años. Pero también es un hecho irrefutable que el mayor valor del predio de una vivienda no genera ningún ingreso a su propietario-residente. En otras palabras, los efectos acumulados en el valor del impuesto, sin considerar la forma como evoluciona la capacidad de pago de los contribuyentes, hace insostenible el diseño y pago actual del impuesto predial en el país, y se convierte en lo que la Corte Constitucional califica como una “carga excesiva”.

Los ingresos de los trabajadores están relacionados básicamente con la evolución del salario mínimo que, como se mencionó, creció apenas cerca de 2 puntos porcentuales por encima de la inflación. Situación similar aplica, por ejemplo, a los trabajadores industriales que en el período de los años 1998 a 2014, apenas vieron crecer sus salarios el 1,3% promedio real. En el caso de los pensionados, con mesadas superiores al salario mínimo, el reajuste anual que les corresponde es solamente el del IPC.

Para ilustrar la forma como el incremento del impuesto viene afectando a los contribuyentes, considérese como ejemplo el caso del propietario de un predio que estaba avaluado en $100 millones en el año 2008. En este caso, el propietario habría pagado por impuesto predial $600 mil pesos en ese año, monto que era equivalente a 1.3 salarios mínimos de esa época. Asumiendo que ese predio se valorizó tal como la suma agregada de los avalúos catastrales, para el año 2015 el propietario de ese mismo predio debe pagar de impuesto $2 millones 214 mil pesos, monto equivalente a 3.4 salarios mínimos de hoy en día. En otras palabras, en el caso de una familia de clase media con un ingreso de 4 salarios mínimos al mes, en el año 2008 debía destinar 10 días de su trabajo para generar los ingresos que le permitirían pagar el predial, mientras que ahora (2015) esa familia debe trabajar 26 días para pagar el impuesto de su misma vivienda.

* 1. **Los efectos de los mayores avalúos sobre el impuesto a la riqueza**

Una razón adicional para que actúe el Legislador es por la necesidad de proteger a los contribuyentes por el doble impacto que está generando el aumento en los avalúos catastrales. Esto porque además del mencionado efecto sobre el impuesto predial, se tiene que el mayor avalúo catastral supondrá que muchos ciudadanos serán sujetos pasivos del nuevo Impuesto a la Riqueza, decretado mediante la Ley 1439 de 2014. No debe olvidarse que esa Reforma Tributaria determina que los contribuyentes con patrimonios netos mayores a $1.000 millones son sujetos pasivos del impuesto, y que solamente podrán deducir el equivalente a 12.200 UVT (monto equivalente a cerca de $345 millones) por su vivienda de habitación.

En la medida en que los valores catastrales aumentan, estaremos ante el escenario que muchos colombianos pagarán el Impuesto a la Riqueza solamente por efecto de los mayores valores catastrales, de tal manera que se genera un doble impuesto por la misma causa. Lo anterior resalta la importancia de que el Legislador actúe para moderar esos efectos hacia los contribuyentes.

1. **Explicación del Articulado del Proyecto de ley**

Ante el creciente malestar e indignación de los contribuyentes, se han empezado a ventilar diferentes propuestas para moderar el efecto de las alzas en el impuesto predial. Se ha propuesto, por ejemplo, ampliar los plazos y otorgar condiciones de financiación para facilitar el pago. Esta opción, que se encuentra en manos de las autoridades locales porque ellas tienen la potestad de modificar los calendarios de pago, no obstante, no resuelve la problemática de fondo. Esto, porque como se ha anotado, se ha generado un desfase enorme entre el aumento del impuesto predial y el aumento del ingreso de los contribuyentes. Ampliar los plazos de pago u otorgar una financiación a los contribuyentes supone un paliativo temporal que no enfrenta ni resuelve la mencionada problemática.

Con base en los elementos discutidos anteriormente, se hace evidente que el legislador debe entrar a proteger a los contribuyentes propietarios de los predios residenciales y comerciales, estos últimos en aras de profundizar el principio de equidad tributaria que rige la materia en el país. Esto considerando que los valores del IPU, en varias ciudades del país, excede la capacidad de pago de los contribuyentes y se ha convertido en una “carga excesiva”.

Las proyecciones demográficas del DANE muestran que la población de las áreas urbanas de los municipios del país crecerá a tasas más altas que las de las áreas rurales. Este hecho seguirá presionando la demanda de suelo urbano para distintos usos y, por tanto, la tendencia del valor de los predios seguramente seguirá al alza. De no adaptarse ninguna acción por parte del legislador, en el año 2016 la situación podría llegar a ser explosiva, en particular, en ciudades como Bogotá en donde la relación entre el avalúo catastral y los valores comerciales de los predios ha venido aumentando en los últimos años.

Este proyecto de ley propone una formula sencilla para conciliar los entendibles intereses fiscales de los municipios con los de los contribuyentes. A fin de retomar el precepto jurisprudencial de la capacidad de pago como elemento de equidad de los tributos, se propone que el aumento del valor del impuesto para predios residenciales y comerciales, en cada vigencia, no supere en dos veces el incremento decretado por el Gobierno Nacional para el salario mínimo. De existir la norma, en el año 2015, por ejemplo, el incremento máximo del impuesto predial en Bogotá habría sido del 9,2% (2 veces el aumento del salario mínimo que a su vez se incrementó en 4,6%) en lugar de los aumentos del 30% o 40% que han debido asumir propietarios en barrios de clase media como Normandía o Cedritos.

Esta limitación solamente operaría para predios residenciales en los casos en que los avalúos catastrales sean superiores al 70% del valor comercial de los predios y para los predios comerciales en los casos que los avalúos comerciales sean superiores en un 80% de su valor comercial. Esta propuesta está en consonancia con otras leyes que han fijado límites al valor del IPU, como por ejemplo la Ley 1450 de 2011 (artículo 23) la cual establece que cuando hay aumentos en las tarifas del predial, el cobro no puede exceder el 25% del monto liquidado el año inmediatamente anterior por ese mismo concepto.Sobre este particular vale la pena mencionar que que puede bajarse el tope al 20%, una vez se tenga el valor total del IPU,excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

No sobra indicar que este tipo de limitaciones impuestas por el legislador no vulneran la autonomía que la Constitución Nacional otorga a las entidades territoriales en materia fiscal. Al estudiar la demanda del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, anteriormente mencionado, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-077 de 2012 señaló que *“…..la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria se circunscribe a las pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales señaladas válidamente por el Legislador”.*

Adicionalmente, señala la Corte en la misma sentencia que:

*“…..el concepto de autonomía tributaria de las entidades territoriales no es absoluto, en el sentido de que la creación del impuesto, y la determinación de algunos de sus elementos esenciales, puede estar radicada en el legislador, a pesar de que se trate de una renta propia de los municipios y distritos, como es el impuesto predial”.*

A pesar de la utilidad de la norma en mención, ella solo procede en los casos de límites a los aumentos tarifarios, pero no considera la problemática actual de aumentos en la base gravable (avalúos catastrales).

De esta forma, se resalta la importancia de que el legislador entre a proteger a los contribuyentes generando un esquema que limite el efecto pleno de los avalúos catastrales que, empujados por los mayores valores comerciales, es la causa de la problemática observada en los últimos meses. Por lo anterior, es indispensable y urgente que el legislador se pronuncie en esta materia generando un límite que proteja a los contribuyentes, sin desmedro de los ingresos de las entidades territoriales o su autonomía.

Con toda atención,

**CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS**

**Senador de la República Representante a la Cámara**

**PROYECTO DE LEY**

***“Por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado”***

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. *Límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado a cargo del contribuyente*.** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 4º de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011:

**“Parágrafo 3º.** Para el caso de los predios residenciales urbanos cuyo último avalúo catastral supere el setenta por ciento (70%) del valor comercial y de los predios comerciales en suelo urbano cuyo último avalúo catastral supere el ochenta por ciento (80%) del valor comercial, el incremento anual del Impuesto Predial Unificado, a cargo del contribuyente, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno Nacional para esa vigencia. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en los que la actualización catastral determine que debido a cambios físicos o variaciones de uso se justifique un mayor valor catastral en dichos predios.”

**Artículo 2º. *Vigencia y derogatoria.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS**

**Senador de la República Representante a la Cámara**

1. Las ciudades de la muestra del DANE son: Armenia; Barranquilla y Soledad; Bogotá y Soacha; Bucaramanga (que incluye además de esa ciudad a Girón, Floridablanca y Piedecuesta); Cali y Yumbo; Medellín (que incluye además de esa ciudad a Bello, Envigado, Itagüí, Barbosa, Copacabana, Caldas, La Estrella, Girardota y Sabaneta); y Pereira y Dosquebradas. [↑](#footnote-ref-1)
2. La información proviene del DANE, Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN). Se toma la información de la serie histórica 2004 a 2014 de final del cuarto trimestre de cada año. Esos crecimientos nominales se deflactan de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor al final del período. [↑](#footnote-ref-2)
3. El Banco de la República para la construcción del Índice toma una muestra de 12 ciudades: Bogotá y Soacha, Medellín (que incluye a Bello, Envigado e Itagüí); Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Neiva y Villavicencio. [↑](#footnote-ref-3)
4. “World Population Prospects, The 2012 Revision” United Nations, NY, 2013. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 2, Ley 44 de 1990. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artículo 3, Ley 44 de 1990. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 4, Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artículo 363, Constitución Nacional. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia C-734 de 2002, Corte Constitucional de Colombia (3.3.5). Magistrado Ponente Manuel José Cepeda. [↑](#footnote-ref-9)