



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1432

Bogotá, D. C., viernes, 15 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025
CÁMARA

por el cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

Bogotá, D. C., julio de 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: RADICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS”

Respetado señor Lacouture,

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, en consecuencia, con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 y en mi calidad de Congresista de la República, radico ante su despacho el proyecto de ley por medio del cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

Cordialmente,

JUAN LORETO GÓMEZ SOTO
Representante a la Cámara por La Guajira
Partido Conservador

PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025
CÁMARA

por el cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

- I. Objeto del proyecto
- II. Justificación
- III. Marco legal
- IV. Impacto fiscal
- V. Conflicto de interés
- VI. Bibliografía

I. OBJETO DEL PROYECTO

Con este proyecto de ley se busca promover la equidad y el desarrollo socioeconómico de las comunidades afrocolombianas mediante una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. A su vez, este proyecto permitirá garantizar la preservación del patrimonio cultural y territorial de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, reconociendo su contribución histórica y su derecho a una vida digna, asegurando su empoderamiento, mientras se respeta tanto su cosmovisión como sus saberes ancestrales.

Esta asignación especial permitirá impulsar proyectos destinados a fortalecer la infraestructura social, económica y cultural en los territorios habitados por estas comunidades, mejorando así sus condiciones de vida y promoviendo su participación en el desarrollo nacional.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras constituyen una de las expresiones más importantes de la diversidad étnica - cultural de Colombia. Con una población de 4.671.160 personas, según la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2018), representan un sector demográfico significativo, más del doble

de la población autorreconocida como indígena (1.905.617 personas de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda, DANE 2018). Estas comunidades han sido protagonistas en la construcción de la nación, aportando su trabajo, su cultura, sus tradiciones al desarrollo histórico, social y económico del país. Sin embargo, enfrentan una desigualdad estructural que se refleja en mayores tasas de pobreza, menor acceso a servicios básicos y rezagos en infraestructura social, educativa y productiva.

El Sistema General de Participaciones (SGP) es el principal instrumento de transferencia de recursos desde el Presupuesto General de la Nación a departamentos, distritos y municipios, garantizando la financiación de servicios esenciales como salud, educación y saneamiento básico. El SGP, que en muchas entidades territoriales constituye entre el 60% y 70% del presupuesto municipal, ha sido fundamental para la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos locales y para la atención de las necesidades básicas de la población.

Tras la reforma introducida por el Decreto número 1049 de 2024, el porcentaje del presupuesto nacional destinado al SGP aumentará gradualmente del 24% actual al 39,5% en los próximos catorce años, fortaleciendo su capacidad de cubrir sectores y poblaciones históricamente desatendidas. Este crecimiento progresivo del SGP hace viable la creación de una asignación especial para las comunidades afrocolombianas, sin detrimento de las transferencias regulares a municipios y departamentos ni impacto fiscal negativo para la nación.

Cabe destacar que dentro del SGP ya existe una asignación directa para los resguardos indígenas, equivalente al 0,52% del total de recursos, administrada por las autoridades tradicionales de dichos territorios colectivos. Esto evidencia una inequidad en la estructura actual de distribución del SGP, que el presente proyecto de ley busca equilibrar mediante una asignación directa del 0,5% para estas comunidades, garantizando igualdad de trato y proporcionalidad demográfica, sin afectar las comunidades indígenas fuente de nuestra cultura.

En este proyecto también se propone que la administración de estos recursos esté por parte de los Consejos Comunitarios, lo que responde a su condición de autoridades propias reconocidas por la Ley 70 de 1993 y respaldadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias como T-955 de 2003 y C-461 de 2008), que ha resaltado su papel en la gestión del territorio, los planes de vida y la representación de sus comunidades. Estos Consejos cuentan con estructuras de planeación participativa, planes de vida y mecanismos de control social que permiten ejecutar recursos de forma transparente, siempre en coordinación con los municipios a través de contratos de administración que aseguren la trazabilidad del gasto.

La creación de esta asignación especial cumple con tres objetivos estratégicos fundamentales. En primer lugar, busca reducir las brechas socioeconómicas y de infraestructura que afectan a las comunidades afrocolombianas mediante inversiones focalizadas en educación, salud, emprendimiento y desarrollo productivo sostenible. En segundo lugar, procura proteger y preservar su patrimonio cultural y territorial, garantizando que los recursos se inviertan en proyectos alineados con sus planes de vida y prácticas culturales propias. Finalmente, fortalece la autonomía y gobernanza comunitaria sin menoscabar la autonomía de los municipios y departamentos, ya que los recursos fluyen a través de las entidades territoriales, pero con administración diferenciada junto a participación activa de los Consejos Comunitarios.

Asimismo, esta medida no disminuye la autonomía territorial de los entes locales, pues no sustituye ni reduce las transferencias que estos reciben del SGP. Por el contrario, genera un esquema de coejecución que obliga a los municipios a coordinarse con las comunidades, fomentando un uso más eficiente y participativo de los recursos públicos. Además, la ley prevé mecanismos de monitoreo y control, fortaleciendo la estrategia nacional prevista en el Decreto número 28 de 2008, para asegurar transparencia y buen uso de los fondos.

La necesidad de esta política también se sustenta en los indicadores de desarrollo humano. Estudios del DANE y del PNUD señalan que las comunidades afrocolombianas, particularmente en zonas rurales del Pacífico y el Caribe, presentan brechas significativas en acceso a agua potable, educación de calidad, servicios de salud y conectividad productiva. Estos rezagos no solo limitan su desarrollo económico, sino que perpetúan condiciones de exclusión que contravienen el mandato constitucional de equidad e inclusión.

En suma, este proyecto de ley es una respuesta concreta al deber del Estado de garantizar un trato equitativo a todas las comunidades étnicas del país. Al reconocer el peso demográfico de las comunidades afrocolombianas, su rol histórico y la deuda social que persiste, la asignación del 0,5% del SGP bajo administración de los Consejos Comunitarios constituye una medida justa, proporcional y financieramente viable. Además, se articula con el marco constitucional y legal existente, sin generar cargas fiscales adicionales mientras promueve un modelo de desarrollo con pertinencia cultural como territorial.

III. MARCO LEGAL

- La Constitución Política en su artículo 7º reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. El artículo 68 establece que los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. El artículo 96 regula los derechos políticos y de la nacionalidad. El artículo 176 prevé dos curules adicionales en la

Cámara elegidas en circunscripción especial para comunidades afrodescendientes. El artículo 357 dispone que el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos cuatro años, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

- Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y el Acto Legislativo número 01 de 2001 de la Constitución Política.
- Ley 70 de 1993, que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y reconoce los derechos de las comunidades negras estableciendo a los Consejos Comunitarios como autoridades propias de administración de los territorios colectivos.
- Ley 715 de 2001, que regula el Sistema General de Participaciones. Su artículo 66 establece que la información urbana y rural para la asignación de recursos debe ser suministrada por el DANE. El artículo 82 dispone que, mientras no se constituyan las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al DANE y al Departamento Nacional de Planeación. El artículo 83 establece que los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población indígena reportada al DANE. El artículo 103 señala que para efectos de la ley se tendrá en cuenta la información certificada por el DANE con base en el último censo realizado.
- Decreto número 159 de 2002, que reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001 en lo relativo a los procedimientos de certificación de información y liquidación del Sistema General de Participaciones.
- Decreto número 840 de 1995, que modifica parcialmente el Decreto número 1809 de 1993 sobre la administración y ejecución de recursos en entidades territoriales.
- El Decreto número 28 de 2008 establece la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al Sistema General de Participaciones, que permite verificar el uso adecuado y eficiente de los recursos transferidos a las entidades territoriales.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa que ordene gasto o establezca transferencias permanentes debe incluir una estimación de su impacto fiscal, así como la identificación de las fuentes de financiación que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. En el

marco de esta disposición, el presente proyecto de ley, que crea una asignación especial equivalente al 0,5% del Sistema General de Participaciones (SGP) destinada a las comunidades afrocolombianas, no implica un gasto adicional ni compromete recursos nuevos del Presupuesto General de la Nación. Su financiación proviene de la bolsa global del SGP, configurándose como una redistribución específica y no como un incremento del gasto público, respaldada por el incremento progresivo de este sistema aprobado mediante la reforma introducida por el Decreto número 1049 de 2024.

Esta iniciativa se ajusta plenamente a los lineamientos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en tanto no crea erogaciones adicionales para la Nación, utiliza una fuente de financiación preexistente con crecimiento real proyectado, prevé mecanismos de control, seguimiento y cofinanciación que aseguran la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, la implementación de esta asignación especial es fiscalmente viable y no compromete los principios de responsabilidad ni la estabilidad de las finanzas públicas.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no presenta un conflicto de interés en los Congresistas para que participen en su trámite, dado su alcance particular y concreto.

Esto, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo parlamentario para declararse impedido por advertir que la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De acuerdo con lo anterior, se presume que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en los ponentes de este proyecto de ley.

VI. REFERENCIAS

Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. (2019). DANE, Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/informe-resultados-comunidades-narp-cnpv2018.pdf>

Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (n. d.). Unidad para las Víctimas. Definiciones. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Comunidad%20n%20e%20g%20ra%20e%20s%20e%20l%20c%20o%20j%20n%20j%20u%20n%20t%20o%20d%20e%20o%20t%20r%20o%20s%20g%20r%20u%20p%20o%20s%20C%203%20A%209%20t%20n%20i%20c%20o%20s%20>

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991.

Decreto número 159 de 2002. “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001*”. 28 de enero de 2002.

Decreto número 28 de 2008. “*Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones*”. 10 de enero de 2008.

Decreto número 840 de 1995. “*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1809 de septiembre 13 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”. 23 de mayo de 1995

Decreto Ley 4635 de 2011. “*Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44984>

Ley 60 de 1993. “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”. 12 de agosto de 1993.

Ley 70 de 1993. “*Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*”. El Congreso de Colombia 27 de agosto de 1993.

Ley 715 de 2001. “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”. 21 de diciembre de 2001.

Mapa Interactivo de Consejos Comunitarios. (n.d.). Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Recuperado de <https://consejos.etnoterritorios.org/?id=dd86e9267eaac7f09853587a9eacc6dc>

Población indígena de Colombia. (2019). DANE, resultados del censo nacional de población y vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

Unidad de Restitución de Tierras (URT), Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA) & Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó (COCOLATU). (2016). Los derechos al territorio, a la identidad cultural y a la restitución de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11028.pdf>

Universidad Cooperativa de Colombia. (2018). Pasos para la creación de Consejos Comunitarios Afrodescendientes y su fundamento legal frente a la Ley 70 de 1993. Recuperado de <https://repository.>

ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/8a753d2e-5b8b-4dea-b53d-ba2a7bb26dcc/content

PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025 CÁMARA

por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.

Artículo 2º. Modifíquese el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 quedando así:

ARTÍCULO 2º. BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1º. del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez puntos novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

PARÁGRAFO 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4.5% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, 0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el

reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración.

Artículo 3°. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los Consejos Comunitarios que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Artículo 4°. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a la participación de la población en el total de población afrocolombiana (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE.

Los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas serán administrados por el municipio en el que se encuentran. Cuando esta quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población afrocolombiana que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y los Consejos Comunitarios, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior

Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos afrocolombianos. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo

municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto número 28 de 2008.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

Parágrafo. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

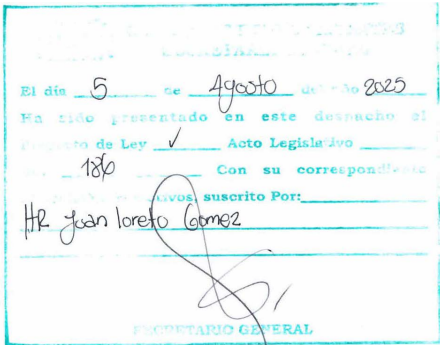


JUAN LORETO GÓMEZ SOTO
Representante a la Cámara por La Guajira
Partido Conservador

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
TEXTO VIGENTE ARTÍCULO 2° DE LA LEY 715 DE 2001	TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS”	OBSERVACIÓN
	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.	Artículo nuevo
ARTÍCULO 2°. BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1°. del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez puntos novecientos sesenta y dos (10.962)	Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 quedando así: ARTÍCULO 2°. BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez puntos novecientos sesenta y dos (10.962)	Se corrige inciso eliminado por transcripción en la Ley 1087 de 2006. Adiciona destinación de un porcentaje del recaudo del Impuesto de Ingreso de Mercancía en la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure al mantenimiento de los de sistemas de agua potable para las comunidades indígenas de los municipios en mención.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
TEXTO VIGENTE ARTÍCULO 2º DE LA LEY 715 DE 2001	TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS”	OBSERVACIÓN
billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. Parágrafo 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª. de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. Parágrafo 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración.	billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. Parágrafo 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. Parágrafo 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al <u>4.5%</u> de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, <u>0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la ley,</u> el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, y los del Fonpet por su administración.	
	Artículo 3º. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los Consejos Comunitarios que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.	Artículo nuevo
	Artículo 4º. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a la participación de la población en el total de población afrocolombiana (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE. Los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas serán administrados por el municipio en el que se encuentran. Cuando esta quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población afrocolombiana que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las	Artículo nuevo

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
TEXTO VIGENTE ARTÍCULO 2º DE LA LEY 715 DE 2001	TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA COMUNI- DADES AFROCOLOMBIANAS”	OBSERVACIÓN
	propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y los Consejos Comunitarios, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos afrocolombianos. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996. Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios. Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto número 28 de 2008. Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberán desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. Parágrafo. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.	
	Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	Vigencia



PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE
2025 CÁMARA

por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones - Ley Predial Justo.

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

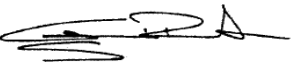
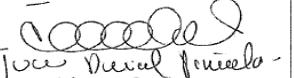
Honorable Cámara de Representantes

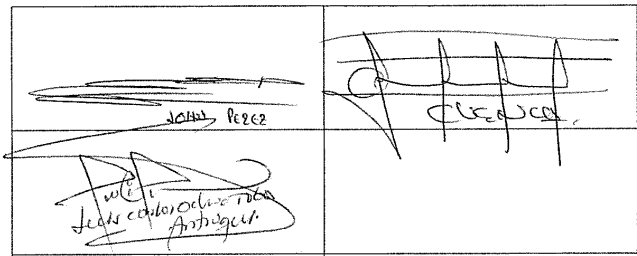
Ciudad

REFERENCIA: RADICACIÓN PROYECTO
DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones - Ley Predial Justo.*

De las y los honorables Congresistas,

 ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Alianza Verde
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Representante a la Cámara por Santander Conservador	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido de la U
 JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara por Guaviare Conservador	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca.
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara por Quindío Liberal	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP CHOCHO- ANTIOQUIA
 JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Dignidad y Compromiso
 HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Representante ante a la Cámara	 ALEXANDER HARLEY BERMUDEZ LASSO Representante a la Cámara por Guaviare Liberal
 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República	 LAURA ESTER FORTICH SANCHEZ Senadora de la República
 Juan David Pinzola Nario	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare



PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 2025
CÁMARA

por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones - Ley Predial Justo.

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los límites y las excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia del Impuesto Predial Unificado.

Artículo 2°. Avalúos catastrales. La base derivada del avalúo catastral con ocasión de procesos de actualización catastral y actualización masiva de avalúos rezagados, se aplicará de manera progresiva de la siguiente manera: i. de 30% del valor comercial en el primer año; ii. del 40% del valor comercial en el segundo año; iii) del 50% del valor comercial para el tercer año; iv) Cumplido lo anterior, se incrementará con el Índice de Valoración Predial (IVP) que defina la Dirección Nacional de Planeación (DNP), el cual no podrá ser mayor al IPC del año inmediatamente anterior.

Artículo 3°. Tarifas de impuesto predial unificado. La tarifa del Impuesto Predial Unificado que se derive de la implementación del catastro multipropósito será fijada por los respectivos Concejos Municipales, de manera diferencial y atendiendo al principio de progresividad que no podrá ser superior a la siguiente actualización catastral, de la siguiente manera:

Características del predio	Rango tarifario aplicable (pesos por mil de avalúo)
General	5-16
Propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 con precio inferior a 135 SMLMV	1-9
Zonas de ordenamiento social, político y ambiental diferencial	1-9
Municipios objeto de actualización masiva, por única vez	1-9
Terrenos urbanizables no urbanizados	5-20
Terrenos urbanizados no edificados	5-20

Artículo 4°. 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 avalúo catastral obtenido siguiendo los procedimientos definidos, para los predios que hayan sido objeto de formación, actualización o conservación catastral bajo cualquiera de las modalidades o metodologías establecidas en la ley, el incremento máximo del Impuesto Predial Unificado será de:

- A. Para el año de entrada en vigencia de la actualización catastral:
1. Hasta el 30% 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 a 135 SMLMV.

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, agroturismo 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 SMLMV.

2. 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 cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMLMV y menor o igual a 250 SMLMV.

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, agroturismo 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 SMLMV y hasta 250 SMLMV.

3. Hasta el 75% 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 SMLMV y menor o igual a 350 SMLMV.

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, agroturismo 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 SMLMV y hasta 350 SMLMV.

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

4. Hasta el 100% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales con avalúos catastrales superiores a 350 SMLMV y hasta 500 SMLMV.

5. Hasta el 150% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente
- anterior para los predios urbanos y rurales cuyo avalúo catastral sea superior a 500 SMLMV.

A. Para 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, el límite de crecimiento del Impuesto Predial Unificado será de hasta el 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

B. Para los predios cuyos avalúos catastrales se encuentren en estado de conservación el incremento del monto del Impuesto Predial Unificado no podrá exceder del 30% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

C. Los lotes urbanizables no urbanizados, los lotes urbanizados no construidos o los predios rurales con licencia de parcelación no desarrollados y sin uso agropecuario.
- Parágrafo 1º.** 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, agroturismo, 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 2º.** En todo caso una vez aplicados los límites de este artículo, el impuesto liquidado no puede ser inferior al uno por mil (1%) del avalúo catastral.

Parágrafo 3°. Para los predios que realicen autoavalúos en el impuesto o autoestimaciones catastrales solo se aplicarán los límites al Impuesto Predial Unificado previstos en esta ley, cuando se registren por el gestor o la autoridad catastral competente como consecuencia de los procesos de formación, actualización o de reducción de rezago del artículo 49 de Ley 2294 de 2023.

Parágrafo 4°. La limitación prevista en esta ley no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez a la base catastral.

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.

iii) Entiéndase por predios que se incorporan por primera vez al catastro aquellos que han sido formados catastralmente o predios de naturaleza jurídica informal que fueron incorporados como formales en la vigencia.

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 5°. Excepciones o factores diferenciales para la liquidación del Impuesto Predial Unificado. Las Entidades Territoriales para la liquidación del Impuesto Predial Unificado, deberán observar los siguientes factores diferenciales y progresivos:

1. Predios y/o zonas en inminente amenaza, vulnerabilidad y riesgo (AVR).

2. Las construcciones ubicadas en la propiedad rural no destinadas a uso habitacional.
3. El destino sociodemográfico del suelo.
4. Usos del suelo en el sector rural.
5. Los predios cuyo avalúo sea por construcciones que se incorporan o por cambio de uso.
6. Predios localizados en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) o Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
7. Los bienes inmuebles destinados a la conservación hídrica y ambiental, así como los ubicados en las áreas de delimitación de páramos.

Parágrafo 1°. Para la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU) sobre los bienes inmuebles a los que se refiere el presente artículo, será susceptible de aplicación la tarifa excepcional o diferencial previamente aprobada por el respectivo concejo distrital y/o municipal.

Parágrafo 2°. Una vez superadas las condiciones previstas en el presente artículo las Entidades Territoriales podrán aplicar las tarifas plenas previstas para la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU), previa aprobación de los respectivos concejos distritales y municipales.

Parágrafo 3°. Los factores diferenciales dispuestos en este artículo se aplicarán sin perjuicio de los señalados en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Artículo 6°. Revisión de los avalúos catastrales. Los propietarios, poseedores, tenedores o las entidades con funciones relacionadas con la tierra podrán presentar para efectos catastrales, en cualquier momento, solicitud de revisión catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio sin que la carga de la prueba recaiga en el usuario.

En la solicitud de revisión, el solicitante deberá indicar la o las vigencias sobre las cuales hace la petición y las pruebas presentadas deben corresponder específicamente a dichas vigencias. Los avalúos resultantes del trámite de la solicitud de revisión tendrán la vigencia fiscal que se indique en el acto administrativo en firme, correspondientes a las vigencias objeto de la solicitud.

La solicitud de revisión catastral deberá presentarse ante el gestor catastral competente de conformidad con las reglas generales de la actuación administrativa contempladas en la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de la reglamentación

dispuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Parágrafo 1°. Cuando se presenten inconsistencias en la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU) con ocasión de incongruencias de la base gravable, la Entidad Territorial podrá autorizar el pago con la vigencia anterior al momento de la solicitud de revisión por parte del interesado. Una vez se resuelva la petición por parte de la Entidad Territorial, se liquidará la tarifa resultante.

Parágrafo 2°. En el proceso de revisión previsto en este artículo estarán contemplados los municipios que al momento de la expedición de la presente ley hayan realizado la actualización catastral dentro de los cinco (5) años anteriores y hayan sufrido una grave afectación en el cobro del mismo. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución de los valores pagados en exceso, los cuales serán compensados progresivamente dentro de los cinco (5) años siguientes por la correspondiente entidad territorial.

Parágrafo 3°. Los contribuyentes podrán solicitar a la Entidad territorial 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 vencimiento del plazo a pagar o al momento de su pago.

Parágrafo 4°. Las reclamaciones realizadas ante el Gestor Catastral deberán ser resueltas dentro de los treinta (30) días siguientes, suspendiendo el término de pagos con descuentos fijados por el municipio y/o sanciones por pago extemporáneo hasta que se resuelva la reclamación. Este término de respuesta será improrrogable so pena de sanción disciplinaria.

Artículo 7°. En los municipios en los que se realizaron procesos de actualización catastral en vigencia de la Ley 1995 de 2019 y para efectos de salvaguardar los principios de progresividad y favorabilidad, las administraciones municipales deberán tener en cuenta para la aplicación de los límites contenidos en la presente ley, el impuesto predial liquidado en el año anterior a la entrada en vigencia de dicha actualización catastral.

Artículo 8°. Dentro del marco sancionatorio del régimen de prestación del servicio público de la gestión catastral se entenderá que es una infracción no adelantar las labores de formación y actualización catastral, pese a haber sido habilitado para el efecto, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en los términos señalados en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011.

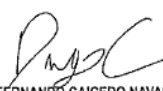
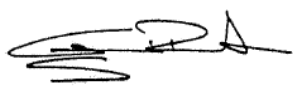
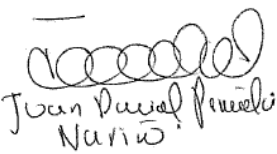
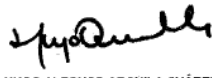
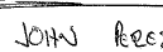
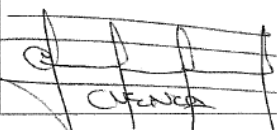
Parágrafo 1°. La infracción por parte del gestor catastral de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la imposición de una sanción por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro conforme al artículo 82 de la Ley 1955 de 2019.

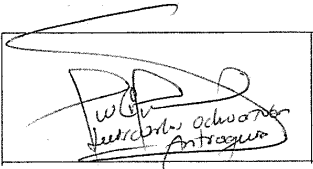
Parágrafo 2°. La Superintendencia de Notariado y Registro podrá ordenar la suspensión

temporal y definitiva de los procesos de actualización catastral en los casos que identifique infracciones al régimen de prestación del servicio público de gestión catastral.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables congresistas,

 ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Alianza Verde
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Representante a la Cámara por Santander Conservador	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido de la U
 JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara por Guaviare Conservador	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca.
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara por Quindío Liberal	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP CHOCO- ANTIOQUIA
 JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Dignidad y Compromiso
 HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Representante ante a la Cámara	 ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ LASSO Representante a la Cámara por Guaviare Liberal
 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República	 LAURA ESTER FORTICH SANCHEZ Senadora de la República
 Juan David Penabaz Nariño	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 JOHN PÉREZ	 Cifuentes



Wilmer Castellanos Hernández
Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de Ley

La iniciativa legislativa tiene como objeto establecer límites al Impuesto predial Unificado

bajo el principio de progresividad y eficiencia que propenda por un pago justo y mitigue el impacto en términos económicos de los avalúos catastrales sobre el impuesto predial y se dictan otras disposiciones.

2. Antecedentes Legislativos - Histórico de proyectos de ley

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
251/2023C	2023 - 2024	Por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- Ley Catastro Justo	Honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero, honorable Representante Wilmer Yair Castellanos Hernández, honorable Representante James Hermenegildo Mosquera Torres, honorable Representante John Jairo González Agudelo, honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro, honorable Representante Hugo Alfonso Archila Suárez, honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís, honorable Representante José Alberto Tejada Echeverry, honorable Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán	Archivado
292/2023/C	2023 - 2024	“Por el cual se adoptan medidas en materia de Impuesto predial unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1996 de 2019 y se dictan otras disposiciones”	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Trámite (aprobado en primer debate)
84/23/C	2023 - 2024	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del impuesto predial unificado. [Impuesto predial]	Honorable Senador Miguel Uribe Turbay, honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna, honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Édison Vladimir Olaya Mancipe, honorable Representante Hugo Danilo Lozano Pimiento, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante, honorable Representante Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Archivado
084/2017C	2017 - 2018	“Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”	Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández, honorable Senador Ernesto Macías Tovar, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, honorable Senador Daniel Alberto Cabrales Castillo, honorable Senadora Susana Correa Borrero, honorable Senador Alfredo Rangel Suárez, honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Representante Marcos Yohan Díaz Barrera, honorable Representante Tatiana Cabello Flórez, honorable Representante Rubén Darío Molano Piñeros, honorable Representante Wilson Córdoba Mena, otras firmas.	Ley
019/2017C	2017 - 2018	“Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría	Archivado

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
242/2018C	2017 - 2018	“Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría	Archivado
115/2017C	2017 - 2018	“Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”	Honorable Senador Arleth Patricia Casado de López , honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez, honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto	Archivado
107/2015C	2015 - 2016	Por medio del cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones	Honorable Senador Leonidas Name Iván	Archivado

3. Justificación

En la Constitución Política de Colombia, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. En consecuencia, a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos de alcance local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, entre otras responsabilidades. En la misma dirección, las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 establecen responsabilidades específicas para las administraciones municipales. Estas responsabilidades incluyen administrar los asuntos municipales, elaborar planes de desarrollo municipal, prestar servicios públicos, procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, ejecutar el Programa de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, entre otros¹.

De acuerdo con lo establecido por el IGAC, el Catastro Multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización.

A través del documento CONPES 3859, se define la implementación de una política pública de catastro con enfoque multipropósito, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, estableciendo para ello dos (2) fases, así: i) la realización de un piloto en un conjunto de municipios para ajustar y planificar las metodologías, tecnologías, instrumentos y operativos de campo y ii) la expansión progresiva a todo el territorio nacional.

Ese sistema de información o inventario puede tener múltiples usos pero en Colombia se ha limitado al cálculo del Impuesto Predial Unificado. Debido a eso, en los últimos años se ha avanzado en la discusión por adoptar el carácter multipropósito del catastro nacional, es decir, que tenga un carácter interdisciplinario creando información de toda índole necesaria para la toma de decisiones de los entes territoriales.

Para lograr la actualización catastral en el país, desde la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se descentralizó la gestión catastral habilitando a los entes territoriales previa aprobación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi como gestor catastral nacional. Esto obedece a la limitada coordinación institucional entre el IGAC y entidades de nivel territorial para adelantar trabajos de conservación y actualización catastral.

No obstante, los procesos de actualización catastral adelantados en vigencia de las normas establecidas en la Ley 1955 de 2019 desembocó en la habilitación de empresas sin experiencia para llevar a cabo la actualización catastral en varios municipios del país y en consecuencia, errores técnicos y metodológicos en el cálculo de los avalúos catastrales.

Ahora bien, la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo Colombia potencia mundial de la vida”² identificó que la falta de un catastro actualizado con enfoque multipropósito ha contribuido a profundizar las brechas regionales, al reparto inequitativo de los costos y beneficios del desarrollo de las actividades económicas en el territorio. Por esa razón, plantea la consolidación del Catastro Multipropósito y para ello propone el tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT) el cual se define como una infraestructura para la implementación de políticas del territorio y estrategias de gestión del territorio, respaldada en información suficiente,

¹ Comisión de estudio del sistema tributario territorial, 2020.

² (Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 - Colombia, Potencia Mundial de la Vida, n.d.).

confiable y actualizada de este. Este mismo Plan Nacional de Desarrollo propone actualizar el catastro multipropósito pasando de un 9.4% en 2022 a 70% en 2026 en miras de consolidar la reforma rural integral.

En este sentido, se entiende la importancia de avanzar en el proceso de actualización catastral en el país pero a su vez, se pone en consideración que estos procesos terminan impactando los Impuestos Prediales Unificados ya que se dan aumentos considerables en los avalúos catastrales de los bienes inmuebles, por esta misma razón **apremia la necesidad de tomar medidas para aliviar el impacto del aumento de los Impuestos Prediales Unificados. El artículo 3° de la Ley 44 de 1990 establece que “la base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado” de modo que, cualquier aumento en el avalúo catastral impacta necesariamente el cálculo y pago del impuesto predial por parte de la población.**

Lo anterior, teniendo en cuenta que en la práctica, a través de la gestión catastral se determina el avalúo catastral, el cual se encuentra definido en el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto número 1170 de 2015¹⁰ como el valor de un predio resultante de un ejercicio técnico que, en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial o superar el valor de este último, convirtiéndose en la principal causa de impacto Fiscal Patrimonial.

Siendo así, el catastro multipropósito, que tenía como objetivo actualizar la información sobre la propiedad de tierras y predios en la región, ha generado notorias discrepancias y un impacto negativo en el bienestar económico y psicológico de las personas que residen en los municipios donde se ha actualizado catastralmente. Algunos de los problemas clave son los siguientes:

- Sobrevaloración de predios: Algunos predios fueron sobrevalorados significativamente por encima de su valor comercial real, lo que ha llevado a un aumento en los impuestos y en más costos para los propietarios.
- Inexactitudes en las áreas: Se han detectado errores en la medición de áreas de terrenos, lo que genera confusiones y disputas entre propietarios y las autoridades locales.
- Inclusión de construcciones ficticias: En algunos casos, se incluyen construcciones que no existen en la realidad, lo que ha llevado a un aumento en los impuestos para los propietarios.

3.1. Contexto de los Impuestos Prediales Unificados en Colombia

De acuerdo con la definición del Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Impuesto Predial es el que recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la existencia del predio. Su base gravable depende del avalúo catastral. Es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes

tienen a su cargo su administración, recaudo y control. Esto permite la concesión de exenciones tributarias, y la adopción de tarifas preferenciales con fines extrafiscales propios de los impuestos.



Imagen tomada de la pg. de Minvivienda³.

El IPU es un impuesto de recaudo municipal por mandato Constitucional; el artículo 317 de la Constitución Política establece que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.

Cuando el impuesto predial se modernizó, a mediados de los años noventa del siglo pasado, se creó un límite al crecimiento del impuesto cuando los avalúos catastrales de ciertos tipos de inmuebles son actualizados (entre otras situaciones).

Dicha regla, contenida en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, consiste en lo siguiente: sobre los inmuebles edificados, o ubicados en áreas específicas, el impuesto predial “no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior”. Esta regla general tiene unas excepciones en las que no procede el citado beneficio.

El “tope del doble del impuesto” sigue vigente y coexiste con los límites de crecimiento del impuesto predial establecidos en el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019.

En efecto, recordemos que en el año 2019 se crearon unos límites favorables de crecimiento del impuesto predial, como consecuencia de la actualización de los avalúos catastrales por parte del nuevo Catastro Multipropósito.

Sin embargo, dichos topes tendrán una vigencia de solo 5 años según lo establecido por la propia ley.

Afortunadamente, el parágrafo 3° del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 dispuso que, mientras se expide una nueva norma, se mantendrán vigentes los límites de crecimiento del impuesto establecidos en la Ley 1995.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, es la autoridad de regulación catastral, geográfica, cartográfica, geodésica y agrológica, siendo la encargada de producir y suministrar la información oficial en estas materias.

Por otra parte, la Superintendencia de Notariado y Registro, en el marco del Catastro Multipropósito, es la entidad encargada de suministrar la información jurídica de los bienes inmuebles, para la operación

³ <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado>

catastral, e inscribir la información relativa a la actualización, corrección, rectificación e inclusión de área y/o linderos en los folios de matrícula inmobiliaria; por otra parte, ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control del servicio público de la gestión catastral.

Como lo expresa en su más reciente publicación el Periódico UNAL, para 2025 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi duplicó el área actualizada en 2024, llegando a más de 30 millones de hectáreas. Sin embargo, estas representan apenas el 26,8% del territorio nacional, por lo que en la mayor parte del país los impuestos sobre el suelo y la información de sus características se basan en datos que serían poco confiables⁴.

De la misma forma, la Procuraduría General de la Nación⁵, manifestó que con relación a la implementación del catastro multipropósito, solo se ha actualizado el 12,4 % del área priorizada en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que muestra que se está muy lejos de la meta del 70% de todo el territorio nacional, pues de 598 municipios proyectados, solo 141 cuentan con catastro, lo que es insuficiente.

Precisó que, aunque el Fondo de Tierras señala que cuenta con 2'366.550 hectáreas, esta cifra incluye terrenos sin caracterización adecuada, carece de claridad en la identificación de las fuentes y naturaleza de los predios y no cuenta con una delimitación precisa que indique cuáles están destinados a la adjudicación y cuáles a la formalización. *“Bajo un criterio estricto, los predios libres de ocupación representarían apenas un avance de 0.001 %”*, sostuvo la procuradora General en su intervención.

Sobre el sistema de registro señaló que, a la fecha, de los casi seis millones de registros que están relacionados en el sistema antiguo, solo el 21 % han sido migrados a las nuevas plataformas.

Adicionalmente, el Ministerio Público adelanta investigaciones por presuntas irregularidades en materia de selección y ejecución de contratos y/o convenios para el catastro multipropósito.

3.2. Contexto de la actualización catastral en el país

El Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno Ley 2294 de 2024 tiene como uno de sus objetivos prioritarios la actualización del catastro multipropósito, buscando pasar del 9,4% de cobertura alcanzada en 2022 a un 70% en 2026. Esta meta se enmarca dentro de los esfuerzos por consolidar la Reforma Rural Integral. Con ese objetivo, aunado a los procesos de actualización catastral implementados por el IGAC y gestores catastrales habilitados, el artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo establece que, por una

sola vez, se adoptará una metodología para ajustar automáticamente los avalúos catastrales de todos los predios del país que no han sido actualizados en los últimos cinco años.

Ahora bien, de acuerdo con el informe presentado por el DANE al Congreso para el periodo 2023-2024, hasta junio de 2024 se había logrado actualizar el 12,40% del área geográfica del país con catastro multipropósito. Para avanzar en esta tarea, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) elaboró un Plan de Intervención Catastral para el periodo 2023-2026, en el que se priorizaron 660 municipios. Esta selección se hizo con base en criterios como la pertenencia a regiones PDET, la existencia de áreas de protección ambiental, territorios étnicos, políticas públicas vigentes y su relación con los Núcleos Territoriales de Reforma Rural Integral. De estos municipios, 495 están bajo la gestión directa del IGAC.

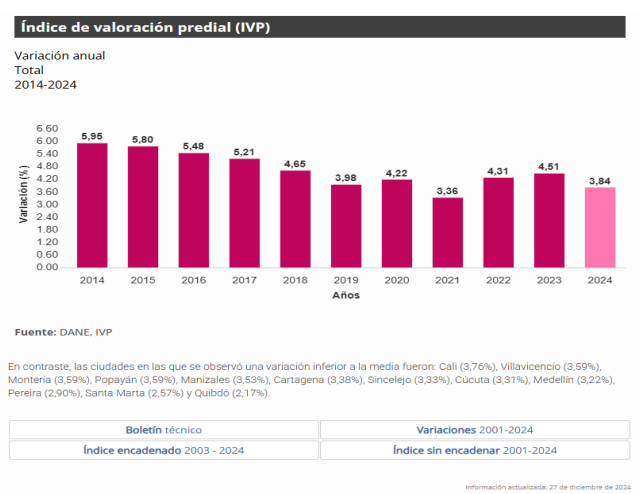


Imagen tomada del IVP- DANE.⁶

Durante el año 2023 se priorizaron 128 municipios para iniciar operaciones de actualización catastral. A 31 de diciembre de ese año, 16 de estos municipios lograron concluir su proceso y entraron en vigor en 2024. Estos municipios son: La Primavera y Santa Rosalía (Vichada), Arauquita (Arauca), Rioblanco y Ataco (Tolima), Fonseca (La Guajira), Aipe (Huila), Córdoba y El Guamo (Bolívar), Gigante (Huila), San Carlos (Córdoba), San Juan de Arama, Fuente de Oro y Puerto Lleras (Meta), San Jacinto (Bolívar) y Balboa (Cauca).

Posteriormente, iniciando el 2025 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) informó que, al cierre de 2024, Colombia ha actualizado el 26,8% de su territorio nacional en el marco del Catastro Multipropósito, lo que equivale a más de 30,5 millones de hectáreas distribuidas en 208 municipios. Este avance triplica la cifra del 9,4% registrada en 2022 y duplica las 14 millones de

⁴ <https://periodico.unal.edu.co/articulos/falta-de-informacion-catastral-encareceria-el-impuesto-predial>

⁵ <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuradora-general-alerto-que-645-000-millones-para-compra-tierras-han-sido-ejecutados-por-ant.aspx>

⁶ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-valoracion-predial-ivp> DANE, de las veintidós ciudades incluidas en la cobertura geográfica del índice, diez de ellas: Bucaramanga (5,57%), Florencia (5,48%), Neiva (4,89%), Armenia (4,87%), Barranquilla (4,82%), Tunja (4,62%), Riohacha (4,29%), Ibagué (4,12%), Pasto (4,06%) y Valledupar (3,96%) presentaron variaciones superiores a la media.

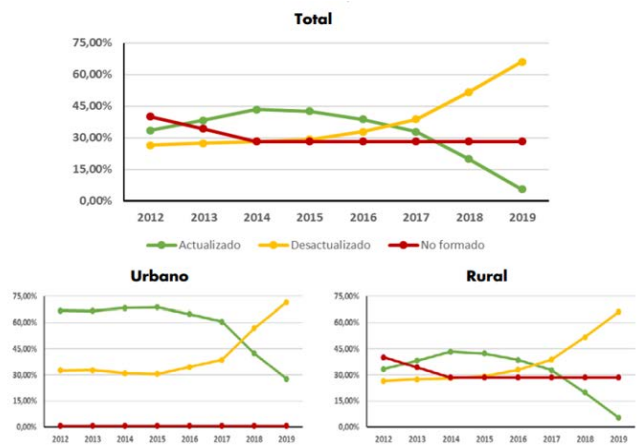
hectáreas actualizadas hasta 2023. De estos, se destaca la actualización catastral en 44 municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), representando un avance del 24,8% en estas áreas y abarcando más de 9,6 millones de hectáreas.

3.3. Impacto del proceso de actualización catastral en el Impuesto Predial Unificado

Actualmente, el rezago catastral que existe en el país es notorio. Desde el 2018 se ha buscado implementar una política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural y urbano. Así mismo, en el 2019 comenzó la estrategia de implementación del catastro en todo el país determinada por el Conpes 3958, el cual incorporó un alcance y visión más amplio ya que, lo establecía como una política pública. Sin embargo, estas iniciativas propuestas en el Gobierno pasado no lograron un efecto real en la situación catastral del país, toda vez que las últimas cifras reportadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) señalan un porcentaje de actualización todavía lejana a la meta.

La actualización catastral adecuada permite que todos los habitantes del país cuenten con un instrumento que facilite la toma de decisiones integrales y coordinadas para poder realizar cualquier tipo de programas o políticas. También para la prestación de servicios al ciudadano relacionados con derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, uso, valor y desarrollo del territorio.

Ilustración 1. Estado catastral como porcentaje de la superficie del país (2012-2019)



Fuente: DNP (2019), a partir de información del IGAC.

Tomado de: Documento CONPES 3958. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2019)

Según la ilustración anterior, la desactualización catastral es algo que ha venido aumentando desde el 2015 alcanzando más de un 60% para el año 2019 en todo el país, comportamiento que a nivel urbano incrementa, llegando a casi un 75% de desactualización catastral y a nivel rural es muy cercano al 70%, de manera que, es evidente cómo el comportamiento catastral en el país se ha venido deteriorando en los últimos siete años. Por tal

motivo, la necesidad imperiosa de este gobierno en impulsar un catastro masivo que permita mejorar la administración de los territorios y así poder mejorar en la planeación nacional y regional.

Lo anterior, es fundamental tenerlo en cuenta ya que al momento de actualizar el catastro rezagado se provocan cobros que no han sido proporcionales con los contribuyentes, en algunos casos entre el 100% y 5000%. De modo que, los contribuyentes se han visto afectados dado el incremento del tributo lo cual genera cierta aversión a la política pública de actualización catastral. Si bien es un objetivo del Gobierno actual, una mala implementación podría generar incentivos contrarios para su implementación.

Por tal motivo, se quiere hacer énfasis en el proceso de actualización catastral, que si bien tiene aspectos positivos en el ordenamiento territorial y en el desarrollo de la Reforma Agraria y el Acuerdo de Paz⁷, también debe darse de una manera adecuada y progresiva ya que, las alzas en los impuestos prediales se reflejan de manera notoria en los habitantes, sobre todo en los que no poseen unos ingresos altos.

En ese sentido, la actualización catastral y el impuesto predial unificado, guardan una estrecha relación con el comportamiento de la inflación, ya que, el impuesto predial está sujeto a una indexación más unos puntos porcentuales adicionales, lo cual es perjudicial para los contribuyentes debido a que en contextos donde la inflación se encuentra desencajada o alcanza cifras mayores a un dígito, los hogares incurren en una pérdida de bienestar ya que destinan una porción adicional de sus ingresos al pago de este impuesto, dejando de consumir otros bienes y/o servicios.

El contexto más reciente es el que se derivó de la pandemia COVID-19, donde se vio el desplome de la economía colombiana y global, afectando variables de crecimiento y consumo. Para el 2021, la reactivación económica tuvo un repunte acelerado, con un crecimiento de 10,8% según el DANE. Este comportamiento se vio reflejado en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual se ubicó 13,12% para el año 2022, cifra que no se alcanzaba hace más de 20 años e impactó directamente en el poder adquisitivo de toda la población colombiana.

Es por esto que, este proyecto de ley busca generar un mecanismo que permita controlar este choque inflacionario y congele los puntos porcentuales adicionales que contiene la tarifa del impuesto.

3.4. Riesgo con la implementación de los avalúos masivos catastrales.

El Gobierno nacional publicó la Resolución número 1912 del 6 de diciembre de 2024, *por medio del cual se adopta la metodología para la actualización masiva de valores catastrales*

7 <https://www.eltiempo.com/amp/politica/proceso-de-paz/unidad-del-acuerdo-de-paz-e-igac-firman-convenio-para-acelerar-catastro-multiproposito-806088>

rezagados en las zonas rurales, que permita realizar el ajuste automático al que se refiere el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

Mediante esta Resolución el IGAC da cumplimiento al artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 el cual establece que el IGAC adoptará metodologías y modelos para la actualización masiva de los valores catastrales rezagados para *“contrarrestar la distorsión de la realidad económica de los predios, corregir las inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación del territorio”*. Con esta resolución se pretende adoptar una actualización masiva catastral sin tener que recurrir a métodos indirectos o directos que han sido los típicamente usados por el IGAC y/u otros gestores catastrales.

La metodología excluye los predios rurales con procesos de formación o actualización catastral **iniciados antes del 19 de mayo de 2023**, así como aquellos iniciados posteriormente que se proyecten para entrar en vigor en enero de 2025 o enero de 2026. Si esos procesos no concluyen antes del 31 de diciembre de 2025, los predios rurales de estos municipios deberán tener el ajuste automático bajo la presente metodología a partir del 1 de enero de 2026.

Después de la estimación del valor comercial, se establecerá el ajuste, que consistirá en porcentajes de aumento diferenciados por zonas homogéneas geoeconómicas, con el objetivo de reducir el rezago. Una vez definido el ajuste, se aplicará el procedimiento tradicional de aplicar un porcentaje que establezca el gestor catastral para obtener los valores catastrales, considerando que en ningún caso podrá ser inferior al 60% o superar el valor de este.

Esta metodología plantea unos riesgos inminentes que deben ser atendidos por el Congreso de la República. A menos de que se adopte una medida va a haber un aumento considerable de los avalúos catastrales e impuestos prediales en todo el país. Actualmente no hay ninguna medida de mitigación o contingencia para evitar un aumento desbordado de los impuestos prediales unificados.

En total son 282 municipios de todo el territorio nacional donde se va a implementar la nueva metodología de actualización masiva de avalúos catastrales. De acuerdo con información compartida por el IGAC el área que se va a intervenir durante el 2025 mediante la mencionada metodología corresponde aproximadamente a 50,5 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente el 44,5% del territorio nacional.

3.5. Comportamiento del Impuesto Predial Unificado (IPU).

El impuesto predial unificado es el que recae sobre la propiedad del inmueble y se genera por la existencia del predio (Minvivienda, 2023). Su base gravable depende del avalúo catastral el cual es una renta endógena de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. De igual forma, el catastro multipropósito es un sistema de información

que registra datos actualizados de tierra con especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores, uso y urbanización de predios formales e informales.

De manera que, este impuesto es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio (Iregui, Melo y Ramos, 2004) y las rentas que provienen de este impuesto son explicadas en su mayoría por el comportamiento del avalúo catastral y tarifas nominales.

Por construcción, una actualización del avalúo catastral impacta de manera positiva el recaudo del impuesto predial unificado ya que, tiene como base gravable el mínimo del avalúo catastral. De tal manera que, al realizarse una actualización, esta podría ser susceptible a un cambio positivo producto de la desactualización o rezago catastral que evidencia el país, además se debe tener en cuenta las dinámicas inmobiliarias del municipio, variable que puede presentar cambios y aumentar el costo.

Sin embargo, el incremento en los avalúos catastrales deriva en un impacto fiscal ya que afecta la base gravable de un impuesto territorial importante, en algunos caso representa la tercera parte de los ingresos de los territorios. En ese sentido, el recaudo estimado en 2023 sin ningún incremento a los avalúos sería de 4,4 billones de pesos (DNP, 2023) ya que se estaría recaudando vía incremento en el recaudo del impuesto predial dado el ajuste de avalúos un total de 177.823 millones de pesos.

3.6. Casos alarmantes del catastro multipropósito en el país

Actualmente el proceso para habilitación del gestor catastral está regulado conforme a la Resolución número 1040 del 8 de agosto de 2023 del IGAC el cual establece los requisitos y elementos necesarios para entregarle la gestión catastral. De acuerdo al directorio de gestores catastrales del IGAC se ha habilitado a 41 entidades territoriales incluyendo municipios, departamentos, áreas metropolitanas y entidades. La habilitación de los mencionados 41 gestores catastrales no implica que en todos se estén llevando a cabo actividades de actualización catastral, por el contrario, algunos se han limitado a llevar a cabo procesos de conservación y difusión de la información catastral.

Sin embargo, algunos gestores catastrales en uso de sus facultades legales han llevado a cabo procesos de actualización y formación catastral por intermedio de operadores catastrales. En varios de estos escenarios se han presentado denuncias ciudadanas que señalan un aumento considerable en el avalúo catastral que ha generado incrementos en el Impuesto Predial Unificado de los contribuyentes. Este problema provocó que desde el Congreso de la República se conformara la *“Comisión Accidental para el seguimiento a la implementación del Catastro Multipropósito en el país y sus efectos en*

el alza de los Impuestos Prediales” de acuerdo a las Resoluciones números 0026 de 2023 y 0072 de 2023 de esa misma corporación.

Igualmente, se han llevado a cabo audiencias públicas en los municipios de Soacha y Villeta (Cundinamarca) por proposición de la Representante Alexandra Vásquez. En estos escenarios se ha tenido la oportunidad de escuchar las quejas de los ciudadanos afectados por el aumento de los Impuestos Prediales Unificados (IPU) ocasionados por los avalúos catastrales. Entre la mayoría de quejas se encuentran las denuncias al incremento del Impuesto Predial Unificado y avalúo catastral como consecuencia del proceso de actualización catastral los cuales reportaron incrementos en varios casos de más del 1.000%. A su vez, también se señaló que los Estatutos Tributarios de los municipios han establecido tarifas que afectan al máximo el cálculo de los IPU por lo que sugieren cambios en la base tributaria de los municipios.

Muchas de las denuncias están asociadas a problemas técnicos en el cálculo de los avalúos catastrales en la actualización catastral. Desde la Comisión de Seguimiento al Catastro Multipropósito se ha identificado la conformación de operadores catastrales que no tienen capacidades técnicas para asumir esa tarea. Siendo así, en esta sección se presentan brevemente los resultados y hallazgos más relevantes al seguimiento a los procesos de actualización catastral en el país.

a. Cundinamarca

En Cundinamarca actualmente están habilitados los siguientes gestores: Gobernación de Cundinamarca y municipios de Fusagasugá, Sesquilé, Soacha, Zipaquirá, Girardot y Cota. No todas las mencionadas entidades territoriales han llevado a cabo el proceso de actualización catastral, sin embargo, en aquellos donde se han llevado a cabo ha derivado en algunos casos en aumentos indiscriminados del impuesto predial, incremento del avalúo catastral, modificación del área de los predios, evaluación equivocada del uso de la tierra, entre otras afectaciones de carácter social y económico para las comunidades.

Muchas de las denuncias están asociadas a la ejecución técnica a cargo de los operadores catastrales que en el caso de Cundinamarca ha estado vinculado a la sociedad Catastro Avanza SAS, Unión Temporal Catastro Cundinamarca y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá. A su vez, los dos primeros están conformados por sociedades con escasa experiencia catastral como son City Land SAS y Data Tools SAS.

Los problemas asociados a los avalúos catastrales en el departamento de Cundinamarca están vinculados en primer lugar al Contrato con número de proceso CD-ACC-CON-INT 054-2021 en el cual la Agencia Catastral de Cundinamarca por intermedio de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca contrató a la Unión Temporal Catastro Cundinamarca por un valor

de \$18.853.390.827 para realizar la actualización catastral en los municipios de Arbeláez, Chaguaní, Fómeque, Nemocón, Nimaima, Nocaima, Quebradanegra, Supatá, Sutatausa, Tausa, Villa de San Diego de Ubaté, Vergara, Guaduas y Villeta.

En segundo lugar, la Convocatoria Pública número 001 de 2020 del 13 de agosto de 2020 del municipio de Soacha mediante el cual se contrató City Land Analytics SAS para constituir la empresa de Economía Mixta Catastro Avanza SAS y posteriormente mediante contrato interadministrativo suscrito entre esta última sociedad y el municipio de Soacha se desarrolló en proceso de actualización Catastral.

Debido a los mencionados procesos de actualización los predios aumentaron significativamente su valor sin revisar previamente en terreno las condiciones geofísicas del suelo de los mismos, ocasionando adicionalmente reportes ante la DIAN con ocasión del impuesto al patrimonio. Igualmente, por las mismas denuncias técnicas la Superintendencia de Notariado y Registro de Cundinamarca el 30 de mayo de 2023 mediante Resolución número 05379 sancionó al gestor catastral municipio de Soacha y operador catastral Catastro Avanza SAS por las irregularidades presentadas en la gestión y operación catastral⁸.

Así lo dio a conocer, el medio de comunicación #BluRadio: “Desde hace semanas, en los micrófonos de Mañanas Blu, cuando Colombia está al aire, se denunciaron los errores en la actualización catastral en 25 municipios de Cundinamarca, incluyendo Soacha, donde el recibo de pago aumentó de un 500% a un 5.000%, según aseguró Jorge Rivera, líder de la veeduría ‘Soacha está berraca’”⁹.

Aunada a la mencionada sanción, actualmente la Superintendencia de Notariado y Registro ha iniciado 14 averiguaciones preliminares en contra del departamento de Cundinamarca por presuntas irregularidades en la gestión y operación catastral de los siguientes municipios: Nimaima, Quebradanegra, Supatá, Tausa, Fómeque, Arbeláez, Nemocón, Chaguaní, Sutatausa, Vergara, Ubaté, Villeta y Nocaima. E igualmente, la Procuraduría Provincial de Fusagasugá formuló pliego de cargos en contra del Alcalde de Soacha por la constitución de una empresa de Economía Mixta para la prestación del servicio de gestión catastral a través del Acuerdo Municipal número 18 de 2020 cuando debió ser a través de Empresa Industrial y Comercial del Estado según el Decreto Nacional número 1983 de 2019. Esta misma situación se repite en otras entidades territoriales quienes en contravía del ordenamiento legal constituyeron Empresas de Economía Mixta

⁸ <https://caracol.com.co/2023/06/03/soacha-fue-sancionado-por-hallazgos-en-su-proceso-de-actualizacion-catastral/>

⁹ <https://www.bluradio.com/blu360/cundinamarca/el-comun-denominador-de-los-lios-en-la-actualizacion-catastral-de-soacha-valle-y-cundinamarca-pr30>

como Girardot, Huila y departamento del Valle del Cauca.

De manera que, el caso del departamento de Cundinamarca es paradigmático para evidenciar los problemas en el desarrollo de la actualización catastral y cómo ha impactado el cálculo de los Impuestos Prediales Unificados a la ciudadanía. Las denuncias ciudadanas han derivado en actuaciones por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro en sus funciones de inspección, vigilancia y control y a su vez por parte de la Procuraduría General de la Nación.

b. Huila

El proceso de contratación catastral en el municipio de Neiva, Huila, evidencia los problemas que hay en la contratación de empresas sin experiencia para llevar a cabo la actualización catastral. En este caso, se habilitó a una Empresa de Economía Mixta para prestar los servicios de gestión catastral en contravía de lo dispuesto en el Decreto Nacional número 1983 de 2019.

La Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva SAS ESP - ESIP SAS ESP fue contratado mediante convenio interadministrativo por la Alcaldía de Neiva el 28 de junio de 2023 de acuerdo al número de proceso en el SECOP II MNDAPCDOT2274-2023. Lo anterior presenta un reto frente al desarrollo de la actualización catastral y cálculo del avalúo catastral ya que la mencionada empresa ESIP SAS ESP fue constituida por el Consorcio Neiva Ilumina e Inteligente quien está integrado por empresas que tienen experiencia en sectores del alumbrado público como es AGM Desarrollos SAS Y American Lightings SAS mas no en procesos catastrales.

Tal como lo expresó la #La Silla Vacía, “Mientras los neivanos andaban enrumbados con las fiestas de San Pedro y estaba por arrancar la ley de garantías, el alcalde, Gorky Muñoz, terminó de empeñar a la ciudad con el emporio construido por el cuestionado empresario Alfonso “Turco” Hilsaca.

El 28 de junio, Muñoz le entregó a dedo a dos empresas creadas por Hilsaca la administración del catastro municipal por los próximos 15 años, por lo que los neivanos pagarán a esas empresas cerca de 100 mil millones de pesos, la mayoría por intereses. Así, el emporio de Hilsaca, un cuestionado contratista cartagenero, se vuelve más poderoso en Neiva porque Muñoz también le había entregado el millonario negocio del alumbrado público, igualmente por 15 años, a esas mismas empresas.

El nuevo negocio se da mientras Muñoz, destituido por la Procuraduría en primera instancia e imputado por la Fiscalía por irregularidades en contratación, está buscando mantener el poder en la Alcaldía con un candidato que conoció de esos negocios”¹⁰.

¹⁰ <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/neiva-empenada-al-turco-hilsaca-gorky-ahora-le-entrego-el-catastro/>

c. Valle

Para el departamento del Valle, la Unidad Administrativa Especial de Catastro de la Gobernación del Valle, funge como gestora Catastral y para realizar la actualización Catastral, se realizó a través de la Sociedad de Avances Tecnológicos para el desarrollo del departamento del Valle del Cauca - Valle Avanza S.A.S.¹¹.

La Sociedad de Avances Tecnológicos para el desarrollo del departamento del Valle del Cauca - Valle Avanza S.A.S., que por su composición accionaria constituye una Sociedad de Economía Mixta que se identifica con NIT número 901.351.960-1 y matrícula número 107.1668-16 inscrita en la Cámara de Comercio de Cali, cuya composición accionaria es: 51% en cabeza de la Gobernación del Valle del Cauca, 49% en cabeza de particulares representados en la Sociedad de Servicios Avanzados Catastrales y de Información S.A.S.

Adicionalmente la Unidad Administrativa Especial de Catastro de la Gobernación del Valle, adelanta la actualización catastral en algunos municipios del Putumayo, Caquetá y del Atlántico, a saber: Solano, Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán en Caquetá; Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo, en Putumayo, y Malambo en Atlántico.

Es de anotar que, la Contraloría departamental del Valle del Cauca ordenó hoy, adelantar una actuación especial de fiscalización (AEF) sobre los contratos y convenios interadministrativos suscritos entre el departamento del Valle del Cauca y la Empresa de Economía Mixta, que presta sus servicios como operador catastral, con enfoque multipropósito, a la unidad administrativa especial de catastro de la Gobernación Valle del Cauca, VALLE AVANZA.

Esta acción fue motivada por la denuncia ciudadana emitida en la W Radio Colombia, en el espacio “Reporte Coronell”, del día de ayer, 12 de abril, y por otras denuncias allegadas a esta entidad en los últimos días, en el mismo sentido. En este espacio radial, el abogado Elmer Montaña, afirmó que podrían existir irregularidades en la adjudicación contractual, así como en la ejecución del convenio relativo al avalúo catastral en el departamento del Valle del Cauca, hechos que revisten especial trascendencia e impacto social y político en el departamento¹².

La labor de investigación estará a cargo de las Direcciones de Infraestructura y Participación Ciudadana de este órgano de control, quienes empezaron a actuar hoy, fecha en la que se emitió

¹¹ <https://cambiocolombia.com/pais/la-replica-de-la-gobernacion-del-valle-del-cauca-denuncias-por-avaluos-catastrales-disparados>

¹² <https://www.las2orillas.co/en-cali-habitantes-de-la-buitrera-se-declaran-en-desobediencia-civil/>

la resolución que ordenó el inicio de la actuación especial ^{13 14}.

d. Boyacá

En los municipios de Floresta, Busbanzá, Corrales, Beteitiva, Tasco, Sativasur, Socha y Socotá del departamento de Boyacá se realizó la actualización catastral por el IGAC por intermedio del operador catastral Telespazio Argentina, sin embargo, las personas han denunciado sobrevaloración de predios, inexactitud en las áreas e inclusión de construcciones ficticias.

Los problemas registrados en esos municipios generó que la comunidad presentara una acción de tutela con el objetivo de suspender el pago de los Impuestos Prediales Unificados bajo los valores de la actualización catastral. Dicha pretensión fue aceptada en primera instancia por el juez constitucional pero en segunda instancia se revocó la decisión manteniendo la vigencia de los avalúos catastrales realizados por el operador catastral Telespazio Argentina.

De acuerdo a la información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro mediante 023 de 2023 a través del Expediente número 032 de 2023 se encontró como presunto infractor al operador Telespazio Argentina por sus actividades en el departamento de Boyacá.

A su vez, en Boyacá se ha habilitado catastralmente a Tunja y Chiquinquirá, sin embargo, a través de estos gestores catastrales no se han realizado procesos de actualización catastral. Chiquinquirá fue habilitado como gestor catastral en diciembre de 2022 y Tunja fue habilitado en agosto de 2023.

Las comunidades objeto de la implementación del Catastro Multipropósito en Boyacá, han expresado: “Estas inconsistencias en el catastro multipropósito han tenido consecuencias graves para las comunidades afectadas, según Rodríguez los problemas económicos resultantes incluyen la incapacidad de pago de impuestos, lo que podría llevar a desplazamientos masivos y multas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Además, algunos propietarios ahora se ven obligados a declarar renta debido al aumento patrimonial ficticio registrado en sus propiedades.

Sumado a lo anterior, estos errores en el catastro también han tenido un impacto negativo en los beneficios que el Gobierno otorga a personas de la tercera edad y a personas desempleadas, como subsidios y reducciones en los copagos de salud, que ahora podrían perderse debido a las nuevas evaluaciones incorrectas de sus propiedades. (Fin – Sebastián Jiménez – UACP – URT)” ¹⁵.

¹³ <https://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones/1873/por-denuncia-publica-se-inicio-accion-especial-de-fiscalizacion-sobre-contratacion-para-la-actualizacion-catastral/>

¹⁴ <https://www.wradio.com.co/2023/04/20/gobernacion-del-valle-responde-sobre-aumentos-desmesurados-en-avaluos/>

¹⁵ [https://956fm.boyaca.gov.co/inconsistencias-en-](https://956fm.boyaca.gov.co/inconsistencias-en-catastro-multiproposito-generan-preocupacion-en-comunidades-boyacenses/)

e. Villavicencio

El IGAC y el municipio de Villavicencio suscribieron un contrato interadministrativo con el objeto de realizar la actualización catastral. Se vinculó a la empresa Alborada Ciudades Inteligentes para que preste el servicio de operador catastral, pero como esta empresa industrial y comercial del Estado no tiene experiencia en el tema, se firmó un contrato con la empresa Realtix SAS por \$1.300 millones durante 10 años, para darle la operación catastral. Se cuestiona la operación de la Empresa Realtix, ya que en el contrato Alborada se queda con el 12% y el particular con el 88% de los ingresos netos¹⁶.

En el proceso de actualización catastral realizado por la Empresa Realtix se reportaron aumentos de más ochenta mil (80.000) predios que fueron afectados con incrementos importantes en su avalúo catastral, por formación o actualización y por ende en el valor a pagar en el impuesto predial, en muchos casos se incrementó en más de dos mil por ciento (2000%).

f. Cartagena

La Procuraduría General de la Nación abrió indagación previa a funcionarios por determinar de la alcaldía de Cartagena, por presuntas irregularidades en el convenio de actualización catastral¹⁷.

La entidad busca esclarecer las denuncias ciudadanas que afirman que a la fecha no se han realizado las modificaciones a los linderos y medidas topográficas establecidas en la ley, para la conservación catastral de la ciudad.

En Cartagena el operador catastral habilitado es la empresa Go Catastral¹⁸ a quién no se le renovó el contrato por las irregularidades y denuncias dadas por los procesos de actualización, formación y conservación catastral. De acuerdo a la información dada por la administración municipal de Cartagena el contrato con el operador catastral Go Catastral no se renovó porque para el año 2021, fecha en que se suscribió el Contrato Interadministrativo número 059 entre el Distrito y Go¹⁹ Catastral, la normatividad vigente para la época establecía que los contratos o convenios interadministrativos suscritos con gestores catastrales no podían tener un plazo inferior a dos años.

g. Área Metropolitana de Bucaramanga

General de Santander realizó la respectiva auditoría y dejó plasmado en hallazgos penales,

[catastro-multiproposito-generan-preocupacion-en-comunidades-boyacenses/](https://www.rcnradio.com/colombia/llanos/estalla-escandalo-en-villavicencio-por-actualizacion-catastral)

¹⁶ <https://www.rcnradio.com/colombia/llanos/estalla-escandalo-en-villavicencio-por-actualizacion-catastral>

¹⁷ <https://www.eluniversal.com.co/economica/descubre-como-el-valor-catastral-de-cartagena-se-disparo-en-un-649-BD8894560>

¹⁸ <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/consejo-gremial-se-pronuncia-ante-polemica-por-servicio-catastral-IB9065785>

¹⁹ <https://mundonoticias.com.co/no-habra-prorroga-del-contrato-con-go-catastral-alcaldia-de-cartagena/>

disciplinarios y fiscales las irregularidades contractuales.

También señaló que el equipo auditor considera que no se desvirtuó la observación administrativa, con incidencia disciplinaria y fiscal, dando lugar a confirmar el hallazgo administrativo, con incidencia disciplinaria, penal y fiscal por valor de \$1.481.006.196.

El próximo año, cerca de 89 mil contribuyentes de Bucaramanga tendrán que asumir los incrementos en los cobros del Impuesto Predial de sus viviendas, los mismos que se habían autorizado en 2019 y que ellos mismos se negaban a pagar, tras una controvertida actualización catastral.

Un fallo del Consejo de Estado resolvió un recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar que había suspendido de manera provisional, hace cuatro años, la renovación catastral en los denominados sectores 2, 4 y 5 de Bucaramanga.

Es decir, la próxima vigencia del cobro Predial, prevista para enero de 2024, a todos los dueños de apartamentos y casas de Cabecera del Llano, además de los propietarios de las viviendas de Provenza, Diamante II y la Ciudadela, entre otros, les corresponderá cargar con la misma liquidación que se había autorizado en 2019 y que, por una demanda, fue suspendida provisionalmente. La medida también cobijaría a los propietarios de todos los predios que se encuentran en barrios tales como San Luis, Fontana, Pl

La Contraloría Mayor, El Prado, Sotomayor y Antiguo Campestre, por citar unos cuantos ²⁰.

h. Tolima

Según el presidente de Camacol Tolima, más de 220 inmuebles que ya están construidos, no se han podido escriturar. “En este momento tengo cuatro empresarios colgados de la brocha, personas que compraron inmuebles y no se pueden escriturar; o sea, las notarías, los bancos no funcionan porque han tenido problemas a nivel catastral”, precisó ²¹.

De acuerdo con lo evidenciado, al terminar el mes de julio se cuenta con un retraso de 4.000 procesos, dejando un evidente problema, y más aún, en época electoral y de cambio de administraciones, que, conducirá, notablemente en un receso en cuanto a la implementación del Catastro Multipropósito, dejando de esta manera, en un bajo índice de desempeño y calidad al IGAC.

i. Medellín

En un informe interno presentado por líderes de Catastro de la alcaldía, el 16 de septiembre de

2022, en el que aseguraron que desde febrero habían advertido que el contrato no estaba cuantificando productos a entregar y que ello solo se hizo en la propuesta económica con los 29.000 trámites.

Suspendieron los pagos: Llama la atención que en el informe de los líderes indicaron que el secretario de despacho de ese entonces Carlos Mario Montoya, habría presuntamente manifestado que frente al tema del Grupo TX asumiría la responsabilidad de creer que el proceso estaba bien y que de pronto no hubo la suficiente concertación o comunicación.

Con esta actualización se tendrá clara la realidad del territorio y cuáles son sus usos. No piensan lo mismo algunos ciudadanos, quienes han dicho que la actualización catastral no tuvo en cuenta la vocación y dinámicas propias de las zonas rurales ni la realidad social y económica de las familias, por lo cual se establecieron impuestos prediales que sobrepasan la capacidad de muchos que hoy temen que eso termine expulsándolos de sus tierras ²².

j. Yopal

De acuerdo con los hechos recientes, CATASIG SABANALARGA es una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Tiene su origen en Sabanalarga después de que este municipio fue habilitado como gestor catastral por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el 3 de septiembre de 2021 mediante Resolución número 1224 y quien empezó la prestación del servicio el 15 de diciembre de 2021, inició la prestación del servicio público catastral al municipio de Yopal.

Con esta contratación como gestor catastral, todos los trámites de naturaleza catastral de Yopal, que antes eran competencia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en adelante serán responsabilidad del gestor catastral Sabanalarga.

Este gestor tendrá a su cargo la caracterización de insumos cartográficos, agrológicos, geodésicos, identificación de propietarios, poseedores y ocupantes, valoración catastral y actas de colindancia, entre otras funciones.

“Luego de habilitado el gestor catastral Sabanalarga por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y siendo contratado por el municipio de Yopal, este prestará un servicio de forma continua, y eficiente, garantizando la calidad, veracidad e integridad de la información catastral; suministrará la información Catastral en el Sistema Nacional de información Catastral (SINC), y deberá garantizar la actualización permanente de la base catastral y la interoperatividad de la información que se genere con el SINC”, indicó Andrés Felipe González Vesga, director de Regulación y Habilitación del IGAC.

Los gestores catastrales son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico

²⁰ <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/preparese-es-probable-que-otra-vez-se-dispare-el-cobro-del-impuesto-predial-en-bucaramanga-EX7231431>

²¹ <https://www.ecosdelcombeima.com/economia/nota-228710-camacol-tolima-hace-criticas-al-catastro-multiproposito-y-dice-que-estan>

²² <https://www.elcolombiano.com/medellin/impuesto-predial-en-medellin-polemica-por-contrato-de-catastro-BL22296896>

Agustín Codazzi (IGAC); de igual manera los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral encargados de la formación, conservación y actualización catastral, así como los procedimientos del enfoque multipropósito.

Cabe resaltar, que la actualización con enfoque multipropósito para la ciudad de Yopal fue aprobada mediante proyecto, en el OCAD PAZ, presentado ante el mismo, por iniciativa de la Administración Municipal, en cabeza del alcalde Luis Eduardo Castro.

Adicionalmente, se puede constatar en la página de Colombia Compra Eficiente²³, que este proceso de actualización se adelantó a través de la modalidad de contratación directa con un costo de \$7.036.198.448.

La queja de la ciudadanía, resalta que la falta de experiencia por parte de CATASIG SAS en este tipo de procesos habría resultado en alzas impositivas de entre el 100% y el 7000%, afectando a propietarios cuyos impuestos pasaron de 70.000 pesos a cifras de hasta 4 millones de pesos²⁴.

Debido a los mencionados procesos de actualización los predios aumentaron significativamente su valor sin revisar previamente en terreno las condiciones geofísicas del suelo de los mismos, ocasionando adicionalmente reportes ante la DIAN con ocasión del impuesto al patrimonio.

4. Marco normativo

4.1. Fundamento Constitucional y Legal

Esta iniciativa se fundamenta en el artículo 317 de la Constitución política de Colombia, toda vez que en el mismo se autoriza a los municipios a gravar la propiedad inmueble. Asimismo, el artículo 95 en su numeral noveno, establece la obligación del ciudadano de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en el margen de los conceptos de justicia y equidad, dando lugar a explicar que dicha carga debe de ser impuesta consultando las posibilidades económicas.

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

La Ley 14 de 1983 establece normas para fortalecer el fisco de las entidades territoriales y regula actualmente las normas sobre catastro, impuesto predial e impuesto de renta y complementarios sin perjuicio de sus modificaciones. Esta Ley nació a partir de las recomendaciones de la misión Bird - Wiesner de 1980 para las finanzas intergubernamentales señalando los problemas

prediales del país. En ese sentido, la Ley 14 de 1983 es la primera base normativa moderna de catastro.

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

Artículo 10. El Gobierno nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de 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 (...).

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

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

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

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

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

²³ <https://colombialicita.com/licitacion/221343492>

²⁴ <https://casanareonline.co/catasig-sas-la-firma-mas-inexperta-del-pais-contratada-para-realizar-la-actualizacion-catastral/>

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

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

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

El Decreto número 1170 de 2015 fue modificado posteriormente por el Decreto número 148 de 2020 y son las que actualmente están vigentes. Señala los procesos de la gestión catastral en el artículo 2.2.2.2.2. que incluye la formación, actualización, conservación y difusión catastral. También el artículo 2.2.2.1.3. establece el objetivo de la gestión catastral y el artículo 2.2.2.1.5 señala los intervinientes de la gestión catastral: usuarios, IGAC, gestores catastrales, operadores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro y municipios. También en el artículo 2.2.2.2.6 señala los métodos de recolección de información los cuales son métodos directos, indirectos y declarativos y colaborativos. En síntesis, el Decreto número 1170 de 2015 modificado por el Decreto número 148 de 2020 dispone la actual normatividad para desarrollar la gestión catastral desde la actualización a la difusión catastral.

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

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

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

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

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

5. Consolidado de normatividad

Tipo de norma	Número	Año	Título
Ley	65	1939	“Sobre catastro”
Ley	14	1983	“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”
Decreto	1333	1986	“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”
Ley	75	1986	“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones”
Ley	44	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”
Ley	133	1994	“Por la cual se desarrolla el Decreto de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política”
Ley	223	1995	“Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”
Ley	242	1995	“Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”.
Ley	601	2000	“Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital”
Ley	1430	2010	“Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”
Ley	1450	2011	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”
Ley	1579	2012	“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”
Ley	1753	2015	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”
Decreto	1170	2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”
Acuerdo de paz	-	2016	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
Ley	1955	2019	“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”
Decreto	148	2020	“Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”
Resolución IGAC	471	2020	“Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia”
Resolución	388	2020	Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito.
CONPES	4007	2020	“Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio”. Este documento establece la estrategia de gobernanza respecto de la administración de los derechos, restricciones y responsabilidades de los bienes inmuebles públicos y privados, áreas protegidas, patrimonio cultural, y manejo de suelo, subsuelo y agua. El objetivo principal del CONPES es establecer los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias relativas al territorio, fortaleciendo la integración de información del territorio colombiano. Por otro lado, se pretende desarrollar estrategias para el uso, aprovechamiento y difusión de la información del territorio, estandarizando los trámites e integrando procesos y actores.
Resolución	509	2020	“Por la cual se modifica el parágrafo del artículo 1º, el artículo 8º y los anexos 1 y 3 de la Resolución número 388 del 13 de abril de 2020, por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito”.
Resolución	1149	2021	“Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito
Ley	2294	2023	“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - Colombia Potencia Mundial de la Vida”
Resolución	1040	2023	Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito
CONPES	4142	2024	REAJUSTE DE AVALÚOS CATASTRALES PARA LA VIGENCIA 2025
Resolución Conjunta	662	2024	Por la cual se adopta el Modelo Extendido Catastro - Registro a partir del Modelo Núcleo LADM_COL para el desarrollo de la gestión catastral con enfoque multipropósito en el marco del Sistema de Administración del Territorio (SAT) y se modifica la instancia de coordinación para la gobernanza y la aprobación de nuevas versiones de este modelo.

6. Impacto fiscal

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público.

7. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un proyecto de ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del proyecto de ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“**ARTÍCULO 1º** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

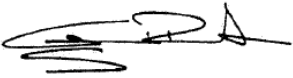
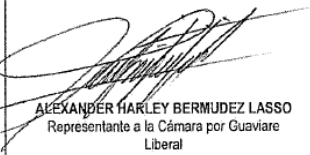
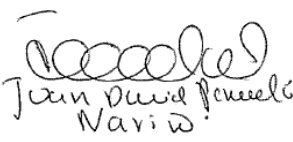
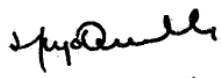
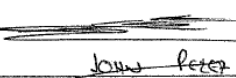
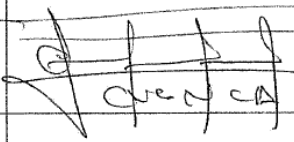
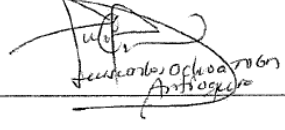
Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente proyecto de ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

8. Conclusión

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en este documento ponemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por*

medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones - Ley Predial Justo, precisando la importancia de implementar una norma que logre mitigar los impactos de los procesos de actualización catastral en el país a través de límites, excepciones y factores diferenciales de los territorios de la nación.

De las y los honorables congresistas,

 ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Alianza Verde
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Representante a la Cámara por Santander Conservador	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido de la U
 JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara por Guaviare Conservador	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca.
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara por Quindío Liberal	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP CHOCÓ- ANTIOQUIA
 JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Dignidad y Compromiso
 HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Representante ante a la Cámara	 ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ LASSO Representante a la Cámara por Guaviare Liberal
 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República	 LAURA ESTER FORTICH SANCHEZ Senadora de la República
 Juan David Penele Navio	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 Juan Pérez	 Juan Carlos
 Juan Carlos	

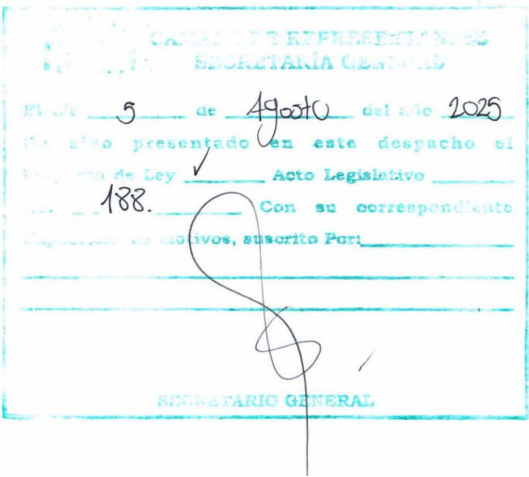
Referencias

- Álvaro Eduardo Camacho. (2020). *El impuesto predial 2.0*. Legis. Bogotá
- Ana María Iregui B, L. M. (2004). *El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo*. Banco de la República.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023) *Informe al Congreso y de rendición de cuentas del sector estadístico julio 2022 - junio 2023*. DANE. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022) *Informe al Congreso y de rendición de cuentas del sector estadístico julio 2021 - junio 2022*. DANE. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *CONPES 3958*. Colombia.
- DNP. (2023). *CONPES 4111*. Bogotá.
- Minvivienda. (15 de Septiembre de 2023). *Viceministerio de Vivienda*. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado?&idss=44C6E7VyUzBw7eF>
- Diego Dorado. (2022). *El Catastro Multipropósito. Reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- Sandra Naranjo. (2020). *La reforma rural integral en deuda*. Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Bogotá.

Referencias normativas

- <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1616633>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74173>

- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=331>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6968>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6078>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4153>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41063>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62870>
- https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952>
- https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_471_de_2020.pdf



CONTENIDO

Gaceta número 1432 - Viernes, 15 de agosto de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 186 de 2025 Cámara, por el cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.....	1
Proyecto de Ley número 188 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones - Ley Predial Justo.....	8