**Bogotá, 02 de septiembre de 2025**

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *“Por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2025**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA UN SISTEMA PREDIAL MÁS EQUITATIVO Y PROGRESIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1. Objeto de la Ley.** La presente ley tiene por objeto fijar los lineamientos para la configuración de un sistema de cobro del Impuesto Predial Unificado que responda a criterios de equidad, progresividad y eficiencia, en armonía con la autonomía de los entes territoriales y en función de la variación del impuesto frente a los procesos de actualización y reajuste catastral, con el fin de garantizar mayor certeza, estabilidad y coherencia fiscal en el ámbito local.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** Esta ley será aplicable en todo el territorio nacional y servirá como marco para los concejos municipales y distritales, quienes, en ejercicio de su autonomía, acogerán los lineamientos en sus acuerdos tributarios locales.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) Actualización catastral: Procedimiento de formación o revisión integral del avalúo catastral, adelantado por el gestor catastral competente, cuyo resultado rige fiscalmente a partir del 1° de enero del año siguiente a su ejecutoria.

b) Reajuste anual de avalúos: Incremento anual automático del avalúo catastral fijado por el Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, dentro del rango 70%–100% del IPC.c) Segmentos de predio (para fines del límite):

i) Residencial VIS/VIP y asimilados: inmuebles habitacionales de estratos 1 y 2 con avalúo catastral ≤ 135 SMMLV.

ii) Residencial general: resto de inmuebles habitacionales no comprendidos en el numeral anterior.

iii) No residencial: inmuebles de uso comercial, industrial, dotacional u otros no residenciales.

c) Año t / Año t–1: Año gravable objeto de liquidación / año gravable inmediatamente anterior.

**CAPÍTULO II**

**LÍMITES AL CRECIMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**

**Artículo 4°. Límite general al crecimiento del IPU por actualización o reajuste catastral.** El IPU del año t (I\_t) no podrá exceder el valor del IPU del año t–1 (I\_{t-1}) multiplicado por el factor de actualización determinado por el IPC y por un parámetro segmentado según la naturaleza del predio, así:

*I\_t ≤ I\_{t-1} × (1 + π\_t + α\_s)*

donde:

* π\_t es la variación anual del IPC certificada por el DANE para el periodo aplicable; y
* α\_s es el parámetro adicional por segmento (s):
	1. Residencial VIS/VIP (≤ 135 SMMLV, estratos 1–2): α\_s = 0 (solo IPC).
	2. Residencial general: α\_s = 0,04 (IPC + 4 puntos porcentuales).
	3. No residencial: α\_s = 0,08 (IPC + 8 puntos porcentuales).

**Parágrafo 1°.** Los concejos municipales o distritales podrán fijar límites menores a los aquí previstos para cualquiera de los segmentos, pero en ningún caso mayores.

**Parágrafo 2°.** El límite establecido en este artículo aplica desde el primer año en que entre en vigencia fiscal la nueva base catastral resultante de una actualización o del reajuste anual.

**Parágrafo 3°.** El reajuste anual del avalúo catastral fijado por el Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, se mantiene y no se computará doble. El límite aquí establecido opera sobre el impuesto liquidado, no sobre el avalúo.

**Artículo 5°. Excepciones al límite.** El límite del artículo 4° no se aplicará en los siguientes casos:

a) Terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, respecto de los cuales los concejos podrán fijar tarifas superiores hasta el treinta y tres por mil (33‰), conforme a la ley.

b) Predios cuyo nuevo avalúo resulte de construcciones, ampliaciones o edificaciones ejecutadas.

c) Predios con cambio de destino económico o modificaciones de áreas de terreno y/o construcción, debidamente incorporadas al catastro.

d) Predios que utilicen autoavalúo o autoestimación como base gravable, de acuerdo con las normas catastrales vigentes.

e) Predios rurales con superficie mayor a 100 hectáreas.

f) Predios que no han sido objeto de formación catastral.

**Artículo 6°. Predios no actualizados.** Mientras un predio no haya sido objeto de actualización catastral ejecutoriada, el IPU del año t no podrá incrementar en más de cincuenta por ciento (50%) respecto del IPU del año t–1. Los concejos podrán adoptar un límite inferior.

**CAPÍTULO III**

**TRANSPARENCIA, CONTROL Y REVISIÓN DEL IMPUESTO**

**Artículo 7°. Transparencia y trazabilidad en la factura del IPU.** Las entidades responsables de la liquidación del IPU deberán publicar en la factura o documento equivalente, de manera visible y estandarizada: (i) el valor de I\_{t-1}; (ii) el IPC utilizado (π\_t); (iii) el segmento aplicado y el valor de α\_s; y (iv) el tope resultante conforme al artículo 4°.

**Artículo 8°. Revisión de avalúo y suspensión del mayor cobro.** La presentación de la solicitud de revisión de avalúo catastral por parte del propietario o poseedor suspenderá la exigibilidad del mayor valor del IPU generado por la actualización, hasta la decisión de primera instancia en sede administrativa. Si esta fuere favorable al solicitante, la administración deberá reliquidar el impuesto y devolver los pagos en exceso con los intereses de ley, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria del acto.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional reglamentará el formato único y el término máximo para decidir la revisión, sin exceder noventa (90) días.

**CAPÍTULO IV**

**REGÍMENES DIFERENCIALES Y EXENCIONES**

**Artículo 9. Lineamientos para regímenes especiales de exención a predios residenciales urbanos.** Los concejos municipales podrán establecer, mediante acuerdos, exenciones parciales del Impuesto Predial Unificado para:

1. Los predios residenciales de estratos 1 y 2, propiedad de personas naturales, cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a ciento treinta y cinco (135) SMMLV y destinados como vivienda principal del propietario.
2. Los predios residenciales de estrato 3, propiedad de personas naturales, cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a doscientos (200) SMMLV y destinados como vivienda principal del propietario.
3. Los predios residenciales de estrato 4, propiedad de personas naturales, cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a trescientos (300) SMMLV y destinados como vivienda principal del propietario.

**Parágrafo.** El porcentaje máximo de exención será de hasta el cincuenta por ciento (50%) del impuesto predial para los predios de estratos 1 y 2; de hasta el treinta y cinco por ciento (35%) para los predios de estrato 3; y de hasta el veinte por ciento (20%) para los predios de estrato 4. Los concejos podrán fijar montos menores o escalas progresivas dentro de estos rangos, pero no superiores.

**Artículo 10. Lineamientos para regímenes especiales de exención a predios rurales.** Los concejos municipales y distritales podrán establecer, mediante acuerdos, exenciones parciales del Impuesto Predial Unificado para los predios rurales de propiedad de personas naturales que ostenten la condición de pequeños productores agropecuarios, siempre que se cumplan todas las siguientes condiciones:

1. Que la extensión del predio no supere veinte (20) hectáreas, o el umbral de pequeña propiedad rural que determine la reglamentación vigente.
2. Que el suelo del predio se destine efectivamente a actividades agropecuarias (agrícolas o pecuarias) o a la conservación ambiental, de conformidad con los usos de suelo permitidos y verificados por la autoridad competente.

**Parágrafo.** Para los predios rurales de pequeños productores agropecuarios, la exención parcial no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del impuesto predial y aplicará únicamente respecto de un (1) predio rural por cada beneficiario.

**Artículo 11. Lineamientos para el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC).** Los concejos municipales y distritales, mediante acuerdos, podrán establecer la modalidad de pago alternativo por cuotas voluntario para el Impuesto Predial Unificado, aplicable a todos los contribuyentes personas naturales o jurídicas, de conformidad con la reglamentación que expidan las administraciones municipales o distritales.

El SPAC podrá implementarse directamente por la administración tributaria o a través de convenios con empresas de servicios públicos domiciliarios, operadores de telecomunicaciones o entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, quienes podrán incluir en sus facturas o extractos el valor correspondiente al Impuesto Predial Unificado diferido al número de cuotas que determine el reglamento.

El uso del SPAC no generará intereses para el contribuyente, salvo en caso de incumplimiento de las cuotas pactadas, evento en el cual se aplicarán los intereses moratorios previstos en la ley.

El contribuyente que opte por este sistema deberá presentar la declaración inicial del impuesto dentro de los plazos establecidos en la reglamentación local. Dicha declaración prestará mérito ejecutivo por el saldo no pagado en caso de mora.

**Parágrafo.** La reglamentación expedida por los concejos municipales podrá autorizar descuentos moderados para quienes se acojan al SPAC y cumplan con el pago oportuno de todas las cuotas, siempre que tales descuentos no comprometan la sostenibilidad fiscal ni los recursos de destinación específica.”

**CAPÍTULO V**

**ARMONIZACIÓN TÉCNICA, INTEROPERABILIDAD INSTITUCIONAL Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA PREDIAL**

**Artículo 12°. Coordinación institucional y estándares.** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (o IGACpor sus siglas), como autoridad catastral y regulador técnico, y la Superintendencia de Notariado y Registro (o SNR por sus siglas), como autoridad de inspección, vigilancia y control, ajustarán sus normas técnicas y operativas para garantizar la aplicación uniforme de los segmentos y del límite nacional previsto en esta ley, y la interoperabilidad con el SINIC y con los sistemas tributarios territoriales.

**Parágrafo.** En un término de seis (6) meses contados desde la promulgación, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación técnica para: (i) segmentación y validación de α\_s; (ii) plantillas de factura estandarizada; y (iii) reportes de seguimiento.

**Artículo 13°. Remisiones y compatibilidades.** Permanece vigente el reajuste anual de avalúos por CONPES y la normativa catastral y tributaria territorial aplicable, en cuanto no se oponga a esta ley. Los concejos mantendrán su competencia para definir tarifas dentro de las bandas legales.

**Artículo 14°. Seguimiento y evaluación.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo del DNP y del IGAC, publicará anualmente un informe sobre: (i) cobertura de actualización catastral; (ii) variación efectiva del IPU por segmentos; (iii) recaudo predial y efectos sobre progresividad y sostenibilidad fiscal local.

**CAPÍTULO VI**

**VIGENCIA Y DEROGATORIAS**

**Artículo 15. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y será aplicable para los hechos generadores del Impuesto Predial Unificado causados a partir del primero (1º) de enero del año fiscal siguiente. Las liquidaciones efectuadas con anterioridad no serán objeto de reliquidación en virtud de lo dispuesto en esta ley.

A partir de su entrada en vigencia, se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias y se derogan expresamente las normas de la Ley 1995 de 2019 sobre límites al crecimiento del impuesto predial unificado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, en virtud del cual dichas normas conservan su vigencia hasta tanto se expida una nueva ley que regule esta materia.

En lo demás, se mantienen vigentes las disposiciones de la Ley 44 de 1990 y de la Ley 1450 de 2011, en lo que no haya sido modificado por la presente ley.

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ 2025*

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA UN SISTEMA PREDIAL MÁS EQUITATIVO Y PROGRESIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

1. **OBJETO DE LA LEY**

La presente ley, que surge como respuesta a la necesidad de aliviar la carga tributaria del impuesto predial sobre los hogares colombianos— en especial los de menores ingresos, sin desfinanciar a los municipios—, busca promover una reducción progresiva, equitativa y técnicamente sustentada del IPU, a través de orientaciones claras sobre topes, exenciones y mecanismos de revisión. Para ello, se establecen lineamientos generales, respetuosos de la autonomía territorial, conforme a lo dispuesto en la Constitución nacional[[1]](#footnote-1).

En ese sentido y, con fundamento en las facultades propias del Congreso[[2]](#footnote-2), esta ley propone dichos lineamientos, que los concejos podrán desarrollar conforme a sus realidades fiscales y sociales. De esta forma, se prioriza la justicia tributaria, la equidad, la eficiencia y la progresividad[[3]](#footnote-3) del sistema catastral, orientando el impuesto predial hacia un modelo socialmente responsable, que alivie la carga de los sectores más vulnerables, sin comprometer la sostenibilidad fiscal municipal.

En este contexto, se parte de una de las funciones propias del Estado, que indica que el sistema tributario cumple una función redistributiva esencial, donde se garantiza el financiamiento del Estado en condiciones de justicia social. En esa línea, el impuesto predial unificado, al recaer sobre bienes inmuebles, debe ser diseñado de manera que refleje la capacidad económica real del contribuyente, evitando cargas excesivas que puedan comprometer el acceso a una vivienda digna o a condiciones básicas de habitabilidad.

Lo anterior, sin coartar los recursos y las capacidades de municipios y distritos, puesto que “el impuesto predial constituye una de las fuentes de ingresos más importantes que tienen los municipios para la oferta de bienes públicos locales” (Iregui et al., 2005; Camacho, Hurtado, Navarro, Hurtado, & Nieves, 2017).

En ese orden de ideas, la presente ley parte de la necesidad de establecer regímenes tributarios que armonicen tres elementos fundamentales. A saber, la suficiencia recaudatoria para atender las obligaciones administrativas locales; la equidad en el reparto de las cargas fiscales; y la capacidad de pago de los contribuyentes. De esta forma, este equilibrio es indispensable para promover un desarrollo territorial justo y sostenible.

En este escenario, los tributos no deben entenderse como simples cargas impuestas al contribuyente, sino como instrumentos de justicia distributiva que, conforme a los principios de equidad y progresividad, permiten que el contribuyente tribute en función de su capacidad de pago[[4]](#footnote-4). De esta manera, el sistema tributario se convierte en una herramienta de política pública orientada a corregir desigualdades, proteger a los más vulnerables y fomentar una mayor cohesión social (por medio de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad). Por tanto, resulta fundamental que el sistema predial tenga en cuenta factores como el estrato socioeconómico, el uso del predio, el avalúo real del inmueble y las dinámicas del mercado local.

De modo que, para vislumbrar la forma en la que el Congreso puede aliviar el bolsillo de la ciudadanía sin afectar las finanzas territoriales y sin violar la autonomía y descentralización administrativa, es preciso mencionar que cualquier modificación al impuesto predial debe respetar la autonomía fiscal territorial consagrada en la Constitución. Lo anterior, en particular, porque el artículo 294 de la Constitución sostiene que “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317” (Constitución Política de Colombia, art. 294, 1991).

Es decir, esto significa que el legislador no puede, por iniciativa propia, eliminar o reducir la obligación tributaria de ciertos contribuyentes locales de forma general, pues esa facultad recae en los concejos municipales. Sin embargo, la ley sí puede establecer lineamientos y rangos dentro de los cuales los concejos ejercen su potestad tributaria, atendiendo los principios de legalidad, equidad y progresividad, así como los elementos mínimos del tributo (hecho generador, sujetos, base gravable y tarifa) que, según la Constitución, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos[[5]](#footnote-5).

Asimismo, el régimen municipal[[6]](#footnote-6) autoriza al concejo a conceder exenciones sobre impuestos municipales cuando así lo decida, sin contrariar las leyes marco. Por tanto, las reformas al Impuesto Predial Unificado que se planteen deben estructurarse de forma tal que no incurran en prohibiciones constitucionales ni en perturbaciones al ordenamiento territorial colombiano.

En ese sentido, los mecanismos para hacer del cobro del impuesto predial algo más equitativo y eficiente deben girar en torno a políticas de focalización, revisión técnica de los avalúos, regímenes de exenciones y límites razonables de incremento. Cuestiones que, en definitiva, permitirían proteger a la población vulnerable, sin sacrificar la capacidad financiera de los municipios.

Esta ley, entonces, se inscribe dentro del principio de corresponsabilidad entre nación y territorio. De igual forma, propone una arquitectura normativa que combina responsabilidad fiscal, sensibilidad social y fortalecimiento institucional. De esta forma, su implementación puede marcar un hito hacia un modelo tributario local más justo, moderno y funcional, sirviendo esto de antecedente para la búsqueda de diseños institucionales que acercan al país a mayores niveles de desarrollo y hacia una tributación más equitativa, sostenible y centrada en el bienestar ciudadano.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer un límite legal, nacional y progresivo al crecimiento del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia, tomando como base el impuesto efectivamente pagado el año anterior, el índice de precios al consumidor (IPC) y una variable de ajuste o “colchón” que depende del tipo de predio.

A saber, la fórmula propuesta— *I\_t ≤ I\_{t-1} × (1 + π\_t + α\_s)—* busca proteger a los contribuyentes frente a incrementos desproporcionados del impuesto tras procesos de actualización catastral, sin afectar la sostenibilidad fiscal de municipios y distritos. Lo anterior, puesto que, según la Contraloría General de la República (2022), el proceso de actualización catastral multipropósito ha generado incrementos abruptos en el impuesto predial de hasta el 200%–300% en algunos municipios, causando protestas sociales y desincentivando el pago voluntario del tributo (Contraloría General de la República, 2022).

Frente a dicha situación, esta iniciativa desarrolla el mandato del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, que ordena estructurar una propuesta para limitar el crecimiento del IPU bajo principios de equidad y progresividad, mediante un mecanismo simple, verificable y transparente, respetuoso de la autonomía territorial en la fijación de tarifas.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), alrededor del 35% de los hogares colombianos destinan más del 15% de sus ingresos mensuales al pago del impuesto predial, especialmente tras procesos de actualización catastral, superando así el estándar internacional recomendado del 5–10% (DANE, 2023). Por lo que, para evitar tales aumentos abruptos, el presente proyecto ancla el crecimiento del IPU al IPC y lo modula según la naturaleza del predio, aportando previsibilidad al contribuyente y estabilidad a las finanzas locales.

Así, el límite logra establecerse de forma segmentada. Para viviendas VIS/VIP (estratos 1 y 2 con avalúo catastral ≤ 135 SMMLV) el tope es igual al IPC; para la residencial general es IPC + 4 puntos porcentuales; y para la no residencial es IPC + 8 puntos porcentuales. Esta graduación protege con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos, modera el impacto sobre la clase media residencial y permite una senda de crecimiento controlada sobre predios destinados a actividades económicas, garantizando progresividad real y sostenibilidad fiscal territorial.

El proyecto no altera las bandas de tarifa previstas en la legislación vigente, ni interfiere con la competencia de los concejos para fijarlas dentro de esos rangos. Según el Banco Mundial (2020), los municipios que han implementado tarifas prediales diferenciadas según el estrato socioeconómico han reportado incrementos en el recaudo efectivo del impuesto de hasta un 15%, así como una reducción significativa en las tasas de morosidad tributaria (Banco Mundial, 2020). Por ello, el Artículo 10 armoniza dichas bandas y reconoce la potestad local para aplicar tarifas diferenciales con base en estrato, uso del suelo, avalúo, área y antigüedad catastral.

Asimismo, el proyecto ofrece lineamientos claros para las exenciones focalizadas. Estudios recientes de Fedesarrollo (2022) indican que la focalización técnica de exenciones prediales dirigidas a sectores vulnerables puede mejorar en un 20% la equidad del sistema tributario local, sin afectar negativamente la sostenibilidad financiera municipal (Fedesarrollo, 2022). Los Artículos 17 y 18 del presente proyecto establecen estos lineamientos para exenciones urbanas y rurales que los concejos podrán adoptar mediante acuerdo, respetando la prohibición del art. 294 C.P. y asegurando una adecuada focalización del beneficio en población con menor capacidad contributiva.

Adicionalmente, según la OCDE (2021), el 72% de los municipios colombianos presenta alta vulnerabilidad fiscal debido a su limitada autonomía tributaria y a la alta concentración de ingresos en pocos tributos locales, especialmente el predial, cuya eficiencia en el recaudo es generalmente baja (OCDE, 2021). Para abordar este desafío, los Artículos 8 y 9 introducen mecanismos de transparencia y control ciudadano en la liquidación del impuesto predial, así como procedimientos claros para la revisión y suspensión provisional del mayor cobro por ajustes catastrales, fortaleciendo la cultura tributaria y la confianza institucional. El Artículo 12 establece además un esquema de seguimiento y evaluación anual a cargo del Ministerio de Hacienda y el DNP, creando así un circuito de mejora continua.

Frente a este panorama, resulta preciso afirmar que, la presente propuesta configura un marco integral, realista y constitucionalmente viable que desarrolla la progresividad y la equidad (art. 363 C.P.), respeta la reserva municipal del predial y la autonomía territorial (arts. 287 y 317 C.P.), acata la prohibición del art. 294 C.P. al no conceder exenciones nacionales— sino facultar a los concejos para diseñarlas con criterios técnicos—, y cumple el mandato legal vigente (art. 49 de la Ley 2294 de 2023). Con ello, se fortalece la seguridad jurídica, se protege al contribuyente y se consolidan finanzas locales estables y previsibles.

1. **MARCO NORMATIVO**

El IPU constituye uno de los principales instrumentos tributarios de los municipios y distritos en Colombia. Por eso, cabe remarcar que, su regulación ha sido objeto de diversas reformas a lo largo de las últimas décadas, en un intento por armonizar los principios de equidad tributaria, sostenibilidad fiscal y actualización catastral. Así pues, la primera norma de gran impacto fue la Ley 14 de 1983, la cual estableció las bases del sistema predial moderno, introduciendo reglas para la actualización periódica de avalúos catastrales y fijando tarifas entre el 4% y el 12% del avalúo, con tarifas mínimas para vivienda popular y pequeña propiedad agropecuaria.

Posteriormente, la Ley 75 de 1986 amplió a siete años el intervalo de actualización catastral y autorizó a los concejos a utilizar una base gravable inferior al avalúo, hasta en un 25%, como medida de alivio fiscal opcional. En su momento, esta norma también introdujo la figura del avalúo fiscal como base alternativa, aunque su uso fue limitado. Después, el Decreto Ley 1333 de 1986, conocido como el Código de Régimen Municipal, compiló las disposiciones vigentes sobre rentas municipales, incluyendo el impuesto predial, y estableció los elementos estructurales del tributo: hecho generador, sujeto pasivo y tarifas diferenciadas según el uso del predio.

Luego, la Ley 44 de 1990 supuso una transformación estructural al crear el Impuesto Predial Unificado, fusionando en un solo gravamen varios tributos anteriores como el impuesto de parques, la sobretasa de levantamiento catastral y el impuesto de estratificación. Entonces, esta ley ratificó el uso del avalúo catastral como base gravable y estableció una tarifa entre el 1% y el 16%, obligando a los concejos a aplicar tarifas progresivas teniendo en cuenta el uso del suelo, el estrato socioeconómico y la antigüedad del catastro. Además, autorizó tarifas superiores hasta del 33% para lotes urbanos no edificados y estableció un límite del 100% al incremento del impuesto tras una actualización catastral.

Ahora, la normativa posterior ha complementado estas disposiciones. Pues, la Ley 242 de 1995 dispuso que los avalúos catastrales anuales se reajusten según la meta de inflación fijada por el Gobierno, y no por la inflación pasada. Además, el Decreto 2879 de 2001 operacionalizó estos criterios para un año fiscal específico. Y, en 2019, la Ley 1995 introdujo medidas temporales para mitigar los efectos de la transición al catastro multipropósito. Allí, se fijaron límites explícitos al crecimiento anual del IPU (por ejemplo, IPC + 8 para predios actualizados y hasta el 100% del IPC para viviendas de estratos 1 y 2 con avalúo hasta 135 SMMLV), autorizó pagos en cuotas y permitió la revisión del avalúo a solicitud del contribuyente.

De igual forma, cabe rescatar la Ley 1450 de 2011, que en su artículo 23, modificó las disposiciones de la Ley 44 de 1990 relacionadas con el Impuesto Predial Unificado, estableciendo criterios de progresividad y segmentación más detallados para la fijación de tarifas. En particular, introdujo la obligación de aplicar tarifas diferenciales teniendo en cuenta factores como el estrato socioeconómico, el uso del suelo urbano, el avalúo catastral, el rango de área y la antigüedad del catastro. Esta reforma también estableció límites al incremento anual del IPU, precisando que el cobro total resultante no podría exceder el 25 % del monto liquidado el año anterior, salvo que existieran cambios físicos o económicos identificados en los procesos de actualización catastral.

Adicionalmente, el artículo 24 de la misma ley dispuso que la formación y actualización catastral debe realizarse, como mínimo, cada cinco (5) años, lo que crea un marco temporal regular para aplicar las actualizaciones de avalúos que inciden directamente sobre la base gravable del impuesto.

Ambos artículos (23 y 24) fundamentan la legalidad y razonabilidad del mecanismo propuesto en este proyecto de ley, que incorpora dichos criterios como variables estructurales del modelo de crecimiento limitado del impuesto. Al hacer explícita esta conexión, se garantiza que la propuesta respeta el marco legal vigente, fortalece la seguridad jurídica y responde al mandato constitucional de progresividad tributaria (Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia).

Así las cosas, es fundamental tener en cuenta que todas estas disposiciones deben armonizarse con la Constitución Política de 1991, particularmente con el artículo 294, que prohíbe al Congreso otorgar exenciones o tratamientos preferenciales en tributos de propiedad municipal. Lo cual implica que cualquier alivio o beneficio tributario en el predial debe ser aplicado por los concejos municipales, a partir de lineamientos establecidos en leyes marco como la presente. Así, el marco normativo vigente ofrece múltiples herramientas para promover un sistema predial más justo, pero su implementación depende del ejercicio riguroso y transparente de la autonomía fiscal territorial.

1. **IMPACTO FISCAL**

En el marco de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*“En todo momento, 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.”*

Se considera que el impacto fiscal de este proyecto de ley debe analizarse desde la perspectiva de su carácter orientador y no impositivo. Lo anterior puesto que, al tratarse de una ley marco, sus disposiciones no son de aplicación automática ni obligatoria, sino que constituyen lineamientos para que los concejos municipales y distritales adopten medidas más justas y progresivas en materia de impuesto predial. En consecuencia, no se derivan pérdidas fiscales inmediatas ni alteraciones estructurales al marco tributario vigente, lo que garantiza el respeto al principio de sostenibilidad fiscal y evita desfinanciar a las entidades territoriales.

Además, el proyecto promueve mecanismos técnicos de focalización para que los beneficios tributarios— como exenciones parciales o límites al incremento del impuesto— se dirijan exclusivamente a la población con menor capacidad contributiva. Al establecer criterios objetivos como estrato, avalúo catastral, uso residencial y condición de vivienda principal, se reduce el riesgo de otorgar beneficios indiscriminados. Algo que permite mantener un recaudo adecuado, protegiendo simultáneamente la equidad del sistema y la estabilidad de los ingresos locales.

El presente proyecto propone herramientas de planeación fiscal a mediano y largo plazo, como la gradualidad en la actualización catastral y la revisión excepcional de avalúos cuando estos superen desproporcionadamente los valores comerciales. Por lo que, estas disposiciones apuntan a generar confianza en el sistema tributario, reducir la conflictividad por vía judicial y facilitar una mejor cultura de pago. En este sentido, el impacto fiscal puede ser incluso positivo, al fomentar una mayor formalización, reducir la evasión y aumentar la legitimidad del impuesto predial unificado en los municipios del país.

1. **CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley en principio no generaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es incorporar lineamientos generales para promover un sistema de cobro del impuesto predial unificado más equitativo, progresivo y eficiente, con énfasis en la protección de los contribuyentes más vulnerables, sin que de ello se derive un beneficio particular, actual y directo para los miembros del Congreso de la República.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del Honorable Congresista,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander.

1. *Artículo 294 de la Constitución Política de Colombia* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia*  [↑](#footnote-ref-3)
4. *“El principio de equidad tributaria tiene dos dimensiones: la horizontal y la vertical. La dimensión horizontal establece que “los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago”. De otro lado, la dimensión vertical, que se identifica con el mandato de progresividad de los tributos, ordena “distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor proporción de gravamen” (Sentencia C-389, 2023).* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.* [↑](#footnote-ref-6)