

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
JACK HOUSNI JALLER  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Ciudad

COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
Recibido por: *Laura*  
Fecha: *Octubre 27/17*  
Hora: *8:15 a.m.*  
Número de Radicado: *315*

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 84 de 2017 Cámara "por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial".

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer un límite al crecimiento del impuesto predial por el periodo de tiempo comprendido entre el 31 de diciembre de 2017 y el 31 de diciembre de 2022.

Al respecto, el artículo 2 del Proyecto señala:

*Artículo 2°. Límite impuestos prediales. Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el DANE para cada año.*

En relación con este artículo, este Ministerio considera que establecer un límite al incremento anual del impuesto predial significa inmovilizar el valor del impuesto e impedir que se base en el valor catastral del respectivo bien inmueble, lo que en la práctica trae por efecto que dejen de existir las actualizaciones catastrales con el propósito de medir la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto predial. Respecto de este tema, es importante mencionar que la medición de la capacidad contributiva en el impuesto predial ha estado asociada históricamente al valor del respectivo predio, por lo cual la base gravable se ha definido a partir del avalúo catastral, el cual permite tener una referencia objetiva en cada municipio del valor de los bienes inmuebles, la cual es obtenida por una entidad técnica a partir de metodologías técnicas y reguladas.

A su vez, el incremento anual del impuesto predial de los inmuebles que no son objeto de actualización catastral es la meta de inflación, usualmente inferior a la inflación causada, por lo que el Proyecto de Ley estaría dejando sin efectos

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

las actualizaciones catastrales al no permitir que el valor del impuesto ni siquiera en esos casos supere la meta de inflación y muestre la realidad económica de los predios.

En este punto, es necesario tener en cuenta que una de las principales razones de la poca eficiencia del impuesto predial en la mayoría de municipios del País radica en las deficiencias de la actualización catastral en sus componentes físicos, jurídicos, económicos y fiscales. En este sentido, a pesar de los esfuerzos realizados para lograr la actualización catastral, urbana y rural, muchos municipios carecen de información que les permita identificar y conocer completamente los predios existentes en su territorio, sus propietarios y poseedores y, con ello tener valores catastrales que sirvan de base para liquidar el impuesto. Por el contrario, los predios que se incluyen en el catastro, en muchos casos, están muy por debajo del verdadero precio de los inmuebles, sobre todo aquellos que no han sido objeto de actualización reciente.

De modo que, para los predios cuyo avalúo catastral fue recientemente actualizado, la aprobación de esta iniciativa significaría que a partir de 2017 el valor del impuesto predial crecería solamente en el índice de inflación, aun cuando en sus territorios la dinámica del mercado inmobiliario refleje un incremento en el valor de los inmuebles superior; en consecuencia, la propuesta legislativa desconoce el principio constitucional de progresividad del sistema tributario.

Igualmente, teniendo en cuenta que la mayoría de municipios del país no tienen actualizada su información catastral, los grandes esfuerzos que se esperan realizar en los próximos años en materia de catastro no tendrían efectos en cuanto a la liquidación del impuesto de propiedades que por años han estado valoradas catastralmente en sumas no relevantes. Por lo tanto, el artículo 2 del Proyecto significaría mantener una situación que contraría los principios de justicia y equidad, los cuales deben orientar el deber tributario consagrado en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política.

Por otro lado, esta Cartera encuentra que el mencionado artículo 2 vulnera la autonomía de las entidades territoriales al establecer un límite al impuesto predial. En este sentido, es importante recordar que el artículo 287 de la Constitución Política consagra que los entes territoriales cuentan con autonomía para administrar sus recursos y para establecer los tributos necesarios para ejercer sus funciones, por lo que, al establecerse un límite al impuesto predial, se estaría fijando un beneficio tributario, en tanto habría un porcentaje del impuesto que no podría ser recaudado, afectando abiertamente la autonomía de las entidades territoriales.

Asimismo, el mencionado artículo contraría el artículo 362 superior que establece que las rentas de naturaleza tributaria de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, por lo tanto, son ellas quienes pueden disponer de las mismas. Respecto de este asunto, la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones<sup>2</sup> que la injerencia del legislativo en las rentas endógenas (rentas propias de la entidad territorial) como resulta serlo el impuesto predial<sup>3</sup>, no puede ser absoluta y para su procedencia constitucional no solo debe observar requisitos constitucionales y jurisprudenciales, sino que además debe satisfacer un juicio de proporcionalidad que demuestre que la eventual

<sup>2</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencias C-262 de 2015, C-925 de 2006 y C-089 de 2001

<sup>3</sup> En sentencia C 304 de 2017, la Corte Constitucional señaló "(...) El impuesto predial es un gravamen de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que "Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...". Ello significa que por mandato constitucional los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus concejos municipales o distritales (...).

interferencia es idónea, necesaria y proporcional para perseguir los fines constitucionalmente válidos que ha establecido la misma Corte.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que con el fin de implementar los Acuerdos de Paz suscritos entre las FARC y el Gobierno, este último radicó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 19 de 2017 Cámara, 010 de 2017 Senado "por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito", por lo que resulta se sugiere que las discusiones sobre este tema se den en el marco de los Acuerdos de Paz y el Proyecto de iniciativa gubernamental, referidos.

De otra parte, el artículo 3 del Proyecto estipula:

*Artículo 3°. Fecha de aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2017, con una temporalidad de 5 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2022.*

*Parágrafo. Por un periodo de tres (3) años, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2020, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada".*

Frente a este tema, no es claro qué ocurrirá después del 31 de diciembre de 2022, por ejemplo, bajo el entendido que para dicho año dejaría de existir la limitación al crecimiento del impuesto, sería posible interpretar que después del 2022 el gravamen se liquidaría solamente aplicando la tarifa a la base del valor del avalúo catastral del inmueble, lo que generaría un incremento del impuesto liquidado hasta ese momento de manera limitada.

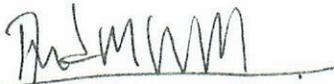
De otra parte, salvo los catastros descentralizados de Antioquia, Medellín, Bogotá, Cali y del recientemente delegado catastro de Barranquilla, la mayoría de municipios del país depende de la información catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). En este punto, se debe tener en cuenta que los catastros descentralizados tienen autorización para usar índices de incremento anual de sus avalúos diferentes al que señala el Gobierno Nacional. Estos índices permiten que la autoridad catastral territorial, a partir de la observación técnica de su mercado inmobiliario, determine índices de ajuste anual de los avalúos no actualizados que estén acordes con su propia realidad. Luego, al establecer limitaciones para el cálculo de la tarifa del impuesto predial, el Proyecto de Ley dejaría sin efectos las facultades otorgadas a las autoridades catastrales territoriales, causando graves perjuicios a las finanzas de las entidades territoriales. Igualmente, en ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales pueden definir las tarifas del impuesto dentro de los rangos autorizados por la Ley, de manera que con la entrada en vigencia de la iniciativa cada Concejo Municipal no podría aumentar o disminuir esa tarifa de acuerdo con el comportamiento de su mercado inmobiliario, por el contrario, estaría supeditado al límite legal.

Finalmente, esta Cartera considera que el artículo 3 bajo estudio podría suponer una vulneración del principio de igualdad, pues plantea un trato diferenciado entre los diferentes municipios respecto de la entrada en vigencia del límite de crecimiento al impuesto predial, sin que el mismo Proyecto de Ley lo justifique debidamente. En este sentido,

establecer un trato diferenciado requiere demostrar que (i) los sujetos de la medida se encuentran en similares situaciones y (ii) que sea proporcional y (iii) necesaria<sup>4</sup>, so pena de ser inconstitucional.

Por lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,



**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**  
Viceministro Técnico

DAF/OAJ  
JAJD/GA/OAPPC  
UJ- 2530/17

Con copia: H.S. Álvaro Uribe Vélez - Autor  
H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella - Autora  
H.S. Jaime Alejandro Amin Hernández - Autor  
H.S. Ernesto Macías Tovar - Autor  
H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo- Autor  
H.S. Daniel Alberto Cabrales Castillo - Autor  
H.S. Susana Correa Borrero - Autora  
H.S. Alfredo Rangel Suárez - Autor  
H.R. Oscar Darío Pérez Pineda - Autor  
H.R. Ciro Alejandro Ramírez Cortes - Autor  
H.R. Marcos Yohan Díaz Barrera - Autor  
H.R. Tatiana Cabello Flórez - Autora  
H.R. Ruben Darío Molano Piñeros - Autor  
H.R. Wilson Córdoba Mena – Autor  
H.R. Ciro Ramírez Cortes – Ponente  
H.R. León Darío Ramírez Valencia – Ponente  
H.R. Carlos Julio Bonilla Soto – Ponente  
H.R. Lina María Barrera Rueda - Ponente



Dra. Elizabeth Martínez, Secretaria General de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

<sup>4</sup> Corte constitucional. Sentencia C 468/16. M.P. María Victoria Calle Correa