

PROYECTO DE LEY NÚMERO No. _____ DE 2026

"Por medio del cual se establecen topes al crecimiento de la tarifa del impuesto predial, al cambio porcentual en el avalúo catastral y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer límites al avalúo catastral y al crecimiento del impuesto predial, además de regular la actualización catastral estableciendo un régimen diferenciado entre los predios objeto de actualización y aquellos que ya cuentan con avalúos ajustados, con el fin de evitar incrementos desproporcionados en la carga tributaria.

Artículo 2. Límite al avalúo catastral. En ningún caso el avalúo catastral podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del valor comercial de los activos objeto de actualización.

Artículo 3. Límite al impuesto predial de bienes no actualizados. El valor a pagar por concepto del impuesto predial, de los bienes inmuebles que hayan sido objeto de actualización catastral en los últimos doce meses, solo podrá incrementarse -máximo- quince por ciento (15%) con respecto al valor pagado por el mismo impuesto el año inmediatamente anterior. Este porcentaje será determinado por las autoridades municipales dentro de su autonomía territorial.

Artículo 4. Límite al cobro del impuesto predial de bienes actualizados. El valor a pagar por concepto de impuesto predial, de los bienes inmuebles que ya estén actualizados y no sean objeto de una nueva actualización catastral en los últimos doce meses, no podrá crecer en mayor porcentaje a la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC del año inmediatamente anterior.

Se exceptúan los lotes urbanizables no urbanizados, los lotes urbanizados no construidos y los bienes que se incorporan al catastro por primera vez.

Artículo 5. Ajuste a la actualización catastral. Las actualizaciones catastrales, que haya realizado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con base en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, deberán ser ajustadas a los topes fijados en la presente ley dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia.

Los impuestos nacionales y territoriales, que hayan sido liquidados en la vigencia 2026 con base en la actualización catastral prevista en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, deberán ser reliquidados una vez el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- realice el ajuste ordenado en el inciso anterior.

En caso de que los contribuyentes hubiesen pagado los impuestos nacionales y territoriales antes de que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi haya ajustado la actualización catastral, el valor adicional pagado será tenido en cuenta como saldo a favor para pagos futuros.

Parágrafo. Para el caso de los predios del sector rural, el ajuste a la actualización catastral, de que habla este artículo, deberá tener en cuenta, cómo límite al avalúo, la productividad, la calidad del suelo, la rentabilidad del sector, entre otros factores de productividad.

Artículo 6. Tarifas del impuesto predial unificado. La tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los respectivos concejos municipales y distritales, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Destinación económica habitacional, la tarifa oscila entre el uno (1) por mil y el diez (10) por mil del respectivo avalúo;
2. Destinación económica acuícola, agrícola, agroindustrial, agroforestal, agropecuario, forestal, infraestructura asociada a producción agropecuaria, o pecuaria, la tarifa oscila entre el uno (1) por mil y el diez (10) por mil del respectivo avalúo;
3. La tarifa aplicable a las demás destinaciones económicas oscila entre el cinco (5) por mil y el dieciséis (16) por mil del respectivo avalúo catastral.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados o lotes, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan el veinte (20) por mil.

A partir del año en el cual entren en aplicación modificaciones de tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante no aumentar más del quince por ciento (15%) del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos en que correspondan a cambios de los elementos físicos o económicos identificados en los procesos de actualización o rezago catastral.

Parágrafo 1. Con el fin de incentivar el uso adecuado del suelo, conforme a los Planes de Ordenamiento Agropecuario y promover la seguridad alimentaria de los territorios, se faculta a los Concejos Municipales a establecer tarifas inferiores a las definidas en el presente artículo y los criterios para acceder a dichas tarifas.

Parágrafo 2. Las tarifas podrán establecerse, en cada municipio o distrito, de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como: estratos socioeconómicos; usos del suelo en el sector urbano; la antigüedad de la formación o actualización del catastro; rango de área del predio; avalúo catastral; la destinación económica; y uso adecuado del suelo.

Artículo 7. Coordinación interinstitucional. Las entidades involucradas en procesos catastrales, incluyendo la Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, gestores catastrales y autoridades

municipales y departamentales, deberán coordinarse de manera permanente para asegurar la adecuada implementación y cumplimiento efectivo de las disposiciones establecidas en esta Ley, que permitan una actualización del catastro multipropósito favorable para los contribuyentes.

Artículo 8. Sobretasa ambiental. Para los efectos de la sobretasa ambiental que reciben las Corporaciones Autónomas Regionales y Áreas Metropolitanas que sean autoridad ambiental, se deberán regir por las mismas normas de esta ley, es decir, sus ingresos no estarán tasados con relación del avalúo catastral sino con el mismo crecimiento del impuesto predial aplicado a la sobretasa que recibieron el año inmediatamente anterior.

Artículo 9. Impuesto Predial Unificado Social. Las autoridades municipales, dentro de su autonomía territorial, y con el fin de mejorar el déficit habitacional, podrán establecer tarifas del cero (0) por mil para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

Artículo 10. Alivios sobre el Impuesto Predial Unificado. Las autoridades municipales, dentro de su autonomía territorial, podrán otorgar beneficios tributarios, a través del impuesto predial unificado, a proyectos estratégicos de acuerdo al último Plan Nacional de Desarrollo aprobada y vigente.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

[illegible]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO No. ____ DE 2026

"Por medio del cual se establecen topes al crecimiento de la tarifa del impuesto predial, al cambio porcentual en el avalúo catastral y se dictan otras disposiciones"

I. OBJETO Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer límites al crecimiento del avalúo catastral y del impuesto predial unificado, fijando reglas que permitan armonizar los procesos de actualización catastral con los principios de equidad, progresividad, capacidad contributiva y justicia tributaria.

Para tal efecto, la iniciativa establece un régimen diferenciado entre los predios que son objeto de actualización catastral y aquellos cuyos avalúos ya se encuentran actualizados, con el propósito de evitar incrementos desproporcionados en la carga tributaria derivados de procesos masivos de actualización o de modificaciones extraordinarias del avalúo.

De igual manera, el proyecto incorpora mecanismos para limitar el crecimiento anual del impuesto predial, fijar un porcentaje máximo entre el avalúo catastral y el valor comercial del inmueble, ajustar las actualizaciones catastrales efectuadas al amparo del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, proteger a los propietarios frente a incrementos excesivos y fortalecer la coordinación entre las entidades responsables de la gestión catastral y tributaria.

La iniciativa no pretende impedir la actualización permanente del catastro multipropósito ni afectar la autonomía tributaria de las entidades territoriales. Por el contrario, busca garantizar que la modernización catastral se desarrolle dentro de parámetros de razonabilidad, seguridad jurídica y

justicia tributaria, evitando que la actualización de los avalúos se traduzca en cargas fiscales incompatibles con la realidad económica de los contribuyentes.

II. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política reconoce la autonomía fiscal de las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Dentro de dichos ingresos, el impuesto predial unificado constituye una de las principales fuentes de financiación de los municipios y distritos, permitiendo financiar servicios públicos, infraestructura, seguridad, espacio público y demás competencias locales.

No obstante, el ejercicio de dicha potestad tributaria encuentra límites claros en la propia Constitución. El artículo 363 establece que el sistema tributario se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, mientras que el artículo 95 impone el deber de contribuir al financiamiento del Estado "dentro de conceptos de justicia y equidad".

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la potestad tributaria del Estado no es absoluta y que la carga fiscal no puede adquirir un carácter confiscatorio ni desconocer la capacidad económica real del contribuyente. En consecuencia, los tributos deben guardar una relación razonable con la riqueza gravada y no pueden convertirse en una barrera para el ejercicio del derecho de propiedad:

Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido que el principio de equidad tributaria tiene dos contenidos: (i) “un mandato general que ordena al Legislador tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos pasivos” y, (ii) la aplicación de la equidad en dos dimensiones, (a) la horizontal, a partir de la cual el sistema tributario debe tratar igual a las personas que tienen la misma capacidad económica y, (b) la vertical, “identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto”. (Sentencia C-431/25)

En ese orden de ideas, el catastro multipropósito constituye una política pública necesaria para modernizar la información predial del país, fortalecer la planeación territorial, mejorar la seguridad jurídica sobre la propiedad y aumentar la eficiencia de la administración tributaria.

Durante décadas, una parte importante del territorio nacional presentó rezagos significativos en la formación y actualización del catastro, generando diferencias sustanciales entre el valor comercial de los inmuebles y su correspondiente avalúo catastral.

En ese contexto, el ordenamiento jurídico ha fortalecido la política de catastro multipropósito mediante la ampliación de las competencias del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de los gestores catastrales y de las entidades territoriales para adelantar procesos de formación, actualización y conservación catastral, con el propósito de contar con información predial más precisa, completa y actualizada para la planificación territorial y la administración tributaria. Sin embargo, la necesidad de actualizar la información catastral no implica que los incrementos en los avalúos puedan trasladarse automáticamente al impuesto predial sin considerar la capacidad económica de los contribuyentes. El objetivo del catastro es reflejar de manera más precisa la realidad física, jurídica y económica de los predios, mas no convertirse en un mecanismo para generar aumentos súbitos e imprevisibles en la carga tributaria.

Cuando la actualización catastral produce incrementos muy superiores a la capacidad de pago de los propietarios, especialmente en viviendas familiares, pequeños productores rurales y adultos mayores, termina afectándose la confianza legítima de los ciudadanos y se generan efectos económicos y sociales contrarios a los principios que orientan el sistema tributario.

El problema no radica en la actualización del catastro como instrumento técnico, sino en la ausencia de límites legales que impidan que dichos ajustes se traduzcan en incrementos tributarios desproporcionados que afecten la estabilidad económica de los hogares colombianos.

Uno de los principios estructurales del derecho tributario consiste en que la carga impositiva debe guardar correspondencia con la capacidad económica del contribuyente. Aunque el avalúo catastral constituye la base gravable del impuesto predial, ello no significa que cualquier incremento del avalúo deba reflejarse automáticamente en aumentos equivalentes del impuesto.

En numerosos casos, el incremento del valor comercial de un inmueble no implica que el propietario haya aumentado efectivamente sus ingresos. Este fenómeno es particularmente evidente en adultos mayores, pensionados, pequeños propietarios rurales y familias que han habitado durante décadas un mismo inmueble cuyo valor de mercado ha aumentado por factores externos, sin que ello se traduzca en una mayor capacidad de pago.

La presente iniciativa busca precisamente evitar que el crecimiento del impuesto predial dependa exclusivamente del comportamiento del mercado inmobiliario o de procesos masivos de actualización catastral, incorporando reglas de gradualidad que permitan proteger a los contribuyentes sin afectar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

Cuando las actualizaciones catastrales son percibidas únicamente como un mecanismo para incrementar impuestos, disminuye la legitimidad del proceso y aumenta la resistencia de los propietarios frente a las labores de actualización.

Por el contrario, la existencia de límites objetivos al crecimiento del avalúo y del impuesto predial permite que los ciudadanos comprendan que la actualización del catastro responde a una finalidad técnica y de ordenamiento territorial, y no exclusivamente a un propósito recaudatorio.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa busca fortalecer esa confianza mediante reglas claras, previsibles y uniformes que permitan compatibilizar la modernización del catastro con la protección de los contribuyentes y el respeto de los principios constitucionales que rigen el sistema tributario colombiano.

III. MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA

Dentro de las disposiciones constitucionales que contemplan las funciones y competencia del Congreso de la República, la Constitución Política de 1991, es clara en señalar en su artículo 114:

*“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.
El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”*

IV. DISPOSICIONES LEGALES:

Frente a las disposiciones legales, encontramos desarrollo legislativo de la Ley 3 de 1992, Ley 5 de 1992 y la Ley 754 de 2002, que regulan elementos complementarios frente a las funciones legales del Congreso de la República, es así como:

La Ley 5 de 1992, en su capítulo VII señala el proceso legislativo constituyente de esta corporación:

“ARTÍCULO 6. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:
(...)
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
(...)

ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

- 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.*
- 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
- 3. La Corte Constitucional.*
- 4. El Consejo Superior de la Judicatura.*
- 5. La Corte Suprema de Justicia.*
- 6. El Consejo de Estado.*
- 7. El Consejo Nacional Electoral.*
- 8. El Procurador General de la Nación.*
- 9. El Contralor General de la República.*
- 10. El Fiscal General de la Nación.*
- 11. El Defensor del Pueblo.”*

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, el presente Proyecto de Ley no contempla circunstancias que configuren posibles conflictos de interés por parte de sus autores. En consecuencia, no se identifican situaciones que puedan afectar la imparcialidad en la discusión y votación de esta iniciativa legislativa, en los términos previstos por la normativa vigente sobre impedimentos y conflictos de interés en el trámite parlamentario.

Por otro lado, la Ley 754 de 2002, “Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3a. de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes.” señala:

“ARTÍCULO 1o. El artículo segundo de la Ley 3a. de 1992, quedará así: Artículo 2o. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.”

En conclusión, este proyecto de ley no crea una obligación desproporcionada. Por el contrario, desarrolla y materializa principios constitucionales y legales ya existentes, utilizando la tecnología para cerrar la brecha entre los representantes y los representados, y para fortalecer la confianza pública en las instituciones.

Cordialmente,

