



Ilustración: Leonardo Peña Salamanca

Como aspecto positivo se resalta que el Acuerdo de paz reconoce el cuerpo normativo existente del impuesto predial y el esfuerzo para su implementación de manera coordinada.

ÁLVARO CAMACHO MONTOYA
Abogado tributarista

El impuesto predial y el acuerdo de paz

E

1. Introducción

En el texto del acuerdo final de fecha 12 de noviembre del 2016 “para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” aparecen varias referencias puntuales acerca del impuesto predial.

En efecto, llama la atención que en el citado documento se le hubiese dado especial importancia a este impuesto inmobiliario. Y también se destaca que es el único tributo sobre el cual se hizo una mención expresa.

Por todo lo anterior, desde el punto de vista jurídico surgen las siguientes inquietudes:

- ¿Deberían preocuparse los ciudadanos por lo que se plasmó en el acuerdo de paz en relación con el impuesto predial?
- ¿Acaso se presentan cambios importantes en la estructura de este tributo frente a la legislación actualmente vigente en el país?
- ¿Qué es lo que tiene el impuesto predial que amerite semejante despliegue en el acuerdo de paz?

Antes de tratar de responder los anteriores interrogantes, examinemos el panorama general. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi⁽¹⁾ en todo el país, se encontraban registrados ante el catastro⁽²⁾ para la vigencia 2015 casi 15.7 millones de predios:

- 4.132.305 predios ubicados en **área rural** (de los cuales solamente 1.727.637 aparecen actualizados, a 1° de enero del 2015).

- 11.635.882 inmuebles ubicados en **zona urbana** (de los cuales 9.370.509 aparecen actualizados, a 1° de enero del 2015).

De las anteriores cifras (para 2015) se aprecia que el mayor rezago está en las áreas rurales, en donde el porcentaje de actualización catastral apenas llega al 58% aproximadamente.

En otras palabras, en la zona rural se presenta un atraso significativo en el proceso de actualización catastral de los avalúos⁽³⁾. Esta situación se debe examinar en armonía con el parágrafo del artículo 24 de la Ley 1450 del 2011 el cual establece que “el avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, **no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial**”⁽⁴⁾ y su límite máximo es el valor comercial pleno.

Recapitulando, el avalúo catastral constituye una de las bases gravables mínimas del impuesto predial. Entonces, si no están actualizados dichos avalúos a la realidad económica de los respectivos inmuebles, evidentemente, se afecta el recaudo municipal del impuesto predial.

Por otro lado, en Colombia desde hace muchos años existe un esquema de varias tarifas atendiendo al criterio de **progresividad**. En efecto, desde la Ley 44 de 1990 “Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva”⁽⁵⁾. Actualmente, la Ley 1450 del 2011 (por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) modernizó el esquema de tarifas del impuesto predial, manteniendo el esquema progresivo⁽⁶⁾.

Teniendo en cuenta el anterior panorama, examinemos la incidencia del acuerdo de paz en todos estos asuntos.

2. Las menciones al impuesto predial y al catastro efectuadas en el acuerdo de paz

En pocas palabras, lo que plantea el acuerdo de paz sobre el tema catastral y predial es lo siguiente:



Foto: Humberto Pinto

Para Álvaro Camacho, se requerirá de un solo texto legal que regule, a largo plazo, la estructura completa del impuesto predial, respetando la autonomía municipal.

Con el propósito de propiciar el uso adecuado y productivo de la tierra (respetando el derecho a la propiedad privada) se propuso crear un sistema general de información catastral, integral y multipropósito que, en un plazo máximo de siete años, actualice la zona rural, pero deberá presentar resultados *tempranos* en las “zonas que prioricen las Farc y el Gobierno”.

Considera que se debe brindar apoyo a los municipios en la implementación de un sistema de liquidación, cobro y recaudo efectivo del impuesto predial.

Y la adecuación de una normativa para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad.

Por su gran importancia, a continuación se transcriben los apartes más destacados de dicho acuerdo en relación con el impuesto predial:

“1.1.9. **Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural:** con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva

y, en general, regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

- **Un sistema general de información catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de siete años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal.**

En desarrollo de los principios de priorización y de bienestar y buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. **El avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley.**

- **Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios** para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.

- La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. **En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes.** En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.

- **Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.**

- **La adecuación de una normativa para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social.**

Incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

Con el fin de promover el uso adecuado de la tierra, además de la nueva estructura catastral y de la progresividad del impuesto predial (1.1.9), el Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de bienestar y buen vivir. Las sustracciones de las zonas de reserva forestal a las que se refiere este acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las zonas de reserva campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar”.

Y en otro de sus apartes se resalta:

“Nada de lo establecido en el acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”.

(Resaltados fuera de texto)

3. El informe del comité de expertos para la equidad y la competitividad tributaria

El diagnóstico que, de la situación predial y catastral, hizo el comité de expertos en su informe, se resume en lo siguiente:

Se debe actualizar el catastro del país y, también, tomar acciones tendientes a simplificar el impuesto predial y darle progresividad; así como dotar a los municipios de instrumentos legales eficientes para la liquidación y cobro.

El informe destaca, respecto de la zona rural, que no existe un censo inmobiliario; que existen problemas de identificación, titulación y valoración de inmuebles; y que no hay la capacidad técnica, financiera y administrativa para que se determinen avalúos catastrales creíbles. Pero el informe también advierte que en el Plan Nacional de Desarrollo (L. 1753/2015) se propone avanzar construyendo un catastro multipropósito y la posibilidad de establecer bases presuntas mínimas con base en valores por metro cuadrado de suelo y construcción, con el fin de que el contribuyente pague con base en su autoavalúo.

De las propuestas de la comisión de expertos expresadas en su informe⁽⁷⁾, se destacan las siguientes:

A nivel general: “Con relación al impuesto predial, la comisión recomienda adoptar medidas tendientes a dotar de mayor simplicidad, progresividad y equidad horizontal al impuesto y a avanzar de manera rápida y eficiente en la actualización catastral del país.

A nivel específico se resaltan, entre otras propuestas, las siguientes:

- Establecer un mecanismo más expedito mediante el cual el contribuyente pueda hacer reclamos en cuanto al valor catastral de su predio.

- Dotar de recursos al IGAC para que complete y actualice el censo inmobiliario del país. Con el fin de asegurar la fuente de recursos y su destinación, se propone que estos se incluyan como un componente del sistema general de participaciones. EL IGAC debe dar prioridad a la actualización catastral rural que es la más atrasada (...).”

4. Comentarios finales y conclusiones

Dentro de un marco exclusivamente jurídico y académico, hay que considerar relevantes las siguientes apreciaciones:

En relación con el interrogante inicial de si los ciudadanos deberían preocuparse por lo que se plasmó en el acuerdo de paz en relación con el impuesto predial considero, en términos generales, que no debería presentarse mayor inquietud.

Me permito sustentar mi posición en que el acuerdo de paz, en sí mismo, contiene una serie de medidas que, de alguna manera, ya se encontraban en la legislación predial y catastral vigente. En efecto, la normativa ya contiene mecanismos para fortalecer al catastro (la creación de un catastro multipropósito⁽⁸⁾), la implementación de una escala de tarifas progresivas y equitativas del impuesto predial⁽⁹⁾ y la implementación de un sistema de determinación y cobro del impuesto⁽¹⁰⁾.

Algunas de tales medidas son coincidentes con lo que recomendó la comisión de expertos al Gobierno en su momento. Por ejemplo, que es indispensable actualizar el catastro del país (y especialmente en la zona rural identificar inmuebles, aclarar problemas de titulación y fijar avalúos creíbles) y también tomar acciones tendientes a simplificar el impuesto predial y darle progresividad; así como dotar a los municipios de instrumentos legales eficientes para la liquidación y cobro de tal impuesto.

En todo caso, el acuerdo de paz exige ciertos compromisos en los que surge la pregunta de qué tan viables son. Por ejemplo:

En el acuerdo se propuso crear un sistema de información catastral, integral y multipropósito que, en un plazo máximo de siete años, actualice la zona rural, pero se espera que presente resultados *tempranos* en las zonas que prioricen las Farc y el Gobierno. Sin que se califique cualitativamente el concepto de *temprano*, como tampoco cuáles serían los criterios para marcar tal prioridad.

Sin embargo, la ley señala que el término máximo para realizar las actualizaciones catastrales es de cinco años⁽¹¹⁾. Y la expresión “resultados tempranos” es evidentemente muy subjetiva.

El acuerdo de paz, en uno de sus apartes, señala que “nada de lo establecido en el acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada” y **“con el fin de promover el uso adecuado de la tierra”** el acuerdo plantea toda una serie de medidas.

Esta tesis, de utilizar el impuesto predial como una herramienta indirecta para fomentar la “productividad de la tierra”, ha sido planteada por la doc-

trina desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, el profesor Low Murtra señaló al respecto que “el impuesto a la tierra es un buen instrumento para motivar a una mejor utilización de la misma e incrementar su productividad, pues se obliga a explotarla eficientemente para cubrir el costo del impuesto”⁽¹²⁾.

Y existe el antecedente (no exitoso) en los años 50 del siglo XX cuando se trató de utilizar en Colombia el impuesto predial como un mecanismo para estimular la productividad de la tierra.

El mismo Banco Mundial “impresionado por la baja productividad de las zonas rurales del país, pero tradicionalmente respetuoso de la situación de tenencia de la tierra, **optó por formular, como una de sus principales recomendaciones, la imposición de un impuesto a los predios rústicos, de tarifa gradual en relación inversa al grado de explotación de la tierra.**

La misión Currie del año 50 propuso mantener la tarifa (...) para las tierras bien utilizadas y sugirió tarifas superiores de impuesto predial para las inadecuadamente explotadas (...). El Decreto 290 de 1957 recogió parcialmente las indicaciones del organismo internacional, habiendo creado un complejo sistema de estímulos y desestímulos fiscales **para motivar la elevación de la productividad rural.** El arma principal de la norma consistía en castigar con un impuesto predial progresivo a los fundos que no llenasen las exigencias de cultivo que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señalaría para cada tipo de tierra, para lo cual se adelantaría un censo de tenencia y usos del suelo. **Como era de esperarse, ese ambicioso y engorroso procedimiento no alcanzó resultados positivos.**

Aunque el instituto clasificó cerca de un millón de hectáreas, estas fueron en su mayoría las áreas mejor cultivadas del país, de modo que no estuvieron sujetas a las sanciones del Decreto 290. El censo universal de las tierras quedó incompleto y los datos que arrojó fueron de muy dudosa validez⁽¹³⁾.

Para finalizar, es importante mencionar que la reciente reforma tributaria⁽¹⁴⁾ NO abordó el tema predial y catastral, sino que concentró su atención

en otros tributos territoriales como, por ejemplo, el impuesto de industria y comercio. Se entiende esta situación porque, de alguna manera, el tema predial y catastral ha sido objeto de las últimas dos leyes de planes nacionales de desarrollo. Y porque creo que, en el futuro, se requerirá de un solo texto legal que regule, a largo plazo, la estructura completa del impuesto predial, respetando evidentemente la autonomía municipal.

En este orden de ideas, y como lo he manifestado en otras oportunidades, el impuesto predial es un tributo de alto impacto, que en su desarrollo normativo y jurisprudencial nunca ha sido pacífico. Y tal vez, no puede ser de otra forma si se tienen en cuenta los profundos efectos económicos del mismo y que, además, vincula a todos los sectores de la población.

Y aunque el debate y la controversia continúen, significa un especial avance la importancia que tuvo el tema, dentro del acuerdo de paz. Como aspecto positivo se resalta el reconocimiento del andamiaje normativo ya existente y el esfuerzo para su implementación de manera coordinada. En el lado negativo considero que faltó concretar los tiempos y los criterios que se derivan de adoptar ciertas medidas.

1. Comunicación del IGAC 8002016EE188 de fecha 15 de enero del 2016 suscrito por la subdirectora de Catastro. En dicho oficio se menciona que la cifra exacta total de inmuebles reportados es de 15.768.187. Y en Bogotá aparecen reportados 2.429.238 predios, los cuales hacen parte de la cifra total.

2. El catastro es un inventario oficial de los inmuebles que se encuentran en la jurisdicción de un ente territorial, en el que aparece registrado la información de los predios, su avalúo, si es edificado o no, con la identificación de los propietarios o poseedores. La información del inmueble abarca elementos jurídicos, físicos y económicos.

3. Resolución 70 de fecha 4 de febrero del 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi “ART. 97.—**Actualización de la formación catastral.** La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario”.

4. Ley 1450 de 2011, “ART. 24.—**Formación y actualización de los catastros.** (...) PAR.—El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se

refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial”.

5. Ver artículo 4° de la Ley 44 de 1990.

6. El artículo 23 de la Ley 1450 del 2011 (por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), que contiene el esquema de tarifas del impuesto predial continúa vigente al día de hoy, debido a que Ley 1753 de fecha 9 de junio del 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” en su artículo 267 dispuso “ART. 267.—**Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. (...) **Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las leyes 812 del 2003, 1151 del 2007 y 1450 del 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior”.**

7. Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público, diciembre del 2015.

8. La Ley 1753 de fecha 9 de junio del 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en su artículo 104 establece la figura del “catastro 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”.

9. Ver el artículo 23 de la Ley 1450 del 2011 y el artículo 67 de la Ley 1753 de fecha 9 de junio del 2015.

10. En Colombia existe un sistema de declaración y uno de facturación para la determinación del impuesto predial. En mi opinión lo mejor es utilizar los dos sistemas al tiempo (previo estudio de la situación concreta del respectivo ente municipal). Es lo que se denomina *sistema Mixto* de determinación del impuesto predial, mediante el cual se autoriza a los municipios y distritos para establecer sistemas de facturación para el cobro de los impuestos a la propiedad, sin perjuicio de que se conserven los sistemas de declaración. Esta situación de coexistencia de los dos sistemas (facturación y declaración) se ve corroborada por lo previsto en el artículo 58 de la Ley 1430 del 2010.

11. Ley 1450 de 2011, “ART. 24.—**Formación y actualización de los catastros. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años,** con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se benefician de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo con sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional (...)”.

12. Low Murtra, Enrique y otro. *Política fiscal.* Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 170.

13. Alviar Ramírez, Óscar y Rojas Hurtado, Fernando. *Elementos de finanzas públicas en Colombia.* Editorial Temis, 1985, p. 132.

14. La Ley 1819 de fecha 29 de diciembre del 2016 “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.