

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del impuesto predial unificado”

Respetado Secretario:

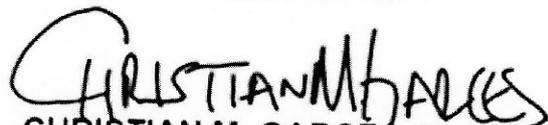
De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Senado de la República el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del impuesto predial unificado” iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la pre -citada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Con sentimientos de consideración y respeto.



MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

EDINSON VLADIMIR OLAYA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara por Vaupés
partido Centro Democrático

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador De la República
Centro Democrático

OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N°

"Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del impuesto predial unificado"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, el límite del aumento del impuesto predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta, 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 80% del IPC.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoevalúo para calcular su impuesto predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.
9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:

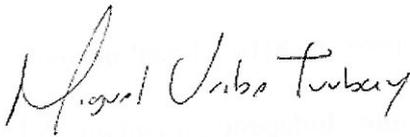
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.



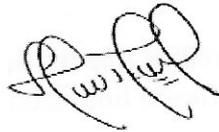
MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



EDINSON VLADIMIR OLAYA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



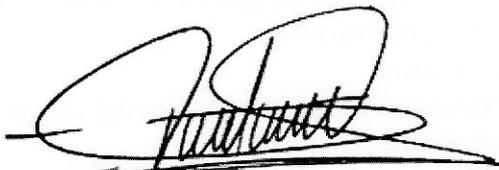
HUGO DANILLO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara por Vaupés
partido Centro Democrático



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República



HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador De la República
Centro Democrático



OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N° _____

POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1995 DE 2019
EN LO QUE RESPECTA A LOS LÍMITES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En Colombia el desarrollo de una política catastral no ha sido fácil. Históricamente esta responsabilidad ha estado en cabeza del Instituto Colombiano Agustín Codazzi (IGAC) pero ha tenido grandes tropiezos que van desde aspectos como la complejidad geográfica del país hasta aspectos relacionados con voluntades políticas y ausencia de capacidades institucionales para la implementación de políticas.

Sin embargo, resulta de especial importancia el catastro en el país porque se encuentra intrínsecamente ligado con el impuesto territorial más conocido por los propietarios de bienes inmuebles; a saber: el impuesto predial. Es sabido que para fijar el valor del impuesto predial se toma como valor de referencia el monto del avalúo catastral. En consecuencia, si un predio cuenta con una reciente y adecuada actualización catastral, es probable que el valor del impuesto predial sea razonable y acorde con las realidades económicas y sociales del país. Por el contrario, si los predios no cuentan con actualizaciones recientes es probable que el impuesto que se cobre no corresponda con las mencionadas realidades.

Tradicionalmente, la visión del catastro en el país fue concebida como una función pública útil para la financiación por parte del Estado de diferentes bienes y servicios a su cargo. Así lo describe el Conpes 3958 de 2019:

La evolución de la política catastral del país ha girado tradicionalmente en torno al desarrollo institucional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como autoridad catastral del país, a la evolución normativa del impuesto predial y a la articulación del catastro con el registro de la propiedad. En primer lugar, la visión del catastro como una función pública a cargo del Estado, dada su relevancia como fuente de financiamiento, derivó en la concentración de esta función en el IGAC, entidad que tiene la competencia catastral del país (Conpes 3958; 2019).

Recientemente y a partir del año 2019 se cambia la visión de concebir el catastro como “función pública” a concebirlo como “servicio público”. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 a través del artículo 79 lo estableció así:

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral. La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. [...]

Paralelo a esto, el Conpes 3958 del año 2019 denominado “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” desarrolló el concepto de catastro multipropósito para entenderlo como un sistema de información del territorio que registra información física, jurídica, económica y territorial de todos los predios así:

El catastro actual de Colombia es una operación estadística tipo censo o inventario de la propiedad inmueble. Por su parte, el catastro con enfoque multipropósito es un sistema de información del territorio que registra de manera sistemática y permanente la información física, jurídica, económica, territorial de todos los predios (i.e. públicos, privados, formales e informales) localizados en el territorio, la cual es confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble en cabida y linderos. La evolución del catastro tradicional al multipropósito, como un registro sistemático y permanente análogo al registro de la propiedad, busca que este sea actualizado en tiempo real por las dinámicas del mercado inmobiliario (registro de operaciones de compraventa). (Conpes 3958; 2019).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno propuso en el documento denominado bases del plan lo siguiente:

b. Actualización catastral multipropósito

En cumplimiento del Acuerdo de Paz y en el marco de la autonomía municipal se implementarán mecanismos para financiar o cofinanciar los procesos catastrales a cargo de los municipios, distritos y áreas no municipalizadas. Se avanzará hacia una gestión catastral integral en los territorios priorizados asociados al área rural, de la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico, en donde son más sentidas las problemáticas de deforestación, de transformación de ecosistemas y de economías ilegales. También se atenderá de manera privilegiada a los municipios PDET con vocación ambiental. El catastro multipropósito incorporará la participación de la ciudadanía y las comunidades para su conformación, a través de la implementación de métodos colaborativos y declarativos. Se contará con lineamientos para que los gestores catastrales permitan la incorporación del enfoque de género en la operación catastral multipropósito.

No se desconoce entonces el avance que ha tenido el país en el desarrollo de la política de catastro multipropósito, pues se considera que es el mecanismo adecuado para superar problemas como el de la desactualización de los predios o el de la falta de información agrupada y sistematizada para la toma de decisiones.

Ahora bien, tampoco se puede desconocer que el avance en la implementación de la política de catastro multipropósito no presenta los niveles de implementación adecuados y esto ocasiona que el cobro del impuesto predial en unos casos sea acorde con la realidad de los predios y en otros bastante distante por su alto grado de desactualización.

Para superar esta brecha, se propone una medida concreta y específica “congelar” el valor del impuesto predial hasta el año 2026, momento a partir del cual la inflación retornaría a niveles del 3%. Esta medida contribuirá, por una parte, a mejorar la implementación de la política de catastro multipropósito y, por otra parte, a aliviar tributariamente las obligaciones de los propietarios de bienes inmuebles.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los límites del incremento predial dispuestos en la ley 1995 de 2019 con el fin de que en términos reales no se surta ningún incremento a este impuesto por parte de los distritos o municipios en hasta el año 2026.

III. DISPOSICIONES NORMATIVAS

El artículo 1 del proyecto de ley propone realizar modificaciones al artículo 2 de la ley 1995 de 2019 en los siguientes términos.

- Para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral se propone que el límite para el incremento del impuesto predial unificado sea del IPC frente al impuesto pagado en la vigencia anterior. Actualmente para este tipo de predios la ley 1995 de 2019 permite un incremento del IPC + 8 puntos porcentuales.
- Para los predios que no se hayan actualizado se propone que el límite para el incremento del impuesto predial unificado sea del IPC frente al impuesto pagado en la vigencia anterior. Actualmente la ley 1995 de 2019 permite un incremento de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.
- Para las viviendas de cualquier estrato cuyo valor avalúo catastral sea de hasta 300 smlmv se propone un límite de incremento para el impuesto predial de hasta el 80% del IPC. Actualmente la ley 1955 de 2019 permite únicamente para las viviendas de

estratos 1 y 2 un incremento de hasta el 100% del IPC.

El artículo 2 del proyecto de ley propone modificar el artículo 3 de la ley 1995 de 2019 en los siguientes términos.

- Ampliar el término de aplicación de la Ley 1995 de 2019 a hasta el año 2026. Actualmente la ley 1995 de 2019 tiene un periodo de aplicación de 5 años, que finalizaría en 2024.

Para mayor claridad de las modificaciones propuestas, se presenta en la siguiente tabla un cuadro comparativo de las disposiciones vigentes y las propuestas de modificación:

Tabla 1 Modificación propuesta a la ley 1995 de 2019

LEY 1995 DE 2019	MODIFICACIÓN LEY 1995 DE 2019
<p>Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.</p> <p>Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.</p> <p>Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea</p>	<p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, <u>será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado. el límite del aumento del impuesto predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.</u></p> <p>Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite <u>será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.</u></p>

LEY 1995 DE 2019	MODIFICACIÓN LEY 1995 DE 2019
<p>hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.</p> <p>Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. 2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. 3. Los predios que utilicen como base gravable el autoevalúo para calcular su impuesto predial. 4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales. 5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción. 6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral. 7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural. 8. Predios que no han sido objeto de formación catastral. 9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral. 	<p>Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC <u>a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta, 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 80% del IPC</u></p> <p>Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. 2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. 3. Los predios que utilicen como base gravable el autoevalúo para calcular su impuesto predial. 4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales. 5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción. 6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral. 7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural. 8. Predios que no han sido objeto de formación catastral. 9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

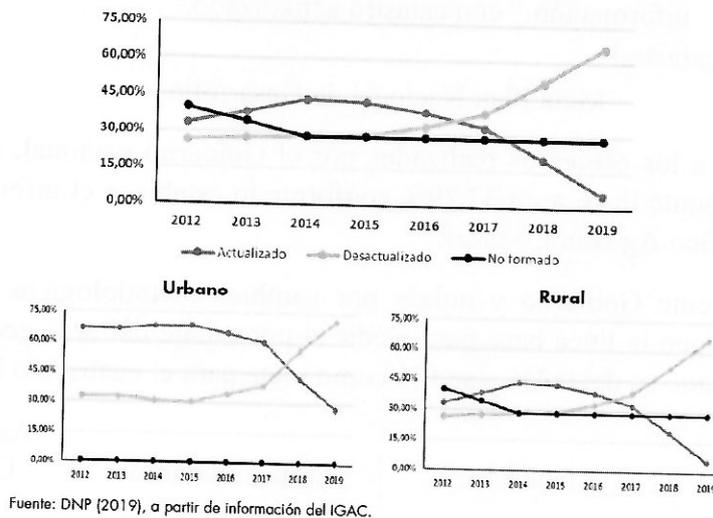
LEY 1995 DE 2019	MODIFICACIÓN LEY 1995 DE 2019
<p>Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de cinco (5) años.</p>	<p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.</p>

IV. JUSTIFICACIÓN

- Rezago en actualización catastral

En el año 2019 con el inicio de la implementación del catastro multipropósito como política pública establecida en el Conpes 3958, la realidad de actualización catastral en el país era bastante limitada. En términos generales el país presentaba una actualización catastral inferior al 10% y con considerables diferencias entre el área urbana y rural. Mientras que para el área urbana el porcentaje de actualización se encontraba cercano al 30%, para el área rural este porcentaje era inferior al 10%. Así lo denota el siguiente gráfico que soportó el diagnóstico del catastro multipropósito de que trata el Conpes 3958 de 2019:

Ilustración 1 Estado catastral como porcentaje de la superficie el país (2012 - 2019)



Tomado de: Documento Conpes 3958. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (DNP; 2019).

Así las cosas, tanto en el documento Conpes 3958 de 2019 como en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como meta que el país para el año 2022 debía llegar a un porcentaje del 60% del área geográfica con catastro actualizado.

Acciones de política del Conpes 3958

Gradualidad en la cobertura: la política debe avanzar de manera sostenible en la creación de las condiciones para que el país pueda pasar de un nivel de actualización catastral del 5,68 % al 60 % del área del país en 2022 y al 100 % en 2025, para luego mantener la totalidad del catastro actualizado. La gradualidad también hace referencia a la implementación del catastro multipropósito partiendo de la integración catastro registro (Conpes 3958; 2019).

Meta Plan Nacional de Desarrollo Gobierno Duque

Tabla 2 Meta con bajo nivel de avance relacionadas en el Plan Nacional de Desarrollo con catastro multipropósito

Programa	Indicador	Meta cuatrenio
Levantamiento, calidad y	Porcentaje del área geográfica	

Programa	Indicador	Meta cuatrienio
acceso a la información cartográfica y catastral	con catastro actualizado.	60%

Meta Plan Nacional de Desarrollo

Pese a lo anterior y a los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional, el porcentaje de actualización únicamente llegó a un 37.29% conforme lo establece el informe de empalme del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Ahora bien, el presente Gobierno y quizás por cambios metodológicos en la forma de medición estableció que la línea base para medir el porcentaje del área geográfica del país con catastro actualizado es del 9.4% y se fijó como meta para el cuatrienio llegar al 70%.

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	9,4% (2022)	70%	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles

Como ya se hace notar, el cobro del impuesto predial que se realiza en la mayoría del país no corresponde con las realidades sociales y económicas de los predios. En algunos casos podría realizarse un cobro proporcional y cercano a la realidad y en otros casos dicho cobro no correspondería con este escenario al estar desactualizado.

Hasta tanto no se actualice en un 100% y de ahí en adelante se mantenga una dinámica de actualización constante, valdría la pena no afectar a los ciudadanos con cobros desproporcionados en algunos casos y en otros con cobros inferiores al valor real de los predios.

- Relación entre catastro y registro

Otro factor que influye en el cobro del impuesto predial es el de la insuficiencia de datos originada en problemas de información y sistemas de información. No valdría la pena actualizar el catastro en el país si no se interrelaciona esta información con el registro inmobiliario. De aquí la relevancia del concepto de catastro multipropósito y del desarrollo de adecuados sistemas de información. Este problema fue ampliamente descrito en el diagnóstico del documento de estrategia para la implementación de la política de catastro

multipropósito:

Una problemática asociada con la desactualización del catastro es la falta de consistencia entre la información catastral y la del registro, que es un pilar fundamental del catastro multipropósito. Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 de predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46 % encontró su pareja en el registro (i.e. logró asociar el código catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria en las bases de datos). Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2 % de los casos fue posible encontrar el mismo predio en las bases de datos del registro (SNR, 2015). [...] [A]unque se han identificado y propuesto acciones normativas, procedimentales y tecnológicas para abordar esta problemática, las acciones más importantes siguen sin implementarse, en parte por la alta complejidad de la interrelación y la falta de recursos. (Conpes 3958; 2019)

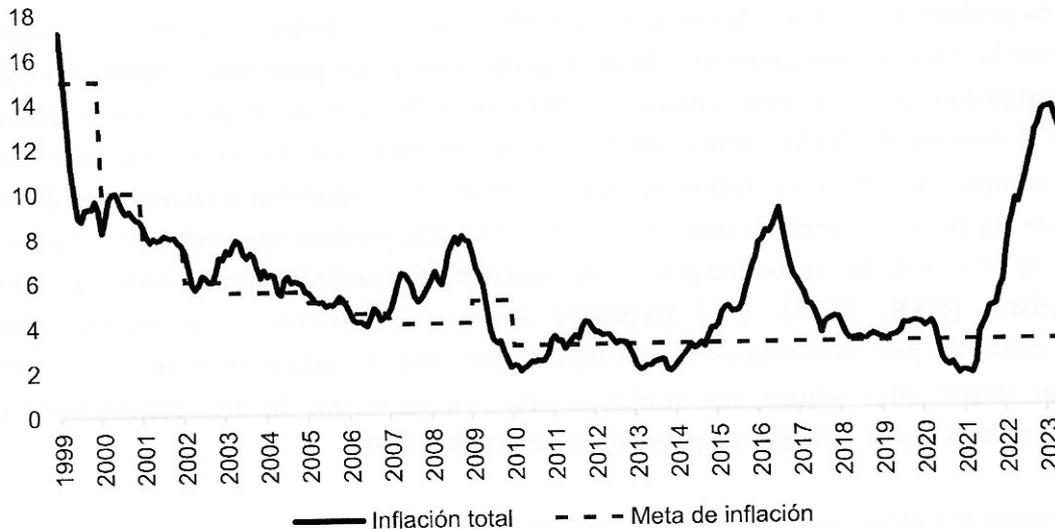
Se propone entonces enfocar todos los esfuerzos tanto del gobierno nacional como de las entidades territoriales para avanzar en la actualización catastral y mejorar los sistemas de información, antes que tomas decisiones sobre aumentos del cobro del impuesto predial.

- Relación de la inflación e implicaciones en el impuesto predial

Desde inicios de 2021 la inflación en Colombia, y a nivel mundial, empezó a acelerarse luego de un año con bajos incrementos en los precios en un contexto de pandemia. En 2022, la inflación en el país llegó a máximos no registrados desde 1999 y se ha alejado considerablemente de la meta del Banco de la República y del promedio de inflación de los últimos 10 años (3,7%).

Esta inflación desbordada, que se encuentra por encima del 10%, representa un sobrecosto para los hogares colombianos que tienen a cargo el impuesto predial. La indexación del IPC más unos puntos adicionales en el impuesto predial tiene efectos perjudiciales en el bienestar de los ciudadanos en los contextos donde la inflación supera a creces el promedio de los últimos años. Esta indexación, en línea con una inflación anual superior al 12%, genera serias afectaciones a los hogares que no ven aumentos de sus ingresos proporcionales al costo de vida que ya tienen que asumir aun sin el pago del impuesto predial.

Ilustración 2 Comportamiento inflación vigencia 2022



Elaboración propia a partir de los datos en el Banco de la República.

Por esta razón, el proyecto de ley aquí propuesto busca limitar temporalmente al IPC sin adición de puntos porcentuales el incremento del impuesto predial para que aplique a todos los predios del país independientemente de su estado de actualización catastral. Este ajuste representaría una medida de choque frente al impacto negativo de la alta inflación sobre los hogares y establecimientos industriales e industriales comerciales. La temporalidad representa las expectativas del Gobierno nacional en materia de inflación, teniendo en cuenta que no sería sino hasta 2025 cuando el incremento en el nivel de precios esté en línea con la meta del 3% fijada por el Banco de la República.

- Dinámica inmobiliaria en Colombia y efectos de la pandemia

Aunado a lo anterior, y como alivio adicional a los hogares colombianos sin distinción de estrato social, se busca que para las viviendas que no superen los 300 smlmv no se produzca un incremento anual del IPC sino que se limite al 80% del IPC. Como soporte de lo expuesto se tiene que con las realidades y tendencias de la inflación al alza para los hogares de clase media y baja el solo hecho de aumentar el mismo porcentaje de la inflación ocasionaría un desbalance en la economía del hogar.

Finalmente, podría pensarse que las consecuencias de aplicar esta iniciativa lesionarían las finanzas de las entidades territoriales dado que “el avalúo catastral es la base gravable del

impuesto predial y que este representa aproximadamente la tercera parte de las fuentes de ingresos tributarios municipales” (Conpes 4066; 2021).

No obstante, se considera que esta medida al no ser atemporal y tener una vigencia limitada hasta 2026 sería útil para el Estado en tanto que lograría aplicar y actualizar el catastro con enfoque multipropósito y, a su vez, aliviaría la economía de los hogares colombianos gravemente afectada por los efectos de la pandemia Covid-19. En todo caso el recaudo de este impuesto seguirá siendo de 4.4 billones de pesos.

Ilustración 3 Escenario base aplicando tarifas estimadas

(Cifras en millones de pesos)

Tipo de predio	Número de predios 2022	Avalúo catastral 2022	Recaudo total estimado sin incremento	Recaudo adicional estimado con un aumento de 3 % en la zona rural y del 4,31% en la zona urbana
Urbanos	7.773.337	462.940.966	3.348.310	144.312
Rurales	4.417.738	211.095.934	1.117.029	33.511
Total	12.191.075	674.036.900	4.465.339	177.823

Fuente: DNP (2022).

Fuente: Conpes 4111 de 2022. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2023. (DNP; 2021)

V. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal, así como los siguientes documentos de política:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social,

resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

Artículo 287. 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:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

LEYES DE LA REPÚBLICA

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.

Artículo 1. Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusionándose en un solo “impuesto denominado Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes:

- a) El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986;
- b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9a. de 1989;
- d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Artículo 2. Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta ley.

Artículo 3. Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del Impuesto Predial Unificado.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 79. Naturaleza y organización de la gestión catastral. La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información

catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. [...]

Parágrafo 1º. Conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la presente Ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno. Respecto de los catastros descentralizados, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estos conservarán su calidad de autoridades catastrales por lo cual podrán promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral en concordancia con la regulación nacional en materia catastral sin perjuicio de las competencias legales de la SNR, del IGAC y de la ANT.

Parágrafo 2º. Los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones.

Ley 1995 de 2019. Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

Artículo 1º. Avalúos Catastrales. Los catastros se registrarán por lo dispuesto en el modelo de catastro multipropósito, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización se ajustarán al mencionado modelo.

Artículo 2º. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmly, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su impuesto predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.

5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.
9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

Artículo 3º. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

Este proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC) contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo por cuanto está relacionado con las finanzas territoriales. De hecho, en el Marco Fiscal no se exponen los ingresos por recaudo del impuesto predial como una fuente relevante, incluso ni se mencionan. Ahora bien, el presente proyecto de ley no contempla reducciones en pago del impuesto predial. Lo que se busca es acercar el aumento del impuesto predial al valor del recaudo real.

CONFLICTOS DE INTERÉS

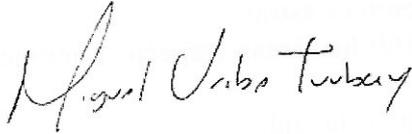
El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

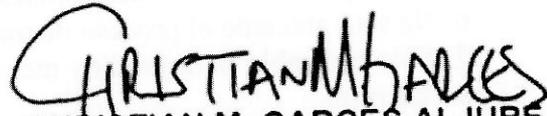
Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que responde a la necesidad de garantizar a los colombianos propietarios de bienes inmuebles un alivio tributario teniendo en cuenta la realidad económica y social del país.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República



MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República



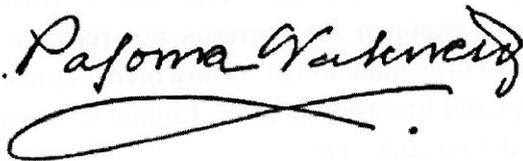
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



EDINSON VLADIMIR OLAYA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



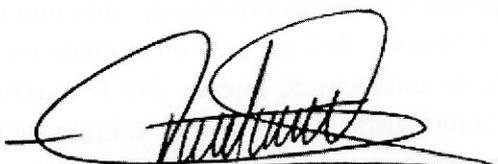
HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara por Vaupés
partido Centro Democrático



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República



HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador De la República
Centro Democrático



OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

MIGUEL URIBE TURBAY

Senador de la República

Referencias

DNP (2019). Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Documento CONPES 3958, Bogotá, D.C. Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

DNP (2021). Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2022. Documento CONPES 4066, Bogotá, D.C. Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4066.pdf>

DNP (2022). Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2023. Documento CONPES 4066, Bogotá, D.C. Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4066.pdf>

IGAC (2022). Informe de empalme entre gobiernos nacionales. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Bogotá, D.C. Colombia: IGAC. Disponible en: <https://datalogo.dnp.gov.co/#informe-empalme>

SECRETARÍA GENERAL

El día 02 de Agosto del año 20

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley DEA Acto Legislativo

Con su correspondiente

Decreto, suscrito Por: H.S. Magall

Urbe Turbay.

SECRETARIO GENERAL