

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: Nidia Zamudio

Fecha: 09 - enero - 2018

Hora: 9:30 am 440

Número de Radicado: 440

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara "por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos de actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

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

De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto de la iniciativa es "(...) establecer límites máximos a los avalúos por actualización catastral, unificar la conservación catastral a nivel nacional, determinar los plazos y revisión y recursos de los avalúos catastrales y plantear las figuras de revisión y recursos por parte de los contribuyentes".

El artículo 1 de la iniciativa, establece:

"Artículo.º1 Límites al impuesto. Los municipios y distritos deberán fijar límites al incremento anual del Impuesto Predial Unificado de un año a otro, sin afectar las finanzas del municipio.

*La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como urbanizados no edificados cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada."* (Subraya fuera de texto)

Sobre el particular, es preciso informar que los límites al incremento del impuesto predial ya se encuentran contenidos en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990<sup>1</sup>, así:

<sup>1</sup> 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.



*"Artículo 6º.- Límites del Impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.*

*La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada."*

De suerte que la duplicidad en materia normativa podría generar ineficacia en la aplicabilidad de la ley. Además, los municipios y distritos actualmente tienen la potestad de establecer límites de incremento del impuesto para aminorar el impacto de las actualizaciones catastrales que generan los incrementos elevados, principalmente, cuando los valores de avalúos se encuentran muy por debajo del valor que corresponde al respectivo predio, entre otras razones, porque el objeto de la actualización catastral es de orden fiscal, de manera que la información económica de los predios debe ser acorde con la realidad de los bienes.

Por otro lado, el artículo 2 del proyecto señala:

*"Artículo 2º. Unificación del ajuste por conservación catastral. En todo el territorio nacional, los ajustes por conservación catastral se calcularán por medio de dos criterios.*

*El primero, equivalente al 100% del Índice del Precio de Vivienda Nueva (IPVN) publicado por el DANE del año inmediatamente anterior, siempre y cuando no existan variaciones de uso o de productividad, obras públicas y/o condiciones locales del mercado inmobiliario.*

*En el caso en que los predios presenten variaciones de uso o de productividad, obras públicas y/o condiciones locales del mercado inmobiliario el mismo solo podrá incrementarse hasta en un 25% anual, siendo este criterio excluyente del anterior."* (Subraya fuera de texto)

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 impide 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, de suerte que 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, información obtenida por una entidad técnica a partir de metodologías técnicas y reguladas.

En tal sentido, en los catastros descentralizados y delegados se debe mantener la posibilidad de determinar los índices de ajustes diferenciales propios de su realidad inmobiliaria. De la misma manera, los municipios sin catastro -dependientes del IGAC- deberían tener la oportunidad de establecer los índices de ajustes diferenciales por región y/o tipo de predio.

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 las actualizaciones catastrales al no permitir que el valor del impuesto 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, pues carecen de la información que les permita identificar y conocer completamente los predios existentes en su territorio, a sus propietarios y poseedores, y los predios que se incluyen en el catastro, en algunos casos, están muy por debajo del verdadero precio de los inmuebles, sobre todo en aquellos que no han sido a objeto de actualización reciente. 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. 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 "(...) *Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva (...)*". 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 interferencia es idónea, necesaria y proporcional para perseguir los fines constitucionalmente válidos que ha establecido la misma Corte.

<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 (...)*."



De otra parte, el artículo 3 de la iniciativa señala:

*“Artículo 3º Plazos para el pago del impuesto predial. El plazo para el pago del impuesto predial será definido por el ente territorial, quien podrá establecer un descuento por pronto pago de hasta el 20% anual del impuesto a pagar”.*

Sobre el particular es preciso advertir que la posibilidad de otorgar y definir beneficios tributarios es de competencia del municipio en virtud del numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política que señala “(...) Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3º Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (...)”. Igualmente, el otorgamiento de beneficios tributarios se constituye en un costo fiscal que debe cumplir con lo previsto en la Ley 819 de 2003<sup>4</sup> y que no resulta necesario ni conveniente promover desde la Ley.

Finalmente, el artículo 4 del proyecto consagra:

*“Artículo.º4 Revisión de los avalúos catastrales. Los propietarios, poseedores, o las entidades con funciones relacionadas con la tierra podrán presentar para efectos catastrales, en cualquier momento, solicitud de revisión del valor catastral, cuando consideren que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio y acompañar las pruebas que justifiquen su solicitud. La autoridad catastral deberá resolver dicha solicitud dentro los seis (6) meses siguientes a la radicación.*

*Parágrafo 1.º La revisión de avalúo no modificará los calendarios tributarios municipales ni distritales y entrará en vigencia el 1 de enero del año siguiente en que quedó en firme el acto administrativo que ordenó su anotación.*

*Parágrafo 2º. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo a pagar o al momento de su pago.” (Subraya fuera de texto)*

Frente a esta disposición cabe aclarar que la devolución de los pagos en exceso o de lo no debido ya se encuentra regulada para los municipios en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002<sup>5</sup> y el artículo 2313 y subsiguientes del Código Civil.

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

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

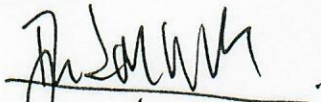
<sup>5</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

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.

Es de anotar que 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 cada concejo municipal está en la posibilidad de aumentar o disminuir esa tarifa de acuerdo con el comportamiento del mercado inmobiliario.

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

JCPA/APPC/GARZ  
DAF / OAJ

Con copia a:

H.S. Arleth Patricia Casado de López - Autor  
H.S. Iván Leonidas Name Vásquez - Autor  
H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto - Autor  
H.R. Lina María Barrera Rueda - Ponente

Dra. Elizabeth Martínez, Secretaria General de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-3004-17

