

PROYECTO DE LEY NUMERO

Por medio del cual se modifican algunas normas que tiene que ver con el Impuesto Predial y el Catastro, como sistema integral de información de tierras y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. *Naturaleza del catastro como Sistema de Información de Tierras.* El catastro es el Sistema de Información de Tierras, SIT, basado en el predio para el desarrollo económico, social, administración de tierras, planeación urbana y regional, monitoreo ambiental y desarrollo sostenible; por lo tanto, captura, almacena y conserva la información integral sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales ubicados en el territorio nacional, pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal de forma veraz, completa, comprobable y comprensible, mediante la observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los respectivos datos.

La incorporación de la propiedad inmueble se realiza mediante la inscripción catastral dentro de los procesos de formación, actualización de la formación o conservación. La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tengan la titulación o posesión sobre el respectivo inmueble.

Sistema de Información de Tierras, contendrá toda la información catastral en formato digital de acuerdo con los estándares nacionales de información y de calidad; todos los datos estarán debidamente documentados (metadatos) según el estándar nacional definido para ese objetivo. Cada autoridad Catastral competente, mantendrá actualizado el SIT y garantizará que los usuarios puedan consultar y adquirir la información por medios electrónicos y en formato digital o análogo.

Artículo 2: *Objetivos.* Los entes catastrales tendrán como objetivos esenciales:

1. Elaborar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de Formación, Actualización de la Formación y Conservación del catastro nacional.

2. Producir, analizar y divulgar información catastral mediante el establecimiento del Sistema de Información de Tierras, que apoye la administración y el mercado eficiente de la tierra, la protección jurídica de la propiedad, la planeación urbana y rural, el monitoreo ambiental y el desarrollo económico, social y sostenible del país.

3. Contribuir al ordenamiento y regularización de la propiedad inmueble, tanto urbana como rural, así como garantizar la protección y seguridad jurídica de la misma.

4. Consolidar la determinación físico-jurídica correcta de la propiedad inmueble, mediante la adecuada integración e interrelación de la información necesaria para su correcta identificación. La integración de la información catastral y registral deberá permitir la concordancia entre los asientos del Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro Nacional, para efecto de la regularización de la propiedad.

5. Servir de soporte de la información relativa a la propiedad inmueble para su utilización en los programas del Estado, en especial para la definición y evaluación de políticas públicas relacionadas con la administración de las tierras rurales y urbana del país, así como para la adopción e implementación de decisiones en materia de planificación, ordenamiento territorial y manejo ambiental.

6. Fijar de manera razonable y para efectos impositivos el avalúo catastral de los bienes inmuebles de conformidad con los criterios establecidos en la ley y la observancia de los principios constitucionales de justicia y equidad.

7. Colaborar con la administración de impuestos nacional, distrital departamental y municipal, con miras a facilitar el recaudo de los impuestos directos e indirectos que legalmente gravan la propiedad raíz, en concordancia con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario.

8. Prestar los servicios de información relacionada con los bienes inmuebles de manera ágil, veraz y propendiendo para el efecto por el uso de medios tecnológicos.

Artículo 3. *Formación, actualización y conservación catastral.*

1. *Formación catastral.* Es el proceso y el conjunto de actividades por medio del cual se obtiene la información física, jurídica y económica de la totalidad o parte de los bienes inmuebles de un municipio o distrito.

2. *Actualización catastral.* Es el conjunto de operaciones y actividades destinadas a renovar total o parcialmente los datos de la formación catastral de un municipio o distrito.

La actualización catastral se puede adelantar en el momento que lo estime conveniente la autoridad catastral en períodos máximos de cinco (5) años. Entre los períodos de formación y actualización, los avalúos catastrales se reajustarán para vigencias anuales de acuerdo con un índice determinado por el Gobierno Nacional.

3. *Conservación catastral.* Es el conjunto de operaciones y actividades destinadas a mantener al día la información y los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente el inmueble en sus características físicas, jurídicas y económicas.

Artículo 4. *Avalúo catastral.* Es el valor de los inmuebles estimado por los entes catastrales; se determina objetivamente para cada predio y estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones, tomando como referencia valores comerciales.

Artículo 5. *Determinación del valor catastral.* La determinación del valor catastral, se efectuará mediante la aplicación de la correspondiente investigación de valores comerciales empleando los métodos de comparación de mercado, análisis de rentas, con el apoyo de otros métodos y técnicas como los de costo de reposición, residual u otros utilizados en la valuación inmobiliaria universalmente aceptados, excluyendo las encuestas y sustentaciones basadas en un real saber y entender.

Artículo 6°. *Conceptos que no forman parte del avalúo catastral.* Para efectos del avalúo catastral como valor económico de referencia atribuido a los inmuebles para efectos fiscales, que difiere en un margen razonablemente menor de su valor comercial, no constituirán base para la determinación del avalúo de la formación, actualización o conservación catastral, ni se tendrán en cuenta para el efecto, sin perjuicio de los conceptos adicionales que por razones técnicas o de equidad establezca con carácter nacional el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, los siguientes:

- a) Los inmuebles por destinación, la maquinaria agrícola e industrial y los cultivos;
- b) El mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial en la formación, actualización o conservación catastral;
- c) Los valores histórico, artístico, afectivo, estratégico, ¿good will¿ y demás valores subjetivos e Intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble;
- c) Cuando los inmuebles se destinen al propio uso habitacional o económico o de su titular, para efectos de su avalúo no se tendrá en cuenta el mayor valor que pueda constar en contratos traslativos o no del dominio referidos a otros inmuebles de similar naturaleza y características.

Parágrafo. La oferta y demanda del mercado inmobiliario no podrán fundamentar con carácter preponderante el avalúo de un inmueble. En todo caso, en las investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario que tengan incidencia para efectos del avalúo

catastral, no se tomarán en cuenta las ventas que hayan tenido lugar en circunstancias extraordinarias y en las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares tales como venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos o aquellas que incluyan valores subjetivos o intangibles de los inmuebles, entre otras.

Artículo 7°. Límites al avalúo catastral. Para todos los efectos legales, regirán los siguientes límites respecto del avalúo catastral:

1. El avalúo catastral de cada inmueble, resultante de los procesos de formación, actualización y conservación realizados por las autoridades catastrales, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial ni superior al setenta por ciento (70%) del mismo. En todo caso, cuando en virtud de autoavalúo o solicitud de revisión del interesado, el valor del avalúo catastral inscrito sea igual o superior al avalúo comercial vigente, la base para efectos fiscales será el setenta por ciento (70%) del mismo.

2. El avalúo determinado por la autoridad catastral resultante de actualización catastral, no podrá representar un incremento superior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de la formación o actualización anterior. Cuando se trate de pequeña propiedad rural, vivienda de interés social o de inmuebles destinados a casa de habitación que constituyan la única propiedad de su titular, el incremento no podrá ser superior al veinticinco por ciento (25%).

3. Si de la aplicación de las normas y procedimientos técnicos, resulta depreciación del inmueble, el avalúo deberá ser tasado pudiendo ser inferior al anterior sobre el cual versa la actualización.

4. Las autoridades locales competentes podrán adoptar las medidas pertinentes con el fin de que el incremento resultante de la actualización catastral se impute al avalúo del respectivo inmueble de manera diferida y escalonada durante los 5 años subsiguientes hasta completar el total del incremento arrojado, atendiendo los lineamientos establecidos para el efecto por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Artículo 8. Periodicidad de los avalúos para la actualización de la formación catastral.

Con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, factores socioeconómicos o ambientales o condiciones locales de mercado inmobiliario, los catastros de todos los municipios del país deberán ser actualizados periódicamente por las autoridades catastrales, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

La actualización catastral podrá versar sobre todos los inmuebles ubicados en el respectivo distrito o municipio, o respecto de los ubicados en un sector o zona de la respectiva jurisdicción.

La actualización se surtirá dentro de períodos máximos de 5 años, contados a partir de la fecha en la cual se termina la formación catastral o la anterior actualización de la formación.

Concluido el período legal para adelantar la formación o actualización del censo catastral, no se podrán realizar reajustes ni aplicar incrementos a los avalúos y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización catastral del respectivo predio. El nuevo acto en todo caso no podrá entrar en vigencia antes de transcurridos cinco (5) años, contados a partir de la formación o última actualización de la formación catastral del respectivo inmueble.

Artículo 9. Autorización para aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización catastral. El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de estos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros.

En el evento de que la vigencia fiscal de los avalúos elaborados por formación o actualización de la formación fuera aplazada por el Gobierno de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, continuarán vigentes los avalúos anteriores hasta que termine el aplazamiento o se pongan en vigencia fiscal los avalúos aplazados, o se realice y ponga en vigencia una nueva formación o actualización de la formación.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 4°. *Tarifa del impuesto.* La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 2 por mil y 14 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:

- a) Los estratos socioeconómicos;
- b) Los usos del suelo, en el sector urbano;
- c) La antigüedad de la formación o actualización del catastro;
- d) El avalúo catastral como base gravable del impuesto.

A la vivienda **de interés social**, a los inmuebles ubicados en los estratos 1, 2 y 3 destinados al propio negocio de su titular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicará la tarifa mínima del impuesto predial establecida en la presente ley.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9ª de 1989, a los urbanizados no edificados, así como a las grandes extensiones rurales susceptibles de aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo. Serán consideradas grandes extensiones para los efectos previstos en el presente artículo, los terrenos rurales que superen el número de hectáreas determinado por el respectivo Concejo Municipal o Distrital, teniendo en cuenta el área total rural de la respectiva entidad territorial.

PARAGRAFO: Además de los anteriores criterios las tarifas también deberán contener un análisis socioeconómico de la población que asumirá el impuesto para garantizar un cobro y un recaudo justo.

Artículo 11: Modifíquese el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

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 **de la mitad** 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, ni a las grandes extensiones rurales susceptibles de

aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva. 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.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 16. *Facultad de eliminar el paz y salvo.* Cuando los municipios adopten la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, podrán eliminar el certificado de Paz y Salvo y establecer mecanismos de recaudo total o parcial a través de la red bancaria para dicho impuesto, así como para los impuestos de las corporaciones regionales a que se refiere el Capítulo II de la presente ley.

Así mismo, el cobro de dichos impuestos podrá efectuarse conjuntamente con los correspondientes a servicios públicos. **Por razones de eficiencia en el recaudo tributario, en concordancia con el artículo 338 de la Carta Política, en los eventos en que el recaudo estimado del tributo sea inferior a los costos de su cobro, los Concejos Municipales y Distritales podrán autorizar a las autoridades competentes para prescindir del mismo.**

Los concejos podrán establecer los plazos para la presentación de la declaración del Impuesto Predial Unificado y para cancelar las cuotas del respectivo impuesto.

Artículo 13. Saneamiento integral de la propiedad. En los procesos de la formación o actualización de la formación catastral se debe propender adicionalmente a lo ya definido por ley, por una clasificación del estado jurídico de los predios, para ello todo proceso de actualización de la formación catastral debe ser anunciado con 6 meses de anticipación, para que las entidades del estado que generan información que afectan la base de datos catastral, como la Superintendencia de Notariado y Registro y el INCODER dispongan del personal y las bases de datos de información, para que durante el proceso de la identificación predial coordinado por la autoridad catastral, sea analizada la información jurídica de los títulos (Linderos y Areas) y se clasifiquen los predios que podrán actualizar la información registral de cabida y linderos, después de realizar el barrido en el proceso de actualización de la formación catastral

El catastro debe cumplir la función de un banco de información disponible para que sea accesado y usado por todas las personas naturales o jurídicas que requieran disponer de la información predial como dato base y así generar conocimiento y desarrollo, para ello se plantea un proyecto de saneamiento integral de la propiedad

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que los hayan modificado o sustituido y demás normas que le sean contrarias, igualmente deroga el Artículo 190 de la Ley 1607 de 2012.

Honorables Representantes,

Oscar Darío Pérez Pineda

María Regina Zuluaga Henao

Santiago Valencia González

Federico Eduardo Hoyos Salazar

Wilson Córdoba Mena

Margarita María Restrepo Arango

María Fernanda Cabal Molina

Esperanza María Pinzón de Jiménez

Tatiana Cabello Flórez

Edward David Rodríguez

Samuel Alejandro Hoyos

Ciro Alejandro Ramírez cortés

Hugo Hernán González

Rubén Darío Molano

Alvaro Hernán Prada Artunduaga

Fernando Sierra Ramos

Carlos Alberto Cuero Valencia

Johana Chaves

Pierre Eugenio García

Honorables Senadores,

Alvaro Uribe Vélez

María del Rosario Guerra de la Espriella

Paloma Susana Valencia Laserna

Susana Correa Borrero

Alfredo Rangel Suárez

Iván Duque Márquez

Fernando Nicolás Araujo Rumie

José Obdulio Gaviria Vélez

Orlando Castañeda Serrano

Daniel Alberto Cabrales Castillo

Everth Bustamante García

Alfredo Ramos Amaya

Jaime Alejandro Amín Hernández

Ernesto Macías Tovar

Ruby Thania Vega de Plazas

Carlos Felipe Mejía Mejía

Paola Andrea Holguín Moreno

Nohora Stella tovar Rey

Honorio Miguel Henríquez

Rigoberto León Barón Neira

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley, está sustentado sobre la gran problemática nacional que hoy enfrentan los propietarios de tierras y bienes inmuebles en Colombia.

Jamás pretenderemos que se presente una disminución de los ingresos en los Municipios Colombianos, sino que entre estos y los sujetos activos (contribuyentes), la relación sea armónica y justa para que los primeros reciban los impuestos necesarios para atender el desarrollo de las municipalidades y los segundos dispongan de la capacidad contributiva para hacerlo.

Muchas de sus disposiciones están basadas en un Proyecto de Ley anterior que fue presentado en su momento por los Senadores de ese entonces OSCAR DARIO PEREZ PINEDA Y JAIRO KLOPATOFISKY GHISAYS, Proyecto que fue archivado por las circunstancias socioeconómicas de ese momento, las cuales son bien diferentes a las que atraviesa el País en los actuales momentos.

Por esta razón, la Bancada del Centro Democrático, atendiendo un clamor ciudadano presenta la siguiente iniciativa a consideración del Congreso de la República.

Pretendemos igualmente resolver la problemática que hay hoy entre Registro y Catastro.

A hoy la oficina de registro e instrumentos públicos, es quien da la titularidad de la tierra mediante la matricula inmobiliaria, pero es catastro quien debe saber realmente donde se ubica aquel predio al que se le otorgó la matricula.

Sin embargo los datos entre registro y catastro presentan grandes diferencias generadas por procesos no tan técnicos, la antigüedad de la información o manejos irregulares de las bases de datos, entre otros motivos; situación existente en ambas instituciones.

Dicha situación de discrepancia en la información, y la no certeza de la tenencia de la tierra, han generado en Colombia y en Antioquia una problemática que podría parar la gestión inmobiliaria. Tan solo en Antioquia hay 1.247.805 predios, de los cuales aproximadamente el 22% no tienen folio de matrícula.

La cadena productiva inmobiliaria en Colombia cambio desde el año 2011, donde inicialmente el único que podía dar propiedad era la inscripción en registro de instrumentos públicos, y los catastros en Colombia eran netamente fiscales, donde su

principal función era generar unos avalúos para que los municipios pudieran cobrar el impuesto predial, pero con el cambio de políticas, la información catastral paso de ser fiscal a ser un insumo básico en la gestión inmobiliaria, los catastros en Colombia pasaron de ser el registro físico de lo que la Súper Intendencia de Notariado y Registro(SNR) emanaba, a ser el insumo básico para que la SNR pueda realizar sus escrituras y posterior inscripción en el registro de propiedades.

Catastro paso de ser un banco de datos para base fiscal a ser el certificador real de la parte física del predio (cabida y linderos), y la SNR a certificar la parte jurídica; el problema radica en el desconocimiento de la historia, de cómo nacieron los catastros y que realizaba registro.

Para SNR históricamente no ha importado el área o los linderos que los notarios dan fe en escritura pública, para luego generar un folio de matrícula, y catastro no tenía la certeza física de los predios, dado que la información fue levantada por tradición, sin cartografía confiable o inexistente.

Hoy en día están exigiendo que catastro certifique la cabida y el lindero, situación que se puede realizar al medir nuevamente lo que se encuentra físico en la realidad, el problema es que la SNR parte del hecho que lo que ellos poseen esta bueno, y cualquier diferencia entre sus documentos y la realidad física es inaceptable, y se detiene la gestión inmobiliaria en notariado y registro por dicha disparidad.

La SNR no puede partir de una posición tan impajaritable, si ellos son conscientes de la historia y de la forma como se describían los linderos y las áreas, y la SNR permitió durante muchos años estos manejos informales.

En la ruralidad del país, lo linderos de los predios se manejaban citando nombres propios de los vecinos y las áreas como cuerpos ciertos, y a los campesinos nunca les importo definir técnicamente sus áreas o linderos dado que ellos son conscientes de lo que tienen y han usufructuado por generaciones, así su título no sea claro o defina áreas distintas.

Hoy en día con la circular conjunta emanada por la SNR y el IGAC, se está parando la gestión inmobiliaria y se está obligando al campesino a retomar las prácticas de la informalidad en las compraventas de tierras.

Esta situación se presenta, si la SNR exige a los campesinos realizar estudios de títulos para determinar la diferencia de las áreas entre lo que poseen físicamente y lo que reposa en los folios de matrícula, estudios por fuera de los medios de los campesinos y posiblemente de cualquier abogado, obligando a los campesinos a vender derechos de usufructo y/o posesiones no registrables. Esta situación de tratar de sanear la propiedad, generará en un mediano plazo un problema mayor.

En los primeros párrafos, se mencionó el porcentaje de informalidad en Antioquia, pese a los grandes esfuerzos que está realizando el gobierno nacional respecto a la formalización, este proyecto no alcanzará a subsanar el nuevo volumen que se está generando.

Si bien el objetivo es determinar donde han usurpado tierras de la nación, o de particulares, vía catastro y/o registro, el mecanismo no es el adecuado, se está secando el lago para sacar el pez grande, pero en este ejercicio se están matando todos los demás peces.

Ningún catastro en Colombia tiene la capacidad de revisar físicamente los linderos de cada uno de los predios, con base en la definición de estos en los títulos. Actualmente los notarios están pidiendo dichas revisiones para ventas totales, ventas parciales o aclaraciones de escrituras, pero si en dicho proceso la SNR desconoce el trabajo de campo o la realidad física y toma como cierto sus datos, aunque errados, generará un conflicto mayor.

Por esto nos parece pertinente que en la Ponencia para Primer Debate del Plan Nacional de Desarrollo, existan artículos como rectificación administrativa de áreas y linderos y algunos otros artículos que toca la materia.

La propiedad inmueble posibilita la realización de fines esenciales del Estado al constituir pilar del sistema económico y del desarrollo social del país que propicia condiciones necesarias para el trabajo, la vivienda y la vida digna y se encuentra estrechamente relacionada con la efectividad de derechos constitucionales fundamentales, gozando de especial protección constitucional con miras a dotar de seguridad jurídica las relaciones derivadas de su tenencia y transferencia (artículo 58 de la C.N.), debiendo el Estado incentivar el acceso a la misma (artículo 60 C.N.) y promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64 C.N.).

La misma se encuentra sometida a múltiples cargas legales e impositivas, que si bien tienen sustento en la función social y ecológica que está llamada a cumplir y en el deber general de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, requieren, a la luz del Estado Democrático y Social de Derecho, y con miras a propiciar y facilitar su adecuado cumplimiento, que se encuentren presididas por un marco legal razonable que permita conocer claramente de antemano el alcance de las obligaciones y el actuar de la administración respecto de las mismas (artículos 1°, 3°, 6°, 121 y 122 C.N.) y materializar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad (83, 95-9, 338, 363 C.N.) asegurando así la vigencia de un orden justo como fin esencial del Estado (artículo 2°).

Es así como, el principio de seguridad jurídica que el Estado está obligado a fortalecer y hacer respetar, como fundamento del Estado de Derecho, puede realizarse sólo si el alcance de las funciones de las autoridades administrativas y de las obligaciones que deben cumplir los particulares se encuentran precisadas de manera clara y precisa como reflejo del principio de legalidad entendido como principio rector del ejercicio del poder en virtud del cual *¿no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley?*^{1[1]}. Por su parte, en materia tributaria, el principio de legalidad se encuentra

reforzado (artículo 338 C.N.) y ¿comprende distintas funciones: (i) no es solamente fruto de la exigencia de representación popular, sino que, además, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado^{2[2],3[3]}.

A su vez, el principio de legalidad se refleja en el derecho fundamental al debido proceso en materia administrativa (artículo 29 C.N.) que debe anteceder la imposición de las cargas a los particulares y cuya observancia es la que permite presumir la legalidad de los actos administrativos. ¿Siendo desarrollo del principio de legalidad, *el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas.*

El derecho al debido proceso administrativo es definido como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es entonces (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. Este derecho se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. *Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones.* Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estos privilegios con los derechos fundamentales de los asociados^{4[4]}.

Igualmente, el principio de legalidad se encuentra estrechamente ligado con el de publicidad, que hace parte del derecho constitucional fundamental al debido proceso (artículo 29 C.N.) es uno de los presupuestos de la democracia participativa colombiana

(artículo 2º) y también constituye uno de los principios de la administración pública (artículo 209) que propende por el conocimiento público de las actuaciones que desarrollen las autoridades. *¿El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general.* En el primer caso, el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción. *Y en el segundo caso, el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley. En este último evento, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder rí^{5[5]}.* Negrilla fuera de texto.

Por su parte, la Constitución Política propende por la realización de la equidad, la justicia y la progresividad en materia tributaria, con disposiciones razonables y proporcionales, de tal forma que el legislador debe propender por su materialización. *¿La validez y eficacia del poder autónomo de configuración política reconocido al legislador en materia tributaria por la Constitución Política, no puede entenderse como una atribución absoluta carente de límites o restricciones. El ejercicio de dicha potestad, en los términos expuestos varias veces por esta Corporación, se somete, por una parte, al acatamiento de los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que se derivan del Texto Superior^{6[6]}, y por otra, al objeto o propósito que delimita su alcance, esto es, a la obligación de propender por la realización de los mandatos de equidad, eficiencia, irretroactividad y progresividad en los que se debe fundar el sistema tributario^{7[7]} (C.P. art. 338 y 363)^{8[8]}.* Resaltado fuera de texto.

Así mismo, se encuentra obligado a considerar la capacidad económica del obligado, de conformidad con los conceptos de justicia y equidad que deben presidir el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. *¿En cuanto al deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, este debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior, quedando claro que dicha carga deber ser impuesta*

consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes dado que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país^{9[9]}. Resaltado fuera de texto.

¿[A]tendiendo a los principios constitucionales anteriormente referidos resulta claro que *el poder impositivo del Estado debe tomar en consideración no solo la misma situación fáctica en la que se encuentran determinados contribuyentes sino también su capacidad económica*, buscando que terminen aportando al Estado quienes tienen una mayor obligación tributaria, *y logrando un mayor recaudo a los menores costos posibles tanto para la administración como para el contribuyente, para configurar una carga fiscal equitativa, igualitaria y justa*^{10[10]}.

Con miras a efectivizar los citados principios constitucionales en relación con las cargas legales y tributarias que pesan sobre la propiedad inmueble, y con respeto del principio de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, mediante el presente proyecto de ley se establecen lineamientos y orientaciones generales que abordan:

1. Ajustes relacionados con aspectos catastrales.
2. Modificaciones a la normatividad del impuesto predial.
3. Otras medidas complementarias tendientes a fortalecer ¿

El marco regulatorio vigente de la función catastral se encuentra en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario número 3496 de 1983 y la Resolución número 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional, modificada parcialmente por las Resoluciones 133 de 1994, 570 de 1994, 141 de 1995, 473 de 1997, 159 de 2004^{11[11]}.

La Ley 14 no refiere aspectos que para el caso son consustanciales a los principios de legalidad, justicia y equidad que deben presidir el deber de contribuir con los gastos e inversiones del Estado (artículos 95-9 y 363 C.N.) y que están llamados a ser fijados por el legislador nacional, no obstante el avalúo resultante de los procesos de formación, actualización y conservación catastral constituye la base gravable del impuesto predial y de otros impuestos y cargas legales del orden departamental y nacional^{12[12]}.

Es así como, a manera de ejemplo, pueden citarse los vacíos relacionados con el conocimiento público previo de la metodología y factores que se adopten para la realización del avalúo correspondiente a los terrenos y edificaciones que comprende el

inmueble; la inclusión de los factores de demérito y depreciación de los inmuebles para efectos del avalúo catastral y sus actualizaciones; el margen de diferencia aceptable entre el avalúo catastral como determinación de un valor económico al bien referente para efectos impositivos, y el avalúo comercial del mismo; límites al incremento derivado de los avalúos de actualización catastral respecto del avalúo anterior del inmueble y consideración de la capacidad contributiva del titular del bien.

Al margen de la facultad otorgada al Instituto Colombiano Agustín Codazzi para proferir las normas técnicas para fines catastrales en todo el territorio nacional, la discrecionalidad administrativa originada en los citados vacíos legales ha sido fuente permanente de controversia restándole legitimidad a las medidas de actualización adoptadas por los catastros municipales y distritales, más aun cuando han presentado incrementos en muchos casos superiores al 500%.

La ausencia de claridad en el alcance de las obligaciones que estarían llamados a asumir propietarios y poseedores de inmuebles, se suma a la ¿independencia¿ con que se ha concebido el avalúo catastral de los impuestos de los cuales es base gravable, de tal forma que aún en casos extremos de inequidad en el avalúo catastral, la carga tributaria derivada del mismo permanece incólume debiendo ser pagada por el contribuyente so pena de altas sanciones; debiendo aspirar a lo sumo a tramitar con posterioridad la devolución o imputación del saldo a favor del caso.

Así mismo, existen previsiones que en la actualidad no se compadecen con los requerimientos sociales y la vigencia de un orden justo, siendo aconsejable su modificación con miras a adecuarlos a los márgenes de razonabilidad imperantes. Al coexistir la figura de la actualización periódica de los avalúos formados con la aplicación de un reajuste anual automático, en la práctica se ocasiona un crecimiento vegetativo del avalúo que no se compadece con la vocación que está llamado a cumplir.

Al dotar al avalúo catastral de la vocación de base gravable de tributos, es claro que la indefinición o inequidades que se presenten en la normatividad catastral ocasionan una distorsión injustificada de la carga tributaria de los contribuyentes, afectando la seguridad jurídica y la confianza legítima en el actuar de las autoridades. En tal sentido, el principio de legalidad y la sujeción a los conceptos de justicia y equidad y capacidad de contribución al financiamiento de gastos del Estado no son mandatos de índole formalista que se puedan entender satisfechos con el señalamiento en la ley sobre impuesto predial de los elementos del tributo, cuando el avalúo catastral que le sirve de base gravable en sí mismo no se estructura de manera razonable y sobre reglas claras en materia catastral fijadas directamente por el legislador que le permitan a los particulares conocer claramente el actuar de la administración y el alcance de sus obligaciones, bajo el marco

de justicia y equidad que señalan los mandatos de los artículos 95-9 y 363 de la Carta Política.

La naturaleza del catastro como censo de los bienes inmuebles del país tendiente a su correcta identificación en los diferentes aspectos impone su tratamiento como sistema de información que comprende tanto la base de datos referidos en forma espacial, como el conjunto de técnicas y procedimientos adecuados para la recolección, actualización, procesamiento y actualización de los datos; sin que tal naturaleza pueda ser desdibujada so pretexto del cumplimiento de uno de los varios propósitos que está llamado a realizar como es el de fijar el avalúo catastral para efectos fiscales. Por ello se hace necesario que el legislador, dentro de su cláusula general de competencia, establezca el alcance y las orientaciones generales en relación con ambos ámbitos del catastro, rescatando la naturaleza multipropósito que cumple de tal forma que, sin restarle importancia al soporte fiscal, le permita superar los sesgos de la concepción de catastro preponderantemente fiscal que en la práctica se le ha otorgado y que ha incidido negativamente en su desarrollo integral como sistema de información de tierras.

Así, en cuanto al aspecto catastral, mediante el presente proyecto de ley se pretende:

¿ Actualizar y ajustar la normatividad en materia catastral con el fin de fortalecer el catastro como sistema de información de tierras veraz, completa, comprobable y comprensible, con observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los datos que identifican en sus diferentes aspectos los inmuebles tanto urbanos como rurales, en el que el soporte fiscal es uno de sus varios fines.

¿ Precisar el alcance de la función catastral en cuanto a sus efectos fiscales de tal forma que se propenda por su crecimiento moderado y sostenible.

¿ Brindar seguridad jurídica a los particulares en cuanto a los derechos y obligaciones derivados de la tenencia y transferencia de bienes inmuebles, propendiendo por materializar el principio de capacidad contributiva del sujeto desde la integración misma de la base gravable de los impuestos.

¿ Establecer parámetros y orientaciones generales en cuanto al avalúo catastral como base respecto de la cual las autoridades ejercerán su competencia tributaria, dentro de un marco de razonabilidad, legalidad, publicidad, justicia y equidad y con respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Por su parte con el respeto debido de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (artículo 1° C.P.), entr e cuyos derechos básicos está el de ¿administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones¿ (artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C.P.) y de la

protección constitucional conferida a los municipios en relación con la facultad de gravar la propiedad inmueble (artículo 317 C.P.), mediante el presente proyecto de ley se proponen algunos ajustes a la Ley 44 de 1990, que constituyen lineamientos generales para que en la importante fuente de recursos locales derivada del impuesto predial se dote de eficacia los principios de seguridad jurídica, justicia, equidad y eficiencia tributaria, establecidos por la Carta Política, entendiendo que el legislador nacional debe propender en todo caso la materialización de tales principios.

Para tal efecto, en lo que respecta al impuesto predial, se pretende cumplir cometidos con alto impacto social que le imprimen legitimidad al tributo y por lo mismo redundan en beneficio de las arcas de las entidades territoriales al estimular el cumplimiento del gravamen, mediante ajustes parciales a la normatividad vigente tendientes a que impliquen revisar el límite de incremento del impuesto con miras a garantizar su eficacia desde el punto de vista de la protección a la confianza legítima y a establecer lineamientos relacionados con capacidad contributiva del sujeto y la equidad para efectos de las tarifas del impuesto.

Por último, se proponen otras disposiciones complementarias tendientes a promover el cumplimiento de las cargas legales sobre la propiedad raíz, dentro de un marco de razonabilidad tendientes a la racionalización del acceso jurídico formal a la tierra y a consolidar la interrelación de la información sobre la misma, así como a racionalizar exigencias relacionadas con los edificios y conjuntos de uso residencial sometidos al régimen de propiedad horizontal.

ANTECEDENTES Y ASPECTOS NORMATIVOS GENERALES DEL AVALUO CATASTRAL Y SU RELACION CON EL IMPUESTO PREDIAL

El origen de la formación de un catastro nacional se encuentra en la Ley 78 de 1935^{13[13]}, cuyo reglamentario el Decreto 140 de 1935 creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral, IGMC, dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como organismo dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales, el cual fue reemplazado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante Decreto 290 de 1957 a cargo de la dirección técnica y del control del catastro en todo el país con excepción de Medellín.

En 1939 se unifican los sistemas y se organiza el catastro nacional: La Ley 62 de 1939 le entregó a la Sección Nacional de Catastro la tarea de deslindar y amojonar las entidades territoriales, y la Ley 65 del mismo año le atribuyó la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, con facultades para dictar normas sobre formación

y renovación del catastro y determinar los factores que habrían de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles.

Con la expedición del Decreto 1301 de 1940, reglamentario de la Ley 65 de 1939, se constituyó el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico, a partir del cual se desarrolló una metodología para la determinación del valor de los inmuebles llamada Nivelación de precios que implicaba visitar cada uno de los predios para hacer la investigación económica^[14].

La Ley 128 de 1941 creó la sobretasa sobre el impuesto predial, para atender los gastos del levantamiento catastral y de las oficinas seccionales.

Por su parte, el impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1ª y 4ª de 1913. Su antecedente legal propiamente dicho es la Ley 20 de 1908 en la cual se le concede a los municipios la facultad de cobrar un impuesto sobre la propiedad raíz, cuya tasa no exceda del 2 por mil. El Decreto 227 del mismo año la reglamentó estableciendo los criterios de formación del catastro. Después se producen disposiciones como las Leyes 4ª de 1913, 34 de 1920, 94 de 1931 y 195 de 1936 en las cuales se fueron modificando las tarifas y señalando criterios diferenciales de tributación consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133^[15].

A partir de las recomendaciones de la Misión y con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales, se expidió la Ley 14 de 1983, reglamentada por el Decreto 3496 de 1983 marcó una nueva etapa en materia de impuesto predial en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con el impuesto predial, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada y autorizar a los contribuyentes para autoevaluar sus inmuebles.

Entre las principales novedades se destacan las siguientes:

i) Ordenó la actualización del avalúo catastral, reajustando en un 10% anual acumulado, año tras año, el último avalúo de los inmuebles, hasta por 15 años. Los predios rurales se reajustan en un 50% para el 83 y en un 100% para el 84;

ii) Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, sin perjuicio de poder conservar las tarifas superiores que a la fecha de expedición de la ley estuvieran rigiendo.

iii) Consagró un sistema de avalúo masivo denominado ¿Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas¿, que consiste en la identificación, a partir de variables físicas (uso del suelo, clima, vías), de zonas homogéneas o similares en las que se realiza una investigación económica que permite establecer áreas con el mismo valor, denominadas zonas homogéneas geoeconómicas, estableciéndose así el valor en forma masiva y no puntual como se venía haciendo;

iv) Creó un nuevo procedimiento catastral denominado actualización de la formación, como deber de las autoridades catastrales para corregir en forma masiva disparidades de los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años, estableciendo así el reajuste de los avalúos catastrales, la Ley 75 de 1986 extendió a 7 años, y posteriormente la Ley 223 de 1995 nuevamente acogió el término de 5 años;

v) Permitió en circunstancias especiales el aplazamiento de la vigencia del avalúo catastral hasta por un año. De persistir las dificultades, el Gobierno ordenará una nueva formación o actualización;

vi) Estableció el reajuste automático anual, de conformidad con los valores que el Gobierno Nacional determine a más tardar el 31 de octubre, sin que el reajuste pueda ser superior al incremento del índice de precios al consumidor entre el 10 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior;

vii) Concedió facultades extraordinarias al Gobierno para establecer un sistema nacional integrado de los servicios de registro, catastro y liquidación del impuesto predial, y

viii) Definió algunas sobretasas con destinación específica.

En 1988, la Resolución 2555 del IGAC reglamentó la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional y se convirtió en la base normativa para el levantamiento del catastro nacional conjuntamente con la Ley 14 de 1983 y su decreto reglamentario.

La Ley 44 de 1990 estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral, de tal forma que el impuesto predial unificado es de carácter municipal y excluye la posibilidad de establecer otros gravámenes que tengan como base el avalúo catastral. Entre los aspectos a destacar se mencionan los siguientes:

i) Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoavalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto los contribuyentes podrán presentar declaración de este impuesto en los municipios que así lo determinen y liquidar el tributo sobre el autoavalúo del predio que, en todo caso, no puede ser inferior al último avalúo catastral.

ii) Modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados. Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, y de forma diferencial y progresiva, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) El estrato socioeconómico;
- b) El uso del suelo en el sector urbano; y
- c) La antigüedad de la formación o actualización del catastro.

iii) Estableció límites al incremento del impuesto predial unificado: no puede exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior;

iv) La ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social;

v) Con relación al valor de los avalúos catastrales, la ley ordenó que el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total^{15[16]}, y la Ley 101 de 1993, determina que para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias dentro de los porcentajes mínimo y máximo previstos en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el Índice de Precios al Productor Agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del Índice de Precios al Consumidor;

Con excepción de los predios de la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de los avalúos, para el año en curso se estima que el 98,23 por ciento de los predios del país se encuentran formados.

Para el caso del Distrito Capital de Bogotá, el Decreto-ley 1421 de 1993 señaló que a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoavalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

Posteriormente, para los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital la Ley 601 de 2000 establece que:

i) A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que deberá

corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de acusación del impuesto. Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable;

ii) Los propietarios o poseedores de predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral deberán determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la administración distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Una vez se le establezca el avalúo catastral declararán de acuerdo con los parámetros generales de esta ley.

Honorables Representantes,

Oscar Darío Pérez Pineda

María Regina Zuluaga Henao

Santiago Valencia González

Federico Eduardo Hoyos Salazar

Wilson Córdoba Mena

Margarita María Restrepo Arango

María Fernanda Cabal Molina

Esperanza María Pinzón de Jiménez

Tatiana Cabello Flórez

Edward David Rodríguez

Samuel Alejandro Hoyos

Ciro Alejandro Ramírez cortés

Hugo Hernán González

Rubén Darío Molano

Alvaro Hernán Prada Artunduaga

Fernando Sierra Ramos

Carlos Alberto Cuero Valencia

Johana Chaves

Pierre Eugenio García

Honorables Senadores,

Alvaro Uribe Vélez

María del Rosario Guerra de la Espriella

Paloma Susana Valencia Laserna

Susana Correa Borrero

Alfredo Rangel Suárez

Iván Duque Márquez

Fernando Nicolás Araujo Rumie

José Obdulio Gaviria Vélez

Orlando Castañeda Serrano

Daniel Alberto Cabrales Castillo

Everth Bustamante García

Alfredo Ramos Amaya

Jaime Alejandro Amín Hernández

Ernesto Macías Tovar

Ruby Thania Vega de Plazas

Carlos Felipe Mejía Mejía

Paola Andrea Holguín Moreno

Nohora Stella Tovar Rey

Honorio Miguel Henríquez

Rigoberto León Barón Neira

