REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6

AÑO XXXIV - Nº 559 | Bogotá, D. C., lunes, 28 de abril de 2025 | EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME 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 615 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un artículo a la Ley 1310 de 2009 para establecer la jerarquización progresiva del personal operativo de tránsito y transporte en Colombia con base en el tiempo de servicio y experiencia certificada.

Ascensos Agentes de Tránsito.

Bogotá, D. C.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

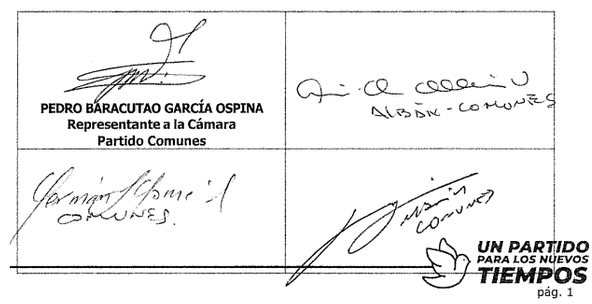
Secretario General Cámara de Representantes

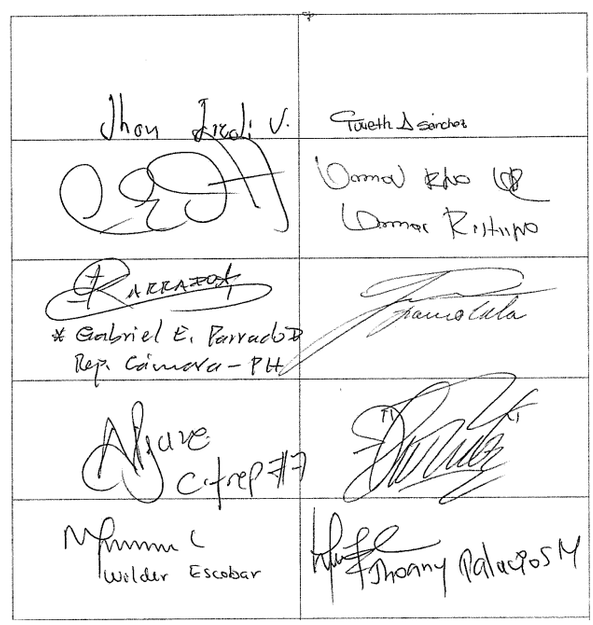
Referencia. Radicación de proyecto de ley, *por medio del cual se adiciona un artículo a la Ley 1310 de 2009 para establecer la jerarquización progresiva del personal operativo de tránsito y transporte en Colombia con base en el tiempo de servicio y experiencia certificada. - Ascensos Agentes de Tránsito*.

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

De los honorables Congresistas,





PROYECTO DE LEY NÚMERO 615 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un artículo a la Ley 1310 de 2009 para establecer la jerarquización progresiva del personal operativo de tránsito y transporte en Colombia con base en el tiempo de servicio y experiencia certificada.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Adiciónese el artículo 6A a la Ley 1310 de 2009.*** Adiciónese a la Ley 1310 de 2009 un nuevo artículo, el cual quedará así:

Artículo 6A. ***Ascenso progresivo en la estructura jerárquica del personal operativo de tránsito.***

El ascenso dentro de la estructura jerárquica ya establecida en el artículo 6º de la presente ley deberá regirse por criterios objetivos y uniformes a nivel nacional.

Dicho ascenso se fundamentará en:

- Tiempo de servicio mínimo acumulado como agente en funciones de tránsito:

- Para Supervisor/Técnico Operativo de Tránsito: 3 años

- Para Subcomandante: 6 años

- Para Comandante: 9 años

- Certificación de competencias y formación técnica o tecnológica relacionada con tránsito, seguridad vial, o administración pública.

- Evaluación positiva de desempeño, conforme a reglamento que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1º. La jerarquización aquí establecida no exime del cumplimiento del sistema de carrera administrativa. Los ascensos deberán surtirse conforme a los principios de mérito, progresividad y reconocimiento de trayectoria, bajo mecanismos que garantice el ingreso gradual y ordenado del personal actual.

Parágrafo 2º. En ningún caso podrán efectuarse nombramientos en cargos jerárquicos operativos por fuera del cuerpo de tránsito sin haber agotado los procedimientos de promoción interna establecidos conforme al reglamento.

Artículo 2º. ***Reglamentación.***

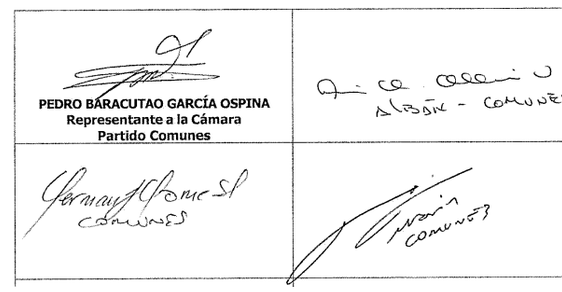
El Gobierno nacional, en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, expedirá el reglamento necesario para su implementación. Dicha reglamentación deberá definir los procedimientos técnicos y administrativos que garanticen la correcta aplicación del sistema de ascenso progresivo, así como los mecanismos específicos para reconocer, valorar y certificar la experiencia acumulada por el personal actualmente vinculado al cuerpo operativo de tránsito.

La normativa deberá contemplar criterios diferenciales para evaluar el tiempo de servicio efectivo, la continuidad en el cargo, la formación previa, y el desempeño institucional, asegurando un tránsito justo, gradual y transparente hacia una carrera jerarquizada y profesionalizada. El proceso de reglamentación deberá observar los principios de progresividad, mérito, equidad, y no discriminación, de conformidad con los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales vigentes.

Artículo 3º. ***Vigencia y derogatorias.***

La presente ley rige a partir de su promulgación y adiciona la Ley 1310 de 2009. Las disposiciones que le sean contrarias quedarán derogadas.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La labor del agente de tránsito constituye un componente fundamental en la garantía del orden público, la movilidad segura y la protección de la vida en las vías del país. En su rol como servidor público con autoridad legal, el agente no solo vela por el cumplimiento de las normas de tránsito, sino que regula, orienta y humaniza la convivencia vial entre peatones, conductores y pasajeros. Su presencia es determinante para prevenir accidentes, controlar el caos vehicular, proteger la infraestructura y generar una cultura de legalidad en el espacio público.

Desde el punto de vista institucional, los agentes de tránsito son el primer contacto operativo entre el Estado y la ciudadanía en materia de movilidad, y su función requiere formación técnica, vocación de servicio, dominio normativo, capacidad de mediación y disposición permanente al riesgo. Son actores clave en la ejecución de políticas públicas

de transporte, seguridad vial, educación ciudadana y control ambiental. Su papel se ha hecho más complejo con el aumento del parque automotor, la congestión urbana y los desafíos de la movilidad inteligente, lo que exige estabilidad, formación continua y estructura funcional clara para garantizar su eficacia.

OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la modificación de la Ley 1310 de 2009, con el fin de establecer un régimen de ascenso progresivo para el personal operativo de tránsito y transporte de las entidades territoriales, fundamentado en el tiempo de servicio, la experiencia acumulada y la formación académica pertinente. Esta propuesta responde a una necesidad histórica de dignificar la labor de quienes, durante años, han contribuido de manera directa y continua al ordenamiento del tránsito en el país, muchas veces en condiciones de precariedad contractual y con ausencia de reconocimiento institucional.

FORTALECIENDO LA INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL

No obstante el rol esencial que desempeñan, en la actualidad muchos agentes de tránsito enfrentan limitaciones estructurales en sus posibilidades de desarrollo profesional y ascenso, especialmente en entidades donde no se han implementado con claridad procesos meritocráticos ni esquemas de carrera administrativa. En diversos contextos territoriales, se ha observado que los mecanismos de designación a cargos superiores carecen de lineamientos uniformes, lo cual puede generar percepciones de arbitrariedad y debilitar la confianza institucional en el sistema de promoción interna.

Esta situación ha tenido un impacto negativo sobre el sentido de pertenencia y la motivación del personal operativo, en particular de quienes han acumulado años de experiencia en servicio continuo y cuentan con certificaciones académicas técnicas o tecnológicas en áreas afines al tránsito, la seguridad vial y la gestión pública. A pesar de su compromiso sostenido, estos agentes enfrentan barreras para consolidar su carrera laboral, dado que los criterios de ascenso y reconocimiento institucional no siempre reflejan su trayectoria.

En consecuencia, la ausencia de un marco normativo uniforme que valore el tiempo de servicio y la formación acreditada limita la consolidación de una verdadera política de profesionalización del cuerpo de tránsito. La implementación de un sistema de jerarquización progresiva con base en estos criterios contribuiría a fortalecer la equidad interna, estimular la permanencia y dignificar la labor operativa, con efectos positivos sobre la calidad del servicio público y la sostenibilidad administrativa de las entidades territoriales.

En términos políticos, el proyecto busca consolidar un modelo de carrera funcional que fortalezca la institucionalidad territorial, brinde garantías de estabilidad a los trabajadores y cierre la puerta a prácticas discrecionales que han debilitado la confianza en la administración pública.

En términos técnicos, propone un esquema estructurado, escalonado y progresivo, que permita al Estado profesionalizar el servicio de tránsito, promover la permanencia, y fomentar el desarrollo de competencias en todos los niveles jerárquicos. De esta manera, se responde no solo a los principios constitucionales de mérito y eficiencia en el servicio público, sino también al mandato ético de reconocer la trayectoria institucional y la experiencia al servicio del interés general.

Actualmente, la Ley 1310 de 2009 define los requisitos mínimos para el ejercicio de funciones como agente de tránsito, pero no contempla un sistema de ascensos que organice la estructura funcional de esta labor. Esta omisión ha derivado en vacíos administrativos, inequidades en el ejercicio del ascenso y una marcada desprotección para quienes han dedicado años de servicio continuo sin una proyección clara dentro de la institución.

ASCENSO PROGRESIVO COMO MECANISMO DE JUSTICIA FUNCIONAL

El proyecto propone la incorporación del artículo 6A a la Ley 1310 de 2009, con el fin de reglamentar, por vía legal, una estructura de ascenso progresivo funcional coherente y objetivo para el cuerpo operativo de tránsito. Esta medida busca subsanar un vacío normativo que ha dificultado históricamente la estructuración de una carrera funcional al interior de los organismos de tránsito y transporte de los entes territoriales. Desde una perspectiva técnica, la existencia de un sistema escalonado permite organizar con mayor eficiencia las funciones operativas, delimitar responsabilidades y generar una cultura institucional basada en la experiencia acumulada y el mérito profesional. En el plano académico y administrativo, este tipo de estructura responde a las mejores prácticas en la gestión del talento humano en cuerpos civiles con funciones especializadas, donde el ascenso y la consolidación profesional son incentivados mediante reglas claras, medibles y progresivas.

La incorporación de ascensos progresivos legalmente reconocidos permite establecer rutas de carrera previsibles, basadas en el reconocimiento del tiempo de servicio y la certificación de competencias. Asimismo, refuerza la legitimidad de los mandos medios y superiores al interior de los cuerpos de tránsito, al garantizar que sus ocupantes no sean designados por criterios discrecionales, sino por progresión institucional. Esta garantía técnica, además de fortalecer la institucionalidad, mejora la moral del equipo operativo, genera un ambiente de motivación profesional, y favorece la continuidad en la implementación de políticas públicas de movilidad y seguridad vial.

Por tanto, esta iniciativa legislativa no sólo reafirma la estructura funcional interna de los agentes, sino que constituye un mecanismo de

modernización del servicio público en tránsito, en línea con principios de eficiencia, legalidad, equidad y progresividad. Estos ascensos comprenderán los siguientes niveles: Supervisor operativo, subcomandante y comandante. La progresión dentro de esta estructura deberá basarse en criterios técnicos y objetivos, principalmente:

- Un tiempo mínimo de servicio continuo o acumulado:
- Tres (3) años para aspirar a supervisor operativo.
- Seis (6) años para subcomandante.
- Nueve (9) años para comandante.
- Certificación de formación académica relacionada con tránsito, seguridad vial, movilidad o gestión pública.
- Evaluación favorable del desempeño.

Este modelo de progresividad reconoce el conocimiento operativo acumulado, estimula la permanencia y fortalece la carrera como proyecto profesional al interior de los organismos de tránsito, sin excluir el principio del mérito como base de la carrera administrativa.

VIABILIDAD JURÍDICA Y NECESIDAD DE REGLAMENTACIÓN

La adición del artículo 6A se estructura como una reforma específica a la Ley 1310 de 2009, y se inscribe dentro de las competencias del legislador para definir regímenes especiales dentro de la función pública. Esta facultad ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional, en especial por la Corte Constitucional en Sentencias como la C-588 de 2009 y la C-1230 de 2005, donde se sostiene que el Congreso de la República goza de una amplia libertad de configuración normativa para adaptar los regímenes laborales de ciertos sectores del Estado a las particularidades de su labor, siempre que respete los principios de igualdad, legalidad, mérito y eficiencia. Así, el establecimiento de una jerarquización progresiva y funcional para los agentes de tránsito y un proceso respectivo de progresividad para ascender, basado en criterios objetivos como el tiempo de servicio, la formación y la experiencia, constituye una manifestación legítima de esa potestad legislativa, orientada a fortalecer la organización del empleo público, a dignificar el trabajo de quienes ya se desempeñan en estas funciones y a mejorar la prestación del servicio a la ciudadanía.

La disposición incluye una cláusula de reglamentación que encomienda al Gobierno nacional la expedición de normas técnicas que garanticen la aplicación progresiva del sistema propuesto, especialmente en lo referente a la valoración de la experiencia de los funcionarios actualmente en servicio. Esta reglamentación no solo es necesaria para la operatividad del marco legal, sino que constituye una garantía de seguridad jurídica y de reconocimiento institucional para los funcionarios que, durante años, han desempeñado sus funciones sin una ruta clara de ascenso o de formalización de su situación laboral. Además, la reglamentación deberá asegurar que el tránsito hacia la jerarquización no implique retrocesos en derechos adquiridos ni exclusiones injustificadas, y que se haga conforme al principio de progresividad laboral previsto en la Constitución y desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-088 de 2018, C-614 de 2009). En ese sentido, el proceso normativo que surja del Ejecutivo deberá contemplar parámetros diferenciados para valorar adecuadamente el tiempo de servicio, la continuidad operativa, la capacitación técnica y la experiencia institucional, de modo que se favorezca una transición equilibrada hacia una carrera sólida, estructurada y basada en el mérito y la trayectoria.

Así, se asegura un proceso ordenado, sin retroactividad nociva ni afectaciones a derechos adquiridos, y se da cumplimiento a los principios de progresividad, equidad, reconocimiento institucional y fortalecimiento de la carrera pública en los cuerpos de tránsito del país.

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal directo sobre el Presupuesto General de la Nación, por cuanto no implica la creación de nuevas plazas en la planta de personal de las entidades territoriales, no establece incrementos salariales automáticos ni contempla asignaciones presupuestales adicionales. Las disposiciones contenidas en esta iniciativa son de aplicación dentro del marco de competencias y autonomía organizacional de los entes territoriales, conforme a lo previsto en la Ley 1310 de 2009 y la Ley 769 de 2002, y se implementarán bajo las capacidades presupuestales actuales.

El proyecto de ley establece una regulación normativa para el proceso de ascenso dentro de la jerarquía funcional ya existente del personal operativo de tránsito, con base en criterios objetivos como el tiempo de servicio, la formación académica y la evaluación de desempeño. Dichos criterios no generan erogaciones adicionales, dado que no modifican el régimen salarial vigente ni crean nuevas obligaciones presupuestales. La aplicación de la jerarquización progresiva propuesta no implica efectos fiscales inmediatos ni acumulativos, ya que se trata de una reorganización funcional interna que deberá implementarse conforme a las disponibilidades y estructuras vigentes de cada entidad territorial.

Adicionalmente, se precisa que los empleados públicos vinculados en provisionalidad representan un costo equivalente al de los funcionarios en propiedad para efectos del presupuesto, toda vez que sus remuneraciones, cargas prestacionales y obligaciones parafiscales son iguales según el grado y función asignada. En este sentido, la formalización gradual del personal mediante mecanismos de ascenso definidos no representa un sobrecosto para

la administración pública; por el contrario, permite reducir riesgos jurídicos asociados a la permanencia irregular en cargos provisionales y contribuye al fortalecimiento de la eficiencia en el gasto público, en línea con el principio de sostenibilidad fiscal previsto en la Ley 819 de 2003.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Esta propuesta encuentra sustento en los artículos 2º, 25, 53 y 125 de la Constitución Política de Colombia. El artículo 2º establece como fines esenciales del Estado la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes, así como la promoción de la prosperidad general y la vigencia de un orden justo, lo cual incluye asegurar condiciones dignas de empleo en el sector público. El artículo 25 reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social, lo que implica que las condiciones laborales deben estar regidas por principios de equidad y respeto. Por su parte, el artículo 53 impone al legislador el deber de expedir el Estatuto del Trabajo e incorpora el principio de estabilidad laboral, la primacía de la realidad sobre las formas y la protección especial a la capacitación y el ascenso. Finalmente, el artículo 125 consagra el ingreso a los cargos públicos por concurso de méritos, pero también habilita al legislador para crear regímenes especiales que se ajusten a la naturaleza de determinadas funciones, como lo es el servicio de tránsito.

En conjunto, estos preceptos constitucionales justifican plenamente la creación de una jerarquización funcional que reconozca la experiencia institucional acumulada, sin desconocer los principios de mérito y progresividad en el acceso a la función pública.

SUSTENTO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el acceso a los cargos públicos debe regirse por el principio de mérito (Sentencia C-1230 de 2005), pero también ha reconocido que, en ciertos contextos, el legislador puede establecer regímenes especiales para reconocer la experiencia acumulada como criterio complementario para el ascenso y permanencia en el servicio público.

En la Sentencia C-588 de 2009, la Corte estableció que el legislador tiene libertad de configuración normativa para crear estructuras funcionales que respondan a la naturaleza específica de determinados cuerpos operativos, siempre que se respete el principio de igualdad y se justifique la medida en criterios técnicos. Igualmente, en la Sentencia C-013 de 2013, se reconoció que los regímenes especiales pueden contemplar trayectorias institucionales como fundamento válido para el diseño de sistemas de carrera diferenciada.

Además, la Corte ha sido enfática en destacar que el principio de progresividad en materia de derechos laborales impone al Estado la obligación de no retroceder en garantías mínimas para trabajadores del sector público (Sentencia SU-342 de 2021), y que el tiempo de servicio continuo debe ser valorado como expresión de estabilidad y compromiso con la función pública.

Estas líneas jurisprudenciales no solo legitiman el establecimiento de una jerarquización progresiva como medida de justicia funcional, sino que respaldan la idea de que la experiencia, la permanencia y el mérito no son excluyentes, sino complementarios para garantizar una carrera administrativa sólida, eficiente y coherente con los principios constitucionales.

CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a lo previsto en el artículo 286 del mismo estatuto, se hace constar que el presente proyecto de ley, por su contenido y alcance, no configura situaciones que puedan constituir conflicto de interés para los Congresistas en su discusión o votación. La iniciativa no contempla beneficios individuales ni medidas que afecten intereses particulares de los miembros del Congreso de la República.

No obstante, se recuerda que la inexistencia de conflicto general no excluye la posibilidad de que cualquier congresista, en ejercicio de su autonomía y conforme a su criterio ético, pueda manifestar de manera voluntaria su impedimento cuando considere que concurren circunstancias personales o familiares que lo ameriten, en los términos previstos en la ley.

DISPOSICIONES FINALES

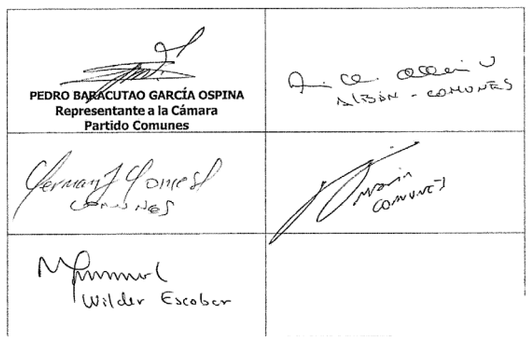
La falta de una estructura escalonada también impacta directamente en la moral y la eficacia del personal. Sin incentivos profesionales reales, y sin posibilidad de ejercer su cargo en propiedad, los agentes enfrentan condiciones de provisionalidad permanente que limitan la planificación de vida, reducen el sentido de pertenencia institucional y afectan el desempeño de sus funciones. Esta situación contradice el principio de estabilidad laboral reconocido por el artículo 53 de la Constitución y desnaturaliza el objetivo de la carrera administrativa como garante de equidad y mérito.

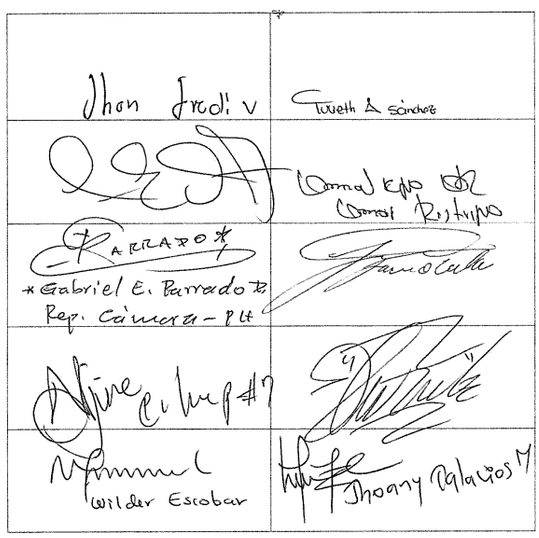
En múltiples territorios se ha evidenciado cómo, en ausencia de normas claras de progresión, los cargos de mayor jerarquía se designan de manera discrecional, a menudo en favor de personas ajenas al cuerpo operativo o sin el arraigo y la trayectoria que justifica el mando funcional. Esta práctica ha generado un profundo malestar, inseguridad jurídica y sensación de exclusión entre agentes que, aun cumpliendo con la experiencia y preparación técnica necesaria, no encuentran mecanismos justos para avanzar en su carrera.

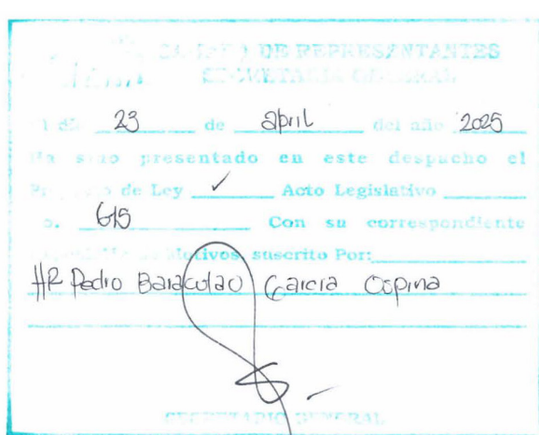
Esta disposición busca blindar la carrera de los agentes frente a prácticas clientelistas o arbitrarias, y consolidar una lógica de promoción interna basada en el mérito y la experiencia, en coherencia con la jurisprudencia constitucional y los principios del empleo público.

El principio de progresividad –como pilar de la función pública moderna– exige que el tiempo acumulado de servicio no sea invisible a la hora de definir los ascensos. Reconocer esa trayectoria mediante mecanismos normativos es, además de justo, una forma eficaz de fortalecer la institucionalidad en tránsito y garantizar que la experiencia adquirida se traduzca en liderazgo técnico, disciplina organizacional y estabilidad administrativa para las entidades territoriales. La ausencia de esta reglamentación ha derivado en vacíos administrativos, inequidades en el ejercicio del ascenso y falta de reconocimiento a la trayectoria profesional de los funcionarios.

De los honorables Congresistas,







* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 616 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., 23 de abril de 2025.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

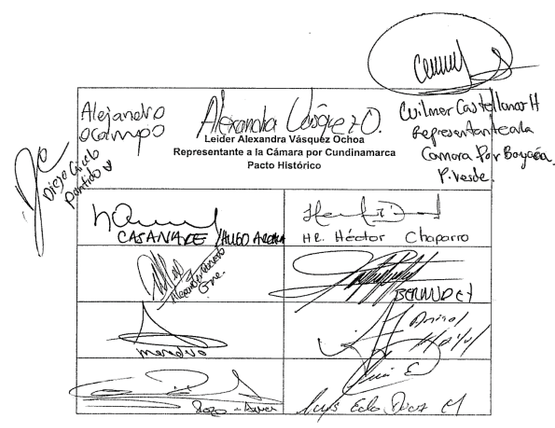
Honorable Cámara de Representantes

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,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 616 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.

Artículo 1º. *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 2º. *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) del 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 3º. ***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

Parágrafo. Cada vez que se efectúe la actualización catastral con enfoque multipropósito, las entidades territoriales deberán revisar y/o actualizar y/o modificar el Estatuto Tributario.

Artículo 4º. ***Límite del impuesto predial unificado.*** De acuerdo con el valor obtenido de los procedimientos catastrales de conservación, mantenimiento, actualización catastral y actualización de avalúos rezagados, el límite del Impuesto Predial Unificado, a partir del año que apliquen las modificaciones de las tarifas de la liquidación del Impuesto Predial Unificado, no podrá exceder un máximo del 50% entre la diferencia de la liquidación del año anterior y la nueva, siempre y cuando el nuevo Impuesto Predial Unificado aumente en más del 100%.

Artículo 5º. ***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 1º. 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 2º. 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 3º. 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 6º. ***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 1º. Cuando se presenten inconsistencias en la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU) con ocasión de las inconsistencias presentadas 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 2º. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo a pagar o al momento de su pago.

Artículo 7º. En los municipios en 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 podrán 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. Esta regla en ningún caso implicará la reliquidación de impuestos ya causados.

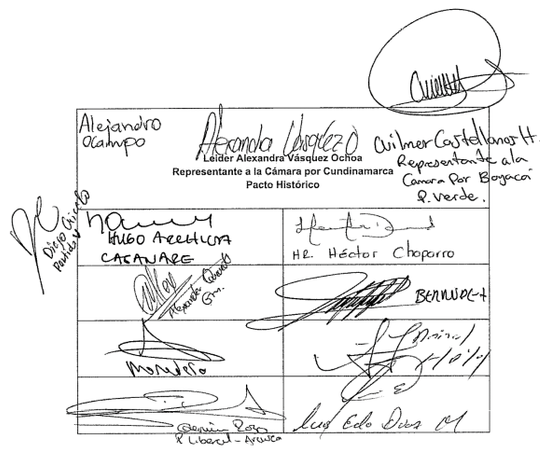
Artículo 8º. Dentro del marco sancionatorio del régimen de prestación del servicio público de la gestión catastral, se entenderá que es una infracción no adelantar las labores de formación y actualización catastral, pese a haber sido habilitado para el efecto, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi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

Parágrafo 1º. 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 2º. 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 9º. *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,



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*, 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 Echeverri*, honorable Representante. *Gabriel Ernesto Parrado Durán.*	Archivado

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
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 Edinson 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 y 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
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

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
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 otros.[1]

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 del 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.

[1] Comisión de estudio del sistema tributario territorial, 2020.

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, confiable y actualizada de este. Este mismo Plan Nacional de Desarrollo propone actualizar el catastro multipropósito, pasando de un 9.4% en 2022 a un 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 3º 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 Ministerio 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 pág. de MinVivienda.[3]

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 6º 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 2º 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.

---

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.).

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

Afortunadamente, el parágrafo 3º 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 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 confiables.[4]

De la misma forma, la Procuraduría General de la Nación[5] 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.

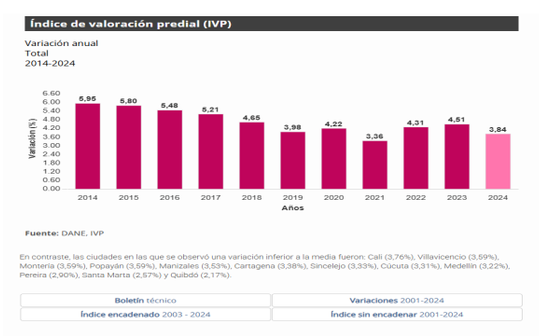


Imagen tomada del IVP- DANE.[6]

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

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.

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).

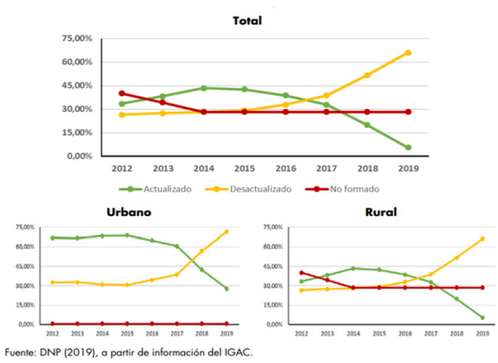
Posteriormente, iniciando el 2025, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) informó que, al cierre de 2024, Colombia ha actualizado el 26,8% de su territorio nacional en el marco del Catastro Multipropósito, lo que equivale a más de 30,5 millones de hectáreas distribuidas en 208 municipios. Este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



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 Paz[7], 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 en 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.

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

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 1912 del 6 de diciembre de 2024, *por medio del cual se adopta la metodología para la actualización masiva de valores catastrales 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 1º 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 casos 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 05379, sancionó al gestor catastral Municipio de Soacha y operador catastral Catastro Avanza SAS por las irregularidades presentadas en la gestión y operación catastral.[8]

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

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

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 como Girardot, Huila y el 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, más 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]

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. 901.351.960-1 y matricula 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

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

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

trascendencia e impacto social y político en el departamento.[12]

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 la Resolución que ordenó el inicio de la actuación especial.[13] [14]

d) Boyacá

En los municipios de Floresta, Busbanzá, Corrales, Betéitiva, 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 generaron que la comunidad presentará 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 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]

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 netos. [16]

En el proceso de actualización catastral realizado por la Empresa Realtix, se reportaron aumentos de más de 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 catastral.[17]

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 Catastral, [18] a quien 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 059

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

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-catastro-multiproposito-generan-preocupacion-en-comunidades-boyacenses/

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

entre el Distrito y GO[19] 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, 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, en 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. 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*

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

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

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 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 Eficiente[23], 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 pesos.[24]

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 de 1983; Decreto número 1333 de 1986; Ley 75 de 1986; Ley 44 de 1990; Ley 133 de 1994; Ley 223 de 1995; Ley 242 de 1995; Ley 601 de 2000; Ley 1430 de 2010; Ley 1450 de 2011; Ley 1579 de 2012; Ley 1753 de 2015; Decreto número 1170 de 2015; Ley 1955 de 2019; Decreto número 148 de 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 3º 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 5º 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". Esta ley establece las reglas para establecer la base gravable, el ajuste anual, la formación parcial y la tarifa de la siguiente forma:

Artículo 4º. 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 4º de la Ley 44 de 1990, estableciendo que la tarifa debe ser fijada por los respectivos Concejos

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

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

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:

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 los artículos 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.

Y finalmente, 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 los que se hayan actualizado o formado durante los últimos cinco (5) años. Y el parágrafo 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.

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.

Tipo de norma	Número	Año	Título
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”.

Tipo de norma	Número	Año	Título
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,

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

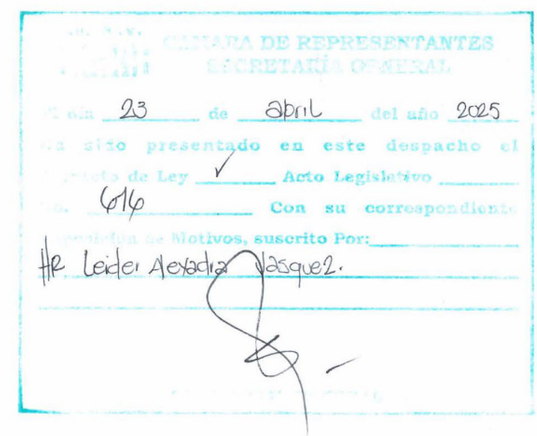
• https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62870

• 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



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 617 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

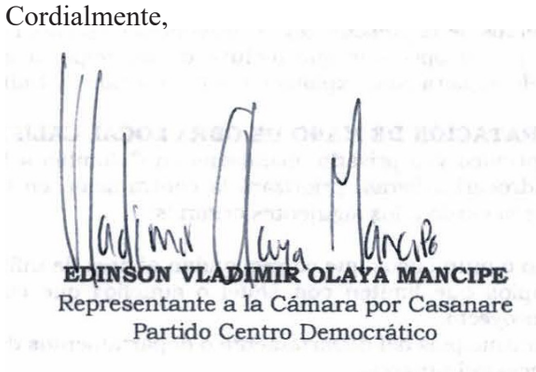
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

El suscrito representante a la Cámara, 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 de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 617 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. Regular la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de la actividad minera e hidrocarburífera, en los departamentos y municipios en donde estas se desarrollen dichas actividades.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación*. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las personas jurídicas de derecho público y/o privado, nacionales y extranjeras que actualmente se encuentran desarrollando proyectos en los sectores de la industria minera e hidrocarburíferas en todo el territorio nacional, así como a aquellas que inicien sus actividades en estos sectores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3º. *Contratación de mano de obra local no calificada*. Las personas jurídicas de derecho público y/o privado, dedicadas en Colombia a las actividades de la industria minera e hidrocarburíferas, contratarán el cien por ciento (100%) de la mano de obra no calificada, la cual que sea oriunda o residente en el municipio o municipios del área de influencia.

Dicha garantía se extiende a cada una de las etapas o fases del proyecto de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, se entenderá como área de influencia la zona geográfica delimitada por el operador, que incluye el municipio o municipios donde se desarrolle el proyecto de exploración, explotación o producción de hidrocarburos.

Artículo 4º. *Contratación de mano de obra local calificada*. Las personas jurídicas de derecho público y/o privado, dedicadas en Colombia a las actividades de la industria minera e hidrocarburíferas, priorizará la contratación en un 60% de mano de obra local calificada de acuerdo a los siguientes criterios:

l. En el municipio o municipios que correspondan al área de influencia del proyecto.

2. En los municipios que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto.

3. En los demás municipios del departamento o departamentos donde se encuentre el área de influencia del proyecto.

4. En el ámbito nacional.

Parágrafo 1º. Se garantizará como mínimo que el 10% del personal contratado de mano de obra local, tanto calificada como no calificada, sean mujeres.

Parágrafo 2º. Entiéndase como mano de obra local la persona que sea oriunda y/o certifique su residencia en el municipio con el certificado expedido por la Alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Artículo 5º. *Contratación de bienes y servicios*. La persona jurídica de derecho público y/o privado, dedicada en Colombia a las actividades de la industria minera e hidrocarburífera en cualquiera de sus sectores, garantizarán que la prestación de bienes y servicios administrativos sean contratados preferentemente con personas naturales y/o jurídicas propias del área de influencia del proyecto.

Artículo 6º. *Seguimiento, vigilancia y control*. El Ministerio de Trabajo hará seguimiento, vigilancia y control a las obligaciones establecidas en la presente ley y adelantará las actuaciones administrativas a que haya lugar conforme a las verificaciones realizadas.

Para lo cual, las personas jurídicas de derecho público y/o privado que actualmente se encuentran desarrollando proyectos en los sectores de la industria minera e hidrocarburífera en el territorio nacional, deberán reportar semestralmente ante la Gobernación y Alcaldías de las zonas de explotación y exploración de la industria minera e hidrocarburíferas la siguiente información:

1. Relación del personal vinculado.

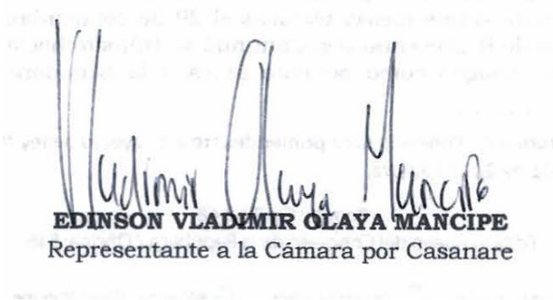
2. Mano de obra local contratada para cargos calificados y no calificados.

Parágrafo. Las autoridades locales de la zona donde se desarrollen actividades de la industria minera e hidrocarburíferas deberán reportar al ministerio de trabajo, por medio de sus entidades descentralizadas, el cumplimiento de la ley.

Artículo 7º. *Sanciones*. El Ministerio de Trabajo impondrá las multas correspondientes por el incumplimiento de lo consagrado en la presente ley, acorde a lo establecido en el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 8º. *Vigencia*. La presente ley rige seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Cordialmente,



EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara por Casanare

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como objetivo regular la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de la actividad minera e hidrocarburífera en las zonas de exploración, explotación o producción.

ANTECEDENTES

Revisados los archivos legislativos del Congreso, se encuentra que no es la primera vez que se presenta a estudio en la Corporación una iniciativa legislativa con el propósito de brindar garantías laborales en las zonas de explotación minera y de hidrocarburos.

En el año 2012, el exrepresentante a la Cámara por el departamento del Putumayo del Partido de la U, Luis Fernando Ochoa Zuluaga, radicó los Proyectos de Ley número 030 de 20121 y 031 de 2012[1], cuyos objetivos eran: *"promover la contratación de mano de obra, bienes y/o servicios propios en las entidades territoriales productoras, tanto de las empresas petroleras como de las empresas titulares de contratos de concesión minera, para así generar empleo en aquellas zonas del país donde se realiza exploración y/o explotación de estos recursos"*. Dichas iniciativas no lograron discusión en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara, a quien le correspondió su estudio, pues solo fue presentada ponencia para primer debate que se encuentra en la ***Gaceta del Congreso*** número 613 de 2012, siendo archivados conforme a lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, el Representante Alfredo Duque radica una iniciativa similar el 4 de 2017, el cual es retirado por el autor y radica nuevamente la iniciativa el 20 de julio de 2018 a al cual se le otorgó el número 16 de 2018 y cuyo objeto era *"garantizar la contratación de mano de obra local calificada y no calificada en los municipios en los que se desarrollen proyectos de exploración y producción minera y de hidrocarburos",* modificando la Ley 10 de 1961 y la Ley 658 de 2001. Dicha iniciativa alcanzó a ser aprobada por la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara, a quien le correspondió su estudio, pero lamentablemente no alcanzó a ser aprobado en segundo debate y es archivado acorde con lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

En la Legislatura 2019-2020, el Representante Andrés David Calle radica una nueva iniciativa que busca la contratación de mano de obra local calificada y no calificada, a la cual se le asigna el número 164 de 2019 y es publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 759 de la misma anualidad. Posteriormente, es enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fueron designados ponentes los honorables Representantes Jairo Giovany Cristancho Tarache (Ponente) Juan Diego Echavarría Sánchez (Ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo (Coordinador Ponente).

El día 18 de mayo de 2020, se llevó a cabo la discusión y votación del proyecto de ley, el cual fue aprobado por la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes. Y finalmente, después de varias mesas técnicas, el 29 de septiembre fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Continuó su tránsito hacia la Comisión Séptima del Senado, donde se designó como ponente única a la Senadora Laura Fortich, pero lamentablemente no alcanzó a ser debatido y fue archivado acorde con lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política desde su preámbulo expresa:

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación ***y asegurar a sus integrantes*** *la vida, la convivencia,* ***el trabajo,*** *la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia (negrilla y subrayado fuera del texto).*

En su artículo primero, establece que Colombia, como Estado de derecho, tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores de Colombia.

Artículo 1º. Forma y caracteres del Estado. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de mecanismos constitucionales y ***legales para la defensa de los derechos fundamentales de las y los trabajadores*** *sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (negrilla y subrayado fuera del texto).*

Finalmente, dentro de la misma Constitución, refiriéndose al derecho al trabajo, expresa:

---

[1] ***Gaceta del Congreso*** número 613 de 2012. Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 030 de 2012 Cámara, acumulado al Proyecto número 031 de 2012 Cámara.

Artículo 25. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Además de las normas generales para la protección de los derechos laborales, dentro del marco legal colombiano se encuentra el Decreto número 1668 de 2016, referente a la contratación de la mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.

Artículo 2.2.1.6.2.1. Objeto. La presente sección tiene por objeto establecer medidas especiales con el propósito de facilitar y fortalecer la contratación de mano de obra local en los municipios en los que se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.

JUSTIFICACIÓN

A lo largo de las discusiones de los diferentes proyectos que han sido radicados en la Cámara de Representantes, se observa la necesidad de garantizar las oportunidades laborales a los pobladores de los departamentos y/o municipios donde se desarrollan procesos de explotación minera y petrolera.

La industria petrolera es una de las principales fuentes de empleo del país; miles de colombianos aportan con su labor al crecimiento de esta actividad económica.

Según informe de enero 22 de 2025, Ecopetrol generó cerca de 88 mil empleos a través de empresas contratistas en 2024.

La empresa informó que durante 2024 generó 87.683 empleos a través de empresas contratistas; esto representa 4.089 empleos más que en 2023 a través de contratistas vinculadas a proyectos de producción, exploración y refinación.

• El 89% de las vinculaciones corresponden a mano de obra local, es decir, de las zonas donde la empresa desarrolla sus operaciones.

El Grupo Ecopetrol ratificó su política de contratación local en las regiones donde hace presencia operativa.

Solo en el mes de diciembre, la cifra de vinculaciones se ubicó como la más alta de cierre de los últimos 13 años, con un total de 46.095 oportunidades laborales a través de firmas aliadas, lo que significó un incremento de 1.163 vinculaciones más que al cierre de 2023.

El informe de la estatal petrolera dice que por mano de obra no calificada se generaron 54.920 oportunidades de trabajo, 100% para habitantes locales. En mano de obra calificada, fueron 32.763 vinculaciones, de ellas 72% para habitantes de las zonas de operación.

Una cuarta parte del total (21.332 empleos) correspondieron a oportunidades laborales inclusivas. El componente de 17.165 mujeres, 1.937 personas con primer empleo, 1.476 personas que se identifican con una etnia, 600 víctimas del conflicto armado y 154 personas en condición de discapacidad.

El resto de la contratación regional se discrimina de la siguiente manera:

- Regional Central: Conformada por los departamentos de Santander, Norte de Santander, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Bolívar y Cesar, registró el mayor número de vinculaciones, con un total de 14.771 trabajos generados, equivalentes a 32% del total.

- Regional Andina Oriente: con actividades en Puerto Gaitán [Meta), Huila, y Putumayo, tuvo 11.007 vinculaciones (24%).

- Regional Orinoquia: Comprende gran parte del departamento del Meta, generó a través de sus contratistas 11.093 empleos (24 %).

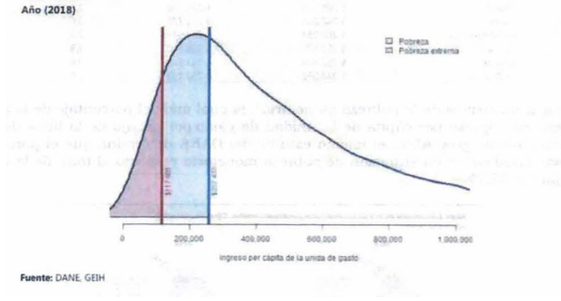
- Regional Caribe: con operaciones en Bolívar, Sucre, Magdalena y La Guajira, reportó 2.724 contrataciones (6%).

- Regional Piedemonte: presente en Casanare y Arauca, tuvo 3.707 contrataciones (8%).

- En Bogotá se generaron 2.793 vinculaciones (6%). Solo en el mes de diciembre, la cifra de vinculaciones se ubicó como la más alta de cierre de los últimos 13 años, con un total de 46.095 oportunidades laborales a través de firmas aliadas, lo que significó un incremento de 1.163 vinculaciones más que al cierre de 2023.

En la ponencia radicada para segundo debate del proyecto de ley 164 de 2019, publicada en la gaceta 288 de 2020 y conforme lo reporta el DANE, en el Boletín Técnico de Pobreza Monetaria en Colombia para 2018, la línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional fue de $117.605 pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de $257.433 pesos. De esta manera, la población cuyo ingreso per cápita de la UG se encuentra entre $0 y $117.605 pesos, corresponde al 7.2% de la población colombiana que vive en condición de pobreza extrema, y aquellos cuyo ingreso per cápita de la UG se encuentra entre $0 y $257.433 pesos, corresponde al 27% de la población colombiana que vive en situación de pobreza.

Gráfico 2. Distribución del ingreso per cápita de la unidad de gasto y líneas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema.
Total nacional
Año (2018)



Fuente: DANE. GEIH

Para el año 2019, conforme lo reporta el DANE en el Boletín Técnico de Pobreza Monetaria en Colombia para 2019, Bogotá presentó la línea más alta de pobreza monetaria con $448.749.

El departamento que presentó la línea de pobreza monetaria más alta fue Santander con

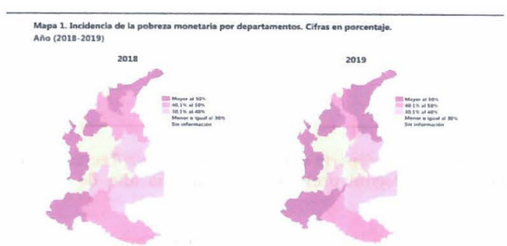
$354.135. Los departamentos La Guajira, Córdoba y Cauca presentaron las líneas de pobreza más bajas: $252.893, $261.519 y $265.940.

"Esto quiere decir que una familia de cuatro personas se considera en situación de pobreza monetaria en el departamento de Santander si el ingreso total del hogar está por debajo de $1.416.540, mientras que una familia del mismo tamaño sería considerada en situación de pobreza monetaria en el departamento de La Guajira si su ingreso es menor a $1.011.572".[2]

Tabla 1. Comportamiento de la línea de pobreza (pesos corrientes)
Total nacional y departamentos
Año (2018-2019)

Dominio	2018	2019	Crecimiento nominal (%)
Bogotá D.C.	$ 434.629	$ 448.749	3,2
Santander	$ 342.774	$ 354.135	3,3
Risaralda	$ 329.418	$ 341.357	3,6
Antioquia	$ 326.694	$ 338.727	3,7
Quindío	$ 321.679	$ 333.205	3,6
Total nacional	**$ 316.815**	**$ 327.674**	**3,4**
Atlántico	$ 304.069	$ 315.284	3,7
Meta	$ 303.320	$ 312.287	3,0
Valle del Cauca	$ 300.453	$ 311.748	3,8
Caldas	$ 297.088	$ 307.095	3,4
Bolívar	$ 293.846	$ 303.926	3,4
Tolima	$ 292.071	$ 301.578	3,3
Huila	$ 283.410	$ 291.104	2,7
Norte de Santander	$ 278.840	$ 289.918	4,0
Magdalena	$ 277.335	$ 287.131	3,5
Cesar	$ 277.762	$ 287.074	3,4
Caquetá	$ 273.152	$ 282.522	3,4
Boyacá	$ 271.226	$ 280.440	3,4
Nariño	$ 265.133	$ 274.115	3,4
Chocó	$ 265.489	$ 273.028	2,8
Sucre	$ 262.269	$ 271.739	3,6
Cundinamarca	$ 260.034	$ 267.549	2,9
Cauca	$ 257.520	$ 265.940	3,3
Córdoba	$ 252.404	$ 261.519	3,6
La Guajira	$ 244.066	$ 252.893	3,6

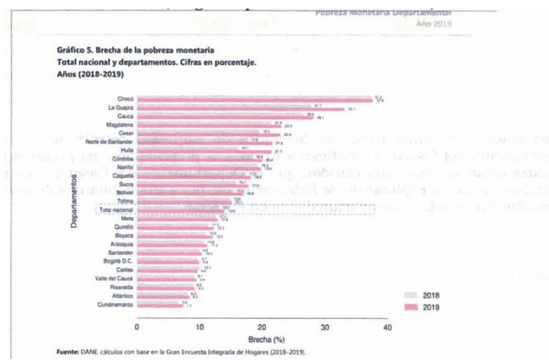
Frente a la incidencia de la pobreza monetaria[3], la cual mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza según el dominio geográfico, el mismo estudio del DANE determina que el porcentaje de personas clasificadas en situación de pobreza monetaria respecto al total de la población nacional fue 35,7%.



Los departamentos que, durante 2019, mostraron una mayor incidencia de la pobreza monetaria fueron Chocó y La Guajira con 68,4% y 61,8%, respectivamente. Bogotá, tuvo una incidencia de la pobreza monetaria de 27,2% durante 2019, siendo el tercer dominio con menor incidencia; seguido de los departamentos de Valle del Cauca y Cundinamarca con 24,0% y 20,4%, respectivamente.[4]

Frente a la brecha de la pobreza, la cual mide la cantidad de dinero que le falta a una persona en situación de pobreza para dejar de estar en esa situación, es decir, para alcanzar la línea de pobreza. El boletín-pobreza-monetaria-de 2019 establece que la brecha de la pobreza monetaria en el total nacional alcanzó un valor de 13,9%, mientras que en 2018 la brecha de la pobreza fue 13,0%.

Los departamentos con mayor brecha de la pobreza monetaria durante 2019 fueron Chocó con 37,6% y La Guajira con 33,1%. Los departamentos que tuvieron la brecha más baja de la pobreza monetaria en 2019 fueron Cundinamarca y Atlántico con 7,3% y 8,3%, respectivamente. Adicionalmente, Bogotá presentó una brecha de 9,9%.



Frente a la situación de pobreza de los departamentos que conforman la Orinoquía, según el Índice de pobreza multidimensional del 2019, publicado por el DANE el 21 de diciembre de 2020.

El índice de pobreza multidimensional en Casanare para 2019 fue de 18.396, mientras que la media nacional es de 15.7%; Bogotá tiene el más bajo con 7.1% y Guainía con 67% y Vichada con 72.2% son los más altos.

Según el portal de noticias *marthascifuente.com*[55] dentro de la entrevista realizada al Director del DANE Juan José Oviedo, llama la atención los datos sobre la ocupación laboral: "De las 70.447 personas ocupadas en 2019, los sectores que más ocupan trabajadores son el comercio, hoteles y restaurantes, con 28.307 trabajadores, mientras que la actividad de explotación de minas y canteras solo cobijó a 1.340 empleados". El segundo sector que más ocupa trabajadores es el de la construcción, con 5.463 vinculadas".

2 https://www.dane.gov.co/flles/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf.

3 *Ídem.*

4 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf.

5 https://marthacifuentes.com/portada/2020/11/12/40-de-empleo-de-yopal-concentrado-en-hoteles-restaurantes-y-comercio-dane/

Estos datos, al contraponerse con los datos de empresas petroleras que están en el departamento del Casanare, motivan aún más la presentación del presente proyecto de ley, pues dejan ver con total claridad que el departamento del Casanare no se beneficia laboralmente con la explotación de hidrocarburos, pues sus habitantes deben dedicarse a otras actividades a falta de oportunidades en el sector.

Cordialmente,

EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Centro Democrático

Fuentes:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin_Region_bt_pobreza_multidimensional_19_amazonia-orinoguia.pdf

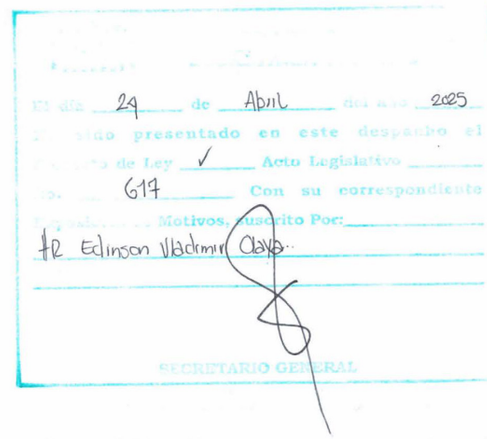
https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-devida/pobreza-multidimensional.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletinpobreza-monetaria-dptos_2019.pdf.

https://marthacifuentes.com/portada/2020/11/12/40-de-empleo-de-yopal-concentradoen-hoteles-restaurantes-y-comercio-dane/

https://www.portafolio.co/revista-portafolio/la-ironia-de-la-rigueza-536492

https://campetrol.org-balance_petrolero



CONTENIDO

Gaceta número 559 - lunes, 28 de abril de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 615 de 2025 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo a la Ley 1310 de 2009 para establecer la jerarquización progresiva del personal operativo de tránsito y transporte en Colombia con base en el tiempo de servicio y experiencia certificada. 1

Proyecto de ley número 616 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. 6

Proyecto de ley número 617 de 2025 Cámara, por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones 23

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025