



## **INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 164 DE 2015 CÁMARA.**

Por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2016

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación hecha y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

### **1. Objeto de la iniciativa**

El auge reciente de nuestro mercado inmobiliario y constructor ha tenido consecuencias tributarias previsibles pero no deseables sobre una parte muy importante de los propietarios de inmuebles en Colombia. Año a año, los contribuyentes del impuesto predial en los distintos municipios y distritos del territorio nacional tienen que ver cómo su impuesto a cargo aumenta muy por encima de su capacidad económica. Las manifestaciones en contra de estos aumentos desmesurados se han generalizado, y preocupa particularmente cómo los ciudadanos propietarios de vivienda denuncian que el valor del impuesto ha alcanzado niveles confiscatorios que los obligan a vender sus casas para poder pagar.



Es a estas circunstancias a las que este proyecto de ley busca ponerle un límite. Lo que se pretende es introducir un tope al incremento anual del Impuesto Predial Unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Este cambio normativo no impedirá que los entes territoriales hagan actualizaciones sobre estos bienes pero sí hará que los incrementos que estas generan en la liquidación del IPU sean razonables y guarden mayor grado de proporcionalidad con los aumentos en la capacidad contributiva de los ciudadanos.

## **2. Marco jurídico**

### **2.1. Fundamentos Constitucionales**

El principio de justicia tributaria sintetiza todos los preceptos constitucionales en los cuales se debe enmarcar el poder impositivo del Estado<sup>1[1]</sup> y en los que se fundamenta este proyecto de ley. La Constitución Política de Colombia ha sido clara al señalar que el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe ser entendido dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9).

En desarrollo de este principio, toda carga tributaria debe consultar las posibilidades económicas de los contribuyentes, ya que si esta supera sus recursos, la norma consolida un sistema tributario injusto, que no logra propiciar un mayor grado de redistribución de la riqueza en nuestro país, uno de los fines esenciales de nuestra normatividad tributaria<sup>2[2]</sup>.

Sin embargo, la justicia tributaria no es el único principio de orden constitucional que justifica esta iniciativa. Aunque no se puedan situar a un mismo nivel horizontal, existen otros dos principios constitucionales tributarios que son claves en la consecución de la finalidad que este proyecto de ley persigue. Estos principios son la equidad y la progresividad (C. P. Artículo 363).

---

<sup>1[1]</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-833 de 2013.

<sup>2[2]</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 2002.



De una parte, la Corte Constitucional ha señalado que la equidad implica que personas con igual capacidad económica o que se hallen bajo una misma situación fáctica contribuyan al fisco de igual manera (equidad horizontal), mientras que aquellos que cuenten con mayor capacidad contributiva lo hagan en mayor medida (equidad vertical)<sup>3[3]</sup>. De otra parte, la progresividad se deduce de la equidad vertical, en el sentido de que propugna por la igualdad objetiva y material en la distribución de las cargas que imponen el sistema tributario, pero llega a un nivel más específico de análisis al medir cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás<sup>4[4]</sup>.

Para el caso del impuesto predial, es importante mencionar que aunque el artículo 317 constitucional preceptúa que ¿solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble¿, lo anterior no quiere decir que el Congreso de la República no pueda hacer uso de sus competencias para definir o modificar los elementos esenciales de este tributo. Más aún cuando la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria se ha entendido como limitada por el concepto de República Unitaria y el principio de reserva de ley.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado cómo en cuanto a tributos de orden territorial, como el impuesto predial, la ley puede fijar o modificar los elementos esenciales del tributo; toda vez que la autonomía de los entes territoriales se limita a su facultad de acoger o no el tributo, y de fijar los elementos del mismo no previstos por el legislador, a excepción del hecho generador<sup>5[5]</sup>.

---

<sup>3[3]</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2013.

<sup>4[4]</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

<sup>5[5]</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 9 julio 2009, Expediente 16544.



## 2.2. Fundamentos legales

La base del régimen jurídico que regula el IPU en el territorio nacional es la Ley 44 de 1990, *¿por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias¿*. En su momento, esta ley representó una verdadera modernización del impuesto predial al introducir cambios importantes sobre casi todos los elementos esenciales del tributo.

Entre otros aspectos, la Ley 44 creó el IPU; señaló que su administración, recaudo y control estaría a cargo de los municipios; dispuso que su tarifa fuera entre el 1 y el 16 por mil del avalúo catastral; estableció límites al aumento anual del mismo; estableció que el ajuste anual del IPU oscilara entre el 70% y el 100% del IPC; y fijó como base alternativa del impuesto el autoavalúo por parte del contribuyente.

La Ley 44 de 1990, no obstante, ha sido objeto de varios cambios. La Ley 242 de 1995, por ejemplo, modificó el cálculo del ajuste anual de la base gravable previsto en el artículo 8° de la Ley 44, al eliminar el rango del 70% al 100% del IPC del año anterior para tomar como límite la meta de inflación del año en el que se efectúa el incremento. Por su parte, la Ley 601 de 2000 reguló la base gravable del impuesto en Bogotá estableciendo que esta sería el autoavalúo por parte del contribuyente, que en todo caso no podría ser inferior al avalúo catastral.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (ley 1450 de 2011), en sus artículos 23 y 24, modificó el artículo 4° de la referida ley 44 ajustando entre otros aspectos las tarifas del IPU, que pasaron de estar entre el 1 y el 16 por mil a ser entre el 5 y el 16 por mil del avalúo; incluyendo el rango del área y el avalúo catastral como factores para el establecimiento de la tarifa; fijando un techo del 25% en los incrementos anuales del valor liquidado por impuesto predial frente al valor liquidado en el año anterior, para los casos en que no hayan actualizaciones catastrales; y estableciendo un plazo máximo de 5 años para que las autoridades catastrales adelanten las actualizaciones periódicas respectivas a los avalúos catastrales que en ningún caso podrán ser inferiores al 60% del avalúo comercial del bien respectivo.

## 3. Problemática actual



La capacidad de pago de algunos de los contribuyentes del IPU viene aumentando muy por debajo de los incrementos recientes del impuesto predial unificado y el efecto acumulado de esta tendencia está generando una afectación a los propietarios que no es sostenible.

El aumento anual promedio del salario mínimo y del IPC, que son los indicadores más precisos del comportamiento reciente de los ingresos de los colombianos de menores recursos, así lo demuestran. Entre 2010 y 2015, el aumento del IPC y del salario mínimo ha sido en promedio de 3,62% y de 4,42% respectivamente (tabla 01).

Tabla 01. Variación anual IPC y salario mínimo

<b>Año</b>	<b>IPC</b>	<b>Salario Mínimo</b>
<b>2010</b>	3,17%	3,60%
<b>2011</b>	3,73%	4,00%
<b>2012</b>	2,44%	5,80%
<b>2013</b>	1,94%	4,02%
<b>2014</b>	3,66%	4,50%
<b>2015</b>	6,77%	4,60%
<b>Promedio</b>	<b>3,62%</b>	<b>4,42%</b>

Fuente: Banco de la República.

Mientras tanto, el incremento en el Índice de Valoración Predial (IVP) ha sido superior al incremento del salario mínimo e incluso superior al incremento de la inflación. Al promediar las



variaciones del IVP, el IPC y el Salario Mínimo en los últimos seis años, se observa cómo el IVP fue superior en 1.5 puntos porcentuales al promedio en el incremento del Salario Mínimo, y en 2.30 puntos porcentuales superior al aumento de la inflación (Gráfica 01). El IVP tan solo estuvo por debajo de la inflación en el 2015, año de altas presiones inflacionarias, marcado por la escasez de alimentos perecederos producto del fuerte fenómeno de El Niño y la depreciación del peso.

## **CONSULTAR GRÁFICO EN FORMATO PDF**

Gráfica 01. Incremento en el Índice Valoración Predial vs Salario Mínimo e Inflación

## **CONSULTAR TABLA EN FORMATO PDF**

La variación del IVP, sin embargo, no explica por sí sola los aumentos exagerados que año a año afrontan los contribuyentes del impuesto predial unificado. Como se verá a continuación, estos aumentos son principalmente producto de las actualizaciones catastrales. La tabla 02 permite observar cómo mientras en el año 2009 se contaba en el país con un total de 11.585.395 predios avaluados en \$298.153.096 millones, para el 2015 el avalúo equivalía a \$564.294.699 millones distribuidos en apenas 12.659.694 predios<sup>6[6]</sup>. Esto demuestra que la razón del incremento reciente en el avalúo catastral de 89.26%, son los procesos de actualización y no el incremento en el número de predios que apenas fue del 9.27% durante el mismo período.

Tabla, 02. Predios vs Avalúo Catastral

## **CONSULTAR TABLA EN FORMATO PDF**

Fuente: Documentos Conpes sobre reajuste avalúos catastrales 2009-2015 y Censo Inmobiliario 2015 Bogotá ¿ Elaboración propia.

\*Las cifras nacionales no incluyen Bogotá.

---

<sup>6[6]</sup> Estas cifras no incluyen los predios de Bogotá, D. C.



En Bogotá, el fenómeno es más preocupante aún. El valor catastral de la capital ha aumentado entre el 2008 y el 2015 un 268,7% mientras que el número de predios apenas aumentó 13.49% en los últimos cinco años. El avalúo catastral total de Bogotá se incrementó desde 2008 en 325.704.992 millones, llegando a 446.907.541 millones en 2015 (tabla 02). En ese rango de tiempo, el factor determinante en el crecimiento del valor catastral de la capital no fue el incremento en el número de predios sino la variación en su valor; entre 2010 y 2015 Bogotá pasó de 2.140.409 predios a tener 2.429.238.

Gráfica, 02. Variación % Avalúo catastral

## **CONSULTAR TABLA EN FORMATO PDF**

Fuente: Documentos Conpes sobre reajuste avalúos catastrales 2009-2015 y Censo Inmobiliario 2015 Bogotá ¿ Elaboración propia

\*Las cifras nacionales no incluyen Bogotá.

#### **4. Explicación del articulado**

En este contexto se propone un proyecto de ley dirigido a ponerle un límite a los incrementos anuales de valor liquidado por concepto del IPU. En concreto, se busca introducir un tope al incremento anual del Impuesto Predial Unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del IPU de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

De otra parte, se plantea que en el caso de las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior al valor de la vivienda de interés social, es decir, 135 smmlv, el incremento anual del que trata este proyecto, no pueda sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. Esta regla también está prevista en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial. Esto bajo el entendido que los contribuyentes de estos predios, con avalúos catastrales de valor cercano al comercial, ya vienen asumiendo una carga tributaria comparativamente mayor que la que otros propietarios asumen.

---



Por último, es importante mencionar que este proyecto establece una excepción a la aplicación del límite porcentual planteado. Este tope no aplica en el caso de aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y un aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos.

### 5. Proposición

Por las razones anteriormente expuestas me permito rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara**, *por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.*

De los Honorables Congresistas,

## **CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN FORMATO PDF**

### 6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales.** Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

**Parágrafo 1º.** Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos



veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial.

**Parágrafo 2°.** Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.

**Artículo 2°.** *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## **CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN FORMATO PDF**

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2016

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 164** de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones,* </i> y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

*La Secretaria General,*

## **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN FORMATO PDF**

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2016

*De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. ¿Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe¿.*

---

## **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN FORMATO PDF**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES DIECISÉIS (16) DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE (2015).**

### **AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.*

*El Congreso de la República de Colombia*

DECRETA:

**Artículo 1º. Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales.** *Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.*

**Parágrafo 1º.** *Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial.*

**Parágrafo 2º.** *Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.*

**Artículo 2º. Vigencias y derogatorias.** *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES



COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

*Diciembre dieciséis (16) de 2015*

*En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate sin modificaciones y en los términos anteriores, el Proyecto de ley número 164 de 2015, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones, previo anuncio de su votación en Sesión realizada el día quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.*

*Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.*

***CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN FORMATO PDF***

---