


Bogotá D.C. 7 de Abril de 2026

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Cámara de Representantes

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>Jean Cabel</u>
Fecha:	<u>7 abril 2026</u>
Hora:	<u>3:13 pm</u>
Número de Radicado:	<u>1593</u>

ASUNTO: Presentación informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 188 de 2025 Cámara *"Por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones"* - Ley Predial Justo acumulado con el proyecto de Ley No. 291 de 2025 cámara *"por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones"*

Respetada Secretaría reciba un cordial saludo,

En atención a la designación que se nos ha hecho como ponentes del Proyecto de Ley del asunto, nos permitimos a continuación rendir informe de ponencia negativa para primer debate.

Cordialmente,


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por Cauca
Ponente


MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 188 DE 2025 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LÍMITES Y EXCEPCIONES BAJO EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y EFICIENCIA AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" - LEY PREDIAL JUSTO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 291 DE 2025 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA UN SISTEMA PREDIAL MÁS EQUITATIVO Y PROGRESIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley con número consecutivo No. 188 de 2025 Cámara, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 5 de agosto de 2025. La iniciativa tiene como autores a los Honorables Representantes: Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Wilmer Yair Castellanos Hernandez, Carlos Alberto Cuenca Chau, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Diego Fernando Caicedo Navas, Germán Rogelio Rozo Anís, Héctor David Chaparro Chaparro, Hugo Alfonso Archila Suárez, James Hermenegildo Mosquera Torres, John Edgar Pérez Rojas, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Juan Daniel Peñuela Calvache, Luis Carlos Ochoa Tobón, Luis Eduardo Díaz Mateus, Piedad Correal Rubiano y los Honorables Senadores Jairo Alberto Castellanos Serrano y Laura Esther Fortich Sanchez.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual mediante oficio C.T.C.P.3.3.-202-25C del día 10 de septiembre del año 2025 y notificado mediante correo electrónico el día 12 de septiembre, designó como ponentes a los Honorables Representantes: Wilmer Castellanos Hernández, Christian Munir Garcés Aljure, María Del Mar Pizarro García Y Jorge Hernán Bastidas Rosero,

El Proyecto de Ley con número consecutivo No. 291 de 2025 Cámara, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 2 de septiembre de 2025. La iniciativa tiene como autor al Honorable Representante Alvaro Leonel Rueda Caballero.

En atención a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5 de 1992, el 15 de septiembre de 2025 se procedió a la acumulación de los Proyectos de Ley No. 188 de 2025 Cámara y 291 de 2025 Cámara.

En consecuencia, los ponentes suscriben el presente documento, por medio del cual rinden ponencia negativa para primer debate ante la Cámara de Representantes.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer los límites del incremento del Impuesto Predial Unificado y la adición de otras disposiciones para la determinación y liquidación de este tributo bajo el principio de progresividad y eficiencia del Impuesto Predial Unificado.

3. ARTÍCULOS QUE PROPONE EL PROYECTO DE LEY

Artículo 1. Objeto: Establece que el propósito de la ley es fijar límites y excepciones al Impuesto Predial Unificado bajo los principios de progresividad y eficiencia, buscando un cobro justo y mitigando el impacto de los avalúos catastrales.

Artículo 2. Definiciones: Proporciona las definiciones clave necesarias para la interpretación de la ley, tales como avalúo catastral, impuesto predial y progresividad tributaria.

Artículo 3. Rango tarifario: Establece las tarifas aplicables al impuesto, las cuales oscilan entre el 5 y el 16 por mil de acuerdo con las características del predio (estrato, destino económico y precio).

Artículo 4. Límites de crecimiento: Modifica las reglas de incremento anual del impuesto para que el aumento no sea desproporcionado tras una actualización catastral, estableciendo topes máximos de crecimiento.

Artículo 5. Excepciones o factores diferenciales: Define condiciones especiales para la liquidación del impuesto en predios ubicados en zonas de riesgo, áreas de conservación o aquellos destinados a la producción agropecuaria.

Artículo 6. Revisión catastral: Establece el procedimiento para que los ciudadanos soliciten la revisión de su avalúo ante el gestor catastral competente cuando consideren que no se ajusta a la realidad del predio.

Artículo 7. Gradualidad en la aplicación: Determina cómo se aplicarán de forma progresiva los nuevos valores del impuesto para evitar choques económicos fuertes en los contribuyentes.

Artículo 8. Régimen sancionatorio para gestores: Define como infracción el hecho de que los gestores catastrales no adelanten las labores de actualización y formación a las que están obligados, permitiendo sanciones por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Artículo 9. Vigencia y derogatorias: Indica que la ley rige desde su promulgación y elimina cualquier disposición anterior que le sea contraria

4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.

4.1. Marco Constitucional

Esta iniciativa se fundamentaría en el artículo 317 de la Constitución política de Colombia, toda vez que en el mismo se autoriza a los municipios a gravar la propiedad inmueble. Asimismo, 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. Es importante tener presente este marco constitucional en la medida en que la iniciativa legislativa podría comportar una invasión a las facultades de los municipios en la determinación de sus tasas prediales a aplicar.

4.2. Marco Legal

El actual marco normativo de Catastro e Impuesto Predial Unificado está constituido por la Ley 14 1983; Decreto 1333 1986; Ley 75 1986; Ley 44 1990; Ley 133 1994; Ley 223 1995; Ley 242 1995; Ley 601 2000; Ley 1430 2010; Ley 1450 2011; Ley 1579 2012; Ley 1753 2015; Decreto 1170 2015; Ley 1955 2019; Decreto 148 2020, entre otras normas complementarias (...)

La Ley 14 de 1983 establece normas para fortalecer el fisco de las entidades territoriales y regula actualmente las normas sobre catastro, impuesto predial e impuesto de renta y complementarios sin perjuicio de sus modificaciones. Esta Ley nació a partir de las recomendaciones de la misión Bird - Wiesner de 1980 para las finanzas intergubernamentales señalando los problemas prediales del país. En ese sentido, la ley 14 de 1983 es la primera base normativa moderna de catastro.

El artículo 3 señala que *"las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles"*. Y a su vez, el artículo 5 señala la obligación de que las autoridades catastrales formen o actualicen los catastros en periodos de cinco (5) años en todos los municipios del país. Igualmente, se establece un mecanismo para suspender el proceso de catastro por formación o actualización en los siguientes términos:

Artículo 10. El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros (...).

El Decreto Ley 1333 de 1986 "Código de Régimen Municipal" en lo que tiene que ver con la normatividad catastral solamente reitera las mismas disposiciones de la Ley 14 de 1983 sin realizar modificaciones a avalúos catastrales e Impuesto Predial. La Ley 75 de 1986 a través de su artículo 74 modificó el término para formar y actualizar los catastros pasando de cinco (5) años a siete (7) años, sin embargo, la ley 223 de 1995 mediante el artículo dispuso nuevamente el periodo inicial.

Mediante la Ley 44 de 1990 se fusionaron cuatro gravámenes y se constituyó el "Impuesto Predial Unificado". Este ley establece las reglas para establecer la base gravable, el ajuste anual, la formación parcial y la tarifa de la siguiente forma:

Artículo 4. Tarifa del impuesto. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.

A través de la Ley 1450 de 2011 se expidieron normas para regular el incremento de la tarifa del Impuesto Predial Unificado modificando el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 estableciendo que la tarifa debe ser fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales oscilando entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Y a su vez, las tarifas deben establecerse con un criterio diferencial y progresivo teniendo en cuenta factores como: estratos socioeconómicos, usos del suelo en el sector urbano, antigüedad de la formación o actualización del Catastro, rango de área y avalúo catastral. En otras palabras aumentó la tarifa mínima del 1 por mil al 5 por mil.

Posteriormente, mediante la ley 1753 de 2015 se introdujo en la normatividad nacional el concepto de Catastro multipropósito en los siguientes términos:

Artículo 104. Catastro multipropósito. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

El Gobierno nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrido y predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto.

La anterior norma es meramente conceptual pero introduce el paradigma de catastro multipropósito en la normatividad nacional. El Decreto 1170 de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística*" dispone disposiciones específicas del Instituto Agustín Codazzi frente al servicio público de gestión catastral y los procedimientos para los procesos catastrales con enfoque multipropósito.

El Decreto 1170 de 2015 fue modificado posteriormente por el Decreto 148 de 2020 y son las que actualmente están vigentes. Señala los procesos de la gestión catastral en el artículo 2.2.2.2. que incluye la formación, actualización, conservación y difusión catastral. También el artículo 2.2.2.1.3. establece el objetivo de la gestión catastral y el artículo 2.2.2.1.5 señala los intervinientes de la gestión catastral: usuarios, IGAC, gestores catastrales, operadores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro y Municipios. También en el artículo 2.2.2.2.6 señala los métodos de recolección de información los cuales son métodos directos, indirectos y declarativos y colaborativos. En

síntesis, el Decreto 1170 de 2015 modificado por el Decreto 148 de 2020 dispone la actual normatividad para desarrollar la gestión catastral desde la actualización a la difusión catastral.

La Ley 1995 de 2019 "*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" descentralizó la función catastral y lo elevó a categoría de servicio público para que sea atendido por el Estado a través de entidades territoriales. También el artículo 81 y 82 de la mencionada Ley dispuso un régimen sancionatorio en la prestación del servicio público de gestión catastral a través de la Superintendencia de Notariado y Registro en sus funciones jurisdiccionales.

Mediante la Ley 2293 de 2023 "*Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*" a través del artículo 43 se modificó el artículo 79 de la ley 1995 de 2019 indicando que la gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado y está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC en su condición de máxima autoridad catastral y de los entes territoriales que habilite el Instituto, entre otras disposiciones.

También a través del artículo 49 de la misma ley se establecieron normas para reducir el rezago de avalúos catastrales para ello el IGAC debe adoptar metodología y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados con el objetivo de realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todo el país exceptuando que se hayan actualizado o formado durante los últimos cinco (5) años. Y el párrafo tercero dispone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación coordinen la elaboración de una propuesta de ley que permita poner límites al crecimiento del impuesto Predial Unificado derivado del reajuste del avalúo catastral.

El marco normativo evidencia que no hay integralidad catastral y del Impuesto Predial Unificado. Igualmente, no hay normas diseñadas para atender y prevenir incrementos exagerados de los avalúos catastrales los cuales impactan el cálculo y pago de los Impuestos Prediales por parte de los contribuyentes en el marco del proceso de actualización catastral multipropósito.

4.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Mediante Sentencia C 517 de 2007 de la Corte Constitucional se reiteró la potestad que tiene el legislativo para definir los tributos que se cobran en todos los niveles de la administración y fijar los parámetros a los que deben ceñirse los respectivos Concejos Municipales y Distritales. Al respecto, en su literalidad expresó lo siguiente "El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. Las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales "de conformidad con la Constitución y la ley". Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma

expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales”.

6. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
251/2023C	2023 - 2024	Por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- Ley Catastro Justo	H.R.Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R.Leider Alexandra Vásquez Ochoa , H.R.Jorge Hernán Bastidas Rosero , , H.R.James Hermenegildo Mosquera Torres , H.R.John Jairo González Agudelo , H.R.Héctor David Chaparro Chaparro , H.R.Hugo Alfonso Archila Suárez , H.R.Christian Munir Garcés Aljure , H.R.Germán Rogelio Rozo Anís , H.R.José Alberto Tejada Echeverry , H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán	Archivado
292/2023/C	2023 - 2024	"Por el cual se adoptan medidas en materia de Impuesto predial unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1996 de 2019 y se dictan otras disposiciones"	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Archivado
84/23/C	2023 - 2024	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del impuesto predial unificado. [Impuesto predial]	H.S.Miguel Uribe Turbay , H.S.Paloma Susana Valencia Laserna , H.S.Ciro Alejandro Ramírez Cortes H.R.Christian Munir Garcés Aljure , H.R.Edinson Vladimir Olaya Mancipe , H.R.Hugo Danilo Lozano Pimiento , H.R.Yenica Sugein Acosta Infante , H.R.Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Archivado

084/2017C	2017 - 2018	"Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial"	H.S. Alvaro Uribe Vélez , H.S. Maria del Rosario Guerra de la Espriella , H.S. Jaime Alejandro Amín Hernández , H.S. Ernesto Macías Tovar , H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo , H.S. Daniel Alberto Cabrales Castillo . H.S. Susana Correa Borrero , H.S. Alfredo Rangel Suárez H.R. Óscar Darío Pérez Pineda , H.R. Ciro Alejandro Ramírez Cortés , H.R. Marcos Yohan Díaz Barrera , H.R. Marcos Yohan Díaz Barrera , H.R. Tatiana Cabello Flórez , H.R. Rubén Darío Molano Piñeros , H.R. Wilson Córdoba Mena otras firmas	Ley 1995 de 2019
019/2017C	2017 - 2018	"Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito"	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA	Archivado
242/2018C	2017 - 2018	"Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito"	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA	Archivado
115/2017C	2017 - 2018	"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"	H.S. Arleth Patricia Casado de López , H.S. Iván Leonidas Name Vásquez H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto	Archivado
107/2015C	2015 - 2016	Por medio del 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	H.S. Leonidas Name Iván	Archivado

7. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

El proyecto presenta deficiencias sustanciales desde el punto de vista fiscal, técnico y jurídico, que hacen inviable su aprobación en los términos propuestos. El presente proyecto además no cuenta con concepto técnico del IGAC.

(Instituto Geográfico Agustín Codazzi) cuando efectivamente pretende adoptar regulaciones sobre el rezago catastral, y es pertinente que la entidad encargada de la valuación económica de los terrenos se manifieste sobre el mismo, a demás, modificar el proceso de avalúo catastral, de suyo implica cargas operacionales para dicha Entidad que no han sido tenidas en cuenta, de cara al análisis de impacto fiscal, a su vez, no se cuenta con concepto favorable del Ministerio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, justamente por el posible impacto fiscal a consecuencia de acoger la iniciativa y el compromiso de sus medidas de cara a la política fiscal del Estado

En primer lugar, la iniciativa introduce beneficios tributarios mediante la reducción de la base gravable y la limitación del crecimiento del impuesto, lo que constituye un gasto fiscal. Sin embargo, este impacto no es cuantificado en la exposición de motivos, en contravía de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En segundo lugar, el artículo 2 reduce de manera significativa la base imponible del impuesto predial, al obligar a los municipios a adoptar porcentajes del valor comercial inferiores a los actualmente permitidos. Mientras la normativa vigente autoriza valores entre el 60% y el 100%, el proyecto impone un esquema que inicia en el 30% y alcanza apenas el 50% en el tercer año, generando una pérdida de hasta 30 puntos porcentuales de base gravable.

Esta disposición desnaturaliza el sistema catastral, al subordinar la determinación del avalúo a objetivos tributarios. La función del catastro es reflejar la realidad del predio, no distorsionarla para moderar la carga fiscal.

El uso del Índice de Valoración Predial (IVP) como mecanismo de ajuste presenta limitaciones, dado que es calculado por el DANE y su cobertura se restringe a las principales ciudades del país, lo que impide su aplicación adecuada a nivel nacional.

En relación con el artículo 3, se identifican imprecisiones jurídicas y problemas de diseño. La vinculación de las tarifas del IPU con la implementación del catastro multipropósito es incorrecta, ya que estas son fijadas por los concejos municipales en ejercicio de su autonomía. Asimismo, la reducción de tarifas para ciertos tipos de predios altera los incentivos asociados al uso del suelo, favoreciendo fenómenos de especulación inmobiliaria.

El artículo también presenta contradicciones normativas al no precisar adecuadamente las disposiciones que modifica y al remitir a normas vigentes sin armonización, lo que genera inseguridad jurídica.

Respecto al artículo 4, los límites al crecimiento del impuesto restringen la capacidad de recaudo de los municipios y presentan deficiencias en su diseño. La utilización de rangos definidos únicamente por valores máximos ("hasta") permite la adopción de niveles mínimos generalizados, lo que puede derivar en una caída significativa del recaudo. Desde el punto de vista técnico, los rangos deberían establecerse con límites inferior y superior. Cuando la determinación de tales valores deben corresponder a un proceso de actualización catastral sujeto a los criterios

técnicos que tal actividad implica y a las determinaciones fiscales que cada municipio y distrito realice a través del respectivo acuerdo.

Este efecto es particularmente crítico en municipios de tercera a sexta categoría, donde la mayoría de los predios tienen valores bajos y no existen bases gravables altas que permitan compensar la reducción de ingresos.

En cuanto al artículo 6, se advierten riesgos de inconstitucionalidad por la posible aplicación retroactiva de disposiciones tributarias, en contravía del artículo 363 de la Constitución Política. Si bien se reconoce como positiva la suspensión de términos de pago en caso de reclamaciones, su implementación requiere ajustes técnicos para garantizar su viabilidad.

Finalmente, el artículo 7 no define con claridad la relación del proyecto con la Ley 1995 de 2019 ni establece su derogatoria expresa, lo que genera incertidumbre jurídica y posibles conflictos normativos.

En conjunto, estas disposiciones reducen la base gravable, disminuyen el impuesto a cargo de los contribuyentes y limitan el crecimiento del recaudo, trasladando el beneficio al contribuyente a costa de la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

Comportamiento del Impuesto Predial Unificado - IPU

El impuesto predial unificado es el que recae sobre la propiedad del inmueble y se genera por la existencia del predio (MinVivienda, 2023). Su base gravable depende del avalúo catastral el cual es una renta endógena de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. De igual forma, el catastro multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de tierra con especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores, uso y urbanización de predios formales e informales.

De manera que, este impuesto es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio y las rentas que provienen de este impuesto son explicadas en su mayoría por el comportamiento del avalúo catastral y tarifas nominales. De allí que se trate de uno de los temas más sensibles para abordar sobre todo en el marco de las finanzas municipales, con lo cual la base gravable del impuesto (el avalúo del predio) debe determinarse con criterios técnicos y acercarse a la realidad material del mismo, así como la definición del porcentaje o tasa debe corresponder con decisiones de política fiscal respetuosas del Estado de derecho y la democracia territorial. La iniciativa no genera incentivos a priorizar la realidad predial en los territorios sino que por lo contrario, hace funcional el avalúo a decisiones tributarias, lo cual de plano es antitécnico.

Por construcción, una actualización del avalúo catastral impacta de manera positiva el recaudo del impuesto predial unificado ya que, tiene como base gravable el mínimo del avalúo catastral. De tal manera que, al realizarse una actualización, esta podría ser susceptible a un cambio positivo producto de la desactualización o rezago catastral que evidencia el país, además se debe tener en cuenta las dinámicas inmobiliarias del municipio, variable que puede presentar cambios y aumentar el costo. Justamente en el marco de garantizar la verdad predial del país y la autonomía de las entidades territoriales, la adopción de esta iniciativa podría ser prematura y desconocer las normas constitucionales y decisiones de política fiscal en las cuales debe fundarse, con lo cual creemos que es inconveniente.

8. IMPACTO FISCAL

Percibimos que el proyecto de ley y su estado de avance ante la Comisión, no se atempera a las exigencias establecidas por el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, sobre la necesidad de un concepto de impacto fiscal, que enrostre las medidas adoptadas por el proyecto de cara al marco fiscal del mediano plazo.

De otro lado, el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 dispone que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley (...) que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios (...) deberá hacerse explícito y*

deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo". Tal como consta en la exposición de motivos y en el articulado radicado, no se ha calculado el impacto fiscal de la iniciativa, ni mucho menos se proponen fuentes alternativas y adicionales para financiar el correspondiente compromiso fiscal de la iniciativa.

El proyecto genera un impacto fiscal negativo significativo sobre las finanzas territoriales. La reducción de la base imponible y la limitación del crecimiento del impuesto implican una disminución directa del recaudo del Impuesto Predial Unificado, principal fuente de ingresos propios de los municipios.

En algunos casos, la aplicación del esquema propuesto conduce a que la base gravable posterior a la actualización catastral sea inferior a la existente antes de la misma, anulando el efecto fiscal de la actualización y limitando el catastro a una función meramente informativa.

El impacto es especialmente grave en municipios de menor categoría, donde la estructura de la base gravable está concentrada en predios de bajo valor, lo que impide compensar la pérdida de ingresos mediante contribuyentes de mayor capacidad económica.

A pesar de estos efectos, el proyecto no cuantifica el costo fiscal de las medidas propuestas, incumpliendo las exigencias legales en materia de análisis de impacto fiscal.

9. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

"(...) 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 formaimente 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."*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992."

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022¹, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010² sobre el conflicto de interés se conceptuó:

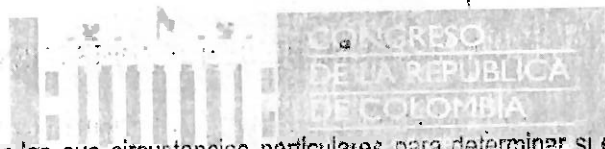
“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. En todo caso, cada

¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.



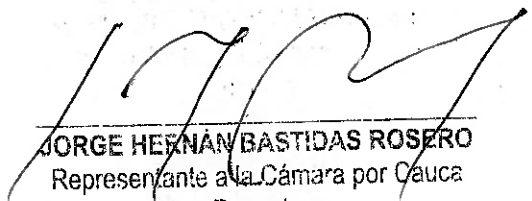
congresista deberá evaluar las sus circunstancias particulares para determinar si está o no frente a un conflicto de interés. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

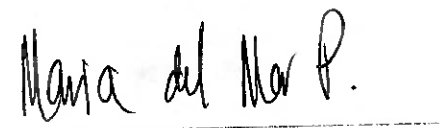
En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte de los ponentes y autores del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

10. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley No. 188 de 2025 Cámara *"Por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones"* - Ley Predial Justo" acumulado con el proyecto de Ley No. 291 de 2025 cámara *"por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones"*.

Cordialmente,


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
 Representante a la Cámara por Cauca
 Ponente


MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Ponente