

PROYECTO DE LEY () DE 2023

“Por el cual se adoptan medidas en materia de Impuesto Predial Unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. LÍMITES DE CRECIMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 6. Límites de crecimiento del Impuesto Predial Unificado (IPU). Independiente del valor catastral obtenido siguiendo los procedimientos definidos para los predios que hayan sido objeto de formación, actualización o conservación catastral, los predios a los que se aplique la metodología de reducción de rezago de avalúo catastral dispuesta por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, así como por efectos de los ajustes tarifarios, el incremento máximo del Impuesto Predial Unificado será de:

1. Hasta el 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para:

- a. Los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial y cuyo avalúo catastral sea menor o igual 135 SMMLV.
- b. Los predios rurales que se encuentran dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos y/o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea menor o igual a 135 SMMLV.

2. Hasta el 100% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para:

- a. Los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMMLV y menor o igual a 250 SMMLV.
- b. Los predios rurales que se encuentra dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos y/o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción

agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMMLV y hasta 250 SMMLV.

3. Hasta el 150% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para:

a. Los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial cuyo avalúo catastral sea superior a 250 SMMLV y menor o igual a 350 SMMLV.

b. Los predios rurales que se encuentran dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos y/o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea superior a 250 SMMLV y hasta 350 SMMLV.

c. Los predios urbanos y rurales de otros destinos económicos con avalúos catastrales hasta 350 SMMLV.

4. Hasta el 200% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales con avalúos catastrales superiores a 350 SMMLV y hasta 500 SMMLV.

5. Hasta el 300% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales cuyo avalúo catastral sea superior a 500 SMMLV.

PARÁGRAFO 1. Para la aplicación de límites de incremento del Impuesto Predial Unificado y/o actualización de tarifas en el suelo rural, los municipios podrán aplicar, conforme a su realidad, el destino económico de la base de información catastral y/o las siguientes categorías de usos del suelo del territorio:

| Destino económico o uso del suelo | Descripción |
|--|---|
| Habitacional, comercial rural y soportes de infraestructura | Destinos económicos: habitacional, comercial, Infraestructura hidráulica, Infraestructura transporte, Infraestructura seguridad. |
| Áreas para producción agropecuaria | Destinos económicos: agropecuario, agrícola, pecuario, acuícola, agroindustrial, agroforestal, forestal, infraestructura asociada a la producción agropecuaria. Uso del suelo: ecoturismo, agroturismo, o los que hagan sus veces. |

| | |
|--|--|
| Institucional y áreas de conservación y protección. | Destinos económicos: salubridad, institucional, educativo, infraestructura de saneamiento básico y servicios funerarios. Uso del suelo: Actividad institucional de carácter público no municipal, áreas de protección y conservación ambiental, de patrimonio cultural, áreas del sistema de servicios públicos, o los que hagan sus veces. |
| Dotacionales y servicios de alto impacto | Destinos económicos: Recreacional, comercial, cultural e industrial de alto impacto Uso del suelo: Turismo o el que haga sus veces. |
| Usos restringidos | Destinos económicos: Minería – hidrocarburos |
| Suburbano y vivienda campestre | Uso del suelo: Suburbano, corredor vial o vivienda campestre sin parcelación y sin uso productivo agropecuario, o los que hagan sus veces. |

PARÁGRAFO 2. Las administraciones municipales y distritales en el marco de su autonomía y sus competencias constitucionales y legales analizarán los impactos de los procesos de formación, actualización y conservación catastral, de la aplicación de la metodología de reducción de rezago de avalúo catastral dispuesta por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, y los límites de crecimiento del IPU de la presente ley, para determinar si procede realizar una propuesta de Acuerdo para trámite y aprobación ante los concejos municipales o distritales que permita modificar sus normas tributarias bajo los principios de equidad y progresividad.

PARÁGRAFO 3. Para los predios que realicen auto avalúos en el impuesto o auto estimaciones catastrales solo se aplicarán los límites al Impuesto Predial Unificado previstos en este artículo, cuando se registren como consecuencia de los procesos de formación, actualización o de ajuste de la Ley 2294 de 2023.

PARÁGRAFO 4. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

- i) Los predios que se incorporen por primera vez a la base catastral.
- ii) Los lotes urbanizables no urbanizados, los lotes urbanizados no construidos o los predios rurales con licencia de parcelación no desarrollados y sin uso agropecuario.

Para efectos del Impuesto Predial Unificado:

- i) Entiéndase por lotes urbanizables no urbanizados o predios rurales con licencia de parcelación no desarrollados o no construidos y sin uso agropecuario, aquellos predios ubicados en suelo urbano, suelo de expansión urbana, rural suburbano o de vivienda campestre que no han sido desarrollados ni construidos y no tienen restricción legal para adelantar algún tipo de desarrollo urbanístico.

No se consideran predios urbanizables no urbanizados los inmuebles que se ubiquen en suelo urbano o rural de protección o de usos protegidos, las áreas verdes y espacios abiertos de uso público, o los que se encuentren en zonas de alto o medio riesgo que no puedan ser desarrolladas.

- ii) Entiéndase por lote urbanizado no construido, aquellos predios urbanos con infraestructura de servicios públicos e infraestructura vial, no construidos o cuya área de construcción sea inferior al 30% del área del terreno.

PARÁGRAFO 5. Los límites al crecimiento del Impuesto Predial Unificado establecido en el presente artículo no aplicarán a las ciudades capitales que adopten el régimen de Bogotá Distrito Capital en virtud del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Bogotá en el marco de su régimen especial, establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993, podrá adoptar los límites establecidos en el presente artículo.

ARTÍCULO 2º. REVISIÓN DE LOS AVALÚOS CATASTRALES Y EFECTOS EN LA LIQUIDACIÓN Y/O DECLARACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL.

Los sujetos pasivos podrán presentar en cualquier momento ante el gestor o autoridad catastral competente, solicitud de revisión del avalúo catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, para ello deberán presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. Los gestores catastrales deberán resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación, prorrogables por otros (03) tres meses.

La solicitud de revisión presentada ante el gestor catastral surtirá efectos como recurso de reconsideración contra la liquidación factura y/o la declaración privada, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: que se haya presentado dentro del término para interponer el recurso de reconsideración, y que la revisión del avalúo catastral sea el único motivo de inconformidad contra la liquidación factura y/o la declaración privada.

Cuando ello ocurra los gestores catastrales comunicarán en un término máximo de quince (15) días hábiles a las administraciones tributarias, de las solicitudes de revisión presentadas. Una vez ejecutoriada la decisión de revisión de que trata el presente artículo, si esta es desfavorable y no se pagó la liquidación por el particular se generan intereses de mora desde el vencimiento del plazo de pago. En caso de que la decisión sea favorable, los contribuyentes deberán solicitar corrección de la liquidación factura emitida y/o corrección de la declaración inicialmente presentada, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, y proceder al pago dentro de la oportunidad que le señale la administración, con aplicación del descuento por pronto pago, en caso de que el recurso se haya presentado en los tiempos de descuentos por pronto pago, y sin intereses de mora, siempre y cuando se haya hecho la solicitud dentro de los tiempos de pago estipulados por la administración municipal.

PARÁGRAFO 1. Para efectos fiscales los avalúos catastrales entrarán en vigor para el periodo fiscal siguiente al año en el cual se ordenó la anotación del avalúo. Cuando se solicite revisión con efecto *tributario dentro de la vigencia fiscal* esta no modificará los calendarios tributarios municipales ni distritales. Si la decisión de revisión, o por mutaciones y rectificaciones catastrales en conservación afecta avalúos catastrales de vigencias anteriores, sobre las mismas procederá revocatoria de las liquidaciones factura y/o correcciones de las declaraciones privadas.

Cuando la decisión de revisión implique la corrección de la liquidación factura y/o de la declaración privada, la carga de la prueba para efectos del proceso tributario estará a cargo de la administración tributaria y del gestor catastral, y en ningún caso estará a cargo del propietario.

PARÁGRAFO 2. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al momento de su pago o al de la decisión que resuelve la revisión del avalúo catastral.

ARTÍCULO 3º. EL SISTEMA DE PAGO ALTERNATIVO POR CUOTAS (SPAC). Las administraciones municipales o distritales podrán optar por establecer de manera diferencial la modalidad de pago alternativo por cuotas para el Impuesto Predial Unificado del bien, según reglamentación que para el efecto se expida por parte de las administraciones municipales o distritales.

ARTÍCULO 4º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 1995 de 2019 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



JHENIFER MOJICA FLÓREZ
MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Proyecto De Ley “Por el cual se adoptan medidas en materia de Impuesto Predial Unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES

El **Impuesto Predial Unificado (IPU)** es un impuesto de recaudo municipal por mandato del artículo 317 de la Constitución Política que grava la posesión o propiedad urbana y rural. Está regulado, entre otras por la Ley 44 de 1990¹ y por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011²; leyes que sustentan los parámetros a partir de los cuales cada concejo municipal o distrital, mediante acuerdo, determina y adopta las tarifas nominales que son aplicadas a la base gravable por parte de la administración municipal para la liquidación y recaudo de este tributo.

Para evitar los cobros excesivos y mitigar los impactos fiscales que pueden devenir tras la modificación de la base gravable, la Ley 44 de 1990 y la Ley 1995 de 2019³ han dado reglas de límites máximos de incremento del Impuesto Predial Unificado. Para su aplicación, las administraciones municipales deben hacer un análisis de cada predio y verificar el cumplimiento de las condiciones que expone el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, así como las exclusiones de la misma; y en el caso que a los predios no se les pueda aplicar ninguno de los límites expuestos en esta Ley, porque no cumplen con las condiciones o se encuentran excluidos, se les aplica el límite previsto en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, observando también las exclusiones que esta contempla.

Sin embargo, la aplicación de las leyes mencionadas no ha sido plenamente clara para las administraciones municipales. En primer lugar, el hecho de que las dos tengan disposiciones relacionadas con límites del impuesto ha generado confusiones y dificultades en la interpretación. En segundo lugar, la Ley 1995 de 2019 presenta ambigüedades en su redacción e imprecisiones técnicas, que hacen compleja su adopción por parte de las entidades territoriales. En tercer lugar, la Ley 44 de 1990 y la Ley 1995 de 2019 no permiten la progresividad en los topes de incremento, al no diferenciar predios

¹ “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”.

² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

³ “por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”.

con variables que recojan información sobre las diferentes capacidades de pago, como tamaño de extensión y valores catastrales. Finalmente, los criterios establecidos para el ámbito rural, en las dos leyes, son inocuos en términos de progresividad y de fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales.

Estas cuestiones, sumadas al problema estructural de la desactualización catastral y el consecuente bajo nivel de recaudo del IPU, dan lugar al artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, "*Colombia potencia mundial de la vida*" y, particularmente, a su parágrafo tercero. En este se establece que "el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación coordinarán la elaboración de una propuesta de ley que permita poner límites al crecimiento del Impuesto Predial Unificado, bajo los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. Hasta tanto se expida la nueva ley, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019". Es en el marco de este contexto que se construye el presente proyecto de ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta exposición de motivos se describirán y explicarán los aspectos en los cuales se fundamenta el presente proyecto de ley:

1. Objeto de ley
2. El avalúo catastral como base gravable del Impuesto Predial Unificado
3. Aspectos sustanciales de los límites
4. Aspectos complementarios
5. Generalidades del recaudo del impuesto predial
6. Impacto fiscal

1. OBJETO DE LEY

Modificar los límites del incremento del Impuesto Predial Unificado, IPU, a partir de la subrogación del artículo 6 de la Ley 44 de 1990, la derogación de la Ley 1995 de 2019 y la adición de otras disposiciones para la determinación y liquidación de este tributo desde un enfoque progresivo y eficiente, mientras se fortalecen las finanzas públicas territoriales.

2. EL AVALÚO CATASTRAL COMO BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

El Impuesto Predial Unificado es un tributo directo y real que grava la propiedad inmueble en su connotación de riqueza, conforme a la realidad física, jurídica y económica del inmueble al momento de su causación, sin consideración a las condiciones personales del sujeto pasivo.

Este tributo debe aplicarse conforme a los principios tributarios de equidad, eficiencia, progresividad y retroactividad establecidos en el artículo 363 de la Constitución Política, así como a las condiciones de justicia y equidad del deber ciudadano colombiano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dispuestas por el artículo 95 de la Constitución Política.

Los principios de equidad y progresividad en este tributo se relacionan con el valor del predio o inmueble, de manera que, a mayor avalúo, mayor pago de impuesto. En este marco, estos principios implican responsabilidades compartidas entre el Estado a quien le corresponde imponer la carga de manera equitativa y justa y de los ciudadanos, quienes deben contribuir conforme a la realidad económica y jurídica de su bien.

Conforme con estas responsabilidades, para obtener la realidad económica del predio o terreno, el Estado debe realizar el correspondiente avalúo catastral porque este será, según el artículo 3 de la Ley 44 de 1990, la base gravable del Impuesto Predial Unificado. Subsidiariamente, los responsables del pago del tributo pueden no solo solicitar la revisión de ese avalúo, sino realizar autoavalúo y tenerlo como base gravable para el pago del impuesto, e informar a las autoridades catastrales sobre los terrenos, edificaciones y mejoras que no estén incorporadas en el catastro.

Esta situación tiene como efecto que si el Estado se atrasa en actualizar los avalúos la base gravable se va distanciando de la realidad económica y, en consecuencia, el Impuesto Predial Unificado también empieza a distanciarse de ser una carga justa y equitativa, posiblemente en cualquiera de los sentidos, porque la desactualización desconoce la evolución positiva o negativa del predio.

En efecto, el predio pudo haberse valorado o depreciado, y al no estar actualizado el avalúo catastral, no estaría reflejando la realidad económica, física y jurídica del predio y así no se estaría cobrando ni pagando el tributo de manera justa y equitativa. En los casos en que el responsable del pago evidencie que su predio se valorizó por encima del avalúo catastral estaría en el deber de pagar conforme a la realidad económica y los principios de justicia y equidad establecidos por el numeral 9 del artículo 95 y el artículo 363 de la Constitución Política.

De esta manera, si el Estado actualiza el avalúo catastral después de más de cinco años, se genera un impacto significativo sobre la capacidad de pago de los contribuyentes y, por lo tanto, se debe garantizar que el incremento del Impuesto Predial Unificado sea progresivo y equitativo, en un país donde existen tan variadas condiciones económicas de los contribuyentes, así como de condiciones físicas y jurídicas de los predios.

La actualización de valores catastrales evidenciará los cambios económicos derivados de nuevos usos, desarrollos, densificación y mayor renta del suelo, que corresponde a un valor creado por la demanda de la sociedad.

El IPU puede considerarse como la cuota de administración del territorio, de manera que la desactualización de los valores catastrales ha conducido a un déficit en dicha administración, independientemente de que la causa haya estado en el mismo gobierno. El hecho es que los propietarios han pagado un menor valor por administración durante varios años.

Adicionalmente, se ha evidenciado que los municipios y distritos presentan una gran diversidad de tarifas (mínima, máxima), formas de clasificarlas (rangos, usos, valor, estrato y/o áreas) y de actualizarlas (IPC, SMMLV o UVT), así como las diferencias en años de desactualización, lo que implica un desafío aún mayor para la creación de una norma nacional de límites del incremento del predial, que recoja todas estas variables y genere un impacto equivalente en cada uno de los municipios con progresividad.

Por estas razones, es importante que el legislador señale unas reglas de proporcionalidad, que, por principio de equidad y progresividad, permitan a los ciudadanos pagar de una manera gradual hasta llegar a pagar lo que corresponda con el valor real de la propiedad, y al mismo tiempo, a los municipios recaudar gradualmente del tributo y pudiendo en desarrollo de su autonomía ajustar su sistema de tarifas, basados en la realidad de tener un sistema de valores de la propiedad actualizado al menos cada cinco años, según lo definido en el artículo 4 de la Ley 14 de 1983⁴.

3. ASPECTOS SUSTANCIALES DE LOS LIMITES

⁴ *“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”*

En la medida que han avanzado los procesos de formación, conservación y actualización catastral en el país, se ha incrementado el valor del Impuesto Predial Unificado (IPU), por lo que desde la Ley 44 de 1990 se establecieron límites al crecimiento del valor del IPU:

“Artículo 6.- Límites del Impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada”.

Al respecto, es pertinente señalar que, aunque el artículo 294 y 317 de la Constitución Política dispusieron que la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales sobre tributos territoriales y que la propiedad inmueble solo la puede gravar los municipios, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-517 de 2007 declaró exequibles los límites del impuesto predial fijados por el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, veamos:

“Así las cosas, de acuerdo con la regulación constitucional, es claro que las competencias reconocidas al legislador en materia de tributos a la propiedad inmueble no pueden ser asimiladas al vaciamiento de la autonomía de las entidades territoriales y esto porque el principio de legalidad “ha sido objeto de ajustes y transformaciones históricas” destinadas, justamente, a “precisar su alcance en un modelo de Estado Unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales”.

(...)

De conformidad con los anteriores planteamientos, tratándose de la materia impositiva, el Congreso de la República es el órgano soberano que mediante la ley crea los tributos, sean nacionales o territoriales y, respecto de estos últimos, puede establecer las pautas que luego permitan a las asambleas y a los concejos municipales o distritales decretar los tributos previamente creados por el legislador.

Así pues, aun cuando las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal, tienen autonomía “tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizado en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos”.

En cuanto a la competencia del legislador para desarrollar los elementos mínimos de los tributos y establecer un sistema tributario progresivo, ha señalado la Corte Constitucional:

“De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento. Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”. El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”

En concordancia, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre *“El derecho fundamental al mínimo vital, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.). La intersección entre la potestad impositiva del Estado y el principio de Estado Social de derecho consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este mínimo constituye el contenido del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales para que la persona humana pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria. Si bien el deber de tributar es general pues recae sobre “la persona y el ciudadano” (art. 95-9 de la C.P.), el derecho al mínimo vital exige analizar si quien no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria³, cuando es notoria la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados. De ahí que la*

propia Carta haya señalado como límite a la potestad impositiva del Estado "los principios de equidad, eficiencia y progresividad" que rigen "el sistema tributario" (art. 363 de la C.P.) y que haya enmarcado el deber de tributar dentro de los "conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 de la C.P.)".

Lo significativo de estas sentencias es que, si bien el poder tributario original es del Congreso y, por lo tanto, puede dar lineamientos para la aplicación de un tributo municipal, los concejos en su carácter de órganos de representación de entidades territoriales autónomas, también podrán establecer límites al incremento del valor del Impuesto Predial Unificado, siempre que sea más favorable al contribuyente.

Bogotá tiene un régimen especial ordenado por el artículo 322 de la CP, desarrollado a través del Decreto Ley 1421 de 1993 que estableció en su artículo 155 una regla similar de límite de crecimiento del impuesto, inicialmente aplicable solo para Bogotá. Actualmente, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 estableció la posibilidad de hacer extensible este régimen a todas las ciudades-capitales del país:

"Artículo 155. Predial unificado. A partir del año gravable de 1994, introducéanse las siguientes modificaciones al Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital:

1ª (...)

2ª El contribuyente liquidará el impuesto con base en el autoavalúo y las tarifas vigentes. Lo hará en el formulario que para el efecto adopte la administración tributaria distrital. Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido el año anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al ciento por ciento (100%) del predial del año anterior. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados."

Posteriormente, se crearon nuevos límites que recogieron situaciones no cubiertas inicialmente en la Ley 44 de 1990, concretadas en la Ley 1995 de 2019 en los siguientes términos:

"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 smmlv, 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.”*

Estas dos normas vigentes sobre límites del incremento del valor del predial, artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, han generado dificultades al operador jurídico relacionadas con la tipificación de los presupuestos normativos de las dos disposiciones de carácter legal, motivo por el cual es procedente que se promueva un proyecto de ley que simplifique los criterios para la aplicación de los límites del incremento del valor del predial.

Aunque la Ley 1995 de 2019 es transitoria en virtud de su artículo 3 que le dio una vigencia de cinco años, los cuales se cumplirían el 19 de agosto de 2024, la Ley 2294 de 2023, extendió el plazo al disponer en su artículo 49 que “*Hasta tanto se expida la nueva ley, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019*”.

En consecuencia, esta propuesta legislativa resulta unificadora, derogando la Ley 1995 de 2019 y subrogando el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, quedando como única ley sobre límites del Impuesto Predial Unificado, sin perjuicio de la competencia de los respectivos concejos para establecer límites adicionales que consideren pertinentes y más favorables a sus contribuyentes y que garanticen los principios del sistema tributario previstos en nuestra Constitución Política.

De otra parte, se evidencia de las normas vigentes sobre límites del incremento del Impuesto Predial Unificado (IPU) presentan:

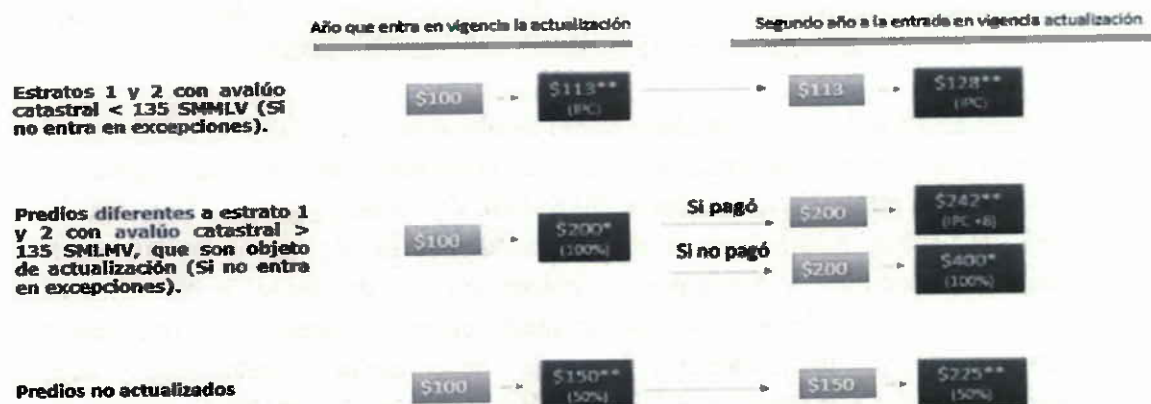
- i. Ambigüedades e imprecisiones técnicas;
- ii. Límites al crecimiento del IPU que generan confusiones y dificultades en la interpretación.
- iii. Criterios al ámbito rural inocuos en términos de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales.
- iv. Topes de incremento que no permite la progresividad al no diferenciar propietarios/poseedores de grandes extensiones de tierra de otros propietarios y poseedores de tierras de baja extensión y valores catastrales menores.

Actualmente, los límites se correlacionan con el IPC, cuyo crecimiento es alejado de la dinámica de crecimiento del mercado inmobiliario, lo que provoca que cualquier esfuerzo económico y operativo de actualización se pierda por cuenta de esta orden legal.

Respecto de la progresividad, se observa que predios con mayor proyección económica, o con destinaciones y usos ociosos, tienen un incremento igual al de las viviendas campesinas de interés social.

A continuación, se presenta un ejemplo de cómo en un segundo año los incrementos son similares: IPC e IPC más 8 puntos porcentuales:

Ejemplos aplicación límites 2023 (Ley 44 de 1990* y Ley 1995 de 2019**)



Para el ejemplo se aplica un incremento del IPC del 13% para todos los años

Elaboración: DNP, MHCP-DAF

Para corregir estas situaciones, resulta necesario en el proyecto de ley :

- i. **Diferenciar por monto de avalúo el porcentaje de incremento, como mecanismo de progresividad y de mejora de las finanzas municipales.**

ii. **Referenciar que los municipios y distritos tienen la opción de determinar si requieren, una revisión y/o actualización y/o modificación del Estatuto Tributario Municipal, en lo concerniente al Impuesto Predial Unificado**

Frente al primer aspecto, relacionado con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y la Ley 1995 de 2019, el presente proyecto de ley plantea cinco topes de incremento del IPU según el destino económico/uso del suelo de los predios y el avalúo catastral, así:

- Hasta el 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial y cuyo avalúo catastral sea menor o igual a 135 SMMLV; y para los predios rurales que se encuentran dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos y/o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea menor o igual a 135 SMMLV.
- Hasta el 100% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMMLV y menor o igual a 250 SMMLV; y para los predios rurales que se encuentra dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos y/o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMMLV y hasta 250 SMMLV.
- Hasta el 150% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial cuyo avalúo catastral sea superior a 250 SMMLV y menor o igual a 350 SMMLV; para los predios rurales que se encuentran dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos y/o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea superior a 250 SMMLV y hasta 350 SMMLV; y para los predios urbanos y rurales de otros destinos económicos con avalúos catastrales hasta 350 SMMLV.
- Hasta el 200% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales con avalúos catastrales superiores a 350 SMMLV y hasta 500 SMMLV.

- Hasta el 300% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales cuyo avalúo catastral sea superior a 500 SMMLV.

Estos topes de incremento según destino económico y/o uso del suelo de los predios y rangos de avalúo catastral atienden efectivamente al principio de progresividad ordenado por la Ley 2294 de 2023 y favorecen el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales, en la medida en que van más allá del crecimiento del IPC.

Esto significa que a medida que el valor de la propiedad aumenta, también lo hace la carga tributaria, lo que refleja una mayor capacidad contributiva. Por lo tanto, al seguir el principio de progresividad y al superar el incremento del IPC, estos límites no solo garantizan una tributación justa, sino que también promueven la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales.

Finalmente, se mantienen unas excepciones y reglas especiales a los siguientes predios:

- Los predios que se incorporen por primera vez a la base catastral.
- Los lotes urbanizables no urbanizados, los lotes urbanizados no construidos o los predios rurales con licencia de parcelación no desarrollados y sin uso agropecuario.
- Los predios que realicen auto avalúos en el impuesto o auto estimaciones catastrales que solo aplicarán los límites al Impuesto Predial Unificado cuando se registren como consecuencia de los procesos de formación, actualización o de ajuste de la Ley 2294 de 2023.

Esto constituye un cambio significativo respecto a lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019, pues allí se establecían las siguientes excepciones que no tienen lugar en el marco del presente proyecto de ley:

“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.” Esta excepción se excluye del proyecto de ley debido a que el proceso de actualización catastral capturará esa nueva construcción o edificación, que se verá expresada en el avalúo catastral y, según ese nuevo avalúo, el predio se clasificará en alguno de los topes, bajo un criterio de progresividad.

“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.” Esta excepción se excluye del proyecto de ley dado que, ante procesos de actualización catastral, una proporción muy significativa de predios registra este tipo de cambios, lo que haría inoperantes los topes establecidos en el presente articulado.

“6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.” Esta excepción se excluye del proyecto de ley dado que la categoría “mantenimiento catastral” carece de rigor técnico y, además, debido a que se establecen topes para los predios en conservación.

“7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.” Esta excepción se excluye del proyecto de ley debido a que el criterio de las 100 hectáreas parece arbitrario, pues no refleja rigurosa ni adecuadamente la estructura de propiedad en el ámbito rural, ni sus dinámicas socioeconómicas.

“9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.” Esta excepción se excluye del proyecto de ley dado que la categoría “mantenimiento catastral” no es una categoría de predios detectables, carece de rigor técnico, el enunciado está mal redactado y no debería estar planteado en este párrafo.

Es pertinente precisar que en principio el impuesto predial que resulta de la actualización del avalúo catastral corresponde a la obligación vigente según la ley de creación del tributo y conforme al Acuerdo del respectivo concejo municipal o distrital que fijó las correspondientes tarifas. Es decir, que le corresponde en primer lugar a los municipios y distritos garantizar la progresividad del tributo estableciendo la relación entre los avalúos catastrales que conforman la base gravable del tributo y las tarifas establecidas con base en la autonomía territorial.

De esta manera, este proyecto de ley complementa lo dispuesto en cada municipio o distrito, estableciendo unos límites por debajo a lo que los contribuyentes, según las respectivas normas que les rigen, deberían pagar.

Pero no se trata de proponer un límite generalizado o igual, que no tenga en cuenta la capacidad y condiciones de los contribuyentes, puesto que el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 dispuso que estos límites debían ser progresivos y fortalecer las finanzas territoriales.

Por estas razones, para cumplir con los dos propósitos se propone:

De una parte, un trato diferencial en el diseño de los límites, incluyendo variables como el destino económico y/o uso del suelo de los predios, así como unos rangos de avalúo catastral que permiten beneficiar a los de menor capacidad contributiva.

De otra parte, se favorecería el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales, en la medida en que estos límites van más allá del crecimiento del IPC y, por tanto, el solo hecho de desindexarlo de este índice significaría un incremento futuro de las finanzas.

Previendo efectos indirectos o posibles excesos en el cobro, se aclara que el impuesto predial unificado no es referente para otorgar un beneficio, ni base de otras cargas, como la plusvalía, la contribución de valorización, la delineación urbana, ni afecta el patrimonio tenido en cuenta para el impuesto sobre la renta.

En este orden de ideas, lo dispuesto en esta ley no sustituye el poder tributario local, puesto que cada municipio o distrito puede ajustar sus tarifas o establecer límites con el fin de profundizar en la progresividad y en la prevención de excesos en el cobro según sus situaciones y condiciones particulares, atendiendo los principios constitucionales que rigen el sistema tributario.

Conocidos los años promedio de desactualización de los avalúos prediales en el país, los porcentajes propuestos como límites de incremento del impuesto predial unificado, resultan razonables y proporcionales.

4. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS

Como mejora normativa además de modificar el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, se propone derogar la Ley 1995 de 2019 pero recoger en este proyecto la revisión de los avalúos catastrales y efectos en la liquidación y/o declaración del impuesto predial y el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC). Respecto a esta última medida, se agrega que las administraciones, según su reglamentación, puedan establecer de manera diferencial la modalidad de pago alternativo por cuotas para el Impuesto Predial Unificado. En lo que concierne a la medida de revisión de los avalúos, hay modificaciones respecto a dicha ley, principalmente en el sentido de hacer más claro el procedimiento y sus efectos en la liquidación y/o declaración del impuesto predial.

La inclusión de la revisión de avalúos catastrales-efectos en la liquidación del impuesto predial responde a la necesidad de regular un procedimiento con el cual se establezcan reglas sobre los efectos de la solicitud de revisión de avalúo como base gravable del tributo, sobre lo cual el artículo 5 de la Ley 1995 de 2019 ya había una línea general, En ese mismo sentido se propone que el ciudadano puede presentar la solicitud de revisión entendida como recurso de reconsideración en contra de la liquidación, siempre que la discusión verse de forma específica en contra de la base gravable.

Los gestores catastrales deberán comunicar a las administraciones tributarias, las solicitudes de revisión presentadas, a efectos de suspender el resultado de las liquidaciones factura.

Una vez ejecutoriada la decisión de revisión se levantará la suspensión de la liquidación factura, y los contribuyentes deberán pagar conforme con esta, dentro de los dos meses siguientes; vencido este término se empezarán a generar intereses de mora. En caso de que la decisión sea favorable, los contribuyentes deberán solicitar corrección de la liquidación factura emitida y/o corrección de la declaración inicialmente presentada, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, y proceder al pago dentro de la oportunidad que le señale la administración.

La carga de la prueba en estos casos recae en el municipio y el gestor catastral y de ser favorable la decisión el contribuyente puede solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al momento de su pago o al de la decisión que resuelve la revisión del avalúo catastral.

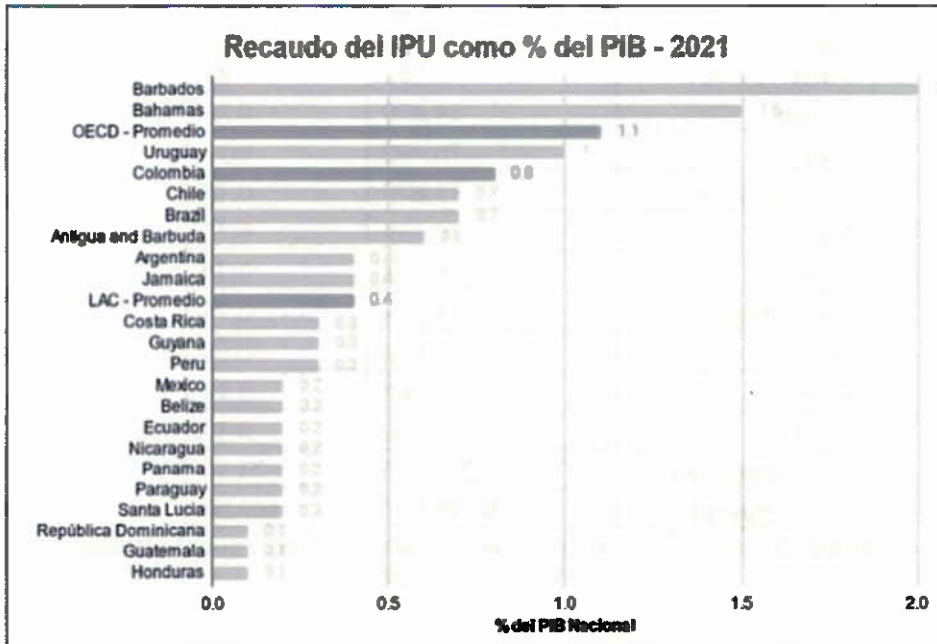
Todo ello permite mejorar el actual sistema hacia uno más garantista y con reglas más claras para el contribuyente que por una u otra razón desea discutir la base gravable del impuesto, imponiendo a la administración y al gestor la carga de la prueba y unos términos para decidir, así como el actuar coordinado entre la autoridad catastral y la autoridad tributaria a efectos de suspender la ejecución de la obligación hasta que la autoridad catastral defina ese elemento de base gravable fundamental para determinar el impuesto en condiciones de equidad y justicia.

5. GENERALIDADES DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL

El Impuesto Predial Unificado (IPU) constituye uno de los principales ingresos municipales y un eje fundamental en sus estructuras tributaria. En 2021 este tributo representó, en promedio, el 24,8% de los ingresos tributarios municipales, pero sólo el 4,45% de los ingresos totales municipales.

En perspectiva comparada internacional, el país tuvo un recaudo de 0,8% del Producto Interno Bruto (PIB) por concepto del IPU en el 2021, cifra que es relativamente alta en relación con otros países latinoamericanos; no obstante, es inferior al promedio de recaudo de los países de la OCDE (1,1%). Para el año 2022 el IPU recaudado se redujo en términos relativos, pues pasó de 0,8% del PIB en 2021 a 0,67% del PIB (9,8 billones de pesos en términos absolutos) en 2022.

Gráfico 1. Recaudo del IPU como porcentaje del PIB por países.
2021



Fuente: Elaboración Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con información OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 4100 - Recurrent taxes on immovable property (recaudo como % del PIB nacional).

En términos del recaudo interno, las grandes ciudades y conglomerados concentran la mayor parte del recaudo nacional. Para 2022 se presenta una concentración del 75,6% de los ingresos por este impuesto en las grandes ciudades del país y, especialmente, en Bogotá; es así que, de 9,8 billones de pesos recaudados a nivel nacional, el 36,8% (3,6 billones) fue recaudado por Bogotá, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 1. Recaudo por Impuesto Predial Unificado año 2022.
Cifras en millones de pesos

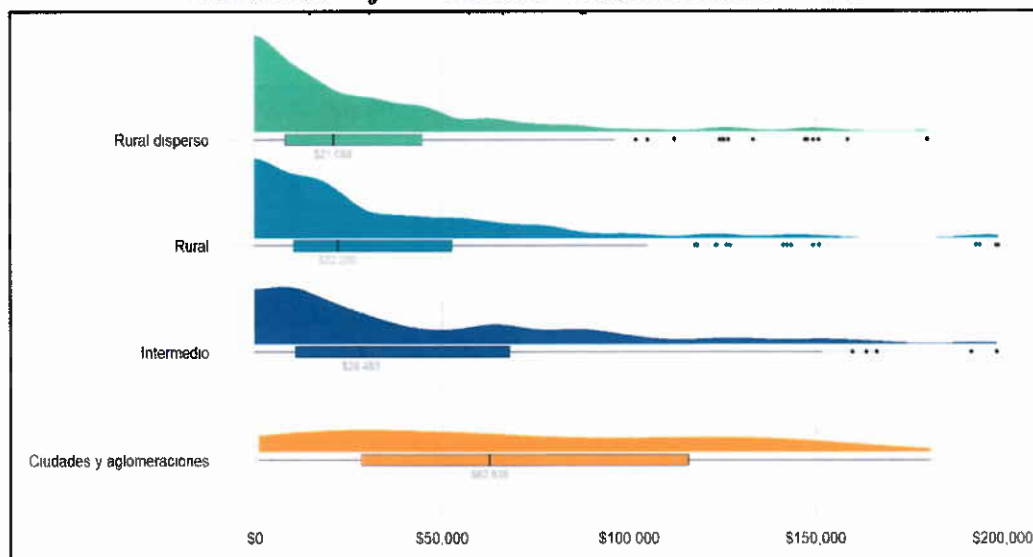
| Municipio | Recaudo IPU (\$) | % del total |
|------------------|------------------|-------------|
| Bogotá D.C. | 3,604,687 | 36.80 |
| Medellín | 869,722 | 8.88 |
| Santiago De Cali | 722,121 | 7.37 |
| Barranquilla | 386,447 | 3.95 |
| Cartagena | 283,440 | 2.89 |
| Pereira | 167,433 | 1.71 |
| Bucaramanga | 157,424 | 1.61 |
| Envigado | 128,843 | 1.32 |
| Ibagué | 111,507 | 1.14 |
| Rionegro | 100,106 | 1.02 |
| Soacha | 95,706 | 0.98 |
| Manizales | 91,251 | 0.93 |

| | | |
|----------------------|------------------|---------------|
| Itagüí | 87,622 | 0.89 |
| Villavicencio | 83,062 | 0.85 |
| Cúcuta | 79,629 | 0.81 |
| Chía | 76,482 | 0.78 |
| Floridablanca | 73,679 | 0.75 |
| Palmira | 70,133 | 0.72 |
| Tunja | 68,978 | 0.70 |
| Santa Marta | 68,213 | 0.70 |
| Bello | 67,822 | 0.69 |
| Sabaneta | 61,108 | 0.62 |
| Pasto | 57,566 | 0.59 |
| Otros Municipios | 2,282,056 | 23.30 |
| Total general | 9,795,037 | 100.00 |

Fuente. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con información SISFUT – 2022.

A nivel de recaudo del IPU per cápita por municipio en 2022, se observa una variación en las medianas según la categoría de ruralidad. Para los municipios clasificados como "Rurales dispersos", la mediana del recaudo per cápita del IPU es de \$21.088. En los municipios rurales, este valor aumenta ligeramente a \$22.200. En los municipios de categoría intermedia, la mediana se sitúa en \$28.563, mientras que, en las ciudades y aglomeraciones, experimenta un incremento significativo hasta alcanzar los \$62.838. El siguiente gráfico presenta la distribución del recaudo per cápita.

Gráfico 2. Recaudo per cápita del IPU a nivel municipal por categoría de ruralidad bajo la Gestión Catastral IGAC - 2022



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con información SISFUT - 2022

Así las cosas, como se evidencia, el recaudo del IPU enfrenta considerables desafíos, dentro de los cuales destacan los siguientes: (i) limitadas capacidades territoriales para la gestión tributaria; (ii) concentración geográfica del tributo en las grandes ciudades; y (iii) desactualización del catastro, de la que se deriva un problema de falta de correspondencia entre las tarifas y la realidad catastral de los municipios. Estos desafíos guardan entre sí estrecha relación, pero se presentan de manera independiente para facilitar la exposición.

a. Limitadas capacidades territoriales para la gestión tributaria

Las limitadas capacidades territoriales para la gestión tributaria y, por tanto, la baja capacidad de recaudo municipal, explican la existencia de una brecha entre las tarifas nominales y las efectivas. Para identificar las tarifas efectivas de los municipios, se toma el recaudo recibido en la vigencia y se divide en el avalúo total. En el siguiente recuadro se sintetiza la escala de clasificación de la tarifa efectiva para el Impuesto Predial Unificado Rural (IPUR), propuesta por la Unidad de Planificación Agropecuaria (UPRA) (2019):

Tabla 2. Escala de clasificación de la tarifa efectiva de IPUR

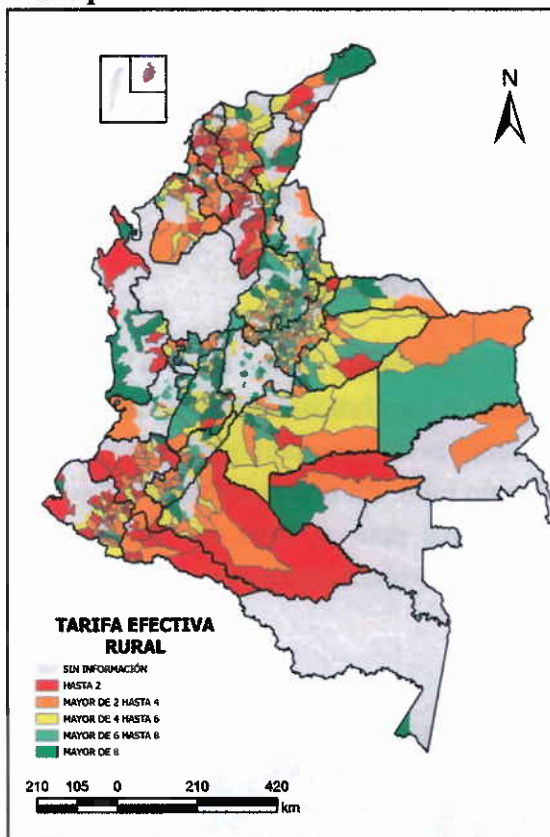
| Valor de TE x mil | Nivel de la TE | Condición de la TE |
|--------------------|----------------|--------------------|
| Mayor de 8 | Alto | Sobresaliente |
| Mayor de 6 hasta 8 | Media alto | Aceptable |
| Mayor de 4 hasta 6 | Media | Inconveniente |
| Mayor de 2 hasta 4 | Bajo | Deficiente |
| Hasta 2 | Muy bajo | Critica |

Fuente: Aguirre, C., Becerra, I., Becerra, M., Cano, C., Delgado, C., Díaz, A., Forero, O., Unriza, J. (2019). Atlas: mercado de tierras. Bogotá: UPRA. 2019.

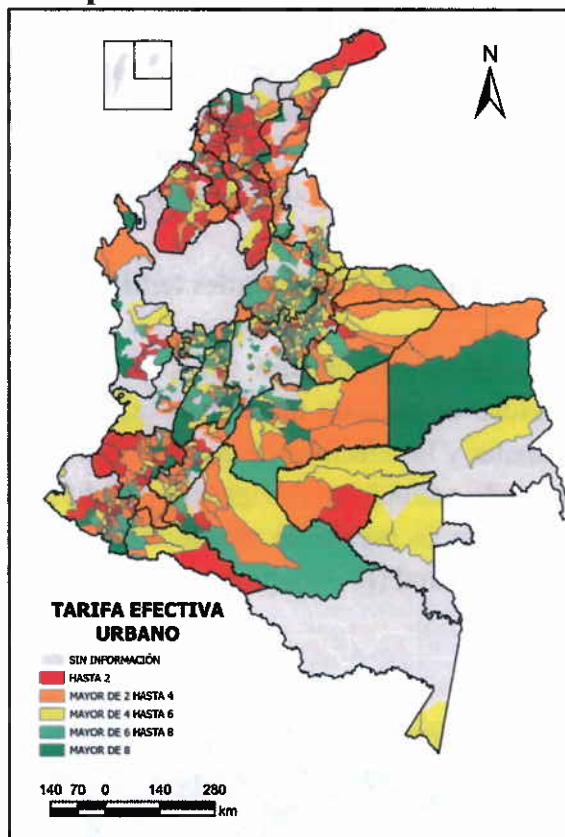
Tomando como referencia esta escala de clasificación, para la vigencia 2022 se encuentra que el promedio de la tarifa efectiva, para los municipios en los cuales se cuenta con información⁵, es de 4,85 por mil, ligeramente por debajo del mínimo del 5 por mil estipulado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. Un 30% de los municipios se encuentran en el nivel de tarifas alto y medio alto, mientras que el 29% se ubica en el nivel medio. Por otro lado, el 40,9% de los municipios con información (un total de 799) presenta tarifas efectivas bajas y muy bajas. En una situación más crítica se encuentran los municipios de Santa Lucia (Atlántico), Jambaló (Cauca), Caruru (Vaupés) y Páez (Cauca), con tarifas efectivas de tan solo 0,018, 0,06, 0,067 y 0,09 por mil, respectivamente.

⁵ 799 municipios en los cuales el IGAC es gestor

Mapa 1. Tarifa efectiva rural - 2022



Mapa 2. Tarifa efectiva urbana - 2022



Nota: Esta tasa se calculó para los 833 municipios con gestión Catastral IGAC a 2022.
Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con información SISFUT - 2022

Tabla 3. Porcentaje de municipios según nivel de tarifa efectiva

| Tarifa Efectiva | Número de municipios | % del total de municipios |
|-----------------|----------------------|---------------------------|
| Alto | 93 | 11,6 |
| Medio alto | 147 | 18,4 |
| Medio | 232 | 29 |
| Bajo | 207 | 25,9 |
| Muy bajo | 120 | 15 |

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con información SISFUT - 2022

En este contexto, es crucial destacar la necesidad de implementar medidas efectivas para robustecer las finanzas territoriales, no sólo a través del impulso del recaudo, sino también por medio del fortalecimiento de la gobernanza tributaria, la reducción de la evasión y el mejoramiento de la capacidad fiscal de los municipios. Estos asuntos escapan del objeto

del proyecto de ley, pero las entidades competentes pueden adelantar procesos de acompañamiento y capacitación a las entidades territoriales para que se beneficien de las oportunidades tributarias de la actualización catastral, guardando el equilibrio entre el incremento de ingresos y la capacidad de pago de los contribuyentes.

b. Alta concentración del tributo en las grandes ciudades

Este desafío se expresa en que las mayores dificultades del recaudo, y sus más bajos niveles, se presentan principalmente en aquellos municipios donde las dinámicas rurales predominan de manera significativa. Este fenómeno responde a las limitadas capacidades institucionales de los municipios preponderantemente rurales, pero también a que no existe normativa que comprenda las particularidades del sector rural.

En lo correspondiente a tarifas, no hay un marco normativo que determine que para establecerlas se deben tener en cuenta los usos del suelo o los destinos económicos de los predios, como sí está regulado para el sector urbano en la Ley 44 de 1990 y ratificado en la 1450 de 2011. Así mismo, en estas leyes, se permite a los municipios aplicar las tarifas más altas (hasta el 33 por mil) a los predios urbanos que no están siendo utilizados (engorde), mientras que para el caso de lo rural no se establece algo similar.

En lo que respecta a los límites al crecimiento del IPU, las medidas establecidas para el sector rural en la normatividad vigente son igualmente débiles o inocuas. La Ley 44 de 1990 no define límites de crecimiento diferenciados para el IPU rural; el tope establecido es el mismo para todo tipo de predios, con excepción de los que se incorporen por primera vez al catastro, terrenos urbanizables no urbanizados, urbanizados no edificados y predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

La Ley 1995 de 2019, por su parte, establece que 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”, omitiendo que el criterio de los estratos socioeconómicos es difícil de considerar para el ámbito rural. Además, esta Ley establece que los límites al crecimiento del IPU no aplicarán para predios mayores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural, extensión que parece arbitraria pues no refleja la dinámica productiva ni inmobiliaria de la ruralidad en Colombia.

En términos generales se puede afirmar que el impuesto predial en el país se concibió como un tributo a cargo de la propiedad inmueble urbana, dejando una grave indeterminación respecto de la propiedad rural, la cual, de forma muy genérica es gravada

por las administraciones tributarias locales con tarifas diferenciales favorables, que desconocen la heterogeneidad que caracteriza al suelo rural.

Se observa que ello no obedece a un criterio representativo que sirva como alternativa importante para estimular un uso más eficiente de la tierra, dinamizar el mercado de las tierras agrícolas o para el fortalecimiento de la productividad. (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, 2017). Esta omisión o débil comprensión de las condiciones, dinámicas y realidades rurales afecta el principio de progresividad del Impuesto Predial Unificado; inhibe el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios, al no capturar de manera diferencial el dinamismo de los predios con ciertos usos y destinos económicos, como por ejemplo la minería, vivienda campestre, usos dotacionales de alto impacto; y priva a las entidades territoriales de una herramienta eficaz para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra.

Bajo este criterio, se propone que las normas relacionadas con el suelo partan de las diferencias entre lo rural y urbano, de manera que permitan adoptar medidas más adecuadas equitativas y justas, que promuevan el uso adecuado de la tierra, y se capture una mayor renta para los municipios por la gestión del impuesto predial, en armonía con el POT o instrumento equivalente, para la totalidad del territorio, y de manera especial para el suelo rural.

c. Desactualización del catastro

La media de desactualización catastral nacional es de quince (15) años. A la fecha, encontramos que del total de municipios (1.102) áreas no municipalizadas (18) y la Isla de San Andrés (1), 922 municipios están desactualizados en ambas áreas (rural y urbana), 21 municipios están por formar y en 55 municipios el área urbana se encuentra desactualizada y la zona rural no formada. De los 123 municipios con actualización parcial y/o total, 57 municipios presentan una actualización total⁶ y 66 se encuentran actualizados parcialmente.

Si bien, el IPU está concebido legalmente como un único tributo, es innegable que existen diferencias marcadas entre el suelo urbano y el suelo rural desde su caracterización legal, pasando por las problemáticas sociales, culturales y ambientales que en ellos se presentan.

De acuerdo con la definición de categorías de ruralidad de la Misión para la Transformación del Campo, cerca del 62% de los municipios del país son rurales, y de

⁶ Con total se hace referencia a que tanto lo rural como lo urbano están actualizados, y con completa se hace referencia a que no es una actualización parcial.

ellos, el 46 % (318 municipios) se clasifican como rural disperso. La Misión de Ciudades del DNP concluyó que las tarifas del IPU en suelo rural también pueden ser diferenciales tomando en cuenta factores como la aglomeración:

- a) 151 municipios pertenecientes a las 18 aglomeraciones urbanas definidas por la política del sistema de ciudades en razón de características socioeconómicas y de proximidad particulares de sus ruralidades y;
- b) la ruralidad dispersa y concentrada, particularmente la diferencia en el avalúo de los predios localizados en centros poblados y los predios rurales dispersos.

El Censo Nacional de Población y de Vivienda de 2018, el 15,8% de la población colombiana vive en zonas rurales dispersas y el 7,1% en los centros poblados, es decir, que el 22,9 % de la población es no urbana. Por su parte, se estima que, en el segundo trimestre de 2022, el sector agropecuario aportó 5,7% del PIB total, y en promedio 6,3% desde el año 2005 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE).

Por otra parte, respecto de la población ocupada de los centros poblados y la zona rural dispersa representa el 21,2% para el segundo semestre de 2022 y se ha mantenido alrededor del 21% desde el año 2005 (Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH - 2022).

Adicionalmente, el país cuenta con 43'070.354 de hectáreas que conforman la Frontera Agrícola en la que es factible el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2023). La información catastral vigencia 2020 permite establecer que el 70,5% de los predios rurales tienen destinación económica agropecuaria (agrícola, agropecuario, pecuario, agroindustrial, forestal) y corresponden al 87,1% del área total.

El corte de 135 SMMLV propuesto, está acorde por lo dispuesto en el Decreto 1341 de 2020, "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural", que define en su artículo 2.1.10.1.1.2.1. que la vivienda de interés social rural es "la ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, cuyo valor no exceda los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV)".

La tabla N.4 se deriva del análisis de distribución del avalúo catastral que muestra que el 95% de los predios rurales tienen avalúos catastrales hasta de 135 SMMLV.

Tabla 4. Análisis de distribución del avalúo catastral de predios rurales

| Percentil | Corte | Predios | Percentil | Corte | Predios |
|-----------|--------------|-----------|------------|----------------------|------------------|
| 50% | \$ 5.782.560 | 2.273.812 | 76% | \$21.981.220 | 3.456.187 |
| 51% | \$6.074.161 | 2.319.283 | 77% | \$23.261.050 | 3.501.663 |
| 52% | \$6.381.390 | 2.364.894 | 78% | \$24.724.050 | 3.547.138 |
| 53% | \$6.700.230 | 2.410.238 | 79% | \$26.337.368 | 3.592.614 |
| 54% | \$7.048.080 | 2.455.718 | 80% | \$28.068.570 | 3.638.096 |
| 55% | \$7.396.980 | 2.501.232 | 81% | \$30.037.024 | 3.683.595 |
| 56% | \$7.784.460 | 2.546.667 | 82% | \$32.279.580 | 3.729.181 |
| 57% | \$8.189.150 | 2.592.153 | 83% | \$34.790.619 | 3.774.518 |
| 58% | \$8.624.160 | 2.637.621 | 84% | \$37.569.030 | 3.819.997 |
| 59% | \$9.069.320 | 2.683.098 | 85% | \$40.641.540 | 3.865.473 |
| 60% | \$9.547.310 | 2.728.584 | 86% | \$44.285.670 | 3.910.949 |
| 61% | \$10.044.119 | 2.774.044 | 87% | \$48.466.839 | 3.956.423 |
| 62% | \$10.565.720 | 2.819.521 | 88% | \$53.174.546 | 4.001.899 |
| 63% | \$11.124.750 | 2.864.996 | 89% | \$58.848.792 | 4.047.375 |
| 64% | \$11.636.840 | 2.910.508 | 90% | \$65.700.455 | 4.092.851 |
| 65% | \$12.157.860 | 2.955.956 | 91% | \$74.030.058 | 4.138.327 |
| 66% | \$12.775.350 | 3.001.429 | 92% | \$84.318.840 | 4.183.805 |
| 67% | \$13.484.280 | 3.046.907 | 93% | \$97.509.994 | 4.229.280 |
| 68% | \$14.197.830 | 3.092.378 | 94% | \$ 114.383.591 | 4.274.756 |
| 69% | \$14.972.500 | 3.137.856 | 95% | \$138.499.140 | 4.320.232 |
| 70% | \$15.827.490 | 3.183.335 | 96% | \$174.740.940 | 4.365.715 |
| 71% | \$16.728.533 | 3.228.805 | 97% | \$233.757.239 | 4.411.184 |
| 72% | \$17.741.050 | 3.274.287 | 98% | \$347.095.698 | 4.456.660 |
| 73% | \$18.689.400 | 3.319.764 | 99% | \$644.579.748 | 4.502.136 |

| | | | | | |
|-----|--------------|-----------|------|-------------------|-----------|
| 74% | \$19.657.480 | 3.365.235 | 100% | \$879.382.139.820 | 4.547.613 |
| 75% | \$20.737.760 | 3.410.712 | | | |

Fuente: Elaboración UPRA con base en (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2017 a 2019) (Alcaldía de Medellín, 2014 a 2019) (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014 a 2019) (Gobernación de Antioquia, 2014 a 2019) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, 2014 a 2019) (Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, 2014 a 2019)

Esta estructura permite garantizar que los suelos que, por presiones del mercado estén en condición de cambiar su uso agropecuario por otros relacionados con procesos de urbanización u ocupación ineficiente o que pone en riesgo la sostenibilidad de la productividad del sector, tengan incentivos para mantenerse en su utilización agropecuaria.

De manera similar, sucede en el caso de los predios habitacionales del sector urbano, donde el análisis de la distribución de los valores catastrales indica que cerca del 97% de los predios tiene avalúos por debajo de los 168 millones de pesos (145 smmlv):

Tabla 5. Análisis de distribución del avalúo catastral de predios habitacionales urbanos

| Percentil | Avalúo mínimo |
|-----------|---------------|
| 10% | \$1.141.000 |
| 20% | \$2.764.000 |
| 30% | \$5.274.000 |
| 40% | \$8.839.000 |
| 50% | \$14.104.000 |
| 60% | \$21.977.000 |
| 70% | \$33.367.000 |
| 80% | \$51.702.000 |
| 90% | \$88.154.000 |
| 95% | \$130.433.000 |
| 96% | \$145.575.000 |
| 97% | \$168.805.380 |
| 99% | \$287.734.000 |

Siguiendo el principio de progresividad para este tipo de tributos (a mayor avalúo mayor pago de impuestos) el proyecto plantea el límite de crecimiento de Impuesto Predial Unificado más bajo (50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior) para aquellos predios con destino económico habitacional o agropecuario con avalúo catastral menor o igual a 135 SMMLV, protegiendo así a

alrededor del 95% de la propiedad inmueble rural productora de alimento y de carácter popular y cerca del 97% de los predios urbanos habitacionales. Por su parte, los predios de mayor avalúo (concentrados en el 1% superior) tienen mayores límites al incremento del IPU, lo cual no se reconoce en la normatividad vigente.

Así pues, teniendo en cuenta las dinámicas predominantes en la ruralidad y de los predios habitacionales en el sector urbano, la comprensión de las condiciones, dinámicas y realidades territoriales fortalece el principio de progresividad del Impuesto Predial Unificado y las finanzas públicas de los municipios, al capturar de manera diferencial el dinamismo de los predios con ciertos usos y destinos económicos, además de ser una herramienta eficaz para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra.

Establecer un límite al crecimiento del impuesto es de suma importancia en el contexto tributario; ya que un límite adecuado garantiza la protección de los derechos y la justa contribución a las cargas públicas por parte de los ciudadanos. Por ende, al fijar un tope máximo para los impuestos, se evita que la carga fiscal se vuelva excesiva y desproporcionada, y materializa el principio de progresividad y justicia tributaria.

Para resolver estos problemas relacionados con la desactualización catastral, el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’, ordenó al IGAC:

“adoptar metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados, que permitan por una sola vez realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todos los predios del país, exceptuando aquellos que hayan sido objeto de formación o actualización catastral durante los últimos cinco (5) años previos a la expedición de la presente ley o cuyo proceso de formación o actualización esté en desarrollo a la fecha de expedición”.

En ese mismo sentido, la Ley 2294 de 2023 también incluyó dentro de sus metas pasar del 9,47% del área geográfica actualizada con catastro con enfoque multipropósito al 70% en el 2026, con el fin de contrarrestar la distorsión de la realidad económica de estos, corregir inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación del territorio.

Este proceso de actualización, sin duda, tendrá significativos impactos tributarios - vía aumento de la base gravable del impuesto predial-, lo que hace imperativo establecer límites al crecimiento de este tributo bajo los principios de progresividad

⁷ En la vigencia 2022.

y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales, que corresponde al objeto del presente proyecto de ley.

6. IMPACTO FISCAL

Esta norma se presenta para el cumplimiento de la orden dispuesta por el Parágrafo 3 del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 de fijar unos límites en caso de incremento de los avalúos por causa de la actualización catastral. Es decir, el límite se aplica siempre que exista previamente un incremento en la base gravable del Impuesto Predial Unificado, por lo tanto, un incremento del valor y un mayor ingreso por este concepto a favor del municipio o Distrito, solo que razonablemente limitado, quedando siempre una diferencia positiva.

Por lo anterior, se considera que no hay efecto fiscal negativo para municipios y distritos, sino que recibirán unos recursos conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional en las sentencias C- 517 de 2007 y C- 173 de 2010.

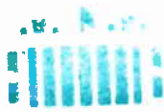
De los Honorables Congresistas,



RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



JHENIFER MOJCA FLÓREZ
MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL



REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de noviembre del año 2023

Se hizo presentado en este despacho el
Proyecto de Ley 297 ^X Acto Legislativo
con su correspondiente

suscrito Por: Ministro de
Hacienda y crédito Público Ricardo Bonilla
Ministro de Agricultura Jennifer Mojica

SECRETARÍA GENERAL