



Bogotá, enero de 2018

Honorable Representante

JACK HOUSNI JALLER

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por 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 Sr. Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por 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".

Cordialmente,



LINA MARÍA BARRERA RUEDA

Representante a la Cámara

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 115 DE 2017 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LÍMITES MÁXIMOS A LOS AVALÚOS POR 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”.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por 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”.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por los Honorables Senadores Arleth Patricia Casado de López e Iván Leonidas Name Vásquez y por la Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de agosto de los corrientes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 739 de 2017.

Merece la pena recordar que esta misma iniciativa ya fue radicada una vez en el Congreso de Colombia en el año 2015 y alcanzó el trámite hasta tercer debate. No obstante, al vencimiento de la legislatura que terminó el pasado 20 de junio de 2017, el proyecto de ley fue archivado por no haber sido aprobado en la Plenaria del Senado, en el último de los debates requeridos por la Constitución y la ley.

Presentado nuevamente en esta oportunidad, con la finalidad de volver a iniciar su trámite, el proyecto es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, cuya Mesa Directiva designa como ponente a la Representante LINA MARÍA BARRERA RUEDA, mediante el oficio CTCP 3.3 – 091-17 del 20 de septiembre de 2017.

Posteriormente, tras la radicación de la ponencia para primer debate el día 31 de octubre de 2017, y cumpliendo con el anuncio correspondiente el pasado 14 de noviembre de 2017, en sesión del 21 de noviembre de 2017 fue APROBADO en primer debate sin modificaciones el proyecto de ley en cuestión No. 115 de 2017 Cámara. Lo anterior, en cumplimiento del Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido, 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.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara consta de cinco (5) artículos, incluida la vigencia.

El **Artículo 1º** introduce el proyecto y refleja el objeto general, el cual se direcciona hacia la fijación de límites al incremento anual del Impuesto Predial Unificado de un año a otro, sin afectar las finanzas del municipio.

El **Artículo 2º** propone la unificación del ajuste por conservación catastral por medio del equivalente al 100% del Índice de Precio de Vivienda Nueva (IPVN) publicado por el DANE.

El **Artículo 3º** establece los plazos para el pago del impuesto predial, mismos que serán definidos por el ente territorial, hasta con un descuento por pronto pago del 20%.

El **Artículo 4º** dicta normas sobre la revisión y recursos de los avalúos catastrales.

Finalmente, el **Artículo 5º** declara vigente la ley partir de la fecha de su promulgación.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 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” a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumplen además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.

5. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos del proyecto de ley No. 115 de 2017 Cámara, esta iniciativa se fundamenta en el artículo 317 de la Constitución Política de Colombia, toda vez que en el mismo se autoriza a los municipios gravar la propiedad inmueble. Así mismo, el artículo 95 en su numeral noveno, establece la obligación del ciudadano de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en el margen de los conceptos de justicia y equidad, dando lugar a explicar que dicha carga debe de ser impuesta consultando las posibilidades económicas.

Adicionalmente, el proyecto de ley en cuestión encuentra fundamento legal en las Leyes 97 de 1913, 84 de 1915, 128 de 1941, 14 de 1983, 50 de 1984, 55 de 1985, 75 de 1986, 9 de 1989, 142 de 1994, 352 de 2002, 1450 de 2011, y en los decretos 1333 de 1986 y 2879 de 2001. Los autores del proyecto recuerdan que al Impuesto Predial Unificado se le conoce como “Unificado” debido a la fusión de 4 gravámenes inmobiliarios locales a partir del año 1990 dentro de los que se encuentran el impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal y demás normas complementarias; el impuesto de parques y arborización; el impuesto de estratificación socioeconómica, así como la sobretasa de levantamiento catastral.

Superado el marco constitucional y legal que soportan el proyecto de ley, los autores exponen el móvil fundamental del proyecto, el cual se centra en el comportamiento del impuesto predial, uno de los temas de mayor interés para los municipios como centro de las finanzas públicas locales, por su importancia como fuente de financiación municipal y su impacto sobre diferentes agentes económicos.

Hoy los territorios en el país tienen un rol fundamental dentro de la economía del país debido a que los mismos no solo concentran gran parte de la población sino porque

también son responsables del 85% del Producto Interno Bruto del país. Lo anterior hace que una de las mayores preocupaciones en las finanzas públicas se concentre en el fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades descentralizadas debido a la correlación existente entre las inversiones y el manejo de deuda por parte de los entes territoriales.¹

De allí la especial relevancia que reclaman la presentación y radicación del proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara por parte de sus autores, quienes además resaltan la fijación de los avalúos catastrales como un aspecto que presenta inconsistencias y que en consecuencia, genera un tratamiento desigual para los contribuyentes. En los términos expresos de la exposición de motivos, “en algunos casos se pone a propietarios de inmuebles en situaciones favorables al fijárseles gravámenes que estén muy por debajo del gravamen real o en otras se pone a aquellos a quienes se les fijan tarifas que superan la capacidad de pago del contribuyente”².

Llegados a este punto, los Congresistas que presentaron el proyecto insisten en que legislar sobre el impuesto predial se convierte en un tema de especial importancia pues cualquier modificación a nivel de este tributo generaría impactos significativos de cara al contribuyente.

CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por 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”, aborda un asunto de carácter prioritario dentro de la actual agenda pública a nivel nacional, en materia de finanzas públicas.

Como bien se conoce, el Impuesto Predial Unificado es un tributo que deben pagar los propietarios de un inmueble (vivienda, oficina, edificio o local comercial, lotes, bodegas) a los gobiernos municipales, cuya tarifa se aplica al millaje sobre el avalúo catastral de la propiedad y de acuerdo al estrato donde se encuentre le inmueble.

¹ Exposición de Motivos del 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”.

² *Ibíd.*

Los recursos recaudados por concepto del Impuesto Predial Unificado constituyen una de las fuentes de ingresos propios más importantes a nivel municipal, clave para las inversiones contenidas en los planes de desarrollo. “En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del de industria y comercio”³.

Precisamente, dada su relevancia para las finanzas públicas locales, la configuración, cobro y gestión del impuesto predial constituye un desafío para las administraciones municipales. Sin embargo, lo cierto es que el predial no ha estado ajeno a problemáticas asociadas, principalmente, con la capacidad de pago de algunos de los contribuyentes. Se ha dicho que la capacidad de pago de las personas aumenta a un ritmo muy inferior que el registrado por los incrementos recientes del impuesto predial unificado.

“El auge reciente de nuestro mercado inmobiliario ha tenido consecuencias tributarias previsibles pero no deseables sobre una parte muy importante de los propietarios de inmuebles en el país. En los últimos siete años, el avalúo catastral nacional, sin incluir Bogotá, ha aumentado más del 80%. En la capital el fenómeno es incluso más preocupante, el avalúo catastral de la ciudad pasó de \$121 billones en el año 2008 a \$447 billones en 2015. El avalúo del distrito se incrementó un 269% en apenas 8 años.

Mientras tanto, la variación anual promedio del IPC y del salario mínimo, que son indicadores precisos del comportamiento reciente de los ingresos de los colombianos de menores recursos, ha sido de 3,2% y de 4,9% respectivamente; es decir, en términos reales, el poder adquisitivo de los colombianos tan sólo ha aumentado en 1,7% en comparación con el 80% del aumento en el avalúo catastral del país (sin Bogotá) y del 269% del aumento del avalúo en la capital”⁴.

La cita anterior proviene de la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 164 de 2015 Senado, “por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones”, presentado por los Congresistas David Barguil y Carlos Fernando Galán. El objetivo de ese proyecto era el de introducir un tope al incremento anual del impuesto predial unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales; esperando que los incrementos que estas

³ Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. Revista de Economía del Rosario, 8(1), 25-58.

⁴ Exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 164 de 2015 Senado, “por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones”.

generan en la liquidación del IPU sean razonables y guarden mayor grado de proporcionalidad con los aumentos en la capacidad contributiva de los ciudadanos.

Con lo anterior, es posible observar que existe en el Congreso de Colombia evidencia suficiente de un conjunto de esfuerzos legislativos desplegados en los últimos años por regular la materia y lograr con ello, el cumplimiento del principio de justicia tributaria, en cuyo desarrollo, toda carga tributaria debe consultar las posibilidades económicas de los contribuyentes, ya que si esta supera sus recursos, la norma consolida un sistema tributario injusto, que no logra propiciar un mayor grado de redistribución de la riqueza en nuestro país, uno de los fines esenciales de nuestra normatividad tributaria⁵.

Ahora bien, el proyecto de ley que nos ocupa en el presente informe de ponencia busca también la consecución y materialización del principio de justicia tributaria en el sentido que pretende establecer límites máximos a los avalúos por actualización catastral. Su espíritu normativo está dado por la necesidad de corregir las inconsistencias de la actualización catastral y la consecuente liquidación del impuesto predial unificado.

Teniendo en cuenta que las anteriores propuestas legislativas no prosperaron completamente en cada uno de los trámites y debates reglamentarios exigidos por la Constitución y la Ley, este nuevo proyecto de ley No. 115 de 2017 representa una nueva oportunidad para sacar adelante la iniciativa tendiente a establecer límites a los avalúos por actualización catastral.

Vale la pena recordar e insistir en que legislar sobre los límites al impuesto predial ha venido siendo una constante demanda en la sociedad colombiana. Sociedad que reclama una “norma que, sin descuidar las necesidades de financiamiento de los municipios y distritos, tenga en cuenta la capacidad de pago de los propietarios de vivienda al momento de liquidarles el impuesto predial”⁶.

Pues bien, el contenido del proyecto de ley actual cumple con esas condiciones, y se configura como la norma más adecuada y sensata posible.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Barguil, David. 2015. La urgencia de poner límite al aumento del impuesto predial. En Revista Dinero. EN línea: <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/opinion-sobre-urgencia-poner-limite-aumento-del-impuesto-predial/217436>

6. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTIUNO (21) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017).

AL PROYECTO DE LEY No. 115 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por 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.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. 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.

Artículo 2°. 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.

Artículo 3°. 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.

Artículo 4°. 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: 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 2. 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.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente norma rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 3° de la Ley 601 de 2000.



PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes **DAR SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Ley No. 115 de 2017 Cámara, **por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por 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.**

Cordialmente,

LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 115 DE 2017 CÁMARA,
“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LÍMITES MÁXIMOS A LOS AVALÚOS POR
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”**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. 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.

Artículo 2°. 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.

Artículo 3°. 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.

Artículo 4°. 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: 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 2. 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.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente norma rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 3° de la Ley 601 de 2000.

Cordialmente,



LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara