**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ DE 2018 CAMARA**

**“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”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º**. **Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales.** Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

**Parágrafo primero:** Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 SMMLV, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno Nacional para esa vigencia. Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial.

**Parágrafo segundo:** Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.

**Artículo 2°. Vigencias y derogatorias**. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**DAVID BARGUIL ASSIS**

Senador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El auge reciente de nuestro mercado inmobiliario y constructor ha tenido consecuencias tributarias previsibles, pero no deseables sobre una parte muy importante de los propietarios de propiedad inmueble en Colombia. Cada año los contribuyentes del impuesto predial en diferentes puntos del territorio nacional tienen que padecer debido a que este impuesto aumenta muy por encima de su capacidad económica. Las manifestaciones en contra de estos aumentos se han generalizado, y preocupa particularmente como los ciudadanos propietarios de vivienda denuncian que el valor del impuesto ha alcanzado niveles confiscatorios que los obligan a vender sus casas para poder pagar.

A estas circunstancias es precisamente a las que este proyecto de ley busca ponerle un límite. Lo que se pretende es introducir un tope al incremento anual del impuesto predial unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales; este cambio normativo, aunque no impedirá que los entes territoriales hagan actualizaciones sobre estos bienes, sí hará que los incrementos que estos generan en la liquidación del IPU sean razonables y guarden mayor grado de proporcionalidad en relación con la capacidad contributiva de los ciudadanos. Partiendo de reconocer las necesidades de financiamiento de los diferentes municipios y distritos, los predios destinados a actividades comerciales, industriales y, en general, todos aquellos de uso no residencial quedan excluidos de este beneficio.

1. **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**1.1. MARCO CONSTITUCIONAL**

El principio de justicia tributaria sintetiza todos los preceptos constitucionales en los cuales se debe enmarcar el poder impositivo del estado[[1]](#footnote-1) y en los que se fundamenta este proyecto de ley. La Constitución Política de Colombia ha sido clara al señalar que el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe ser entendido dentro de los conceptos de justicia y equidad (Artículo 95, numeral 9).

En desarrollo de este principio, 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 tributaria[[2]](#footnote-2).

Sin embargo, la justicia tributaria no es el único principio de orden constitucional que justifica esta iniciativa. Aunque no se puedan situar a un mismo nivel horizontal, existen otros dos principios constitucionales tributarios que son claves en la consecución de la finalidad que este proyecto de ley persigue. Estos principios son la equidad y la progresividad (C.P. Artículo 363).

La Corte Constitucional ha señalado que la equidad implica que personas con igual capacidad económica o que se hallen bajo una misma situación fáctica contribuyan al fisco de igual manera (equidad horizontal), mientras que aquellos que cuenten con mayor capacidad contributiva lo hagan en mayor medida (equidad vertical)[[3]](#footnote-3). De otra parte, la progresividad se deduce de la equidad vertical, en el sentido de que propugna por la igualdad objetiva y material en la distribución de las cargas que imponen el sistema tributario, pero llega a un nivel más específico de análisis al medir cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás[[4]](#footnote-4).

En cuanto a impuesto predial se refiere, es importante mencionar que, aunque el artículo 317 constitucional preceptúa que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, lo anterior no quiere decir que el Congreso de la República no pueda hacer uso de sus competencias para definir o modificar los elementos esenciales de este tributo. Más aún cuando la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria se ha entendido como limitada por el concepto de República Unitaria y el principio de reserva de ley.

Sobre el particular el Consejo de Estado ha señalado cómo en cuanto a tributos de orden territorial, como el impuesto predial, la ley puede fijar o modificar los elementos esenciales del tributo; toda vez que la autonomía de los entes territoriales se limita a su facultad de acoger o no el tributo, y de fijar los elementos del mismo no previstos por el legislador, a excepción del hecho generador[[5]](#footnote-5).

**1.2. FUNDAMENTOS LEGALES**

La base del régimen jurídico que regula el IPU en el territorio nacional es 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*”. En su momento, esta ley representó una verdadera modernización del impuesto predial al introducir cambios importantes sobre casi todos los elementos esenciales del tributo.

Entre otros aspectos, la ley 44 creó el IPU; señaló que su administración, recaudo y control estaría a cargo de los municipios; dispuso que su tarifa fuera entre el 1 y el 16 por mil del avalúo catastral; estableció límites al aumento anual del mismo; estableció que el ajuste anual del IPU oscilara entre el 70% y el 100% del IPC; y fijo como base alternativa del impuesto el auto avalúo por parte del contribuyente.

La ley 44 de 1990, no obstante, ha sido objeto de varios cambios. La ley 242 de 1995, por ejemplo, modificó el cálculo del ajuste anual de la base gravable previsto en el artículo 8 de la ley 44, al eliminar el rango del 70% al 100% del IPC del año anterior para tomar como límite la meta de inflación del año en el que se efectúa el incremento. Por su parte, la ley 601 de 2000 reguló la base gravable del impuesto en Bogotá estableciendo que esta sería el auto avalúo por parte del contribuyente, que en todo caso no podría ser inferior al avalúo catastral.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (ley 1450 de 2011), en sus artículos 23 y 24, modificó el artículo 4 de la referida ley 44 ajustando entre otros aspectos las tarifas del IPU, que pasaron de estar entre el 1 y el 16 por mil a ser entre el 5 y el 16 por mil del avalúo; incluyendo el rango del área y el avalúo catastral como factores para el establecimiento de la tarifa; fijando un techo del 25% en los incrementos anuales del valor liquidado por impuesto predial frente al valor liquidado en el año anterior, para los casos en que no hayan actualizaciones catastrales; y estableciendo un plazo máximo de 5 años para que las autoridades catastrales adelanten las actualizaciones periódicas respectivas a los avalúos catastrales que en ningún caso podrán ser inferiores al 60% del avalúo comercial del bien respectivo.

1. **PROBLEMÁTICA ACTUAL**

La capacidad de pago de algunos de los contribuyentes del IPU viene aumentando muy por debajo de los incrementos recientes del impuesto predial unificado. El aumento anual promedio del salario mínimo y del IPC, que son los indicadores más precisos del comportamiento reciente de los ingresos de los colombianos de menores recursos, así lo demuestran. Entre 20010 y 2017, el aumento del IPC y del salario mínimo ha sido en promedio de 3,94% y de 4,2% respectivamente (tabla 01).

Tabla, 01. Variación anual IPC y salario mínimo

Fuente: DANE, Variación anual. Construcción Propia

Mientras tanto, el incremento en el índice de valoración predial (IVP) entre 2010 y 2014 fue superior a los incrementos tanto del salario mínimo como de la inflación. Se observa que para el 2014, por ejemplo, el IVP fue de 5.95% (gráfica 01). Esta variación está por encima del incremento del salario mínimo que para el mismo periodo tuvo un incremento de 4.5% y de la inflación que en ese año fue de 3.66%. Y aunque, para los años de 2015 y 2016 el incremento en el IPC fue superior al del IVP, y en los de 2016 y 2017 el mayor incremento se reflejó en el salario mínimo. En concreto, el aumento promedio del índice de valorización predial sigue siendo superior si se observa el promedio de los tres índices (grafica 01).

Grafica 01. Incremento en el Índice Valoración Predial vs Salario Mínimo e Inflación

Fuente: DANE, Variación anual. Construcción Propia

La variación del IVP, sin embargo, no explica por sí sola los aumentos exagerados que año a año afrontan los contribuyentes del impuesto predial unificado. Como se verá a continuación, estos aumentos son principalmente producto de las actualizaciones catastrales. La tabla 02 permite observar cómo mientras en el año 2009 se contaba en el país con un total de 11.585.395 predios avaluados en $298.153.096 millones, para el 2017 el avalúo equivalía a $629.671.416 millones distribuidos en apenas 13.283.782 predios[[6]](#footnote-6). Esto demuestra que la razón del incremento en el avalúo catastral del 150% en los últimos 10 años, han sido los procesos de actualización y no el incremento en el número de predios que apenas fue del 17.57% en el mismo periodo.

Tabla, 02. Predios vs Avalúo Catastral



Fuente: Documentos Conpes sobre reajuste avalúos catastrales 2009 – 2017 y Censo Inmobiliario 2017 Bogotá – Elaboración propia

\*Las cifras nacionales no incluyen Bogotá.

En Bogotá, el fenómeno es más preocupante aún. El valor catastral de la capital ha aumentado en los últimos 10 años en un 336,05% mientras que el número de predios apenas aumentó un 30% en ese mismo periodo. El avalúo catastral total de Bogotá paso de 121 billones en 2008 a 528,5 billones en 2017 (tabla 02). En ese rango de tiempo, el factor determinante en el crecimiento del valor catastral de la capital no fue el incremento en el número de predios sino la variación en su valor; dado que entre 2008 y 2015 Bogotá pasó de 1.958.238 predios a tener 2.543.290.

Gráfica, 02. Variación % Avalúo catastral

Fuente: Documentos Conpes sobre reajuste avalúos catastrales 2009 – 2014 y Censo Inmobiliario 2015 Bogotá – Elaboración propia

\*Las cifras nacionales no incluyen Bogotá.

1. **OBJETO DE LA PROPUESTA.**

En este contexto se propone un proyecto de ley dirigido a ponerle un límite a los incrementos anuales de valor liquidado por concepto del IPU. En concreto, se busca introducir un tope al incremento anual del impuesto predial unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del IPU de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

De otra parte, se plantea que en el caso de las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior al valor de la vivienda de interés social, es decir, 135 SMMLV, el incremento anual del que trata este proyecto no pueda sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno Nacional para esa vigencia. Esta regla también está prevista en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial. Esto bajo el entendido que los contribuyentes de estos predios, con avalúos catastrales de valor cercano al comercial, ya vienen asumiendo una carga tributaria comparativamente mayor que la que otros propietarios asumen.

Por último, es importante mencionar que este proyecto establece una excepción a la aplicación del límite porcentual planteado. Este tope no aplica en el caso de aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y un aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos.

**DAVID BARGUIL ASSIS**

Senador

1. Corte Constitucional, Sentencia C-833 de 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 2002. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de estado, Sentencia del 9 julio 2009, EXP. 16544. [↑](#footnote-ref-5)
6. Estas cifras no incluyen los predios de Bogotá D.C. [↑](#footnote-ref-6)