

## LA NECESIDAD DE AJUSTES EN EL SISTEMA CATASTRAL CON ENFOQUE MULTIPROPOSITO COMO HERRAMIENTA PARA LOS AJUSTES AL IMPUESTO PREDIAL DEL SUELO RURAL

*The need for adjustments in the catastro system with a multi-proposed approach as a tool for the adjustments to the predial tax of the rural land*

**Magda Cristina Montaña Murillo**

**Institución A**

**Directora general y socia fundadora de Montaña Consultores Asociados.**

Bogotá D.C. - Colombia

[mcmontana@gmail.com](mailto:mcmontana@gmail.com)

### **Resumen:**

Este documento recoge los principales elementos que han estado presentes en discusión en el país sobre lo trascendental que es la herramienta del catastro con enfoque multipropósito no solo para aportar información para políticas públicas, el ordenamiento territorial, la seguridad y formalización de la tierra y en lo fiscal para plantear una propuesta que soporte el Impuesto Predial para el suelo rural, así como ha servido de soporte al impuesto predial y a los tributos a la propiedad inmueble. Solo que en el caso del impuesto a la propiedad rural, tiene un rezago de muchos años, y en particular se debe a que la información catastral ha venido mejorando pero para los suelos urbanos y en el caso del suelo rural se ha dejado como un tema pendiente.

**Palabras-clave:** Catastro, Impuesto predial Urbano y Rural, Predios, Tarifas, Exención.

### **Abstract**

This document gathers the main elements that have been present in the country's discussion on the transcendental nature of the cadastre tool with a multipropósito approach, not only to provide information for public policies, territorial ordering, land security and formalization, and fiscal to propose a proposal that supports the property tax for rural land, as well as has served as support to property tax and property taxes. Only in the case of the rural property tax, has a lag of many years, and in particular is because the cadastral information has been improving but for urban land and in the case of rural land has been left as a theme pending.

**Keywords:** Cadastre, urban and rural property tax, land, rates, exemption.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Conforme lo señala el Documento CONPES 3859<sup>1</sup>, de junio 13 de 2016, en Colombia, “la evolución e incidencia del conflicto armado guarda una estrecha relación con la tierra. Elemento que, si bien no ha sido la causa directa del conflicto, sí ha tenido una fuerte conexión con sus

<sup>1</sup> Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

diferentes expresiones. La persistencia del conflicto armado en el país ha dificultado la implementación de políticas públicas integrales relacionadas con la tierra. Por ende, un escenario de terminación del conflicto y construcción de la paz, sin duda representa la oportunidad para la implementación efectiva de políticas dirigidas a la precisa identificación y medición de los predios que integran el territorio. De esta manera, la implementación de un catastro multipropósito constituye un insumo estratégico para los cometidos del Gobierno en esta materia.”<sup>2</sup>

Para el efecto, el citado documento CONPES señala que el “catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, en adición usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios.”<sup>3</sup>

En relación con el tratamiento del catastro en Colombia, el citado documento señala que se ha concebido principalmente como un “instrumento para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, desconociendo en gran medida sus otras aplicaciones. En consecuencia, el catastro nacional actual no cuenta con una orientación multipropósito y presenta importantes deficiencias al menos en tres aspectos estructurales: (i) no es completo, no está formado en 28% del territorio nacional; (ii) no está actualizado en el 63,9% del territorio (722 municipios) y; (iii) no está integrado con otros sistemas de información sobre el territorio. A lo anterior se suman las siguientes dificultades: (i) los avalúos catastrales no reflejan las condiciones económicas y físicas de los predios; (ii) la representación geográfica de los predios es imprecisa, debido a que la cartografía con fines catastrales es insuficiente y desactualizada, así como por la falta de aplicación de estándares técnicos mínimos; (iii) la información predial de la ficha catastral es inconsistente con la contenida en el folio de registro jurídico de la propiedad, y además no existe un marco normativo moderno, unificador e integrador catastral y registral; y (iv) existe un modelo institucional inadecuado que dificulta y hace inoportunos y más costosos los procesos de formación, actualización y conservación catastral.”<sup>4</sup>

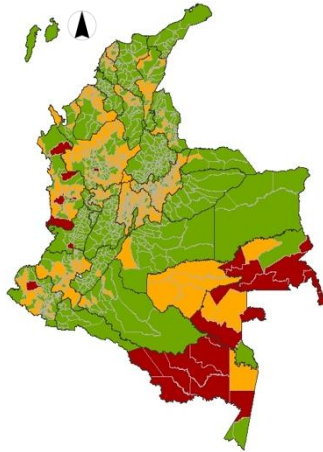
Como resultado de las debilidades indicadas, conforme con el documento CONPES 3859 citado, la realidad catastral nacional es la siguiente: «28% de Colombia (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas) no tiene formación catastral, y 63,9% del área total nacional tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, 31 municipios no tienen formación catastral, y 117 municipios tienen catastros desactualizados; lo que indica que un 79% de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional igualmente desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala, ni la representación apropiadas para el levantamiento catastral y demás usos de política pública». Lo expuesto se sintetiza en la siguiente gráfica:

<sup>2</sup> Documento Conpes 3859, pág. 9.

<sup>3</sup> Documento Conpes 3859, pág. 9.

<sup>4</sup> Documento Conpes 3859, pág. 9.

**Panel A. Zona urbana**



**Panel B. Zona rural**

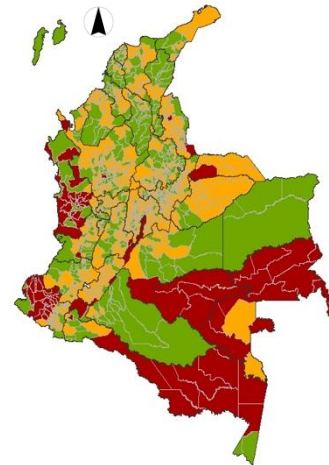


Figura 1- Estado de actualización y formación catastral por zona

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en información del IGAC (2016)

Por orden Constitucional solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, (317) con excepción de la contribución por valorización la cual puede ser impuesta por todos los niveles de Gobierno, bajo esta imperativa orden se concedió a los municipios el privilegio de ser propietarios del poder impositivo sobre la propiedad inmobiliaria, con lo cual además la constitución promueve el ejercicio eficiente de su papel en la satisfacción de los servicios esenciales en su territorio.

No obstante los datos demuestran que en especial la tributación a la propiedad se concentra en las ciudades y municipios con mas desarrollo, aunque estas solamente representan un 3,6% del territorio nacional, de los 16 millones de predios del país que aparecen censados, de los cuales no sabemos en realidad cuantos son del suelo rural en tanto como lo referimos en el articulo anterior esa es una de las grandes deficiencias del sistema catastral colombiano. La mejora en el Impuesto Predial no solo recae en mejorar el inventario de los inmuebles rurales del país, sino también amerita un ajuste en el sistema legal sustancial del impuesto.

El desarrollo inmediato del **impuesto predial** se encuentra en la Ley 44/1990 donde se estableció como impuesto unificado y del orden municipal; es decir, que se atribuyó a los municipios la competencia de su administración, control y recaudo. Recientemente, con la expedición de las Leyes 1430 de 2010, 1450 de 2011 y 1607 de 2012, fueron introducidas algunas precisiones sobre los elementos sustanciales en el impuesto, como el concepto de sujeto pasivo y modificaciones del margen tarifario, el cual oscila entre el 5 y el 16XMIL y de forma excepcional entre el 12 al 33 XMIL para predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados. Y entre el 1 y 16 por mil para la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 cuyo precio sea inferior a 135 smmlv<sup>5</sup>.

Bajo las condiciones del sistema catastral actual y el sistema legal del impuesto se plantean las siguientes propuesta de modificación del Impuesto Predial, que hemos estado trabajando de manera conjunta con equipos del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Hacienda, que en este estudio pongo en discusión con el fin de ser validadas. Colombia atraviesa por un proceso de discusión álgida donde no se logra ser consciente del impacto que tendría en pro del mismo

<sup>5</sup> Modificación introducida por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 al artículo 4 de la Ley 44 de 1990.

desarrollo agrícola y municipal la implantación de un sistema catastral que apoye y soporte las políticas publicas en las que puede servir el Impuesto Predial.

La propuesta elaborada parte de un total reconocimiento del hecho de que las debilidades del IPU para el suelo rural no se solucionan simplemente expidiendo una norma; el fortalecimiento de la gestión del impuesto y el acompañamiento que en este sentido se dé a los municipios es fundamental. No se desconocen las dificultades que enfrentan muchos municipios para la eficiente gestión del tributo como consecuencia de la falta de recurso humano y tecnológico y la rigidez de un procedimiento tributario que no se ajusta a las capacidades institucionales de municipios medianos y pequeños, así como problemas asociados a una baja legitimidad institucional que van de la mano con una pobre cultura tributaria, y la existencia de un conflicto armado que por muchos años imposibilitó la gestión del impuesto.

La propuesta construida tampoco desconoce que la piedra angular del impuesto predial es el avalúo catastral, y la información catastral que arroja información física, jurídica, económica de los predios y que por lo mismo, avanzar en completar y actualizar el catastro rural, y en la titulación y formalización de la tenencia de los predios rurales son acciones inaplazables para alcanzar un mejor funcionamiento del impuesto. Es aquí en donde se hace imprescindible un catastro con enfoque multipropósito. No obstante, sí se considera que las modificaciones normativas propuestas son necesarias para habilitar e inducir cambios tendientes a incentivar el uso eficiente del suelo rural y para complementar esfuerzos que ya están adelantando el Gobierno Nacional y las entidades territoriales sobre el principal aspecto estratégico del IPU como es la actualización de los avalúos catastrales, a partir de iniciativas como el catastro multipropósito rural-urbano<sup>6</sup> y el Programa Nacional de Competencias Delegadas<sup>7</sup>.

En igual sentido, la propuesta no pretende solucionar a través del impuesto predial todos los problemas de la ruralidad, también ampliamente diagnosticados<sup>8</sup>, como la informalidad, subutilización y concentración del suelo; debilidad de los procesos de planeación del ordenamiento territorial, entre otros, que claramente no se solucionan de forma simple con un mejor impuesto predial. Sin embargo, se considera que la reforma es necesaria porque permite fortalecer la conexión entre el impuesto y el ordenamiento territorial, y permite que los concejos municipales estructuren un IPU que recoja las necesidades y particularidades de su territorio haciendo que éste sirva como un incentivo a la protección y uso eficiente de los suelos rurales agropecuarios.

Teniendo claro el alcance del impuesto, sus limitaciones y partiendo del reconocimiento de la realidad del contexto colombiano, el propósito es avanzar en lo que podría ser el contenido de una reforma legal que complemente y se articule con otros procesos que están en curso, y principalmente animar el debate y las discusiones técnicas sobre la estructura que debe tener impuesto predial aplicado al suelo rural colombiano.

Atendiendo este propósito, el documento tiene tres partes adicionales a esta presentación. En la primera se aborda de manera sucinta el marco constitucional y legal del impuesto; en la segunda se recogen las razones por las que es importante pensar en el impuesto predial para el suelo rural-

- información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. El avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley.
- Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.

<sup>6</sup> Ver Documento Conpes 3859 de 2016. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

<sup>7</sup> Ver Resolución 341 de 2017 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Por medio de la cual se establecen los criterios específicos para la delegación de funciones catastrales, el procedimiento para su valoración y se adoptan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Ver DNP (2016). Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo.

- La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes. En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.
- Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.
- La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social.
- Incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.
- Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.” (Acuerdo Final de Paz, p. 19).

En síntesis, se considera que en el marco legal vigente del impuesto predial existen potencialidades que de ser desarrolladas permitirían a las autoridades municipales, en ejercicio de su autonomía territorial, estructurar un impuesto predial rural que no solo sean progresivo y equitativo, sino que además favorezca usos más eficientes del suelo y permitan vincular el tributo con el ordenamiento del territorio.

## **2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE PENSAR EL IMPUESTO PREDIAL PARA EL SUELO RURAL?**

Varias razones sustentan la necesidad y conveniencia de introducir ajustes en la estructura legal del IPU:

1. En términos generales el impuesto predial en el país se concibió como un tributo a cargo de la propiedad inmueble urbana, dejando una grave indeterminación respecto de la propiedad rural, la cual, de forma muy genérica es gravada por los modelos tributarios locales con tarifas diferenciales favorables. Sin embargo, se observa que ello no obedece a un criterio representativo que sirva como alternativa importante para estimular un uso más eficiente de la tierra, dinamizar el mercado de las tierras agrícolas o para el fortalecimiento de la productividad. (Upra, 2015).
2. Como se desarrolla en el diagnóstico contenido en el Documento Conpes 3859 de 2016, “El catastro colombiano es incompleto y está desactualizado. En la actualidad, el 28% de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y el 63,9% del territorio ya formado tiene catastros desactualizados (722 municipios)”. “Las zonas rurales del país presentan el problema más latente: 26,3 millones de hectáreas (i.e. 23,2% del total de áreas rurales) no han sido formadas (IGAC, 2016)” “El promedio de la desactualización en el área rural es similar al urbano (10,7 años en promedio),

- aunque existen municipios como Jericó, La Uvita y San Mateo en Boyacá con más de 26 años sin actualización en el componente rural” (Conpes, 3859, 2016, pp. 18 y 19).
3. Entre las reflexiones realizada en el Seminario Internacional sobre el Impuesto Predial a la Propiedad Inmueble Rural organizado por la UPRA con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, se destacó que “Los estudios realizados indican que predios de tamaño más pequeño presentan una actualización mucho más rápida que la actualización de predios grandes, porque la demanda y el mercado es mucho más dinámico ente predios de menor tamaño, es un mercado segmentado en el cual los grandes venden entre grandes y los pequeños venden entre pequeños. Adicionalmente y como quiera que las producciones de pequeños productores tienden a generar más presión por tierra en porciones más pequeñas, son estos predios los que tienen avalúos más actualizados y por lo tanto pagan impuestos según un valor más cercano a la realidad mientras que los predios grandes tienen los avalúos más atrasados, no pagan impuestos y enfrenten una dinámica particular de improductividad que los mantienen por fuera del mercado”. (UPRA, 2016).
  4. Las modificaciones legales que a la fecha se han efectuado sobre el impuesto predial se han dirigido a proponer ajustes parciales que no han partido de un análisis integral del impuesto y sus potenciales atributos, no solo como fuente de financiamiento de los municipios, sino como mecanismo para incentivar acciones en el territorio que permitan materializar el modelo de ocupación concertado, así como proteger los suelos con vocación agropecuaria.
  5. La desconexión entre el impuesto y el ordenamiento territorial permite que suelos rurales en los que se autorizan usos y aprovechamientos similares a los urbanos, como son las categorías de suelos suburbanos, los corredores viales y las viviendas de campo, terminen siendo inequitativamente beneficiados al tributar con tarifas del suelo rural agropecuario. (Upra, 2015).

### **3. ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LA PROPUESTA?**

Lo primero es aclarar que la propuesta formulada no se dirige a la creación de un impuesto paralelo o diferente al IPU. Por el contrario, la propuesta juzga conveniente conservar un único impuesto predial que, no obstante, en su estructura cuenta con elementos diferenciales para el tratamiento de los rurales, suburbanos, y de expansión. En este sentido, los objetivos a los que se dirige la propuesta son:

- Complementar los esfuerzos que está emprendiendo el Estado colombiano para transparentar el mercado del suelo rural, sanear la situación jurídica de los predios rurales, actualizar el catastro rural y desestimular usos de la tierra ineficientes y coordinar un proyecto de Ley centrado en revisar la estructura sustancial del Impuesto Predial, herramienta por excelencia de la gestión local, con orientaciones concretas para el suelo rural, para que este mecanismo de financiación coadyuve a la política nacional de ordenamiento del territorio rural y en consideración a su carácter real distribuidor de riqueza.
- Introducir elementos dentro de la estructura legal del impuesto que permita la protección de los suelos rurales con vocación agropecuaria.
- Tener un margen de manejo que permita a los concejos municipales capturar en elementos como la estructura tarifaria del impuesto fenómenos y particularidades propias del suelo rural. Y aplicar tarifas diferenciales a usos urbanos que se den dentro del suelo rural.
- Propiciar o incentivar el uso eficiente del suelo atado al modelo de ocupación del territorio.

## 4. ¿CUÁLES SON LAS PROPUESTAS DE AJUSTE Y LOS LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN?

### 4.1. Ajustes en la definición del sujeto pasivo

**Propuesta:** con el propósito de unificar las reglas de sujeción pasiva del IPU (aplicables a suelos urbanos, rurales y de expansión) se precisa la condición de sujetos pasivos del propietario, poseedor y usufructuario, aclarando que responderán solidariamente por el cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales del impuesto el propietario y el poseedor del predio. Y cuando el derecho de propiedad estuviera desmembrado, como en el caso del usufructo o del derecho real de superficie del bien baldío adjudicable, el cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales estarán a cargo del usufructuario y superficiario, mientras se mantenga la condición de desmembración.

Al respecto es importante recordar que la Ley 1776 de 2016<sup>9</sup> creó la figura del derecho real de superficie, aplicable en el contexto de las ZIDRES estableció la posibilidad de que “las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las ZIDRES, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos” (Ley 1776, 2016, art. 13).

Así mismo, se adiciona como sujetos pasivos al ocupante y los particulares que exploten económicamente baldíos adjudicables, en los términos de la Ley 160 de 1994. El ocupante y el superficiario, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, por tratarse de una mera expectativa, como tampoco tiene derecho a reembolso en caso de no resultar beneficiado con la adjudicación.

**Lineamiento para su aplicación:** de concretarse la modificación legal de las reglas de sujeción pasiva del impuesto predial unificado, desde el punto de vista normativo se requerirá que los concejos municipales procedan a ajustar sus respectivos estatutos tributarios o de rentas, para incorporar los cambios vía acuerdo municipal.

Desde la perspectiva de la gestión del impuesto, este ajuste será de especial importancia para las administraciones municipales en cuya jurisdicción se encuentren ubicados predios baldíos adjudicables pues demandará la gestión de información ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y demás entidades competentes, sobre la ocupación del baldío para la correcta identificación de los sujetos pasivos potenciales. Será asimismo importante para los municipios en cuyos territorios se constituyan ZIDRES.

### 4.2. Ajustes en el hecho generador

**Propuesta:** en línea con el ajuste señalado en el anterior aparte, se aclara que los baldíos no adjudicarles serán excluidos del impuesto predial, en tanto son predios que permanecen en el dominio de la nación y frente a los cuales no se reporta aprovechamiento económico alguno, como es el caso de los previstos en el parágrafo 1, del artículo 67 de la Ley 160 de 1994.

“No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones: a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor

<sup>9</sup> Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres.

de las “zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera. b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.”

**Lineamiento para su aplicación:** de concretarse la modificación legal de las reglas sobre el hecho generador del impuesto predial unificado, desde el punto de vista normativo se requerirá que los concejos municipales procedan a ajustar sus respectivos estatutos tributarios o de rentas, para incorporar los cambios vía acuerdo municipal.

#### **4.3. Ajustes a los criterios para la determinación de la base mínima para el auto avalúo**

**Propuesta:** se busca reforzar los parámetros que contiene el artículo 14 de la Ley 44 de 1990 sobre la determinación de la base mínima para el auto avalúo tanto para el suelo urbano, como para el suelo rural, suburbano y de expansión.

Así, se aclara que el auto avalúo no puede ser inferior al valor catastral del respectivo predio vigente al momento de causación del impuesto, ni al valor que resulte de aplicar los valores presuntivos mínimos al área de construcción y terreno, ni al 80% del valor de la escritura.

Cuando los predios no estén incorporados al catastro o no tengan valor catastral, los sujetos pasivos están obligados a presentar declaración anual mediante el sistema de auto avalúo.

Para la definición clara del valor mínimo del auto avalúo, en el caso de los suelos rurales, cuando no esté adoptado un valor catastral presuntivo mínimo por el gestor catastral, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, con base en el componente destinado para la compra de predios del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), o aquella que la modifique o sustituya, que señalen los respectivos concejos municipales o distritales.

Se autoriza a las Secretarías de Hacienda a calcular los valores mínimos y a remitir estos cálculos para la aprobación del concejo municipal. De esta manera se otorgan herramientas a los concejos y administraciones municipales para que directamente adopten medidas que les permitan definir una base gravable para predios no formados, respecto de los cuales el gestor catastral tampoco haya definido un valor catastral presunto mínimo.

**Lineamiento para su aplicación:** de concretarse la modificación legal de las reglas sobre la base gravable del impuesto predial unificado, desde el punto de vista normativo se requerirá que los concejos municipales procedan a ajustar sus respectivos estatutos tributarios o de rentas, para incorporar los cambios vía acuerdo municipal, y en particular para adoptar los valores catastrales presuntivos mínimos. Desde el punto de vista de la gestión del impuesto, la aplicación de esta modificación requerirá acciones desde diferentes frentes. Por una parte, entre los gestores catastrales y las administraciones municipales para la determinación por parte de los primeros de los valores catastrales presuntivos mínimos, o en su defecto, el acompañamiento desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible a las autoridades municipales para determinar los valores catastrales presuntos mínimos a partir del precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, con base en el componente destinado para la compra de predios del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA).

Se requerirán a su vez acciones de trabajo conjunto entre las administraciones municipales con las oficinas de registro de instrumentos públicos y notarias, para paralelamente hacer el levantamiento de la información sobre el valor del predio en escrituras.

Además del trabajo técnico y de levantamiento de información que de suyo será exigente y requerirá de un trabajo concertado y articulado desde el nivel nacional para dar apoyo a los municipios, se

deberán ejecutar acciones concretas de discusión y debate con los contribuyentes y su concientización sobre su deber, como sujeto pasivo del impuesto, de presentar declaración anual mediante el sistema de auto avalúo aun cuando su predio no esté incorporado al catastro, en tanto se determinen valores catastrales presuntivos mínimos.

#### **4.4. Ajustes a los criterios para la determinación de las tarifas generales del impuesto predial unificado en suelo rural, suburbano y de expansión urbana**

**Propuesta:** el centro de la propuesta gira entorno a la modificación de los criterios que deben ser tenidos en cuenta por los concejos municipales para la determinación de la estructura tarifaria del impuesto del impuesto predial.

Actualmente, como se desarrolló en un anterior aparte, corresponde a los concejos municipales definir las tarifas del IPU en un rango que oscila entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, tanto para predios localizados en suelo urbano, rural o de expansión. Tratándose de propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil. Así mismo, se conserva una tarifa de hasta el 33 por mil para los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados.

Además del rango entre el cual debe oscilar las tarifas, la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1430 de 2011 establece que las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

Con el propósito de que los municipios puedan definir una estructura impositiva acorde con las necesidades de transformación estructural del campo, se propone diferenciar los factores para la determinación de las tarifas del impuesto, entre aquellos aplicables al suelo urbano, y aquellos aplicables al suelo rural, al suelo suburbano, en tanto subcategoría del suelo rural, y al suelo de expansión, el cual, en tanto no sea habilitado para su desarrollo urbano, conserva la condición de suelo rural.

Sobre el suelo rural, estableció la Ley 388 de 1997 que “constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (Ley 388, 1997, art. 33).

Por su parte, el suelo suburbano está constituido por “las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la

Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales”. (Ley 388, 1997, art. 34). Frente a este tipo de suelo, le corresponde a los municipios y distritos impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, en cuyo caso deberán pasarán a tributar como suelo urbano.

Sobre el suelo de expansión, la Ley 388 de 1997 dispone que es la porción del territorio municipal destinado a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los programas de ejecución. (Ley 388, 1997, art. 32).

Desde esta conceptualización, y con el objetivo de adoptar medidas que promuevan el uso adecuado de la tierra, y se capture una mayor renta para los municipios por la gestión del impuesto predial se propone que:

- Los concejos adopten las tarifas del impuesto predial para el suelo rural, suburbano y de expansión a partir de un análisis que tenga en cuenta el modelo de ocupación concertado en el POT o instrumento equivalente, para la totalidad del territorio, y de manera especial para el suelo rural agropecuario.
- Para ello, las tarifas sean definidas puntualmente a partir de la combinación de dos factores: el valor catastral o auto avalúo, y el uso del suelo rural.
- Por el factor avalúo catastral o autoevalúo, cada concejo municipal, al cabo del estudio de la estructura de valores de los predios rurales, suburbanos y de expansión, y en el marco de su autonomía tributaria, asigne valores tarifarios entre el 1 y el 8 por mil.
- De manera complementaria, cada concejo municipal, teniendo en cuenta lo definido en el POT asigne un valor tarifario por concepto de uso del suelo, que oscilarán entre el 1 y 4 por mil, para los predios cuyos usos principales, definidos así en el POT, sean agrícolas, pecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales. Un valor tarifario entre el 2 por mil y el 4 por mil de manera diferencial, para los usos rurales principales diferentes a los mencionados en el numeral 1, y los complementarios o compatibles con los usos principales, definidos así en el POT, que no estén comprendidos en el siguiente numeral. Y un valor tarifario entre el 4 y el 8 por mil de manera diferencial, para los usos en suelo suburbano y de expansión no agrícolas, comercio, vivienda campestre, turismo y explotación de recursos naturales no renovables; así como a los usos condicionados o restringidos de conformidad con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El resultado de sumar los valores tarifarios asignados para cada predio por el factor avalúo catastral o autoevalúo, y el factor uso del suelo, constituye la tarifa aplicable al predio, las cuales continuarán estando entre el 1 y el 16 por mil. A pesar de ello, este esquema permitir vincular el tributo con el ordenamiento territorial y da herramientas a los municipios para fomentar en sus territorios usos más eficientes del suelo y acordes con su plan de ordenamiento territorial, de manera que se incentive el mejor uso del suelo y se desestimulen aquellos que representen altos costos ambientales y usos ineficientes.

En aquellos casos, que en la práctica serán muchos, en los que en el territorio se presenten usos distintos a los autorizados por los planes de ordenamiento territorial, se regula la posibilidad de que las administraciones municipales en ejercicio de las facultades de fiscalización tributaria que les han sido asignadas identifiquen los usos dados a los predios, y éstos primen para la determinación de la tarifa respectiva. Es decir, si a un predio, de acuerdo con el POT le corresponde un uso agrícola, pero en la práctica en ese predio se desarrollan actividades, por ejemplo turísticas, será este último uso el que prime en la determinación de la tarifa.

La propuesta incluye también una serie de criterios para establecer las tarifas *especiales* del impuesto predial unificado en suelo rural, suburbano y de expansión urbana bajo un criterio de mayor progresividad tributaria, atendiendo condiciones propias de los predios, o de los sujetos pasivos. En este sentido, se propone que los concejos municipales asignen tarifas progresivas entre el 1 y el 4 por mil a los inmuebles de protección y conservación; inmuebles de Vivienda de Interés Social Rural, Vivienda de Interés Prioritaria Rural y pequeña propiedad rural (se entiende por pequeña propiedad rural aquella con destino habitacional que en ningún caso sea vivienda campestre); inmuebles de propiedad de víctimas del conflicto armado; desplazados y excombatientes.

Así mismo, y en línea con la propuesta de incentivar el uso eficiente del suelo, se propone como tarifa especial que los predios en suelo suburbano y corredores viales y vivienda de campo que estén en condición de uso restringido en suelo rural, que hayan sido objeto de licencia de parcelación puedan gravarse como predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, en tanto no se encuentren construidas las edificaciones objeto de las respectivas licencias, aplicando tarifas del 10 al 33 por mil.

Para facilitar la gestión de estas tarifas especiales, se prevé que cuando la información catastral no esté conforme con el uso del predio, pueda el contribuyente beneficiario de la tarifa especial mediante declaración privada informar el uso real del predio y determinar la tarifa especial aplicable, siempre que se comprometa a mantener el uso en los términos y condiciones que determine el municipio. De esta manera se abre la posibilidad a que mediante la declaración el contribuyente entregue además de información fiscal, información sobre el uso del predio.

**Lineamiento para su aplicación:** de concretarse la modificación legal de las reglas sobre la estructura tarifaria del impuesto predial unificado, desde el punto de vista normativo se requerirá que los concejos municipales procedan a ajustar sus respectivos estatutos tributarios o de rentas, para incorporar los cambios vía acuerdo municipal.

Desde el punto de vista de la gestión, la implementación de la modificación propuesta implicará de parte de las administraciones municipales de un trabajo concertado y mancomunado entre las secretarías de hacienda y planeación. Así mismo, por la naturaleza de los cambios propuestos y los objetivos que persiguen es necesario coordinar el proceso de estructuración de las tarifas, con los procesos que se están adelantando en materia de revisión de los POT pues las determinaciones que se tomen en estos incidirán en la estructura tarifaria que se defina para el municipio. No se debe descartar la necesidad de brindar acompañamiento técnico a los municipios, en particular aquellos más rurales, en la definición de la nueva estructura tarifaria.

#### **4.5. Otros ajustes propuestos**

Se prevé una propuesta adicional aplicable a los suelos suburbanos, rural con uso restringido y de expansión. La propuesta tiene como propósito crear un estímulo económico para la protección del suelo del borde las ciudades. El suelo suburbano – que es una subcategoría del suelo rural – y el suelo de expansión urbana – en tanto no sea objeto de desarrollo vía plan parcial recibe el tratamiento de suelo rural– se ven expuesto de manera muy agresiva a presiones del mercado que hacen económicamente más rentables en estos suelos usos no agropecuarios que conllevan a su vez fenómenos de suburbanización y rururbanización además de la expulsión de los propietarios tradicionales.

Como una estrategia para hacer frente a este fenómeno, y tomando elementos de experiencias internacionales como la norteamericana, la propuesta es permitir desde la ley que las administraciones municipales celebren acuerdos con los contribuyentes de predios que según el plan de ordenamiento territorial estén ubicados en suelos suburbanos, de uso restringido en suelo rural o en expansión urbana, en virtud de los cuales se les asigna una tarifa preferencial entre el 1 y 4 por mil, siempre que los contribuyentes se comprometan por un periodo mínimo de 12 años, a destinar el predio únicamente a los usos agropecuarios autorizados por el Concejo Municipal. Claramente, la aplicación de esta medida requerirá de un fuerte trabajo de fiscalización por parte de la administración municipal y de la aplicación de sanciones significativas en caso de incumplimiento del acuerdo.

En términos generales se puede afirmar que el impuesto predial en el país se concibió como un tributo para la propiedad inmueble urbana, dejando una grave indeterminación respecto de la propiedad rural, la cual, de forma muy genérica es gravada por las administraciones tributarias locales con tarifas diferenciales favorables, que desconocen la heterogeneidad que caracteriza al suelo rural.

Siendo el impuesto predial la segunda renta más importante de los municipios, partiendo de los grandes retos que tiene el país en el campo, surge la necesidad de fortalecer los vínculos entre el impuesto predial y el suelo rural, empleando el impuesto como un instrumento de contenido extra-fiscal que permita: i) promover el uso adecuado y eficiente del suelo de acuerdo con su vocación agroecológica y ii) desactivar el factor especulativo impidiendo que las tierras se acumulen con el único propósito de generar rentas. Si el impuesto se diseña mejor, es posible concebirlo como una herramienta indispensable para la política de desarrollo rural nacional.

En particular este tipo de reformas y ajustes solo son posibles si contamos con un sistema catastral con enfoque multipropósito que le permita a los municipios contar con la información completa de los predios desde lo jurídico, el uso del suelo que otorgan las autoridades municipales, las condiciones de protección ambiental, el valor del suelo rural, la identificación de las condiciones de infraestructuras de servicios públicos, viales, etc.

## 5. CONCLUSIONES.

Si bien es cierto el país acaba de pasar con el gobierno recién terminado por un primer impulso frente a la implementación del catastro multipropósito, y aun no conocemos cual va a ser la prioridad en este gobierno y el énfasis con el cual se direcciona el mejoramiento de la información catastral en Colombia, que como vemos para la implantación de un sistema del impuesto predial rural que sirva para hacer mas eficiente el suelo, esta herramienta es absolutamente necesaria.

No obstante, si para el país asumir el reto de un catastro multipropósito, demanda unos esfuerzos en ajustes institucionales al ejercicio de la función catastral en el país, además de homogenizar y estandarizar metodologías para determinar el alcance del multipropósito y el costo de la implantación del mismo, propósito que debía terminar el gobierno anterior y aún no se producen resultados. Las reformas propias al impuesto predial rural que se requieren en lo legal, no serán efectivas sin un buen sistema de información catastral, el cual en realidad no requiere ser multipropósito, solo tener lo mínima información física, jurídica y económica, pero adicionalmente requiere superar intereses propios en el congreso de la republica, en tanto no sea visto con riesgo de pérdida de popularidad en tanto pondrá a pagar a la mayor cantidad de propietarios de área en el país, y donde mas se concentra la riqueza.

## **Referencias bibliográficas**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 18 de diciembre 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 44 de 1990. DO: 39.607.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 26 de diciembre 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Ley 1607 de 2012. DO: 48.655.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 29 de enero 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Ley 1776 de 2016. DO: 49.770.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 3 de agosto 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.[Ley 160 de 1994. DO: 41.479.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 5 de febrero 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Ley 1617 de 2013. DO: 48.695.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 6 de julio 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones Ley 14 de 1983. DO: 36.288.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 13 de junio de 2016. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Conpes 3859 de 2016.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 21 de octubre de 2014. Política Nacional Para Consolidar El Sistema De Ciudades En Colombia. Conpes 3819 de 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Const.]. (1991). Alcaldía de Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

CORTE CONSTITUCIONAL. 26 de agosto de 2015 Sentencia C-551 de 2015. MP Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL. 4 de septiembre de 1996 Sentencia C-409 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONA. 4 de septiembre de 2013 Sentencia C-615 de 2013. MP Luis Ernesto Vargas Silva.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2016. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. (IGAC). 10 de marzo de 2017. Por medio de la cual se establecen los criterios específicos para la delegación de funciones catastrales, el procedimiento para su valoración y se adoptan otras disposiciones. Resolución 341 de 2017. DO: 50.226

MINISTREIO DE AGRICULTURA Y DESARROOLLO RURAL. 3 de noviembre de 2011. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones. Decreto 4145 de 2011.

UPRA. 2015. Concurso de méritos UPRA 002–2015 “Consolidación de bases teóricas, conceptuales, legales y metodológicas que sirvan de insumo para la formulación de lineamientos, criterios e instrumentos fiscales y de planeación territorial para la gestión del suelo rural”. Producto 4. Análisis técnico jurídico de la gestión y financiación del suelo rural en Colombia. Documento interno de trabajo.

UPRA, 2016 Relatoría Seminario Internacional sobre el Impuesto Predial a la Propiedad Inmueble Rural como Mecanismo de Gestión y Financiación del Territorio Rural. Document