UPRA

Impuesto predial unificado:

Propuesta de modificación y ajuste para predios rurales

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura)

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)

Dora Inés Rey Martínez
Directora general (e)

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

Dora Inés Rey Martínez
Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Alexander Rodríguez Romero
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

Luz Mery Gómez Contreras
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Adriana Pérez Orozco
Emiro José Díaz Leal
Juan Hernando Velasco Lozano
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Dora Inés Rey Martínez
Dirección técnica

Luis Fernando Sandoval Saenz
Líder temático

Luis Fernando Sandoval
Coordinación técnica

Isabel Cristina Becerra Yañez
Ana María Díaz Toro
Alexis Maluendas Pardo
Magda Cristina Montaña
María Paula Salcedo Pereira
Luis Fernando Sandoval Sáenz
Andrés Leonardo Solano Cardoso
Mariana Ríos Ortegón
Autores

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo publicaciones UPRA

Lorena Maryeth Rodríguez Martínez
Diseño y diagramación

Óscar Enrique Alfonso
Corrección de estilo

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Becerra et *al*, (2025). *Propuesta de modificación y ajuste de la estructura sustancial y procedimental del IPU y la aplicación de tarifas para predios rurales*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.

UPRA© 2025

Resumen

El impuesto predial unificado (IPU) no ha sido lo suficientemente aprovechado como instrumento para gestionar el suelo, en especial el rural, por muchas razones; entre ellas, el alto nivel de desactualización catastral y la reglamentación del instrumento con un enfoque netamente urbano. En este sentido, el presente documento consolida una propuesta estructural y procedimental que involucra herramientas para gestionar un uso más eficiente del suelo rural, y aclara procedimientos para su implementación por parte de los municipios y distritos.

Tabla de contenido

Resumen 4
Índice de tablas 8
Índice de figuras 10
Lista de siglas y abreviaturas 13
Glosario 14
Introducción 16
Objetivos 17
General 17
Específicos 17
Alcance 18
Principios 19

1. Contextualización 21
1.1 Elementos teóricos para la aproximación del impuesto predial unificado 21
1.1.1 Verificación empírica del efecto diferencial de la renta por localización de las actividades económica de los predios rurales 25
1.2 Marco normativo del impuesto predial unificado 27
1.2.1 Marco constitucional 27
1.2.2 Marco legal 28
1.2.3 Elementos esenciales del impuesto predial unificado 30
1.3 Elementos de política pública agropecuaria 48
1.3.1 Sujetos de ordenamiento social de la propiedad 49
1.3.2 Topes máximos para la asignación de compra de tierras del subsidio integral de acceso a tierras (SIAT) 51
1.3.3 Frontera agrícola nacional 53
1.3.4 Unidad agrícola familiar (UAF) 54
1.3.5 Distribución de la tierra rural en Colombia. Situaciones extremas de la distribución: concentración y fraccionamiento 57
1.3.6 Áreas de protección para la producción de alimentos 60
1.4 Diagnóstico del impuesto predial unificado para el suelo rural 61
1.4.1 Diagnóstico del IPU a nivel internacional: Análisis cifras predial contexto internacional 61
1.4.2 Diagnóstico del IPU a nivel nacional 70

1.4.3 Conclusiones 116
1.5 Repensar el impuesto predial unificado: propuesta 117
1.5.1 Aspectos coincidentes de política pública tributaria asociada a las zonas rurales 118

2. Aproximación metodológica para determinación de la estructura tarifaria 123
2.1 Determinación de las tarifas mínimas generales para el impuesto predial unificado en suelo rural, suburbano y de expansión urbana 123
2.1.1 Metodología para la clusterización de municipios 124
2.1.2 Sistematización de estatutos tributarios partir de una muestra 127
2.1.3 Extrapolaración a partir de la muestra al total de municipios estudiados 128
2.1.4 Definición de tarifas a partir de la participación del avalúo de diferentes destinos económicos 129

3. Propuesta de ajuste de la estructura sustancial y procedimental del IPU 133
3.1. Elementos esenciales del IPU 134
3.1.1 Hecho generador 134
3.1.2 Sujeto Activo 135
3.1.3 Sujeto pasivo 136
3.1.4 Base gravable 137
3.1.5 Causación 141
3.1.6 Tarifa 142
3.1.7 Límites al impuesto 146
3.1.8 Reglas Procedimentales 150
3.1.9 Revisión de los avalúos catastrales y efectos en la liquidación o declaración del Impuesto Predial 152
3.1.10 Medias excepcionales de pago. 153
3.1.11 El sistema de pago alternativo por cuotas (SPAC) 154
3.1.12 Cumplimiento de obligaciones formales. 155
3.1.13 Asociatividad para la gestión del impuesto. 155

3.1.14 Orden de control del pago del impuesto a cargo de los notarios, registradores, curadores y gestores catastrales. 156
3.2. Ajuste en los destinos económicos para la correcta identificación fiscal de los predios en la base catastral 157

4. Impacto de la propuesta **163**

5. Conclusiones **167**

Referencias **171**

Anexos **179**
Anexo 1. Lineamientos para la aplicación de las normas legales del ipu en los municipios de Colombia 179
Anexo 2. Proyecto de Ley "*Por la cual se regula el régimen sustancial y procedimental para el impuesto predial unificado*" 179

Índice de tablas

Tabla 1. Variable dependiente: avalúo catastral integral (logaritmos). Estimación por OLS 26

Tabla 2. Número de municipios actualizados según categoría 38

Tabla 3. Porcentaje de municipios actualizados según categoría 39

Tabla 4. Reglas de límite de crecimiento del IPU 41

Tabla 5. Crecimiento máximos de liquidación estimados efecto de actualización catastral 42

Tabla 6. Unidad agrícola familiar (UAF) por departamento 55

Tabla 7. Destinatarios de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles por nivel de gobierno y discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad 64

Tabla 8. Países con tarifas diferenciales para la zona rural 66

Tabla 9. Concesiones para agricultura en los países de la OCDE 67

Tabla 10. Ingresos del Gobierno nacional central y gobiernos subnacionales 71

Tabla 11. IPU a nivel departamental 74

Tabla 12. Número de predios y recaudo predial rural por categoría y tipo de territorio 78

Tabla 13. Top 10 Tarifas efectivas más altas 81

Tabla 14. Top 10 Tarifas efectivas más baja 81

Tabla 15. Clasificación de la condición del índice de gestión de recaudo del IPUR 82

Tabla 16. Clasificación del índice de actualización del avalúo catastral rural 85

Tabla 17. Escala de clasificación de la tarifa del IPUR 87

Tabla 18. Frontera agrícola según departamento 90

Tabla 19. Recaudo IPU por departamento [cifras en millones de pesos] 94

Tabla 20. Clasificación de municipios por nivel de recaudo 95

Tabla 21. Aproximación del recaudo de IPUR por predio rural [cifras en pesos colombianos] 96

Tabla 22. IPUR de municipios con mayor frontera agrícola respecto al recaudo de su departamento por el mismo concepto 97

Tabla 23. Bosques y áreas no agropecuarias según departamento 99

Tabla 24. Municipios con más del 85 % de bosques y áreas no agropecuarias 100

Tabla 25. Municipios con alto porcentaje de bosques [cifras en millones de pesos] 102
Tabla 26. Exclusiones legales según departamento 104
Tabla 27. Municipios con más del 80 % de su área en exclusiones legales 106
Tabla 28. Porcentaje de municipios actualizados según categoría 113
Tabla 29. Tarifas de los municipios con mayor participación frontera agrícola nacional 114
Tabla 30. Destinación económica para el levantamiento de información catastral 115
Tabla 31. Lista de variables incluidas en el análisis 124
Tabla 32. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis 125
Tabla 33. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis 127
Tabla 34. Resumen de las condiciones de la muestra de estatutos tributarios para la definición de tarifas de impuesto predial 128
Tabla 35. Estructura tarifaria propuesta para predios ubicados en suelo rural 132
Tabla 36. Cambios de avalúo catastral estimados por efecto de actualización por deciles para predios urbanos con destino habitacional 147
Tabla 37. Cambios de avalúo catastral estimados por efecto de actualización por deciles para predios rurales con destino habitacional 148
Tabla 38. Cambios de avalúo catastral estimados por efecto de actualización por deciles para predios rurales con destino agropecuario 148
Tabla 39. Cambios en el valor liquidado por efecto de actualización de valores catastrales en municipios objeto de actualizaciones recientes 149
Tabla 40. Destino económico a eliminar 158
Tabla 41. Destinos económicos a ajustar 158
Tabla 42. Destinos económicos a crear 161

Índice de figuras

Figura 1. Causas y consecuencias del desempeño subóptimo del IPU 22

Figura 2. Aproximación a la renta diferencial a partir de localización y actividades económicas 24

Figura 3. Cambios sobre el precio de la tierra ante cambio de destino agropecuario a habitacional por área de influencia 26

Figura 4. Topes máximos para compra de tierra. Ruta individual SIAT 52

Figura 5. Topes máximos para compra de tierra. Ruta subdivisión SIAT 52

Figura 6. Frontera agrícola nacional 53

Figura 7. Departamentos con predios por debajo de la UAF 56

Figura 8. Departamentos con predios por encima de la UAF 57

Figura 9. Comportamiento del índice de Gini para el área de propietarios 2014-2020 57

Figura 10. Indicador de disparidad inferior 2014-2020 59

Figura 11. Indicador de disparidad superior 2014-2020 60

Figura 12. Participación del IPU respecto al PIB en los países OCDE (2021) 62

Figura 13. Participación del IPU respecto al PIB en Latinoamérica y el Caribe (2021) 63

Figura 14. Participación del impuesto a la propiedad respecto a los demás ingresos tributarios subnacionales en América Latina y el Caribe (2020) 63

Figura 15. Recaudo IPU 2022 (general nacional [cifras en millones de pesos]) 71

Figura 16. Recaudo predial 2022 por departamento [cifras en millones de pesos] 72

Figura 17. Participación del recaudo urbano y rural del IPU 73

Figura 18. Participación de los principales ingresos tributarios municipales 75

Figura 19. Distribución del IPU según categorías municipales 76

Figura 20. Participación sobre el total IPU nacional 76

Figura 21. Participación del recaudo IPU en la zona rural y urbana 77

Figura 22. Tarifa efectiva del impuesto predial rural por municipio (2021) 80

Figura 23. Tarifa efectiva promedio del impuesto rural por tipo de ruralidad y antigüedad del catastro 82

Figura 24. Porcentaje de municipios según condición del índice del recaudo del impuesto predial rural 83

Figura 25. Índice de gestión de recaudo del IPUR para la vigencia 2021 84

Figura 26. Porcentaje de municipios según condición del índice de actualización de avalúos catastrales 85

Figura 27. índice de actualización de avalúos catastrales a 2021 86

Figura 28. Índice de gestión total del impuesto predial rural (2021) 88

Figura 29. Índice de gestión total del recaudo del impuesto predial rural (IGT IPUR), según categoría de ruralidad. Total nacional, 2021 89

Figura 30. Frontera agrícola en territorios étnicos 91

Figura 31. Porcentaje de hectáreas de frontera agrícola respecto al total de hectáreas del municipio 92

Figura 32. Porcentaje de hectáreas de bosques y áreas no agropecuarias respecto al área total del municipio 101

Figura 33. Porcentaje de hectáreas de exclusiones respecto al área total del municipio 105

Figura 34. Porcentaje de hectáreas de bosques y áreas no agropecuarias o exclusiones respecto al área total del municipio 107

Figura 35. Estado de la actualización catastral rural (predios) 109

Figura 36. Desactualización rural por municipio 110

Figura 37. Estado de la actualización catastral urbana (predios) 111

Figura 38. Desactualización urbana por municipio 112

Figura 39. Incidencia de la pobreza multidimensional 2005 (izquierda: población dispersa: derecha: cabeceras) 117

Figura 40. Representación espacial de los clústeres de municipios 126

Figura 41. Extrapolación de recaudo a partir de muestra de estatutos tributarios 129

Figura 42. Regresión lineal para jerarquizar la determinación de tarifas 130

Figura 43. Eliminación del intercepto de la regresión lineal 131

Figura 44. Distribución de tarifas por grupo tarifario 131

Figura 45. Representación del impacto fiscal de la propuesta 164

Figura 46. Variación porcentual de la liquidación del impuesto por efecto de la propuesta tarifaria 165

Figura 47. Crecimiento porcentual de la liquidación por efecto de la propuesta por clúster y grupos tarifarios 166

Lista de siglas y abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierra
ACP	Análisis de componente principales
Art.	Artículo
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CE	Consejo de Estado
CN	Constitución Política de Colombia
CGN	Contraloría General de la Nación
CConst	Corte Constitucional
D	Decreto
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAF	Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DL	Decreto Ley
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FUT	Formulario Único Territorial
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
ICLD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
ICAG	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPU	Impuesto Predial Unificado
IPUR	Impuesto Predial Unificado Rural
L	Ley
LADM	Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio *(Land Administration Domain Model)*
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OT	Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Res	Resolución
SINERGIA	Sistema de Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UPR	Unidad de Planificación Rural
VCRT	Valores comerciales de referencia de la tierra

Glosario

Avalúo catastral: Es 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. Para su determinación no será necesario calcular de manera separada el valor del suelo y el de la construcción. (Decreto 148 de 2020) (Ley 1450 de 2011)

Autoavalúo: El autoavalúo es la liquidación que realiza el propio contribuyente, en la declaración anual, que debe corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de la causación del impuesto. En todo caso, el contribuyente puede determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral (Ley 44 de 1990).

Clases del suelo: Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección. (Ley 388 de 1997)

Destinación económica: Clasificación para fines estadísticos y económicos que se da a cada inmueble en su conjunto —terreno, unidades de construcción—, en el momento de la identificación predial de conformidad con la actividad predominante que en él se desarrolle (Resolución 1040 de 2023) y (Diccionario de datos modelo de levantamiento catastral LADM_COL V. 4.0, 2023).

Impuesto predial unificado (IPU): Es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido (Ley 1430 de 2010).

Suelo de expansión urbana: Constituido por la porción del territorio municipal destinada 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. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas. (Ley 388 de 1997)

Suelo de protección: Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse (Ley 388 de 1997).

Suelo rural: 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 de 1997).

Suelo urbano: Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario (Ley 388 de 1997).

Introducción

Como parte del desarrollo de las funciones asignadas a la UPRA por el Decreto 4145 de 2011, y dado que hace parte de su objeto misional, entre otros temas, producir lineamientos, indicadores y criterios para la toma de decisiones sobre el uso eficiente del suelo rural para fines agropecuarios y el mercado de tierras,[1] desde el 2015 la entidad incursionó en el estudio de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural dentro de estos, de manera particular, en el análisis del IPU.

La aproximación que desde la UPRA se propone sobre el tema, busca poner de presente una doble condición en el IPU: como tributo y fuente de financiación de las entidades territoriales; y de otra, como una importante herramienta para la gestión territorial y gestión del suelo. En efecto, el principal interés de la entidad es contribuir a la política pública en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", para la discusión técnica que se debe dar en el país sobre el potencial que representa el IPU como mecanismo que de ser vinculado al ordenamiento del territorio en general y al ordenamiento productivo agropecuario, y en concordancia con lo establecido en las bases del plan nacional de desarrollo en lo relacionado con la reglamentación e implementación de los determinantes para el desarrollo, de los determinantes para la protección del suelo rural como garantía al derecho de alimentación, puede incidir positivamente en orientar la conducta de los agentes privados en el uso del suelo rural agropecuario.

La desconexión entre el IPU y el ordenamiento territorial favorece fenómenos como la subutilización de los suelos rurales, impulsa usos y aprovechamientos similares a los urbanos que son categorías de uso restringido (como son las categorías de suelos suburbanos, los corredores viales y las viviendas de campo) con bajas tarifas de tributación o el uso del suelo para la explotación de recursos naturales no renovables. Igualmente, se pierde la posibilidad de introducir a través del impuesto incentivos para el desarrollo de proyectos agropecuarios productivos para que se conserven suelos rurales en usos agropecuarios de acuerdo con el modelo de ocupación definido en los planes de ordenamiento territorial[2] para la producción agropecuaria y de sostenibilidad alimentaria, la conservación ambiental y patrimonial; y las estrategias de desarrollo establecidas en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD).

El presente documento contiene una propuesta de ajuste integral a la estructura sustancial y procedimental del IPU, con la finalidad de generar unas líneas claras a los municipios de cómo aplicarlo de manera que permita incidir en las políticas de gestión del suelo en el territorio rural, que se orientan desde la nación y que permitan mayor eficiencia en la gestión y administración del tributo.

[1] Ver D 4145/2011, art. 3. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones (ver la Ley 1551 de 2012, art. 3, numerales 2 y 9.

[2] Entiéndase referido a POT, PBOT y EOT.

En este sentido, el documento brinda el soporte técnico de la propuesta en tres partes: la primera aborda de manera sintética elementos teóricos para la aproximación al impuesto predial, marco normativo, análisis del recaudo del IPU, así como los argumentos por lo que es necesario repensar el impuesto predial para el suelo rural. En la segunda parte, se presenta la propuesta de ajuste sustancial y procedimental del IPU, a la aplicación de la base gravables y a la base de tributación, así como a un esquema de límites de pago del impuesto predial especial para el suelo rural, con el propósito de mejorar la eficiencia, equidad y progresividad del impuesto predial para las zonas rurales del país, e incidir en el uso eficiente del suelo rural hacia la productividad agropecuaria, sostenibilidad ambiental y alimentaria. Y la tercera parte presenta el impacto que podría tener la propuesta en el recaudo del impuesto predial rural.

Objetivos

General

Ajustar la estructura legal y sustancial del IPU como mecanismo para mejorar la eficiencia, equidad y progresividad del tributo principalmente de los suelos rurales del país, y promover el uso eficiente del suelo rural.

Específicos

- Proponer una estructura tarifaria para la aplicación del IPU en el suelo rural, que permita la progresividad del tributo e impulse en los territorios la sostenibilidad y protección ambiental, y el incentivo a la producción agropecuaria, que garanticen la sostenibilidad alimentaria.

- Impulsar mecanismos desde el impuesto que desincentiven los usos restringidos en el suelo rural que contradicen los usos sostenibles ambientales y de producción alimentaria, como son los de extracción de recursos naturales no renovables, usos suburbanos, de vivienda campestre y corredores viales.

- Adecuar el sistema tarifario del impuesto predial para el suelo rural, para que permita a los municipios orientar un sistema eficiente de administración del tributo y seguir las líneas de la política pública nacional, en el uso eficiente del suelo rural, la sostenibilidad ambiental y alimentaria.

- Ajustar las normas sustanciales del Impuesto Predial que regulan los límites máximos de crecimiento del Impuesto derivados de cambios en tarifas o avalúos de una manera gradual y progresiva que comprenda los usos protegidos y los usos restringidos y los valores del suelo.

- Establecer unos regímenes orientadores y especiales de tarifas y de tratamientos especiales que permitan incentivar los suelos sin vocación productiva pero que son de sostenibilidad ambiental, y los que son productivos guiados por convenios específicos con los municipios.

- Impulsar mecanismos para aumentar la eficiencia en el recaudo del IPU por parte de las administraciones territoriales con sistemas de administración asociada con entes asociativos regionales o departamentales.

- Establecer reglas más claras para liquidación, discusión y devolución del tributo, así como su coordinación con el procedimiento catastral.

- Compilar las diferentes normativas en materia de impuesto predial dando un orden normativo que facilite su consulta, comprensión e implementación.

Alcance

Formular una propuesta que oriente el ajuste que requiere la estructura legal del IPU, a partir de elementos técnicos y jurídicos que permitan a las entidades territoriales aportar en la promoción del uso eficiente en el suelo rural hacia la productividad agropecuaria, sostenibilidad ambiental y alimentaria.

Es importante aclarar que la propuesta formulada no se dirige a la creación de un impuesto paralelo o diferente al IPU. Por el contrario, conserva un régimen unificado del impuesto predial, solo que se propone incorporar en su estructura elementos diferenciales para el tratamiento del suelo rural y sus diferentes usos y vocaciones incluyendo diferenciación por uso del suelo, y generar un sistema equitativo y progresivo que considere las condiciones diferenciales del suelo rural.

En este sentido, los fines a los que se dirige la propuesta son:

- Complementar los esfuerzos que está emprendiendo el Estado colombiano para desestimular la inutilización y subutilización de la tierra a través de usos y sistemas de producción eficientes o de sobre explotación para usos restringidos en el suelo rural.

- Proponer un proyecto de Ley centrado en revisar la totalidad de la estructura sustancial del IPU, herramienta por excelencia de la gestión local municipal, con orientaciones concretas para el suelo rural, para que este mecanismo de financiación coadyuve a la política nacional de ordenamiento del territorio rural en consideración a su potencial como distribuidor de riqueza y como instrumento de incentivo para promover las actividades sostenibles alimentarias y ambientales.

- Introducir elementos dentro del sistema de administración del tributo que permita que las entidades territoriales con baja capacidad administrativa puedan hacer

una gestión eficiente a través de mecanismos asociados que minimicen los costos y esfuerzos en su recaudo y control.

Principios

La propuesta de ajuste de la estructura del IPUI y el ajuste de la aplicación de tarifas para predios rurales se rige por los siguientes principios:

Legalidad: De conformidad con la Sentencia C–743 de 2015 de la Corte Constitucional, sujeto a este principio el órgano de representación popular que cree un tributo debe fijar con claridad y precisión sus elementos mínimos, entre los cuales se encuentran: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo.

Además del principio de legalidad, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (art. 363 CP), que se erigen en parámetros para determinar la "legitimidad del sistema tributario". Estos principios se predican del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular. Este principio se respeta en la medida que se propone una ley integral que determine los principales elementos del tributo de manera clara que permita dar a los municipios una seguridad en la aplicación del mismo y que recoja todos los temas sustanciales y procedimentales que requiere regularizarse en el impuesto predial.

Equidad: El principio de equidad tributaria, que es una manifestación específica del principio de igualdad, se concreta en la proscripción de tratos legales tributarios diferentes injustificados, sea porque no hay razón para el trato desigual o sea porque se dé un mismo trato pese a existir razones para dar un trato desigual. El principio de equidad puede ser considerado en términos horizontales o verticales. La equidad horizontal implica que el sistema tributario debe dar un mismo trato a las personas que, antes de tributar, tienen la misma capacidad económica, de manera tal que mantengan su paridad luego de pagar sus tributos. La equidad vertical, relacionada con la exigencia de progresividad, implica que la carga tributaria se debe distribuir de tal manera que quienes tienen una mayor capacidad económica deben soportar una mayor parte del impuesto. Esta propuesta de proyecto de Ley plantea en especial en el sistema tarifario para el suelo rural y en la propuesta de

Eficiencia: De conformidad con la Sentencia C–743 de 2015 de la Corte Constitucional, El principio de eficiencia tributaria se define a partir de la relación costo beneficio. Esta relación tiene dos aspectos a considerar: el económico, en tanto la eficiencia alude a un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal. La ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, pues el incumplimiento de algunos

contribuyentes conduce a que los gastos e inversiones públicas se hagan a costa de los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones.

Progresividad: De conformidad con la Sentencia C–100 de 2014 de la Corte Constitucional, el principio de progresividad en materia tributaria apunta a complementar las exigencias de la equidad horizontal, dentro del sistema tributario, con las que se derivan del principio de equidad vertical. Ambas apuntan a una distribución justa de las cargas fiscales y de la riqueza. La equidad horizontal prescribe que personas con capacidad económica equiparable, o que se hallen bajo una situación fáctica similar, contribuyan de igual manera al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (CN, art. 95-9). La equidad vertical demanda en cambio que las personas con más capacidad económica contribuyan en mayor proporción, para que el sacrificio fiscal sea similar incluso entre sujetos con capacidades de pago desiguales. Por lo mismo, la Corte ha señalado que la Constitución exige gravar "en mayor proporción a quienes tienen mayor capacidad contributiva (equidad vertical), a fin de que, a la postre, todos acaben haciendo un igual sacrificio de cara a sus capacidades.

Sostenibilidad: El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población. (Congreso de la República, 2011)

Coordinación: En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. (Congreso de la República, 1998),

Autonomía impositiva territorial. Implica que las entidades territoriales cuenten con soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no solo a la Constitución sino también a la ley". Por lo tanto, la autonomía tributaria de las entidades territoriales "no llega al punto de que les sea posible prescindir de la Ley para su ejercicio. La Ley es, pues, necesaria. Sin la autorización del Legislador, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales no pueden ejercer sus respectivas competencias. (CC, C-269/2019)

1. Contextualización

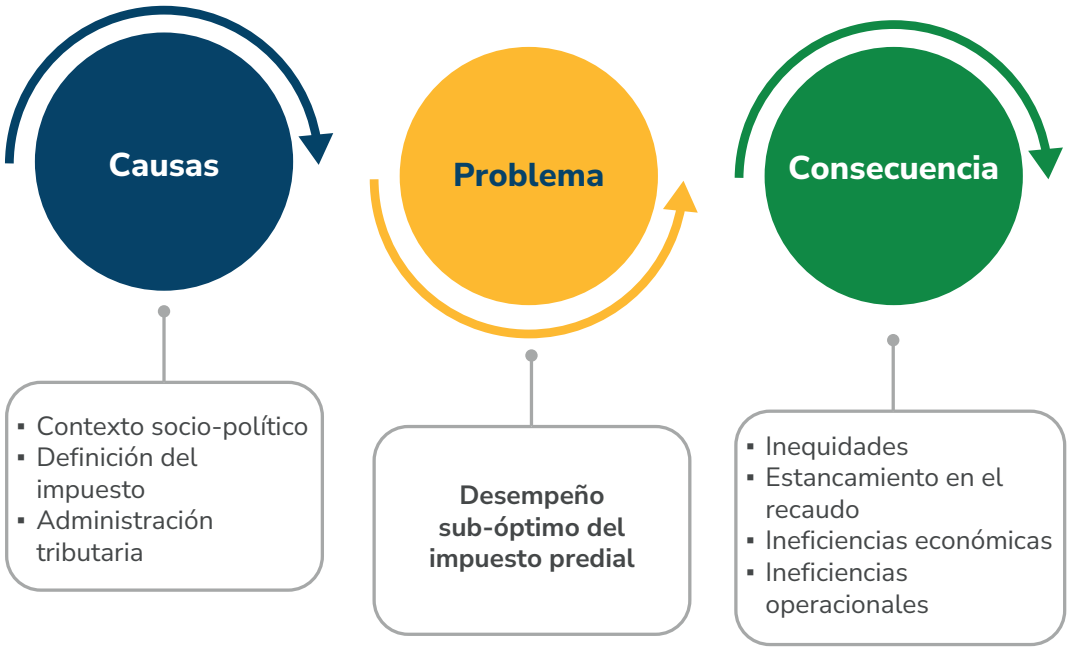
1.1 Elementos teóricos para aproximar el IPU

En la teoría fiscal el impuesto predial es uno de los impuestos sobre la propiedad, es uno de los tributos de más antigüedad ya que sus orígenes se remontan a la época del medievo; su longevidad no es gratuita, pues el impuesto tiene múltiples ventajas; en primera instancia los gobiernos locales pueden recaudar ingresos sobre factores inmóviles al igual que los beneficio pecuniarios y no pecuniarios derivados de la propiedad (Oates & Fischel, 2016) por otro lado, los contribuyentes usualmente entienden que se cobra con base en el valor de la propiedad inmueble, al tiempo que la tarifa aplicada como un reflejo del costo de los bienes públicos locales, de manera que el impuesto es reflejo de la gestión del gobierno (Youngman, 2016).

El impuesto afecta y es afectado por la legitimidad y confianza en las instituciones; el gobierno de una localidad con poca provisión de bienes públicos debe convencer a los ciudadanos que el pago del impuesto predial conllevará a un aumento en su provisión. Ligado a ello, la naturaleza de la base gravable permite que los ingresos por este tributo sean constantes a través del tiempo, incluso en periodos de fluctuaciones económicas significativas (Bonet, Muñoz y Pineda, 2014). Esto permite a los gobiernos locales financiar proyectos a mediano y largo plazo, además de facilitarles el acceso a mecanismos de financiación.

A su vez, el desempeño del recaudo del IPU depende de una serie de factores, entre los que se destacan tres: el contexto sociopolítico, el diseño del tributo y los obstáculos administrativos al recaudo (Awasthi, 2019). El contexto sociopolítico determina la capacidad, disponibilidad presupuestal y voluntad de las entidades territoriales para incrementar el recaudo. Así mismo, la definición de los elementos constitutivos del impuesto, tales como la base gravable, facilitan o dificultan el funcionamiento óptimo del tributo. Por último, los aspectos de Administración Tributaria incluyen la definición acertada de la base a partir de avalúos de las propiedades actualizados, la evaluación y mitigación de riesgos en el recaudo, los factores y procedimientos para la liquidación del impuesto, y el servicio al contribuyente o las instancias de resolución de disputas entre la entidad territorial y los ciudadanos. A continuación, se presenta un esquema de las causa y repercusiones de una inadecuada gestión del impuesto.

Figura 1. Causas y consecuencias del desempeño subóptimo del IPU



Fuente: (Awasthi, 2019) citado en Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, 2020

Lo anterior implica que las condiciones sociales y económicas son fuente y resultado del diseño y administración del impuesto predial. Esto es, que, desde la perspectiva del desarrollo urbano y territorial, resulta fundamental dotarle de equipamientos e infraestructuras para mejorar las condiciones de la ciudadanía que habita tanto zonas urbanas y rurales, que tendrán incidencia en sus condiciones de vida y adicionalmente valorizan las propiedades, con lo que se incrementarán a su vez los recursos fiscales de las entidades territoriales, generando un ciclo virtuoso de la economía, el desarrollo y hacienda pública.

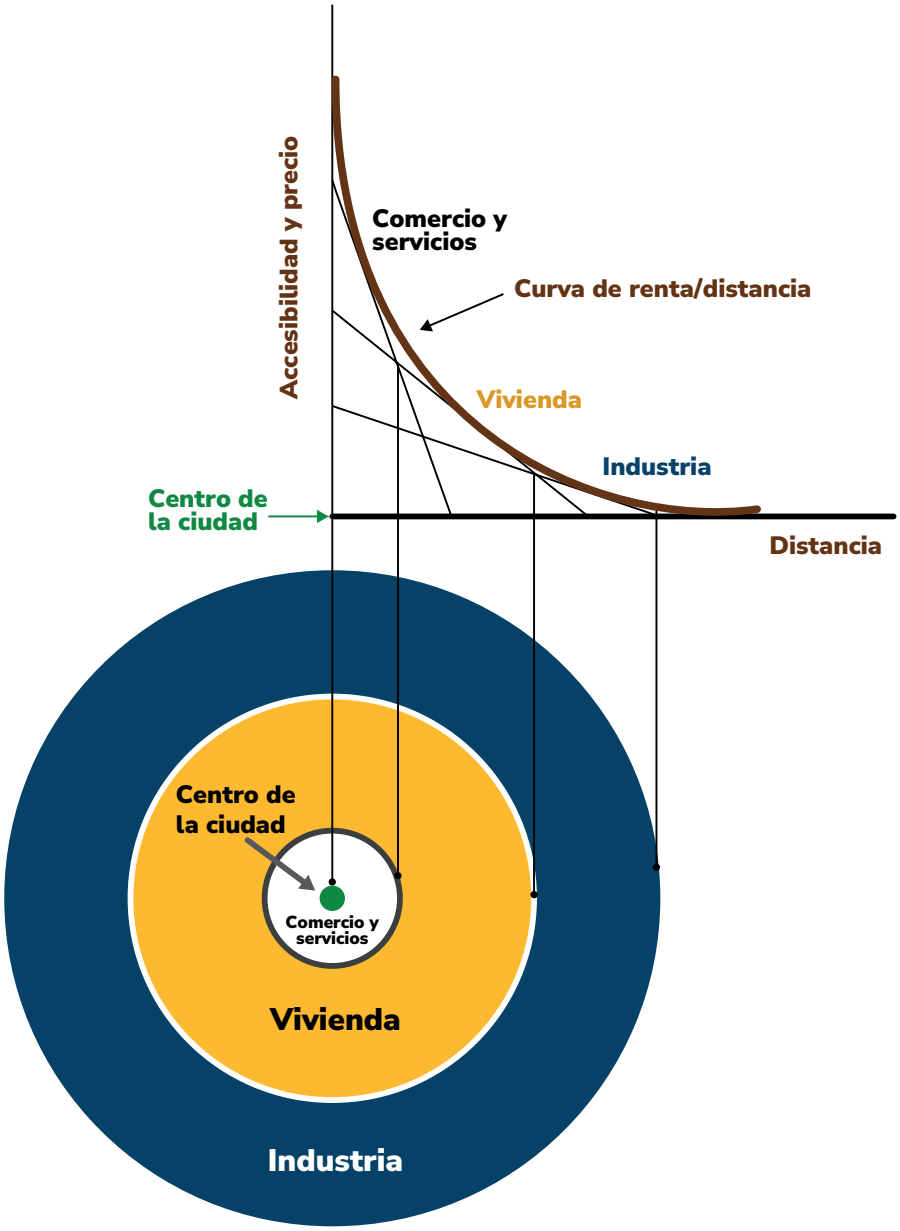
Una de las más comunes aproximaciones al impuesto predial desde la teoría se concentra en la renta absoluta, que según Smith, es aquella, que se paga para cualquier suelo independiente de su fertilidad y localización (Smith, 1776); así mismo (Ricardo, 1817) plantea que "si toda la tierra tuviera las mismas propiedades, si su cantidad fuera ilimitada y su calidad uniforme, su uso no ocasionaría ningún cargo, a menos que brindara ventajas peculiares de situación"; esto hace referencia a la renta diferencial la cual nace cuando se cultivan porciones de tierra con una fertilidad decreciente, diferencial o por las ventajas de localización. Estos tres abordajes se complementan con el trabajo de (Thünen, 1826) sobre la renta de la tierra, localización y análisis productivo en ella.

La localización para el suelo rural, en la determinación de la renta, tiene igualmente un alto nivel de influencia en tanto es posible que el suelo rural no varíe únicamente por la fertilidad de la tierra, sino que la localización influye en el esquema mismo de la producción al igual que la infraestructura vial y de servicios, el tamaño de los predios y el uso permitido. Al igual que para el suelo urbano, a medida que se aproxima más a los bienes y servicios, así como a la infraestructura y a la localización de la población, se consolidará como un suelo más apetecido que se si se encuentra alejado de los elementos mencionados.

Ahora bien, la aproximación y desarrollo del impuesto predial en área urbanas han generado un importante acerbo de información para la toma de decisiones; no igual el caso para las zonas rurales, las que por ausencia de regulación y control en materia urbanística y en general de ordenamiento espacial territorial, se han constituido en fuga de escape para las aglomeraciones urbanas, en desarrollo de vivienda suburbana, campestre, así como equipamientos e infraestructura de soporte al suelo urbano.

Sumado a loa anterior, la subvaloración de los territorios rurales es reconocida recientemente por el Departamento Nacional de Planeación al indicar en la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia que "los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) hacen énfasis en el ordenamiento de los suelos urbanos, sin considerar el ordenamiento de los suelos rurales y de expansión, ni las conexiones y correspondencias entre los suelos urbanos y rurales de los municipios vecinos" (DNP, 2014), y advierte sobre la necesidad de brindar mayor atención a la planificación y gestión de los territorios rurales, tanto en la reglamentación de sus usos y aprovechamientos, pero por sobre todo en cuanto a que se diseñen e implementen políticas públicas acordes a las necesidades, oportunidades y naturaleza del ámbito rural y sus habitantes. Situación que es agravada por la ausencia de una conceptualización respecto a la ruralidad en sí misma al igual que sus dinámicas.

Figura 2. Aproximación a la renta diferencial a partir de localización y actividades económicas



Fuente: Thünen (1826).

La presenta aproximación conceptual se basa en teoría clásica de la renta diferencial por localización de las actividades económicas a partir de las aproximaciones de Smith (1776), Ricardo (1817) o Thünen (1826), alineada con recomendaciones de política pública, que señalan la conveniencia de utilizar el impuesto predial como herramienta que conlleve a fines extrafiscales, como es el uso eficiente del suelo y consiguientemente la asociación del uso de la tierra a la determinación de la estructura tarifaria del impuesto, como se realiza en el suelo urbano y sugiere la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial.

1.1.1 Verificación empírica del efecto diferencial de la renta por localización de las actividades económica de los predios rurales

Este abordaje empírico se realizó por parte de la UPRA en el desarrollo de sus funciones misionales y tuvo como zona de estudio el área metropolitana del Valle del Cacique de Upar, la cual está localizada en la zona norte de Colombia y comprende 5 municipios del Departamento de Cesar. Se tiene en cuenta municipios metropolizados para los análisis por zonas de influencia que se explican más adelante en el apartado metodológico. La figura 3 muestra la espacialización de los municipios de interés con la demarcación de sus centros urbanos y vías principales que los cruzan.

La relación entre el precio de la tierra y el destino económico se contrasta utilizando dos metodologías. La primera es a partir de la aplicación de una regresión log-lineal en donde el precio de la tierra rural es la variable regresada $\mathrm{LnPrecioTR}_i$) el destino económico del predio es la regresora de interés $\mathrm{DestinoEco}_i$) e incluyen como controles regresores el área construida, la distancia a vía primaria, secundaria y a Valledupar (%). El modelo se especifica en la ecuación 1.

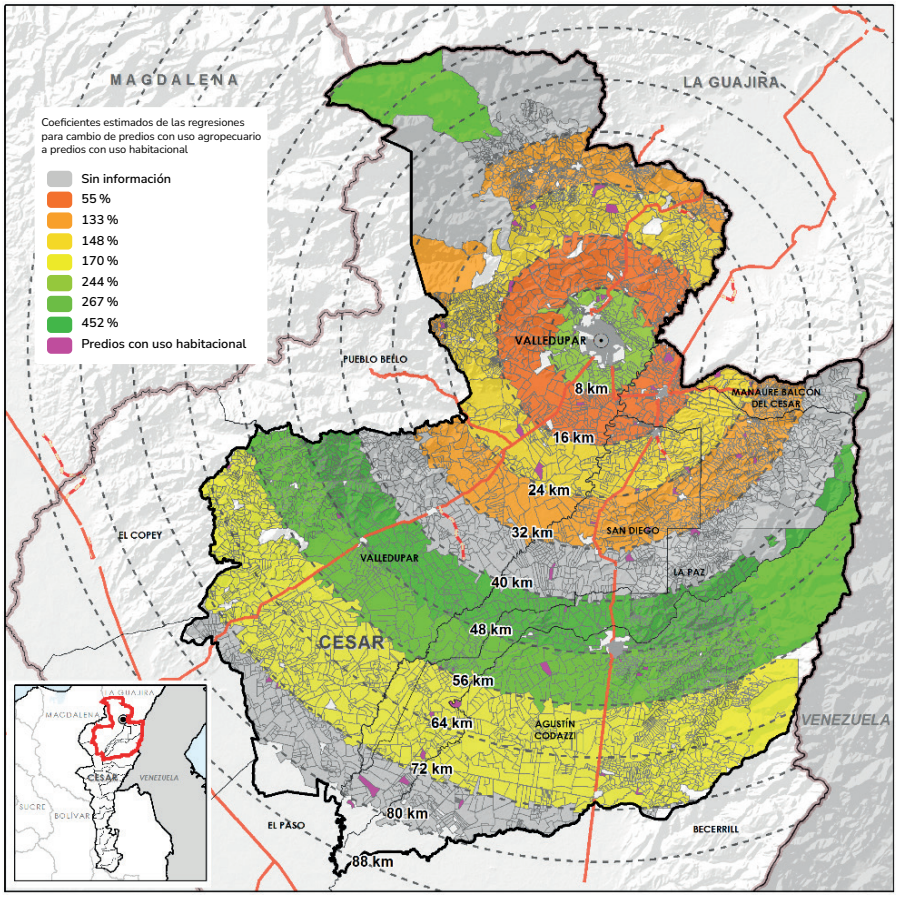
Ecuación 1

$$\mathrm{LnPrecioTR}_{id} = \alpha + \gamma \mathrm{DestinoEco}_{id} + \mathrm{X}\beta_{id} + \varepsilon_{id} \qquad \textbf{(1)}$$

De esta manera se estiman parámetros por cada municipio, interpretados como semielasticidades, esto es, miden el cambio porcentual en el precio del suelo ante cambios en unidad de las variables regresoras.

La variable destino económico es una variable categórica y por lo tanto para mantener el intercepto α se plantea un destino económico que se considere como base sobre los demás. De esta manera la interpretación del coeficiente está en relación del destino económico sobre el cual se sustituye. Como el objeto del trabajo se relaciona con el mayor valor del suelo ante cambios en el uso del suelo como elemento para capturar plusvalía, el destino económico base está compuesto por aquellos destinos relacionados con la actividad agropecuaria como lo son los destinos agrícola, pecuario, forestal y agropecuario.

Figura 3. Cambios sobre el precio de la tierra ante cambio de destino agropecuario a habitacional por área de influencia



Fuente: López y Solano (2019).

Se encuentra que el cambio del destino económico con mayor magnitud se presenta en el municipio de Agustín Codazzi, pues el precio de la tierra aumenta en un 474 % al pasar de un destino económico agropecuario a uno habitacional. Le sigue el cambio de destino económico comercial en el municipio de La Paz con un 462 % de valoración del predio. En el Municipio de Valledupar, el cambio a un destino económico educativo de uno agropecuario presenta la variación positiva de un 384 % sobre el precio del suelo.

Tabla 1. Variable dependiente: avalúo catastral integral (logaritmos). Estimación por OLS

Variables	Agustín Codazzi (I)	La Paz (II)	San Diego (III)	Manaure (IV)	Valledupar (V)
Intercepto	14,5752*** (0,0279)	15,4402*** (0,0454)	13,8859*** (0,0538)	14,4631*** (0,5609)	15,2489*** (0,0270)
Destino habitacional	4,7413*** (0,0345)	2,1349*** (0,0907)	N.E	1,1102*** (0,1747)	0,8841*** (0,03)
Destino industrial	N.E	N.E	N.E	N.E	0,7849** (0,3885)
Destino comercial	3,5471*** (0,2582)	4,6222*** (0,7856)	N.E	N.E	-1,0683*** (0,1783)

Variables	Agustín Codazzi (I)	La Paz (II)	San Diego (III)	Manaure (IV)	Valledupar (V)
Destino recreacional	0,7163*** (0,2534)	N.E	2,2257*** (0,76)	N.E	3,8377*** (0,0976)
Destino educativo	2,8687*** (0,1038)	2,0515*** (0,249)	2,7516*** (0,746)	3,7296*** (0,3358)	2,8638*** (0,241)
Destino religioso	2,9268*** (0,2534)	3,2184*** (0,7849)	N.E	N.E	1,9508*** (0,3884)
Observaciones	2220	1894	902	463	7396
R^2	0,76	0,52	0,18	0,40	0,23

Nota: Estimación realizada para cada uno de los municipios. N.E significa que el destino económico no existe en la base catastral del municipio. Errores estándar robustos entre paréntesis. Coeficientes significativos diferente de 0 son denotaros por este sistema: *10 %, **5 % y ***1 %

Fuente: López y Solano (2019).

Ahora bien, tal y como en el ámbito urbano el impuesto predial es utilizado para capturar rentas diferenciales generadas por distintos usos del suelo, resulta importante la réplica de este enfoque también en suelo rural, siendo que en la actualidad, no se encuentra habilitada su norma por utilización, lo cual además se podría contribuir al uso eficiente del suelo rural, llamado que se ha realizado en importantes documentos de lineamientos sobre política pública a nivel nacional, tal y como se presentará más adelante en este documento.

1.2 Marco normativo del IPU

1.2.1 Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 concibió la organización del Estado de forma unitaria. Con descentralización administrativa. El artículo 1 describe a Colombia como un "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de 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".

Ello ha hecho que, para desarrollar las competencias y fines el Estado se organice a través de todo tipo de entidades con objetivos y misiones específicos; lo que le otorga un margen de maniobra más efectivo e inmediato respecto de la realidad que es tan dinámica en el territorio. El Consejo de Estado, máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa, ha reconocido ello y lo expuso al afirmar que:[3]

> Para desarrollar sus competencias, el Estado se organiza a través de distintos órganos o entidades. La subdivisión en su campo de acción pretende el mejoramiento de resultados y la mejor utilización de los recursos disponibles. Distintas técnicas o fórmulas

[3] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección tercera, Subsección B. CP: Alberto Montaña Plata, Bogotá D. C., 26 de agosto de 2019. Radicacdo: 50001-23-31-000-2006-01110-02(44183).

> son utilizadas para garantizar este mejoramiento, dentro de las que se encuentran la delegación, la desconcentración y la descentralización, en sus diversas modalidades.

Estas figuras se erigen como "mecanismos de coordinación y organización de la estructura administrativa", al tiempo que constituyen "principios constitucionalizados del ejercicio de la función administrativa", en los términos del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

Lo anterior se traduce en la división del territorio nacional, en departamentos, municipios o distritos; entes territoriales a los cuales la Constitución y la Ley los dotó de responsabilidades y objetivos sobre los cuales tienen plena autonomía e independencia. La autonomía territorial promueve la descentralización y la toma de decisiones a nivel local; permitiendo que, se establezcan prioridades y se destinen recursos de manera más acorde con las demandas y particularidades de cada región o municipio.

Una de las principales facultades que fue otorgada a los entes territoriales tiene que ver con el poder impositivo (establecer tributos) y la disposición de recursos propios para el correcto cumplimiento de las funciones a su cargo (CP, Art. 287-3).

En lo que tiene que ver con los municipios la Constitución los nominó como la "entidad fundamental de la división político administrativa"; y le asigna responsabilidades únicas y muy relevantes, como *prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

Ese rol de ordenador del territorio que le entregó la Constitución a los municipios/distritos, les asigna un rol preponderante en el ejercicio del poder impositivo, siendo el ente territorial que puede gravar la propiedad inmueble. El artículo 317 dispone que: "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización".

En ese marco competencial asignado a los municipios como célula fundamental de la organización político administrativa del Estado, responsable entre otras cosas del ordenamiento territorial y sujeto activo preferente de los tributos a la propiedad, se soporta el marco constitucional con base en el cual se ha creado el impuesto predial, el cual es considerado la segunda renta tributaria más importante dentro de los recursos propios de los municipios.

1.2.2 Marco legal

El artículo 338 de la Constitución establece el principio de legalidad en materia tributaria, el cual, a la luz de la organización descentralizada del estado, permite al congreso crear el tributo y a los departamentos y municipios/distritos conservar un reducto de competencia impositiva para establecer respecto de las rentas de su propiedad aquellos elementos de la obligación tributaria que no hayan sido creados en la Ley. La Corte Constitucional, en sentencia C-517 de 2007, afirmó:

> Como reiteradamente lo ha señalado la Corte, "dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de

> impuestos", lo cual "tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria". En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha considerado que, aun cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, "parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios"; ello no es así, "pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento" que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, "dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

Con lo cual, se ve que, aun cuando los municipios, por regla general, son los autorizados para gravar la propiedad inmueble, es el legislador quien debe fijar las pautas para el ejercicio de esta atribución. Ello encuentra su fundamento en el principio de "certeza tributaria", que busca dar a los contribuyentes absoluta claridad sobre los elementos de hecho y derecho que dan nacimiento a la obligación tributaria para así de manera previa conocer las responsabilidades y obligaciones que se encuentran a su cargo. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-891 del 2012, lo definió así:

> El principio de certeza en materia tributaria, que surge como consecuencia lógica del de legalidad, tiene, según lo expuesto, la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados inequívocamente en la ley, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del gravamen.

En ese contexto, el origen legal del impuesto predial está contenido en la Ley 44 de 1990; la cual, en términos generales, cumplió con el pedido de certeza al establecer la mayoría de los elementos de la obligación tributaria a favor de los municipios. Esta Ley fusionó los impuestos de parques y arborización, de estratificación socioeconómica y de sobretasa de levantamiento catastral con el de predial, en uno solo que se llamaría "Impuesto Predial Unificado", gravamen cuya administración, recaudo y control correspondería a los municipios.

Posteriormente, la Ley 1430 de 2010 con una modificación realizada a través del artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, estipulo el carácter real del impuesto predial y determinó a los sujetos pasivos del impuesto, elemento que no había sido establecido en la Ley 44 de 1990; además esta ley del 2019 fijó los parámetros para la determinación de la base gravable; y finalmente con la Ley 1995 de 2019 se establecieron unos límite de crecimiento del impuesto para casos en los que se pague el impuesto con base a procesos de actualización catastral, esta ley fue adoptada con vigencia temporal a 2024, pero recientemente dicha vigencia fue prolongada por medio de la Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto al ejercicio del poder impositivo asignado a los municipios en el impuesto predial, ese reducto de competencia a la luz de lo autorizado por el legislador para este impuesto se encuentra en la facultad de establecer las tarifas con base en los límites establecidos en la Ley. En este sentido, los municipios pueden adoptar las tarifas acordes a la realidad física, jurídica y económica de sus territorios.

1.2.3 Elementos esenciales del IPU

1.2.3.1 Hecho generador

El Hecho Generador de un tributo es aquel elemento esencial definido como supuesto fáctico descrito en la Ley y que da origen a la obligación tributaria. El honorable Consejo de Estado ha definido este supuesto así:[4]

> El hecho generador del impuesto es el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo; es el supuesto de hecho que, por ser indicativo de capacidad económica, ha sido seleccionado por el legislador para vincular a su realización el nacimiento de una obligación de pago de un tributo. La doctrina ha precisado que el hecho generador está compuesto necesariamente por un elemento objetivo y un elemento subjetivo. El elemento objetivo corresponde al hecho en sí mismo considerado y el elemento subjetivo a la conexidad de ese hecho con un sujeto en la medida que lo ejecuta o realiza.

Respecto del impuesto predial, la Ley 44 de 1990 no estableció de manera expresa el **hecho generador del impuesto**. Sin embargo, en su lectura integral, se demarcan los criterios generales que describen el supuesto de hecho que el legislador contempló para el efectivo nacimiento de la obligación tributaria que recae sobre la existencia jurídica y física de los bienes inmuebles en las distintas jurisdicciones Municipales. Lo que posteriormente se ratificó con el reconocimiento del carácter real del Impuesto contemplado en el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010 a saber:

> Artículo 60. Carácter real del Impuesto Predial Unificado. El IPU es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.
>
> Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.
>
> Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de domicilio sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial.
>
> Para el caso del autoavalúo, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recae en cabeza del propietario o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.

En ese marco legal, el impuesto predial se sustenta en la premisa de que los propietarios de bienes inmuebles se benefician, de manera directa e indirecta, de la infraestructura, servicios y beneficios que proporciona el municipio en el cual se encuentran ubicados. En este sentido, el tributo se establece como una forma equitativa de aporte vía un impuesto por parte de los sujetos pasivos con un vínculo real con la propiedad inmueble como elemento identificador de riqueza, para aportar a los bienes públicos

[4] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá D.C., 11 de marzo de 2010. Radicado: 54001-23-31-000-2004-01079-00(16667).

que provee el municipio, a fin de garantizar el mantenimiento y la mejora constante de su entorno inmediato.

1.2.3.2 Sujeto activo

El Sujeto activo del tributo es aquel atributo que hace referencia al acreedor de la obligación tributaria, es quien la normativa faculta de manera expresa para administrar el tributo. Para el caso del IPU, son los municipios debido a que la Constitución misma fue la que autorizó a estos entes a gravar la propiedad inmueble, elemento que además fue desarrollado en el artículo 2 de Ley 44 de 1990, así:

> Artículo 2. Administración y recaudo del impuesto. El IPU es un impuesto del orden municipal.
>
> La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.
>
> Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el IPU a que se refiere esta Ley.

De acuerdo con este artículo, el IPU, siendo un tributo municipal, ha sido atribuido a los Municipios como sujetos activos de la obligación tributaria, en virtud de la autorización constitucional y la normativa legal correspondiente. La entrega de esta competencia a los municipios permite una administración y recaudo adecuados, asegurando así el financiamiento de servicios y beneficios para la comunidad en función de la propiedad inmueble en sus respectivas jurisdicciones.

1.2.3.3 Sujeto pasivo

El sujeto pasivo es aquella persona que debe asumir la carga del tributo por cuanto ha realizado el hecho generador de la obligación tributaria. Este elemento esencial del tributo se refiere a la persona o entidad que tiene la obligación legal de asumir la carga económica del tributo. Así quedó normativamente regulado en la Ley 1430 de 2010, art. 54, modificado por la Ley 2010 de 2019, art. 150, de la siguiente manera:

> Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.
>
> En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, tapeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.

> En este caso la base gravable se determinará así:
>
> a) Para los arrendatarios, el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual.
>
> b) Para los usuarios o usufructuarios, el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial.
>
> c) En los demás casos, la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación teniendo en cuenta la información de la base catastral.
>
> Parágrafo 1. La remuneración y explotación de los contratos de concesión para la construcción de obras de infraestructura continuará sujeta a todos los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista, incluidos los provenientes del recaudo de ingresos.
>
> Parágrafo 2. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad Tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.
>
> Parágrafo 3. Lo dispuesto en este artículo aplicará a los nuevos contratos de concesión y de Asociación Pública Privada de puertos aéreos y marítimos que se suscriban o modifiquen adicionando el plazo inicialmente pactado.

La propiedad se puede ostentar bajo una multiplicidad de figuras jurídicas, por lo que se hizo necesario regular toda una serie de posibles responsables del pago del tributo. Ello, por cuanto la propiedad no es el único mecanismo que permite ejercer actos de señorío sobre un predio y si bien los propietarios son los primeros en ser llamados a pagar el tributo y los que son más fácilmente identificables; existen otros mecanismos de relacionamiento que reflejan vinculo económico con los inmuebles y por tanto demuestran capacidad de pago por lo tanto tienen vocación de responder por obligaciones tributarias, a la luz del deber de contribuir con las cargas públicas. (CN, art. 95-9)

Pese a que los bienes de uso público no configuran obligación tributaria, esta norma previo la obligación del pago del tributo en cabeza de los arrendatarios o usufructuarios de bienes públicos dados en concesión; porque ha entendido que al existir una explotación económica que representa una ventaja comercial respecto de un predio que está siendo explotado, debe haber una retribución que se materialice por medio del pago del Impuesto; ya que, de otra forma sería inequitativo que un particular que explota un suelo que le genera un redito económico que no tuviera a su cargo la carga impositiva que le corresponde.

En esta ley además se definió con precisión la responsabilidad de pago del impuesto cuando la propiedad de los bienes estaba en cabeza de patrimonios autónomos señalando a los beneficiarios como responsables del pago. con esto se cerraron antiguas discusiones en las que, a falta de regulación legal, los inmuebles depositados en este tipo de negocios carecían de un señalamiento expreso en la ley de sujeto pasivo de la obligación.

El artículo 54 de la Ley 2079 de 2021 estableció reglas de la sujeción pasiva cuando la propiedad soporte contratos de Derecho Real de Superficie. En este caso una entidad

pública propietaria de bienes fiscales o de uso público otorga a un tercero (superficiario) el Derecho Real de Superficie (DRS) de origen contractual, enajenable y oneroso, quien tiene sobre dicha propiedad la facultad, de realizar y explotar por su cuenta y riesgo construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos sus atributos de uso, goce y disposición, a fin de que puedan soportar gravámenes y limitaciones al dominio, sin afectar el uso público, la prestación del servicio de transporte, ni restringir la propiedad del inmueble base del superficiante, en este caso los superficiarios serán responsables por el pago del impuesto predial y de la contribución de valorización de las áreas libres aprovechables sobre las cuales se constituya el Derecho Real Accesorio de Superficie.

Importante mencionar que, en el artículo 284 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se complementó la regulación legal del derecho real de superficie aplicable ahora a todo tipo de bienes públicos o fiscales y con orden legal a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de habilitar subfolios, en los cuales se anotarán los actos jurídicos sujetos a registro que puedan soportar estas construcciones, sin que se trasladen al folio de matrícula inmobiliaria del inmueble base. Esto va a implicar a los gestores catastrales la misión de incorporar información de los predios que nazcan a partir de la ejecución del DRS de forma individualizada al del predio base, elaborar los avalúos, así como la incorporación de la información física en sus bases de datos, todos estos insumos necesarios para la determinación del impuesto predial.

1.2.3.4 Base gravable

La base gravable del impuesto es el valor o la medida sobre la cual se aplica la tarifa impositiva para calcular la cuantía del tributo. Para el caso del IPU, la Ley 44/1990 determinó la base gravable en el artículo 3, así: "Base gravable. La base gravable del IPU será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado".

La Ley 14 de 1983 en el artículo 5 impuso a las autoridades catastrales la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de 5 años, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro, y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

En el artículo 6, se adopta la periodicidad anual para el reajuste de avalúos en el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro. Se establece como regla para calcular la proporción de tal reajuste el índice de precios de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones tomando como base los resultados de una investigación estadística representativa del mercado inmobiliario, cuya metodología deberá ser aprobada por el DANE.

Respecto de la forma de ajustar anualmente la base gravable del impuesto de predios formados y que no sean objeto de procesos de actualización, la Ley 44 de 1990, art. 8, ordenó al Gobierno nacional determinar un porcentaje antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al 70 % ni superior al 100 % del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el DANE, para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y

la misma fecha del año anterior. En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a podrá ser hasta del 130 % del incremento del mencionado índice.

El Distrito de Bogotá y las entidades territoriales que tengan catastros descentralizados, tienen regla especial de ajuste de los avalúos de conservación establecida en la Ley 601 de 2000, art. 3. Estos avalúos se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine y publique el gobierno distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) del periodo comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Para los que son catastros descentralizados (hoy día, entendidos como gestores catastrales), la Ley 1607 de 2012, art. 190, les permitió adoptar un índice de valoración diferencial teniendo en cuenta el uso de los predios: residencial (por estrato), comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros. Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determinen y publiquen los catastros descentralizados en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria que utilicen, previo concepto del CONFIS del ente territorial, o quien haga sus veces.

La regla de reajuste anual de los avalúos catastrales establecida en de la Ley 44 aplica solo para los municipios en donde el IGAC funja como gestor catastral; y tanto la Ley 601 de 2000, art. 3, como la Ley 1607 de 2012, art. 190, aplican únicamente para los catastros descentralizados (hoy gestores catastrales). Estas disposiciones, además, requieren una actualización para que modifique la expresión “catastros descentralizados” por “gestores catastrales” como fueron nominados en el marco de la nueva estructura del catastro establecida en la Ley 1955 de 2019.

Para el caso de predios rurales, la Ley 101 de 1993, *Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*, entrega lineamientos para determinar los avalúos de los predios con usos agropecuarios; al respecto, el art. 9 dispuso que los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares.

Para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias, el Gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor. Cuando se trata de predios rurales, el concepto del CONPES, de que trata el artículo 8 de la Ley 44 de 1990 a efectos de establecer el porcentaje de ajuste de los avalúos catastrales deberá estar antecedido por el concepto del Ministerio de Agricultura.

Y frente a los componentes del avalúo catastral para predios rurales, la Ley 14 de 1983 en el artículo 11 dispone que “En ningún caso los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral”.

La base gravable del impuesto en casos de constitución de Derecho Real de Superficie está constituida por el valor económico que represente el Derecho Real Accesorio de Superficie, incluido el valor de las construcciones. La tarifa será la que determine el municipio o distrito.

El artículo 187 de la Ley 1753 de 2015 estableció una regla de adopción de base gravable presuntiva mínima para predios que no se encuentren incorporados en la base de información catastral. Así, los municipios podrán establecer, para efectos del IPU, bases presuntas mínimas para la liquidación privada del impuesto, de conformidad con los parámetros técnicos sobre precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato.

Es preciso establecer unas reglas unificadas y acordes con el nuevo sistema del servicio público catastral, además de generar reglas claras que apliquen sobre las reglas especiales de bases gravables.

1.2.3.5 Causación

La causación del impuesto constituye el punto de referencia para determinar la temporalidad en la que surge la obligación de efectuar el pago del impuesto. En el contexto específico del impuesto predial, no existe una regla en la ley que establezca su causación, sin embargo, en el ejercicio del poder impositivo asignado constitucionalmente a los municipios se ha adoptado mediante los Acuerdos municipales que la causación ocurre el 1 de enero de cada vigencia fiscal (anual). Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:[5]

> Ahora bien, el ordenamiento legal no se refirió al aspecto temporal del impuesto predial; sin embargo, como tributo de periodo que es, en tanto que grava supuestos perdurables (propiedad y posesión), las diferentes normativas territoriales han determinado como momento de causación, el **1 de enero de cada año fiscal**, con periodo extendido hasta el 31 de diciembre del mismo año. De manera concordante, los artículos 178 del Decreto 1333 de 1986 y 2 de la Ley 601 de 2000, disponen que los avalúos catastrales que sirven de base gravable del impuesto tienen efectos a partir del año siguiente de aquel en el que se expidió el acto contentivo del avalúo. (*Énfasis fuera del texto original*)

En orden de lo anterior, y en virtud de naturaleza real del impuesto predial, la obligación de pago del impuesto nace con la existencia del predio dentro de la jurisdicción del municipio, lo cual otorga a este último la facultad de gravar dicho inmueble. En otras palabras, el hecho de que un inmueble se encuentre ubicado en el territorio hace nacer la obligación tributaria sin necesidad de que exista una transacción o evento específico, adicional a la existencia del bien. No obstante, esta regla no ha sido establecida por la Ley se ha establecido de posición jurisprudencial por lo que se requiere que la Ley especifique y aclara desde cuando se hace exigible la obligación cada año.

1.2.3.6 Tarifa

La tarifa del impuesto es el porcentaje o alícuota que se aplica sobre una base imponible para calcular el impuesto a pagar. Para el caso del IPU, se encuentran establecidas en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, de la siguiente manera:

> Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del PU. El artículo 4.º de la Ley 44 de 1990 quedará así:

[5] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección cuarta, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, Bogotá D. C., 25 de junio de 2020. Radicado: 11001-03-27-000-2017-00028-00(23221).

> Artículo 4.º. La tarifa del IPU, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.
>
> Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, 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.
>
> A la 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.
>
> El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.
>
> A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del IPU resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25 % del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.
>
> Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.
>
> Parágrafo 1.º Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC.).
>
> Parágrafo 2.º Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.

La forma en la que el legislador diseñó el sistema tarifario del impuesto predial es la demostración del ejercicio del poder impositivo derivado que fue asignado a los municipios. Este modelo implica la existencia de una autorización de mínimos y máximos, así como unos criterios orientadores para la determinación de las tarifas, para que, en ese marco cada municipio las adopte conforme a las realidades de sus territorios, de ahí que existan dentro de dichos topes tantas tarifas como número de municipios hay en el País.

Si bien la norma de tarifas tiene algunos criterios diferenciales en aras de garantizar el principio de equidad,[6] dichos criterios fueron diseñados de forma específica para suelos urbanos, sin ponderar la realidad del suelo rural.

La Ley asigna para los predios construidos un rango tarifario que oscila entre el 5 por mil y 16 por mil, mientras que, para terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados el límite superior alcanza el 33 por mil; con una excepción de límite inferior que inicia desde el 1 por mil y va al 16 por mil para la 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).

Teniendo en cuenta que la Ley 44 de 1990, se desarrolló previamente a la Ley 338 de 1997, la estructura tarifaria vigente para el impuesto predial evidencia una mirada predominantemente urbana y no desarrolla suficientemente las condiciones de estructuración tarifaria para predios rurales, por lo que representa una debilidad con relación la progresividad de la carga impositiva tanto con respecto al avalúo como el uso; aspectos que son desarrollados y han sido estudiados para el ámbito urbano durante décadas a diferencia de lo rural.

1.2.3.7 Límites al impuesto

Una de las herramientas más importantes para la mejora en las finanzas públicas territoriales es la actualización catastral, pues permite una mayor equidad en el cobro del IPU, siendo uno de los principales tributos en la mayoría de los municipios del país.

El artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, hoy artículo 43 de la Ley 2294 de 2923 Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” establece que la gestión catastral se presta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y por gestores catastrales encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito y por operadores catastrales quienes desarrollan las labores operativas de soporte a la prestación del servicio público catastral.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Ley para garantizar la calidad y confiabilidad de los servicios catastrales en Colombia, los indicadores de primer nivel que se exponen en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (2023) para el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental explican que en la actualidad únicamente el 9,4 % del área geográfica tiene catastro actualizado. Por tanto, la meta del cuatrienio del actual gobierno es aumentar dicho porcentaje al 70 %. Sin embargo, la desactualización catastral no se presenta de manera uniforme, pues se encuentran diferencias en el sector urbano y rural, así como en las categorías de los municipios e incluso de las capacidades de los gestores catastrales correspondientes y departamentos, lo que implica retos mayores en la gestión catastral del país.

Las tablas 2 y 3 presentan el número y porcentaje de los municipios actualizados según categoría para la zona urbana y rural según información de IGAC (2022). Como se ob-

[6] La CC reconoció en la Sentencia C-397 de 2011: “El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical)”.

serva, la actualización catastral urbana es más reciente en la mayoría de los municipios en comparación con la rural, excepto en los municipios categoría 4. En general, de un total de 1.123 municipios observados, el 63,22 % presenta una desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y 59,66 % en la zona rural.

Los municipios de categoría especial la mayoría presenta una actualización inferior a 5 años, tanto en la zona urbana (80 %) como en la rural (60 %). De los 27 municipios categoría 1, el 33,33 % han actualizado su sector urbano en los últimos 5 años, mientras que 29,63 % ha actualizado el sector rural en el mismo período. La mayoría de estos municipios presenta una desactualización entre 5 y 10 años (55 % urbano y 59 % rural), mientras que el resto lleva más de 10 años sin actualizar.

Asimismo, de los 18 municipios categoría 2, más del 70 % presenta una desactualización de más de 5 años. En particular, el 38,89 % y el 50 % tienen desactualización de entre 5 y 10 años para lo urbano y lo rural respectivamente, mientras que cerca del 39 % de estos municipios lleva más de 10 años sin actualizar en ambos sectores. Para los 19 municipios categoría 3 se encuentra que la mayoría presenta una desactualización entre 5 y 10 años siendo 63,16 % en la zona urbana y 73,68 % rural.

Tabla 2. Número de municipios actualizados según categoría

Categoría	Total, municipios	Estado de la actualización catastral urbana				Estado de la actualización catastral rural			
		Número municipios con desactualización	Número municipios con desactualización	Número municipios con actualizados hace menos de 5 años	Municipios sin formación catastral	Número municipios con desactualización	Número municipios con desactualización	Número municipios con actualizados hace menos de 5 años	Municipios sin formación catastral
ESP	5	0	1	4	0	0	2	3	0
1	27	3	15	9	0	3	16	8	0
2	18	7	7	4	0	7	9	2	0
3	19	6	12	1	0	4	14	1	0
4	24	6	9	9	0	8	6	10	0
5	39	17	18	4	0	17	20	2	0
6	971	670	259	36	6	631	251	27	62
No definido	20	1	1	0	18	0	1	3	16
Suma	**1123**	**710**	**322**	**67**	**24**	**670**	**319**	**56**	**78**

Fuente: elaboración propia con base en UPRA (2021a).

Tabla 3. Porcentaje de municipios actualizados según categoría

Categoría	Total, municipios	Estado (%) de la actualización catastral urbana				Estado (%) de la actualización catastral rural			
		Número municipios con desactualización más de 10 años	Número municipios con desactualización entre 5 y 10 años	Número municipios con actualizados hace menos de 5 años	Municipios sin formación catastral	Número municipios con desactualización más de 10 años	Número municipios con desactualización entre 5 y 10 años	Número municipios con actualizados hace menos de 5 años	Municipios sin formación catastral
ESP	5	0,00	20,00	80,00	0,00	0,00	40,00	60,00	0,00
1	27	11,11	55,56	33,33	0,00	11,11	59,26	29,63	0,00
2	18	38,89	38,89	22,22	0,00	38,89	50,00	11,11	0,00
3	19	31,58	63,19	5,26	0,00	21,05	73,68	5,26	0,00
4	24	25,00	37,50	37,50	0,00	33,33	25,00	41,67	0,00
5	39	43,59	46,15	10,26	0,00	43,59	51,28	5,13	0,00
6	971	69,00	26,67	3,71	0,62	64,98	25,85	2,78	6,39
No definido	20	5,00	5,00	0,00	90,00	0,00	5,00	15,00	80,00
Suma	**1123**	**63,22**	**28,67**	**5,97**	**2,14**	**59,66**	**28,41**	**4,99**	**6,95**

Fuente: elaboración propia con base en UPRA (2021a).

Respecto a los 24 municipios categoría 4, el 37,5 % tiene una actualización de menos de 5 años en la zona urbana y el 41,67 % en la zona rural. Por su parte, los municipios categoría 5 se encuentran con desactualización catastral de más de 5 años, siendo cerca del 44 % con desactualización de más de 10 años y cerca del 50 % con desactualización entre 5 y 10 años tanto en la zona urbana como en la rural.

Cabe destacar que la mayoría de los municipios en el país son categoría 6 (un total de 971), de los cuales el 69 % presentan una desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y 64,98 % en la zona rural. Además, 20 municipios no cuentan con una categoría definida, de los cuales el 90 % no tiene formación catastral urbana y 80 % carecen de formación catastral rural.

La variabilidad en la actualización catastral de los municipios también se observa según el gestor catastral encargado. En particular, el IGAC se encarga de la gestión catastral de 856 municipios, de los cuales menos del 5 % presenta una actualización urbana y rural. En cuanto a los demás gestores catastrales, en términos generales se observa que aquellos con un número reducido de municipios tienden a mantener actualizadas, tanto las zonas urbanas como rurales, de manera simultánea o con muy poca diferencia temporal entre ambas.

La eficiencia de los gestores catastrales no depende del número de gestores que haya en el país, sino de sus habilidades y capacidades. Por ejemplo, a pesar de que Zipaquirá

como gestor solo tiene 2 municipios a cargo, su actualización catastral data de hace más de 10 años. Cundinamarca, por su parte, gestiona la información catastral de 72 municipios, pero el 86 % de ellos no ha sido actualizado en más de una década; pese a estas deficiencias, existen casos de gestores catastrales que han realizado las actualizaciones hace menos de 5 años, como en Barranquilla y Catastro Medellín.

Tal como se podrá ver en la sección 1.4.2.6, hay una desactualización catastral generalizada (más de 10 años) en el país y se encuentran brechas de la gestión catastral en lo urbano y lo rural, así como en las diferentes categorías municipales y gestores catastrales. Los municipios categoría especial, 1 y 4 son aquellos con el mayor porcentaje de entidades con actualización hace menos de 5 años, tanto en lo urbano como en lo rural. Adicionalmente, los de categoría 6 presentan un rezago significativo en la actualización catastral, lo cual representa un reto importante en la gestión al concentrar la mayor cantidad de municipios en el país.

Establecer un límite al crecimiento del impuesto es de suma importancia en el contexto tributario; ya que un límite adecuado garantiza la protección de los derechos y la justa contribución a las cargas públicas por parte de los ciudadanos. Por ende, al fijar un tope máximo para los impuestos, se evita que la carga fiscal se vuelva excesiva y desproporcionada, y materializa el principio de progresividad y justicia tributaria.

La realidad del país respecto de la información catastral ha generado que la base gravable del impuesto no recoja la realidad dinámica del componente económico de los predios. El IPU por orden legal emplea como base gravable el Avalúo Catastral por lo que, cuando se ejecutan los procesos de actualización se corre el riesgo que la misma impacte de una manera alarmante el valor del impuesto que por tradición se pagas sobre una base ajena a la realidad.

Inicialmente por regla general el límite de crecimiento del impuesto era el de no poder exceder el doble del monto liquidado el año anterior. El artículo 6 de la Ley 44 de 1990 establece esta regla de limite en los casos que se adelanten procesos de actualización, la misma Ley 44 de 1990 en el artículo 6 estipulo que:

> Artículo 6°. Límites del impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el IPU resultante, con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.
>
> La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

A través del Decreto Ley 1421 de 1993 se estableció una regla similar de límite de crecimiento del impuesto, inicialmente aplicable solo para Bogotá, hoy día a partir de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 2080 de 2021 se hizo extensible a todas las ciudades capitales del País. El artículo 155 del Decreto Ley 14321, dispone:

> Artículo 155. Predial unificado. A partir del año gravable de 1994, se introducen las siguientes modificaciones al IPU en el Distrito Capital:
>
> 1ª (...)

> 2ª El contribuyente liquidará el impuesto con base en el autoavalúo y las tarifas vigentes. Lo hará en el formulario que para el efecto adopte la Administración Tributaria distrital. Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido el año anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al ciento por ciento (100 %) del predial del año anterior. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

En términos generales la regla original de limite regula límite del pago de hasta el doble del impuesto de una vigencia a otra, y de forma clara establece la prohibición de aplicación de la regla de limite a los predios urbanizables no urbanizados "lotes" así como aquellos a los que el avalúo incrementa producto de mutaciones o cambios físicos en el predio.

La Ley 44 además señala que, el límite no aplica cuando son predios que no se encontraran incorporados en el catastro lo cual hace que en estricto sentido no tuvieran Avalúo Catastral de manera previa, lo que implica que el avalúo no crece de un año a otro, sino que se incorpora a la base catastral por primera vez.

A partir del año 2020 con la expedición de la Ley 1995 de 2019 se crearon reglas de límite de crecimiento del impuesto empleando criterios como i. Pago del impuesto en virtud de un proceso de actualización ii. Vivienda social. El artículo 2 de Ley 1995 de 2019 en síntesis dispone:

Tabla 4. Reglas de límite de crecimiento del IPU

Criterio	Limite	Excepción a la regla
Predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización.	IPC+8 puntos porcentuales máximo del IPU.	1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. 2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. 3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su impuesto predial. 4. Los predios cuyo avalúo resulta de la auto estimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales. 5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno o construcción. 6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral. 7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural. 8. Predios que no han sido objeto de formación catastral. 9. Lo anterior sin prejuicio del mantenimiento catastral.
Predios que no se hayan actualizado	Máximo 50 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior	
Viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 SMLMV,	El 100 % del IPC.	

Fuente: elaboración propia, a partir de la L 1995/2019.

Esta Ley tuvo orden de vigencia hasta el año 2024, sin embargo, en el parágrafo 3.º del artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" se prolongó la vigencia hasta que el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación realicen propuesta de ley de límites al crecimiento del impuesto predial, lo cual quedo señalado así:

> Parágrafo 3.º El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación coordinarán la elaboración de una propuesta de ley que permita poner límites a crecimiento del IPU derivado del reajuste del avalúo catastral, bajo los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. Hasta tanto se expida la nueva ley, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019.

En términos generales, los límites actuales del impuesto predial se basan en condicionar el crecimiento del impuesto en casos de actualización catastral para mitigar el impacto que produce la desactualización de la base gravable, y parte de lo que el contribuyente paga, no de lo que debería tributar, lo cual ha generado una cultura elusiva y consentida por los contribuyentes quienes se aprovechan de dicho defecto del servicio catastral para tributar de forma histórica a valores muy por debajo de los que realmente deberían tener asignados si se contara con información real de los predios.

Así mismo esta Ley, guardando la lógica de la Ley 44 y el Decreto Ley 1421, establece unos eventos en los cuales no procede la aplicación del límite respecto de los lotes, o las mutaciones, los que empleen el auto avalúo para determinar la base gravable o respecto de predios de gran extensión. Es decir, el modelo siempre ha sido dirigido a mitigar el impacto al ciudadano, sin embargo, reconoce la necesidad de excluir de la regla predios que por sus condiciones no pueden ser beneficiados con una medida de esta naturaleza.

Los topes al impuesto predial indicados previamente presentan dos dificultades; la primera, es que una vez realizado el proceso de actualización predial y ante la restricción de crecimiento marcada por el IPC, no es posible capturar recaudo potencial generado por efecto de la actualización a favor de la administración municipal o distrital, siendo que el tope definido resulta muy inferior respecto al crecimiento de los avalúos y no responde a la dinámica del mercado de tierras, redundando en el deterioro de la finanzas municipales; lo segundo, es que los topes no son progresivos a los diferentes usos del suelo y con ello a la renta y los impactos sobre el territorio que ellos generan.

La propuesta de cambio en la estructura del impuesto predial que se describe en este documento busca esencialmente armonizar la estructura tarifaria del IPU aplicable a predios rurales al ordenamiento territorial, propendiendo por condiciones favorables a usos de especial interés y en procura de una mayor progresividad, tanto con relación a los avalúos como a los usos en suelo rural.

Tabla 5. Crecimiento máximos de liquidación estimados efecto de actualización catastral

	Institucional (%)	Vivienda rural (%)	Agropecuario (%)	Dotacional (%)	Minería (%)	Suburbano (%)
Clúster A	141	171	415	438	316	438
Clúster B	583	361	680	889	448	877
Clúster C	366	340	256	471	42	546

	Institucional (%)	Vivienda rural (%)	Agropecuario (%)	Dotacional (%)	Minería (%)	Suburbano (%)
Clúster D	451	693	538	776	835	991
Clúster E	464	988	838	1103	416	567
Clúster F	759	709	1010	1904	1076	1546

Fuente: elaboración propia con base en UPRA (2021a).

La estimación preliminar para emular el efecto de la actualización predial en predios rurales de los diferentes municipios del país, evidencia que el incremento de la liquidación por efecto de la actualización genera incrementos en la liquidación de hasta un 1.904 % respecto a la liquidación actual, lo que debería redundar en un nivel de recaudo similar para sus administraciones locales, pero por efecto de que los límites de crecimiento actúale que son demasiado bajos, limitados por el IPC, se corre el riesgo de que sea mayor el esfuerzo fiscal por actualizar los catastros que el beneficio obtenido para los municipios en el recaudo del predial, sumado a la imposibilidad de obtener los recursos para procesos de conservación o nuevas actualizaciones en el futuro, con lo que además se perpetuaría la condición de rezago y se continua con un círculo vicioso de desactualización, bajos ingresos y repercusiones negativas para el desarrollo territorial.

Para mayor información sobre la propuesta de topes (véase el título 3.1.7), además de la inocua utilización del límite para los predios que tienen mutaciones y que por lo tanto cambian de valor, lo cual mantiene el problema de falta de progresividad y de equidad.

1.2.3.8 Reglas procedimentales

La Ley establece el sistema de liquidación factura como mecanismo para la determinación oficial de la obligación de pago del impuesto. Esta tipología de acto de liquidación parte de que es la administración la que cuenta con la información que se emplea para la determinación del tributo, (Registro-Catastro) por lo que no requiere información proveniente del contribuyente; por otra parte, la ley promueve una forma de notificación ágil al contribuyente por medio de un canal digital. Ello quedó incorporado en el sistema de liquidación factura creado mediante la Ley 1819 de 2016, art. 354:

> Artículo 354. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual quedará así:
>
> Artículo 69. Determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación. Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del IPU, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo.
>
> Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La Administración Tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación.
>
> Previamente a la notificación de las facturas la Administración Tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.

> La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial. El envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.
>
> En los casos en que el contribuyente no está de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno.
>
> En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema auto declarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.
>
> El sistema de facturación podrá también ser usado en el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio.

En conclusión, por regla general la responsabilidad de la liquidación y emisión de la factura del impuesto recae en el municipio. Esta distinción en el proceso de liquidación se basa en la naturaleza del impuesto predial; ya que, el municipio cuenta con la información necesaria para realizar el cálculo del impuesto en función de los elementos estructurales del tributo, como el avalúo catastral y las tarifas establecidas. Por lo que no es tan necesario aplicar el mismo procedimiento que se utiliza para otros impuestos que requieren la presentación de declaraciones por parte de los contribuyentes quienes entregan al fisco la información base para la determinación de la obligación.

El artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 establece la divulgación como mecanismo para la notificación de las liquidaciones factura y de forma adicional el envío del acto al predio. La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente. El envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.

Este mismo artículo adoptó, como mecanismo de defensa contra la liquidación factura, la declaración privada y en caso de no tener adoptado el mecanismo de declaración, procede el recurso de reconsideración. *Si* el contribuyente no está de acuerdo con la factura, estará obligado a declarar y pagar el tributo; la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso y no producirá efecto legal alguno. En los municipios o distritos donde no exista el sistema autodeclarativo, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura.

La sanción por incumplimiento en el pago del impuesto se rige por lo establecido por el artículo 634 del Estatuto Tributario Nacional. Los contribuyentes, o responsables de los del pago del impuesto que no lo cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios por cada día calendario de retardo en el pago.

Estas disposiciones aún son cortas e insuficientes para que los municipios puedan aplicar de manera transparente a los ciudadanos el sistema de liquidación, por eso se hace necesario realizar ajustes.

1.2.3.9 Principales divergencias en la implementación del impuesto

Ausencia de criterios para determinar rangos tarifarios para el suelo rural

El sistema tarifario del IPU tiene rangos y condiciones para suelo urbano que no son aplicables al suelo rural. Las tarifas del Impuesto fueron establecidas en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado a través del Artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, citado en las páginas 35 y 36 de este anexo.

> Parágrafo 1.º Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.
>
> Parágrafo 2.º Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.

El texto original del artículo 4 de la Ley 44[7] sí había incorporado un apartado que servía como lineamiento para la determinación de las tarifas para el suelo rural, referido a la pequeña propiedad rural destinada a producción agropecuaria para quienes ordeno a los concejos adoptar las tarifas más pequeñas de los respectivos sistemas tarifarios municipales.

Ahora en la redacción actual, la Ley otorga a los concejos municipales la facultad para determinar las tarifas con base en criterios específicos utilizados para clasificar los terrenos. Sin embargo, no se prevé ninguna disposición específica para predios rurales, al observar los criterios dados por la Ley ejemplo los referidos en el numeral 1 y 2 del precitado artículo no son aplicables al suelo rural. Ya que se trata de características totalmente propias de la complejidad de suelo urbano (comercial, financiero, dotacional), que no guardan correspondencia con los usos del suelo rural.

Ello hace que, sea imprescindible considerar las características y necesidades específicas de las áreas rurales, a fin de asegurar la equidad y la pertinencia de las tarifas. Sin embargo, el texto de la normatividad actual carece de criterios para diferenciar un marco tarifario para el suelo rural que atienda a sus lógicas y necesidades y; que, en consecuencia, haga que los propietarios del suelo tributen bajo condiciones de equidad y justicia.

[7] "A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo."

Es importante destacar que, en la legislación tributaria no se encuentra una definición precisa de lo que se considera como *pequeña propiedad rural* para efectos del impuesto predial. Antes quizá la aproximación a esta definición estaba contenida en el artículo 50 del Decreto 3496 de 1983 (hoy derogado por el Decreto 148 de 2020) el cual disponía que, "se entiende como pequeña propiedad rural a los predios ubicados en sectores rurales de cada municipio, destinados a agricultura o ganadería y que por razón de su tamaño y el uso de su suelo solo sirvan para producir a niveles de subsistencia y en ningún caso sean de usos recreativos".

La definición refería a los terrenos situados en áreas rurales de cada municipio que están destinados a la agricultura o ganadería; pero que, debido a su tamaño y tipo de uso del suelo, solo son capaces de producir a niveles de subsistencia. Es decir, son predios enfocados en la producción de alimentos y recursos para satisfacer las necesidades básicas que bajo ninguna circunstancia son utilizados con fines recreativos.

Sobre la definición de unidad agrícola familiar existió un antecedente en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, derogado por la Ley 1152 de 2007, que posteriormente definió en el artículo 80 esta UAF como:

> La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patri-

> monio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere. Esta Ley fue declarada inexequible mediante sentencia C-175 de 2009.

Es frecuente encontrar la referencia a unidad agrícola familiar en los acuerdos municipales que regulan el impuesto a efectos de establecer las tarifas en los cuales por lo general se le otorgan tarifas inferiores a las generales del sistema, sin que ello supere la ausencia de criterios para la categorización tarifaria para el impuesto predial en el suelo rural que debería estar definido desde la Ley como orientadora de una política pública en la que a través del impuesto se estimulen, o se frenen aquellos fenómenos que ocurren en el campo promoviendo, por ejemplo, la seguridad alimentaria, o la protección a suelos con potencialidades ambientales, o aquellos que pese a estar ubicados en el suelo rural tienen condiciones físicas morfológicas que coinciden más con los propios del suelo urbano o suburbano (como las viviendas campestres) que en definitiva deben ser ponderados para el establecimiento de las tarifas, lo cual a la fecha no ha ocurrido en la regulación del impuesto.

Predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, en el suelo rural y urbano

La ley vigente no estipulo definición alguna para los predios denominados como urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, lo que hace que haya una expresa omisión de parte del legislador para caracterizar adecuadamente este tipo de inmuebles, específicamente en lo que al suelo rural se refiere.

Sin embargo, la Ley 388 de 1997 en el artículo 52, cuando hace referencia al término urbanizable no urbanizado y urbanizado no edificado, que se aclara no lo define, solo lo utiliza para determinar el tipo de terrenos a los que le puede aplicar la medida de desarrollo y construcción prioritaria. Y para ese efecto se precisa que se deben tratar de terrenos que estén en condiciones de no estar desarrollados y que estén localizados en suelo urbano.

Por su parte el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por medio de la Resolución 1040 de 2023, Anexo 5. Si definió este tipo de predios de la siguiente manera:

> Lote urbanizable no urbanizado: Aquellos predios urbanos no construidos, ubicados en terrenos de grandes áreas que no han sido desarrollados y sin restricción legal para adelantar algún tipo de desarrollo urbanístico
>
> Lote urbanizado no construido o edificado: Aquellos predios urbanos no construidos, ubicados en zonas urbanizadas, es decir, con infraestructura de servicios públicos e infraestructura vial.

Esta Resolución 1040 recientemente expedida, supero el vacío de la definición original que tenía el IGAC para este tipo de predios en la cual no se incluía la obligatoriedad de que este tipo de bienes se encontraran situados en el suelo urbano. Ello quiere decir que, hoy día con esta definición de la ley 1040 no existe entonces la posibilidad de que esta clase de predios se encuentren en el suelo rural.

Lo cual resulta muy importante y en línea con la propuesta tarifaria que se presenta en este documento, por cuanto no se puede dejar de lado que para el desarrollo de procesos constructivos en los municipios es claro que no solo el suelo urbano es objeto de urbanización en concepto genérico, también puede ser según lo autoricen los respectivos planes de ordenamiento territorial en el suelo rural con usos restringidos suburbanos o de vivienda campestre.

Los concejos municipales tienen la facultad de establecer, dentro de sus regímenes locales, un esquema tarifario en conformidad con la ley. Esto implica considerar la existencia de terrenos en suelo rural que sean urbanizables pero que aún no han sido desarrollados, así como aquellos terrenos urbanizados que no han sido edificados. Estos terrenos podrían ser gravados con tarifas superiores (hasta el 33 %MIL) en comparación con las tarifas establecidas para el régimen general (que oscilan entre el 5 %MIL y el 16 %MIL).

En ese orden de ideas el sistema tarifario desde la Ley debería establecer rangos de tarifas o por lo menos lineamientos para que los concejos municipales establezcan un régimen tarifario que impongan una mayor carga a los predios ociosos ubicados en suelo rural, eliminando así la elusión fiscal practicada por grandes propietarios de tierras que, aprovechando el concepto de *propiedad rural*, tributan a tasas mínimas estipuladas por el sistema legal, así el impuesto debe ser aplicado de acuerdo con la realidad jurídica, física y económica de los inmuebles, considerando tanto su ubicación como su actividad económica potencial.

1.3 Elementos de política pública agropecuaria

Desde el punto de vista de los intereses del sector agropecuario es importante que el esquema tarifario del impuesto predial rural impulse el uso eficiente del suelo, desestimule la subutilización y la ociosidad de las tierras, evite la concentración de los predios y se protejan áreas para la producción de alimentos que aporten al derecho humano a la alimentación.

De igual manera, también es importante que se defina una estructura tarifaria diferenciada para los sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

Teniendo en consideración los elementos de política pública mencionados, a continuación, se desarrollan las temáticas a considerar para la propuesta de ajuste el impuesto rural unificado en el sector rural:

- Sujetos de ordenamiento social de la propiedad.
- Unidad agrícola familiar como unidad de producción mínima agropecuaria
- Frontera agrícola nacional
- Áreas de protección para la producción de alimentos
- Situaciones extremas de distribución de la tierra

1.3.1 Sujetos de ordenamiento social de la propiedad

Cabe resaltar que de conformidad con el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, en materia de acceso a la propiedad rural, los derechos y obligaciones que se enmarcan en este contenido superior están supeditados al principio de progresividad y no regresividad. Así las cosas, y teniendo en cuenta que los contenidos del artículo 64 superior, fueron reconocidos como derechos fundamentales y sus titulares con la población campesina, quienes de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, se pueden clasificar para ser sujetos de ordenamiento social de la propiedad y posteriormente como sujetos de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, como:

1. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito
2. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito, y
3. Sujetos de formalización a título oneroso

Así las cosas, la política de acceso a tierras cuenta con unos criterios diferenciadores, que deben ser analizados para la definición de los sujetos pasivos del impuesto predial rural, en el entendido que el principio de progresividad y no regresividad, desarrolla un derecho fundamental de una población vulnerable y las disposiciones en las que se les atribuya una carga, deben ser analizadas desde la constitucionalidad misma del hecho generador. En conclusión, las disposiciones normativas que se desarrollen teniendo como sujetos pasivos a los sujetos de ordenamiento social de la propiedad, deben desarrollarse en los términos de la norma que desarrolla los contenidos de la política de acceso a tierras y sus instrumentos de categorización o clasificación.

Para contextualizar, hay que tener en cuenta las características de cada una de estas categorizaciones, las cuales dan cuenta de la progresividad en el derecho al acceso a la propiedad rural, elementos que sirven de sustento para el alcance que se pretende aplicar en materia tributaria en el entendido de los sujetos pasivos expuestos en la jurisprudencia de marras. Esta caracterización se puede desarrollar en los siguientes términos:

Respecto de los trámites relacionados al acceso y formalización de predios administrados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), subsidios y créditos de acuerdo con lo establecido por el Decreto Ley 902 de 2017, son tres los sujetos que podrán acceder a la tierra:

A. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito

Los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras, las asociaciones con vocación agraria, o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente.

También, personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.

Requisitos para sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito:

1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, al momento de participar en el programa de acceso a tierras.

2. No ser propietario de predios rurales o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.

3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.

4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad, impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.

5. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.

6. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, quienes, cumpliendo los requisitos anteriores, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

7. Los anteriores requisitos, salvo las excepciones expresas consagradas en la norma.

B. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito

Personas naturales o jurídicas que no tengan tierra, o que tengan tierra en cantidad insuficiente, según los siguientes requisitos:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes, al momento de participar en el programa de acceso a tierras.

2. Cumplir con algunos de los requisitos para ser sujetos de acceso a tierras a título gratuito (A, literales 2 al 6).

C. Sujetos de formalización a título oneroso

Personas naturales o jurídicas, cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF.

Requisitos para sujetos de formalización a título oneroso:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Cumplir con algunos de los requisitos para ser sujetos de acceso a tierras a título gratuito (A, literales 3 al 5)

Por otro lado, es conveniente afirmar que el acceso progresivo a la propiedad rural, tal y como lo expone el artículo 64 superior y extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional, no se limita al dominio en sí mismo, sino que a su vez determina el acceso a la tierra no solo mediante la titulación o la adjudicación, sino a través de figuras no traslaticias de dominio como lo son los contratos de aprovechamiento, los cuales tienen aplicación en cuanto a baldíos no adjudicables. En este orden, existen particularidades respecto de la clasificación de los sujetos, tal y como lo evidenciamos, así como respecto de los bienes y su naturaleza jurídica, para lo cual, se ratifica la necesidad de incluir en el instrumento normativo las clasificaciones a las que hace referencia el Decreto Ley 902 de 2017 y normas reglamentarias, para la debida aplicación de los principios en materia tributaria y los concernientes a la política de acceso a tierras con miras de no incurrir en medidas que puedan ser consideradas como regresivas.

1.3.2 Topes máximos para la asignación de compra de tierras del subsidio integral de acceso a tierras

Una de las medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo Final, en materia de tierras, es el Subsidio integral de acceso a tierras (SIAT), creado por la Ley 902 de 2017; mediante el cual, el Estado realiza un aporte para la compra y establecimiento del proyecto productivo.

Dentro del monto máximo del subsidio, se encuentra aquel destinado a la compra de tierras por unidad agrícola familiar, expresado en salarios mínimos mensuales vigentes que debe ser actualizado por la ANT anualmente a partir de los valores comerciales de referencia de la tierra adoptados por el MInAgricultura.

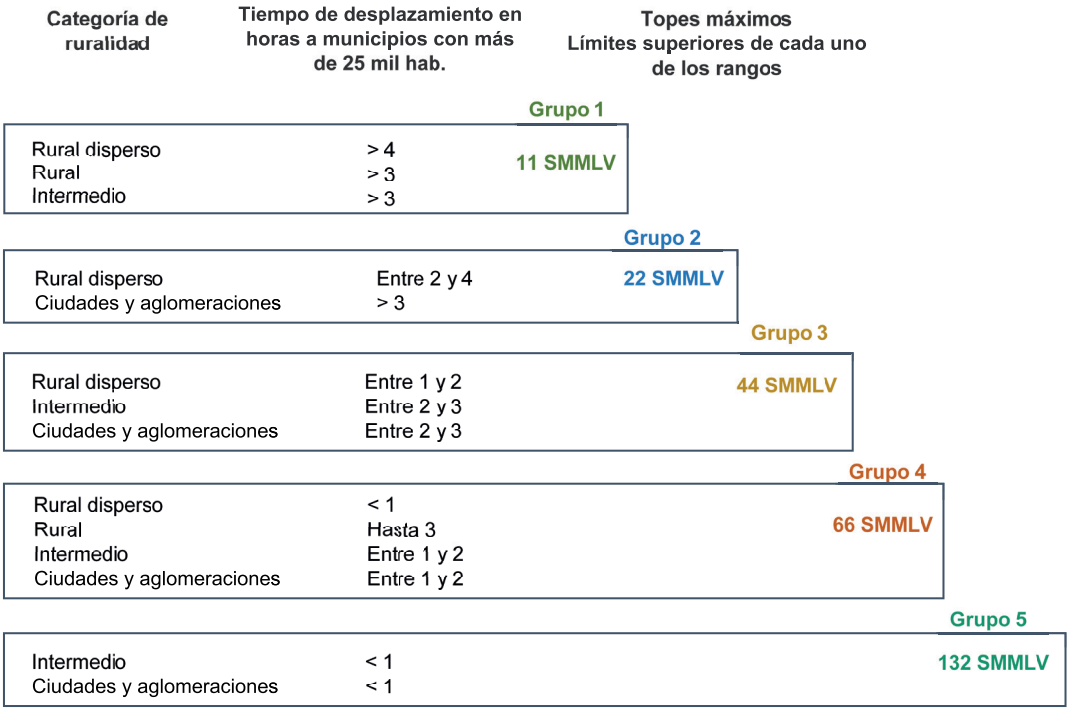
Estos valores de referencia se entienden como la "cantidad de salarios mínimos mensuales legales vigentes por hectárea que se asignan a los municipios a manera de topes diferenciales para que sirvan de referencia en la materialización de la asignación para adquirir el predio en el marco del SIAT" (Resolución 265 de 2021).

Considerando la diversidad del territorio, en los análisis realizados para calcular los Valores comerciales de referencia de la tierra (VCRT), se tuvieron en cuenta como variables la categoría de ruralidad y el tiempo de desplazamiento a municipios con más de 25.000 habitantes, a partir de las cuales se adoptaron cinco (5) topes regionales y dos (2) topes por municipio, en función del escenario en el que se desee operar (individual[7] o subdivisión[8]) llegando máximo a 132 SMLMV por hectárea.

[7] En el escenario individual, con los recursos correspondientes a la compra de tierra, cada familia beneficiaria del programa adquiere un predio.

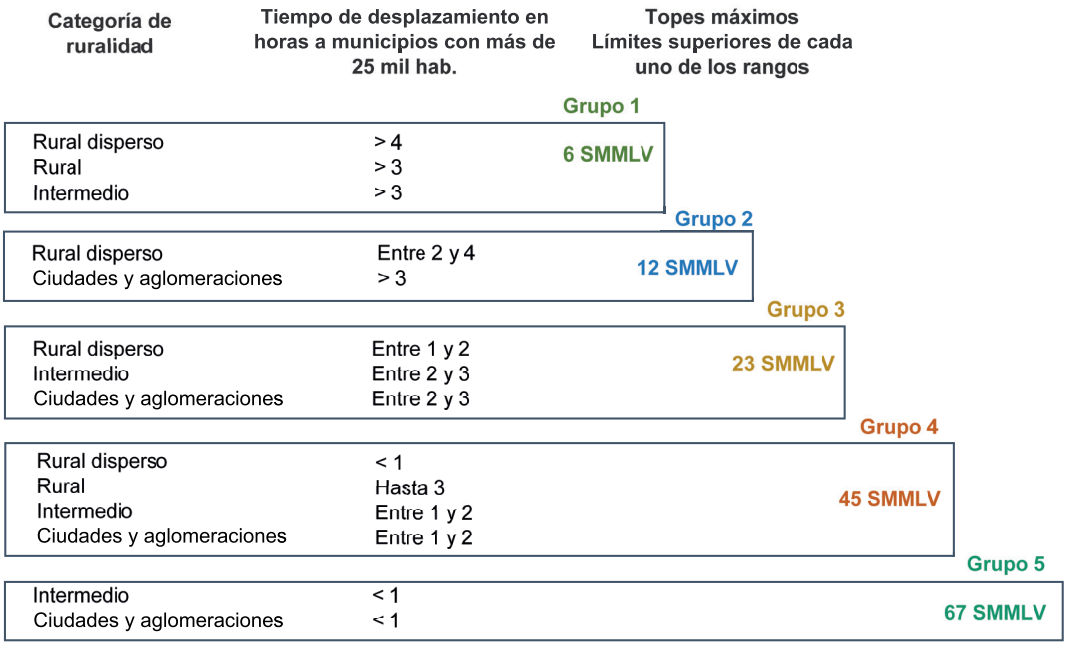
[8] En el escenario por subdivisión, varias familias beneficiarias del subsidio unirían los recursos correspondientes a la compra de tierra, para adquirir un predio de mayor extensión y con la asignación para los gastos de subdivisión obtendrían un predio individualizado.

Figura 4. Topes máximos para compra de tierra. Ruta individual SIAT



Fuente: UPRA (2021).

Figura 5. Topes máximos para compra de tierra. Ruta subdivisión SIAT



Fuente: UPRA (2021).

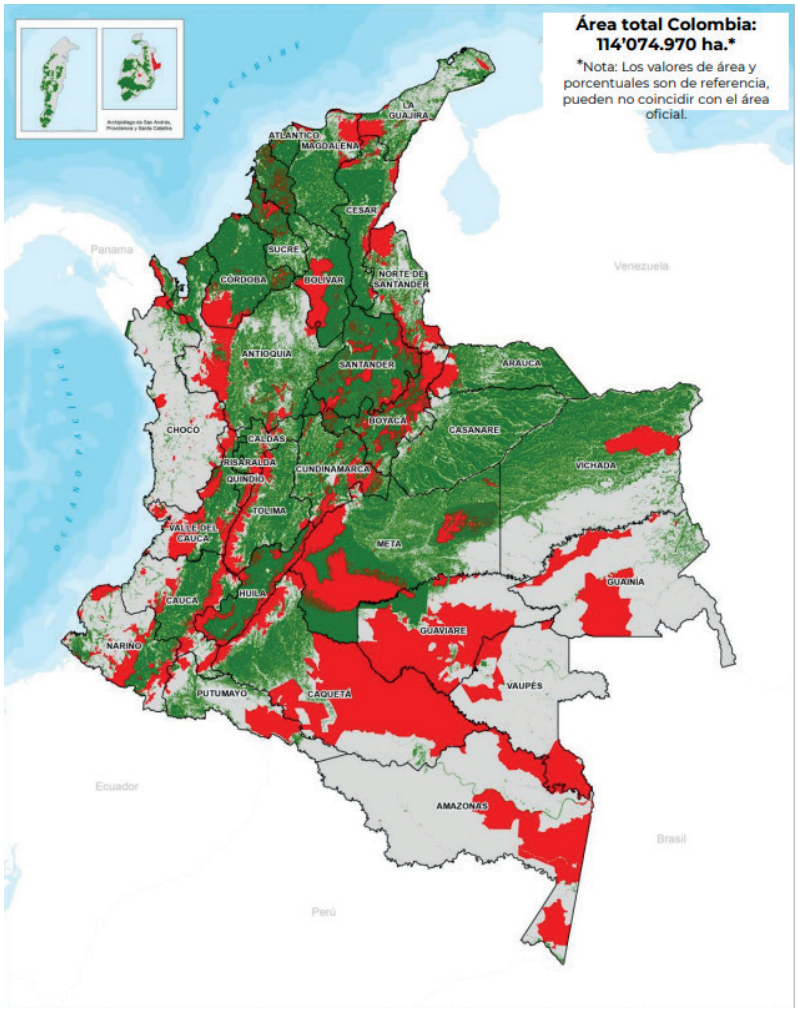
1.3.3 Frontera agrícola nacional

La frontera agrícola está definida como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de ley”; y tiene como objetivo:

> Contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Además, promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Asimismo, contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental. (Res 261/2018)

El 37,8 % del área total del país se encuentra dentro de la frontera agrícola; lo que asciende a 43.070.354 ha. El área dentro de bosques naturales y áreas no agropecuarias es de 44.813.000 ha, que equivalen al 39,3 % del área; y, finalmente, el 23,1 % del área total del país (26.191.607 ha) corresponde a áreas en exclusiones legales.

Figura 6. Frontera agrícola nacional



Fuente: UPRA (2023).

1.3.4 Unidad agrícola familiar (UAF)

En el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se plantea que "es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa" y el artículo 65 establece que: "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales". Así, en armonía con la Constitución Nacional, la Ley 160 de 1994, en su artículo 1, establece entre sus objetivos promover y consolidar la paz, reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras, aumentar la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos entre otros.

Para alcanzar dichos objetivos dentro de los instrumentos agrarios dispuestos por la Ley 160 de 1994 se destaca la unidad agrícola familiar (UAF) la cual está concebida como:

> La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.
>
> La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. (Ley 160 de 1994, Art. 38)

Así, la UAF cumple múltiples funciones, como fomentar una adecuada explotación agropecuaria, limitar la concentración y fraccionamiento de la propiedad rural, fomentar el acceso a la propiedad rural y elevar las condiciones de vida de la población rural.

Con respecto al fraccionamiento antieconómico de la propiedad, el artículo 44 de la Ley 160 de 1994 señala que, los predios no podrán fraccionarse por debajo de la UAF para el respectivo municipio o zona con excepciones de lo establecido en el artículo 45. Frente a la concentración de la propiedad rural, la Ley señala, que "ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las UAF en el respectivo municipio o región" (Art. 72). Por lo tanto, la UAF no tiene como único objetivo la titulación de bienes baldíos de la Nación.

Ahora bien, la UAF se encuentra determinada por Zonas relativamente homogéneas (ZRH), que son aquellas que presentan aspectos similares en sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, las cuales están reglamentadas en las Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998 y pueden tener 4 tipos diferentes de UAF: agrícola, ganadera, mixta y única.

En la siguiente tabla podemos observar el rango mínimo y máximo para cada uno de los departamentos, la cantidad de predios que se encuentran dentro de la UAF y la cantidad de predios mayor y menor a la UAF.

Tabla 6. Unidad agrícola familiar (UAF) por departamento

	UAF (ha)		Cantidad de predios		
Departamento	Mínima	Máxima	Dentro de UAF	Mayor a UAF	Menor a UAF
Vichada	956	1.725	1.219	642	3.772
Caquetá	58	2.269	12.040	2.857	35.051
Guaviare	52	220	1.191	309	4.175
Amazonas	46	274	28	51	639
Casanare	45	843	7.302	2.812	37.539
La Guajira	43	172	1.177	2.400	13.440
Meta	28	1.840	8.878	4.803	79.252
Bolívar	26	115	5.433	5.364	55.472
Arauca	24	1.071	8.376	1.785	12.151
Huila	18	58	6.558	5.220	118.579
Sucre	15	72	2.117	5.450	44.230
Cesar	14	55	4.438	11.456	26.481
Choco	10	78	355	1.205	6.253
Nariño	10	60	9.415	4.358	279.772
Putumayo	10	287	3.156	1.401	43.211
Atlántico	8	22	2.297	4.346	31.713
Córdoba	8	58	11.279	13.227	98.367
Santander	8	83	17.797	28.159	188.386
Magdalena	7	105	7.562	4.049	34.441
Norte de Santander	6	83	15.660	14.241	59.043
Tolima	6	54	41.457	8.079	131.231
Boyacá	5	83	10.797	21.391	507.854
Caldas	4	36	7.605	6.054	66.270
Cauca	4	117	30.950	10.961	174.413
Quindío	4	25	3.647	1.994	17.333
Risaralda	4	30	7.135	4.040	42.999
Valle del Cauca	4	22	15.398	17.757	136.123
Antioquia	3	77	72.945	19.550	351.383
Cundinamarca	2	72	86.414	15.345	431.764
Guainía					
San Andrés					
Vaupés					
Total nacional	**26**	**67**	**402.626**	**219.306**	**3.031.337**

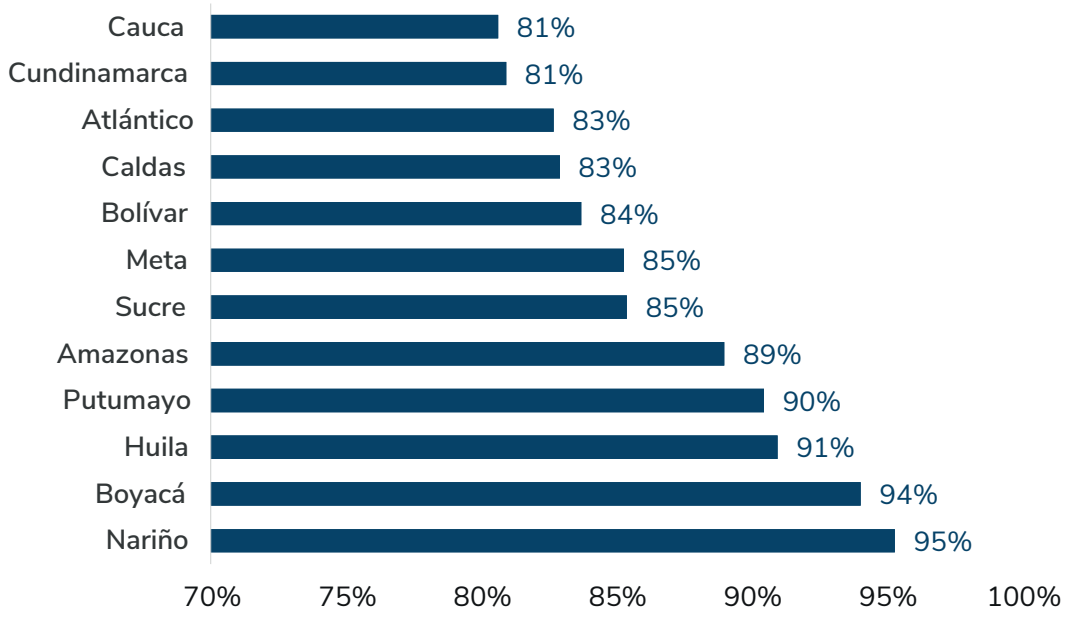
Fuente: Incora (1996 y 1998).

Observamos que Cundinamarca tiene una UAF entre 2 y 72 ha mientras que Vichada entre 956 y 1.725 ha, lo que evidencia que el país no presenta condiciones agrológicas homogéneas, presentando así para algunos departamentos grandes extensiones de tierra mientras que para otros no.

Así mismo encontramos que el 83 % de los predios rurales a nivel nacional se encuentran por debajo de la UAF con más de 3 millones de predios, principalmente en Boyacá con 507 mil predios lo que representa un 17 %,[9] seguido de Cundinamarca con un 4 % y 431 mil predios. Por el contrario, solo el 6 % de los predios se exceden las áreas de la UAF, principalmente en Santander con 28 mil predios lo que representa el 13 %, seguido de Boyacá con 21 mil predios (10 %).

En la figura 7, se observan los departamentos con predios por debajo de la UAF en más de un 80 %; y la figura 8 representa los departamentos con predios por encima de la UAF en más de un 10 %.

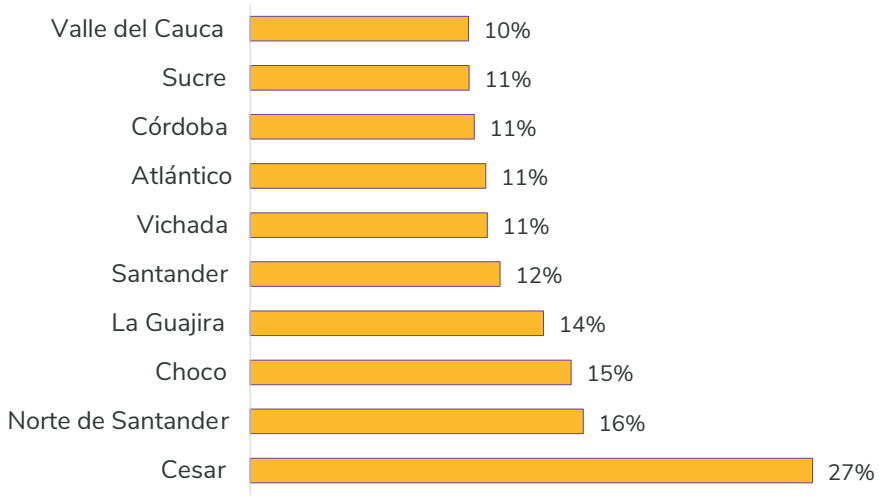
Figura 7. Departamentos con predios por debajo de la UAF



Fuente: Incora (1996 y 1998).

[9] Porcentaje calculados sobre el total nacional.

Figura 8. Departamentos con predios por encima de la UAF

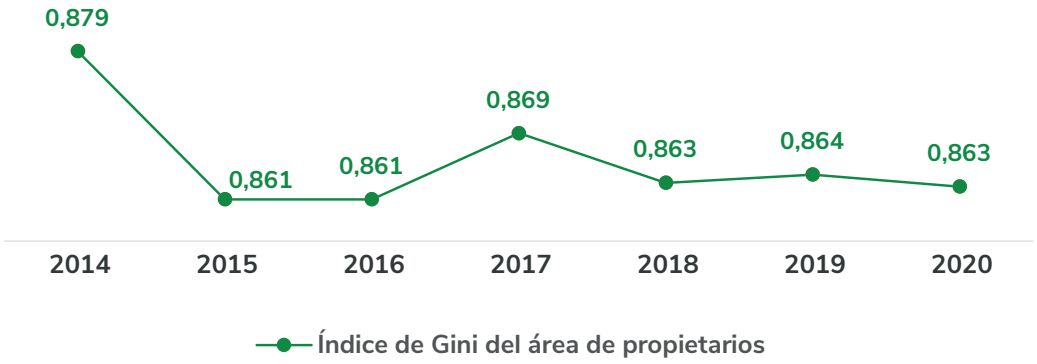


Fuente: Incora (1996 y 1998).

1.3.5 Distribución de la tierra rural en Colombia. Situaciones extremas de la distribución: concentración y fraccionamiento

Los análisis de distribución de la tierra en Colombia que ha venido realizando la UPRA, evidencian que dicha distribución es altamente desigual, tal como lo demuestran los resultados de las mediciones que la entidad realiza según los cuales, para el año 2020 el índice de Gini[10] del área de los propietarios de las tierras privadas en Colombia se encuentra en 0,863. El comportamiento del indicador en los siete años disponibles ha sido superior a 0,85 lo que evidencia de un alto nivel de desigualdad[11].

Figura 9. Comportamiento del índice de Gini para el área de propietarios 2014-2020



Fuente: elaboración propia a partir de UPRA (2018, 2019, 2020, 2021b, 2022 y 2023a).

[10] "Índice de Gini de la propiedad: Indicador que se utiliza para determinar el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad, para el cual los resultados cercanos a cero sugieren mayor igualdad y los resultados cercanos a uno sugieren mayor desigualdad" (UPRA, 2018). El índice de Gini toma valores entre 0 y 1, donde 0 es total igualdad en la distribución y 1 en absoluta desigualdad en la distribución.

[11] La metodología de análisis definida por la UPRA define 0,6 como punto de corte para interpretar el índice Gini como un alto valor alto. (UPRA, 2016)

Usualmente se interpreta el índice de Gini de propietarios como una medida de concentración de la tierra que se presume en manos de pocos propietarios, sin embargo, la concentración en materia de tierras es una expresión de la desigualdad, como también lo es el fraccionamiento de las tierras, de tal manera que los altos niveles de desigualdad reflejados en el índice de Gini de propietarios necesariamente dan cuenta de la presencia de situaciones extremas en la distribución, que generalmente se presentan de manera simultánea, ya que tanto la concentración como el fraccionamiento de la propiedad de la tierra son procesos de origen histórico, "de contiendas violentas y apropiaciones dolosas, de herencias familiares y de apuestas especulativas" (UPRA, 2020).

Por lo anterior, la UPRA ha planteado medidas alternativas para aproximarse al estado de la distribución por efecto de las situaciones extremas de la distribución, como lo son, el indicador de disparidad inferior y el indicador de disparidad superior para referirse a la magnitud del fraccionamiento y lo concentración respectivamente.

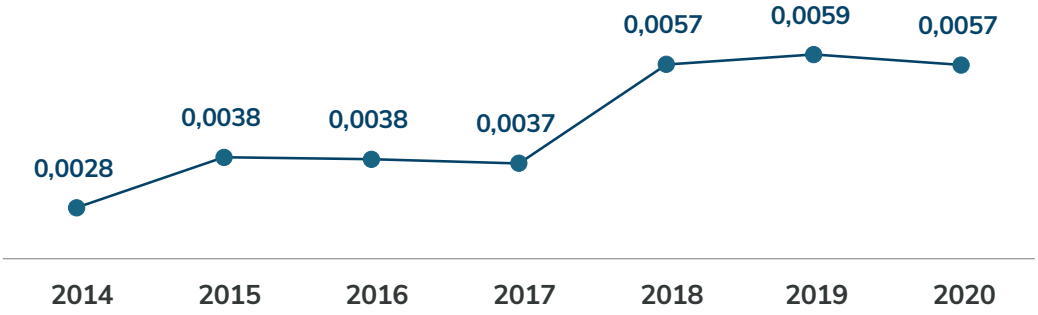
El problema económico del fraccionamiento[12] surge cuando por sucesivas subdivisiones de los predios rurales y cambios de uso del suelo como en las zonas de expansión urbana, el tamaño de los predios no posibilita la generación de rentabilidades para sus propietarios, "lo cual genera empobrecimiento en la población que desarrolla su trabajo personal a partir de la explotación insuficiente de las áreas laborales de la propiedad rural" (UPRA, 2016). De otro lado, el fraccionamiento agrava la falta de claridad sobre los derechos de propiedad por la atomización de los predios en parcelas pequeñas y muchos propietarios.

Los análisis de distribución presentados por la UPRA indican que la mayor frecuencia de predios privados rurales con destino agropecuario corresponde a los de media hectárea o menos. Así mismo, los predios rurales privados con destino agropecuario en Colombia tienden a ser de tamaños menores en términos de UAF, aspecto que se sustenta al observar que gran parte de dichos predios presenta un porcentaje inferior a una UAF, lo que representa el 15,6 % del área medida en unidades de UAF. Los resultados del Indicador de disparidad inferior, muestra el área que corresponde al 10% de propietarios con menores áreas, comparado con el 10% del área que tendrían si existiera una distribución igualitaria, tomando valores entre 0 y 1, donde 1 es el valor en un escenario ideal.

La estimación del índice de disparidad inferior IDIi para la vigencia 2020 es de 0,0057, que se interpreta como un alto nivel de disparidad inferior, ya que al 10 % de los propietarios que menos área tienen les corresponde el 0,57 % de lo que tendrían en un estado igualitario de distribución. Los valores observados para el indicador dan cuenta de una leve disminución en la magnitud del fraccionamiento del país, sin embargo, no es suficiente para dejar de considerarlo alto, pues ha sido inferior a 0,055 que es el límite definido por la metodología de la UPRA.

[12] El fraccionamiento se define como "una forma de distribución desigual de la tierra rural que se materializa por medio de la adquisición de pequeñas extensiones de tierra, respecto al área total de un territorio, por parte de muchos propietarios, respecto al universo de propietarios de dicho territorio" (UPRA, 2016).

Figura 10. Indicador de disparidad inferior 2014-2020

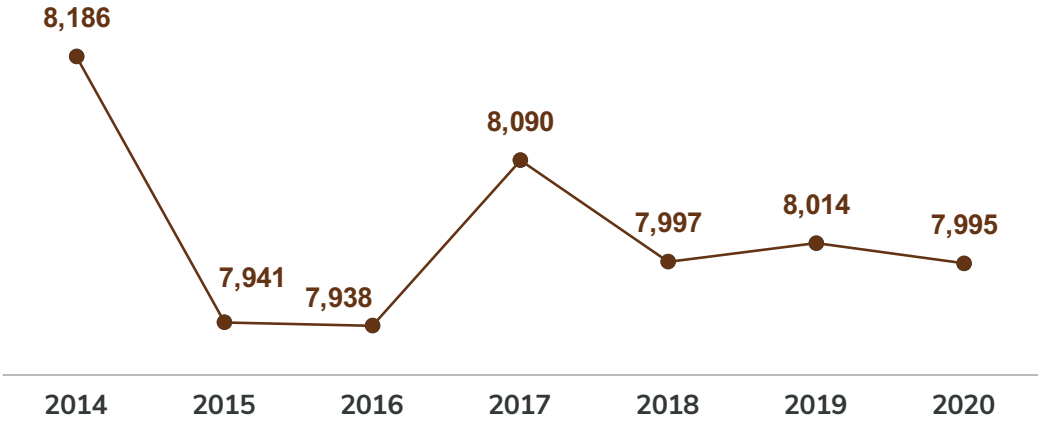


Fuente: elaboración propia a partir de UPRA (2018, 2019, 2020, 2021b, 2022 y 2023a).

De otro lado, la concentración de la tierra es la dinámica extrema de la distribución de la propiedad de los predios rurales que responde a la unión de tierras bajo un mismo patrimonio, lo que supone un "fenómeno físico y jurídico que se refleja en transacciones de gran escala para adquisiciones de tierra o de capitales involucrados en el proceso (UPRA, 2016). En términos de la FAO, en el estudio realizado con la UPRA se define la concentración como c (de la tierra) que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, ya sea en términos de derechos, de recurso económico o de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados". (FAO y UPRA, 2017, p. 82). La presencia de distribución obedece a intereses económicos, territoriales y estratégicos, aunque la explotación económica de la tierra no es la motivación real de los individuos para concentrarla, ya que la rentabilidad es baja si se compara con otras actividades, además la concentración ocurre en territorios con o sin potencial productivo, sin embargo, sí representa poder político y control territorial y demográfico.

De acuerdo con estudios de la UPRA, desde 2017 se ha evidenciado que alrededor del 80% del área total de los predios rurales corresponden al 10% de los predios de mayor tamaño. El indicador de disparidad superior de la propiedad muestra qué cantidad de área acumula el 10 % de los propietarios que más área poseen, respecto al último decil de área, es decir, el 10 % del área total. Si el Estado fuera igualitario, el valor de este indicador sería 1, pues el 10 % de los propietarios o poseedores tendrían el 10 % del área total, pero la estimación del indicador de disparidad superior para Colombia en los datos de la vigencia 2021 es de 7,995; lo que quiere decir que el 10 % de las personas que más área de terreno poseen, tienen el 79,95 % del área total, es decir 6,995 veces más área de la que deberían tener en una distribución igualitaria.

Figura 11. Indicador de disparidad superior 2014-2020



Fuente: elaboración propia a partir de UPRA (2018, 2019, 2020, 2021b, 2022 y 2023a).

1.3.6 Áreas de protección para la producción de alimentos

Que de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política de 1991, la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, de modo que, para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también, a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Ley 2294 de 2023 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" tiene como uno de sus ejes el derecho humano a la alimentación. Este derecho implica que, de manera sostenible ambientalmente, todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 define los determinantes en el ordenamiento territorial y su nivel de prevalencia estableció que en el nivel 2

> Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las APPA, declaradas por el MinAgricultura, de acuerdo con los criterios definidos por la UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina constituidas por el Consejo Directivo de la ANT. Lo anterior, en coordinación con el MinAmbiente, y el MinVivienda.

La identificación de las zonas de protección para la producción de alimentos se contextualiza en el marco de conceptos pertinentes para su propósito como la producción de alimentos, la seguridad y soberanía alimentaria para la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, el ordenamiento territorial y la gestión del territorio para usos agropecuarios (UPRA, 2023).

Entre los objetivos de las APPA, se encuentran los siguientes:

- Promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario.
- Mantener los suelos en condiciones para la producción sostenible de alimentos.
- Proteger los suelos rurales para la producción de alimentos, incluidos los de mayor aptitud y los de predominancia de la economía campesina, familiar y comunitaria, entre otros, en los instrumentos de ordenamiento territorial locales.
- Promover la disponibilidad de alimentos para la garantía del derecho humano a la alimentación en los territorios.
- Armonizar los instrumentos del ordenamiento productivo y social de la propiedad con enfoque territorial. Vincular a la protección las Territorialidades Campesinas, de conformidad con el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.
- Proteger los suelos de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en el ordenamiento territorial (Resolución 230 de 2023).

1.4 Diagnóstico del IPU para el suelo rural

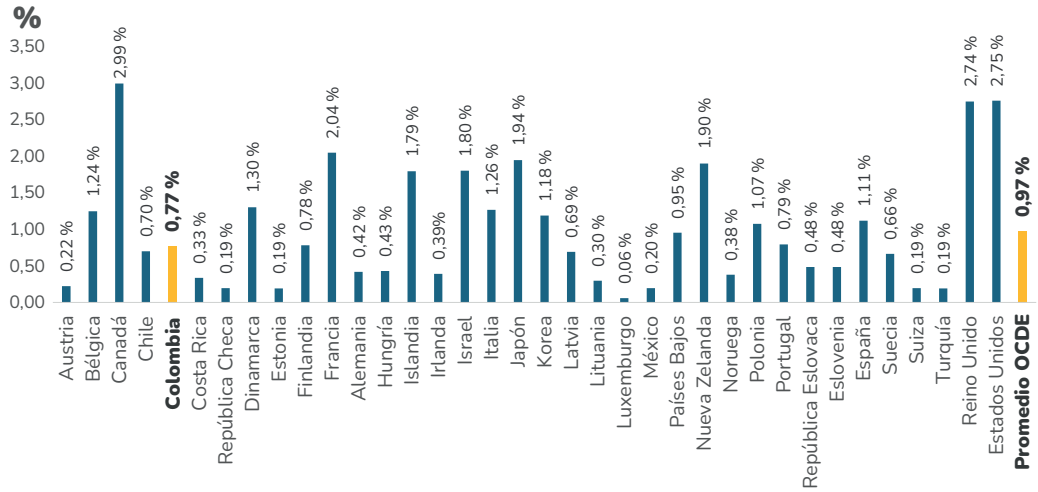
El IPU se consolida como una de las fuentes de ingresos de las entidades territoriales en el país, por lo que es fundamental comprender la dimensión del recaudo por este concepto. Para ello, se realiza un diagnóstico del IPU sobre el suelo rural, a nivel internacional, nacional y local dimensionando las realidades de las entidades territoriales. A nivel local se realiza un análisis detallado del estado del IPU para territorios dentro de la frontera agrícola, bosques, áreas protegidas y territorios excluidos. Además, se analiza el estado de la base gravable del tributo que es el avalúo catastral, puesto que tiene una incidencia significativa en su recaudo.

1.4.1 Diagnóstico del IPU a nivel internacional: Análisis cifras predial contexto internacional

El IPU (IPU) es utilizado por diferentes países con el fin de aumentar la eficiencia en el sistema tributario, impulsar la autonomía de los ingresos subnacionales y generar ingresos para su funcionamiento, estabilizar el mercado inmobiliario y mejorar la calidad del uso de la tierra. (OCDE, 2021). Sin embargo, las tasas impositivas presentan variaciones según el uso de la propiedad, características, valor y jurisdicción. Así, el IPU es uno de los ingresos tributarios más significativos en los diferentes países del mundo, lo que se refleja en la participación del IPU respecto al PIB y a otros tributos. Sin embargo, el alcance del IPU presenta diferencias según tarifas para la zona rural, en exenciones y destinatarios de los ingresos, basadas en las realidades de cada uno. El siguiente análisis tiene como objetivo comparar las realidades colombianas del IPU respecto a los demás países pertenecientes a la OCDE o Latinoamérica. No obstante, se debe tener en cuenta que, en datos y análisis, estos hacen cuenta del recaudo del impuesto de manera agregada tanto en suelo urbano como en rural, y en el caso de Colombia apenas el 12,9 % representa el recaudo en suelo rural.

En primer lugar, se presenta la participación del IPU respecto al PIB en los países pertenecientes a la OCDE, la cual en promedio es de 0,97 %. Cabe resaltar que no se incluyen Australia y Grecia en el análisis dado que no cuentan con información a 2021. Como se observa en la siguiente figura, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos presentan una participación sobre el PIB significativamente superior a los demás países OCDE, mientras Suiza, Turquía y República Checa presentan valores inferiores al promedio. En el caso de Colombia, el IPU representa el 0,77 % del PIB, valor que se encuentra cercano al promedio.

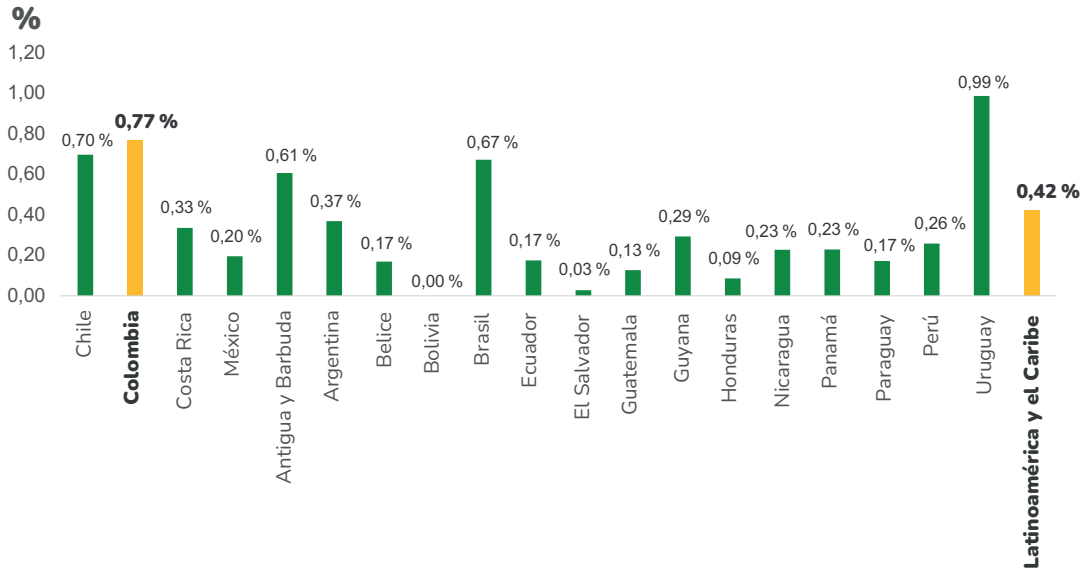
Figura 12. Participación del IPU respecto al PIB en los países OCDE (2021)



Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2021).

Sin embargo, como se observa en la siguiente figura, la participación del IPU respecto al PIB en Colombia, siendo del 0,77 %, es superior que el promedio de los países de Latinoamérica y el Caribe para los cuales se cuenta con información para 2021 (0,42 %). Además, Colombia es el segundo país con mayor participación del IPU respecto al PIB, siendo superado únicamente por Uruguay (0,99 %). En general, los países de Latinoamérica y el Caribe tienen un menor peso del recaudo del IPU en los ingresos, lo cual puede asociarse las capacidades administrativas y técnicas.

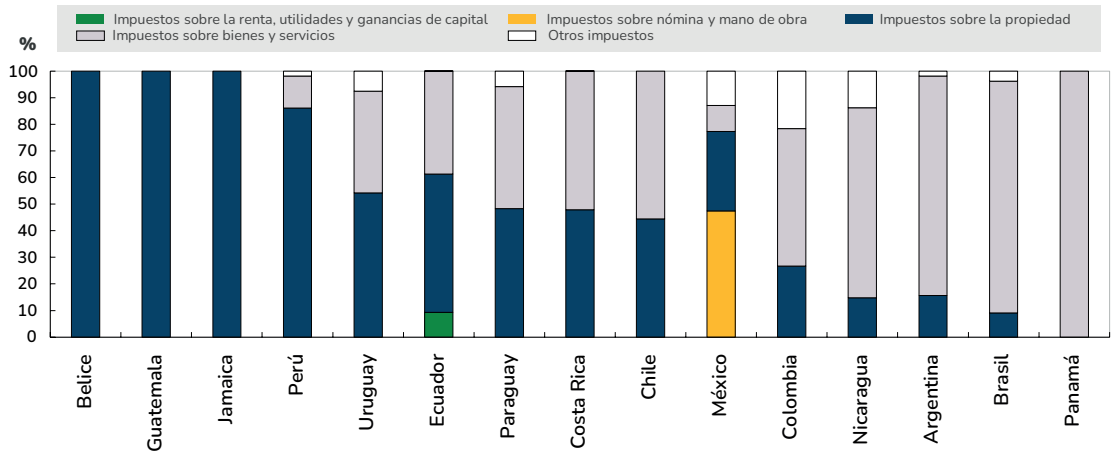
Figura 13. Participación del IPU respecto al PIB en Latinoamérica y el Caribe (2021)



Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2021).

Según información de OCDE, *et al.* (2022), en Latinoamérica los impuestos que se asignan a las entidades subnacionales son, principalmente, los impuestos prediales, vehículos automotores, impuestos sobre servicios específicos y tasas municipales. En particular, en el año 2020, para la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe el impuesto a la propiedad representó más del 25 % del total de sus ingresos tributarios subnacionales como se observa en la siguiente figura. En el caso colombiano, el mayor peso sobre los ingresos tributarios corresponde a IPU e impuestos sobre bienes y servicios (ICA). Sin embargo, el peso del impuesto a la propiedad es menor que en otros países como Perú, Jamaica y Guatemala.

Figura 14. Participación del impuesto a la propiedad respecto a los demás ingresos tributarios subnacionales en América Latina y el Caribe (2020)



Fuente: adaptado de OCDE *et al.* (2022).

Por otra parte, los países presentan una variedad en los destinatarios (según nivel de gobierno) de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. También presentan diferencias en la discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad como se expone en la siguiente tabla.

A manera de ejemplo, en Colombia los ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles corresponden solo al nivel local. Además, se presenta discreción sobre la base y en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites). Por el contrario, en España los ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles corresponden a los niveles central, regional y local, los cuales tienen discrecionalidad sobre las tasas impositivas solamente.

Tabla 7. Destinatarios de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles por nivel de gobierno y discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad

País	Nivel de gobierno de destinatarios de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	Discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad
España	Central, Regional y local	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Noruega	Céntrico y local	Discreción sobre la base Discreción con respecto a ciertas exenciones y medidas de alivio
Israel	Céntrico y local	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites) Discreción con respecto a ciertas exenciones y medidas de alivio
Brasil	Céntrico y local	Discreción sobre la base Discreción sobre si imponer un impuesto
Islandia	Céntrico y local	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Reino Unido	Céntrico y local	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Suiza	Regionales y locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Francia	Regionales y locales	Discreción con respecto a ciertas exenciones y medidas de alivio Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Estados Unidos	Regionales y locales	Discreción con respecto a ciertas exenciones y medidas de alivio Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Australia	Regionales y locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
México	Regionales y locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Rusia	Regionales y locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Dinamarca	Regionales y locales	Discreción sobre si imponer un impuesto

País	Nivel de gobierno de destinatarios de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	Discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad
Hungría	Solo locales	Discreción sobre la base Discreción sobre si imponer un impuesto Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites) Discreción con respecto a ciertas exenciones y medidas de alivio
Nueva Zelanda	Solo locales	Discreción sobre la base Discreción sobre si imponer un impuesto Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Colombia	Solo locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Estonia	Solo locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Lituania	Solo locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Países Bajos	Solo locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Polonia	Solo locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Sudáfrica	Solo locales	Discreción sobre la base Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Austria	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Canadá	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
República Checa	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Finlandia	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Alemania	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Irlanda	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Japón	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Corea	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Luxemburgo	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Portugal	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
República Eslovaca	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)

País	Nivel de gobierno de destinatarios de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	Discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad
Eslovenia	Solo locales	Cierta discreción en el establecimiento de tasas impositivas (generalmente sujetas a límites)
Letonia	Solo locales	Discreción con respecto a ciertas exenciones y medidas de alivio
Turquía	Solo locales	No hay discrecionalidad local con respecto a las tasas (u otras características del impuesto)

Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2021).

De esta forma, los países pueden presentar diferencias en el establecimiento tarifario para el IPU según tipo de predio y base gravable, buscando los principios de progresividad y equidad. Sin embargo, para zona rural son pocos los países con diferenciación tarifaria según destino económico, valor del predio o base gravable. Los países OCDE que presentan dicha diferenciación son Austria, Chile, España y Estonia.

Tabla 8. Países con tarifas diferenciales para la zona rural

País	Quien define la tarifa	Impuesto/a quien se destina	Tarifa %	Observaciones
Austria	Central - Parlamento municipal define la tasa de recargo que se suma a la tarifa final con los criterios de cada uno	Tierras agrícolas y bosques	0,16	Base gravable: Valor del predio (EUR) - Rango de la concesión: 0 y 3.633 (EUR). La tasa final se calcula utilizando una tasa de recargo municipal que decide el Parlamento Municipal, pero que no debe ser superior al 500 %.
Chile		Propiedades agrícolas	1,00	
España	Central - Municipal	Propiedad rural	0,3-0,9	Además, la ley permite aumentar la tarifa en función de determinadas circunstancias (por ejemplo, cuando un municipio presta determinados servicios, o es la capital de una provincia o región). Considerando todos los incrementos posibles, el tipo impositivo de la propiedad urbana puede alcanzar un máximo del 1,3 % (el máximo se alcanza, por ejemplo, si un municipio provee ciertos servicios o es capital de una provincia o región). Dentro de estos límites, los ayuntamientos podrán establecer un recargo de hasta el 0,5 % a los inmuebles urbanos desocupados o tasas diferentes en función del uso del inmueble. Por otro lado, se establece otro rango de tarifas para tipos especiales de construcciones (embalses, centrales eléctricas, etc.)
Estonia	Gobierno local	Tierras para áreas bajo cultivo y pastizales naturales	0,1-2	

Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2021).

En línea con lo anterior, los países OCDE presentan una variedad de concesiones para las propiedades destinadas a la agricultura como se resume en la siguiente tabla. Dentro de las concesiones que pueden presentarse se encuentran: exenciones en el pago de impuestos territoriales (la mayoría para países europeos), valoración de terrenos a efectos fiscales inferior a su valor de mercado, tasas impositivas con descuento para impuestos sobre la propiedad, descuentos en los impuestos sobre la tierra para desalentar el abandono de la tierra y fomentar las prácticas agrícolas, exenciones del pago de impuestos comerciales locales o regionales y concesiones de transmisiones/adquisiciones y derechos de timbre.

Como se observa, de los países para los cuales encuentra una diferenciación en tarifas para la zona rural, únicamente España no cuenta con menores tarifas al impuesto de la propiedad o en la valoración de terrenos para el sector agropecuario, pero cuenta con concesiones de transmisiones/adquisiciones y derechos de timbre. En el caso colombiano se observa que únicamente cuenta con tasas reducidas de impuestos a la propiedad sobre tierras y edificios agrícolas de pequeña propiedad rural y no hay concesiones en los impuestos sobre las transmisiones/adquisiciones y derechos de timbre o impuestos sobre las transferencias.

Tabla 9. Concesiones para agricultura en los países de la OCDE

Denominación	Países a los que aplica	Observaciones	Ejemplo
Exenciones del pago de impuestos territoriales	**Edificios utilizados en la producción agrícola:** Australia, Canadá (en algunas provincias), Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos (invernaderos), Noruega, Polonia, Eslovenia y Ucrania. **Otros:** Finlandia, Italia, Japón, Eslovenia (excepto edificios y viviendas agrícolas), Suecia y el Reino Unido, República Checa	Las exenciones pueden ser específicas para la producción o el cultivo. En la República Checa, las tierras de cultivo, los jardines de lúpulo, los viñedos, los huertos frutales y los pastizales permanentes pueden estar exentos de impuestos o pagar entre dos y cinco veces menos impuestos.	República Checa, las tierras de cultivo, los jardines de lúpulo, los viñedos, los huertos frutales y los pastizales permanentes pueden estar exentos de impuestos o pagar entre dos y cinco veces menos impuestos.
Valoración de terrenos a efectos fiscales inferior a su valor de mercado	Austria, Bélgica, Chile, Costa Rica, Canadá (en algunas provincias), Dinamarca, Japón, Letonia, Suiza y Estados Unidos.	Los agricultores en algunos países pagan impuestos sobre la base de una valoración de la tierra más baja que su valor de mercado. A menudo, el valor es el valor catastral de la tierra.	En 2018, la pérdida de ingresos por impuestos federales sobre el patrimonio del programa de "valoración de uso especial" para agricultores en los Estados Unidos se estima en USD 59,7 millones.

Denominación	Países a los que aplica	Observaciones	Ejemplo
Tasas impositivas con descuento para impuestos sobre la propiedad	**Tasas reducidas de impuestos a la propiedad sobre tierras agrícolas y edificios agrícolas:** Bélgica (donde también hay créditos fiscales para pequeñas propiedades), Canadá (en algunas provincias), Chile, **Colombia** (que se aplica a pequeñas propiedades rurales), República Checa, Dinamarca, Estonia (propietarios de tierras), Francia (las tierras agrícolas reciben una reducción del 20 % en el impuesto sobre la propiedad de las tierras no urbanizadas), Corea (donde el impuesto sobre la propiedad de las tierras de cultivo se fija en un tipo fijo muy bajo en lugar del impuesto progresivo habitual). impuesto), República Eslovaca (sobre edificios agrícolas) y Ucrania.		Autoridades chilenas evalúan el valor de las tierras agrícolas. Se aplica una tasa impositiva reducida a las tierras agrícolas en comparación con otras tierras. Los aumentos en los impuestos sobre la tierra pagados por los agricultores como resultado de una retasación de los valores de la tierra no pueden exceder el tope del 10 %.
Descuentos en los impuestos sobre la tierra para desalentar el abandono de la tierra y fomentar las prácticas agrícolas	**Por no abandonar tierras:** Corea (programa de pensiones de tierras agrícolas + cultivo activo en sus tierras, hasta 2021), Japón (arriendo de tierras - Banco de tierras agrícolas), Lituania (descuento del 35 % en impuesto sobre la tierra para tierras cultivadas). **Descuentos:** Costa Rica (40 % - prácticas de conservación del suelo), República Checa (tierras agrícolas recuperadas durante 5 años y tierras forestales durante 25 años) **Exenciones:** Letonia (áreas de conservación), Lituania (tierra adquirida para establecer una nueva granja familiar está exenta del pago de impuestos sobre la propiedad durante tres años) **Jóvenes agricultores:** Francia	Existen países donde se ofrecen exenciones o descuentos en los impuestos sobre la tierra por no abandonar las tierras de cultivo. Para fomentar ciertas prácticas agrícolas, algunos países ofrecen descuentos en los impuestos sobre la propiedad. También hay países donde a los jóvenes agricultores se les pueden cobrar impuestos sobre la propiedad reducidos por períodos de tiempo limitados mientras están comenzando.	En Japón, los impuestos se utilizan como incentivos para que los propietarios arrienden tierras a través de un Banco de Tierras Agrícolas. A partir de 2017, los propietarios de tierras en arrendamiento pagan solo la mitad del impuesto inmobiliario, mientras que las tasas impositivas sobre las tierras ociosas que no se cultivan ni se arriendan se han incrementado en 1,8 veces. En Francia, los jóvenes agricultores tienen derecho a una bonificación del 50 % del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en terrenos no urbanizados durante los cinco primeros años.
Exenciones del pago de impuestos comerciales locales o regionales	Francia, Italia, Grecia	Exenciones de pago de otros impuestos locales o regionales sobre la propiedad	Los agricultores de Francia e Italia están exentos de pagar otros impuestos locales o regionales o impuestos sobre la propiedad de la empresa. En Grecia, las tierras agrícolas están excluidas de los cálculos del impuesto adicional que pagan los contribuyentes con propiedades y edificios valorados en más de 200 000 EUR.

Denominación	Países a los que aplica	Observaciones	Ejemplo
Concesiones de transmisiones/ adquisiciones y derechos de timbre	**No cobran impuestos sobre las transferencias:** Grecia, Hungría y los Países Bajos (sujeto a que la tierra permanezca bajo cultivo comercial), Francia y Japón (se aplican tasas impositivas reducidas o descontadas para la adquisición de tierras agrícolas) **Exenciones o tasas reducidas - familiares:** Francia, Irlanda, Italia, Corea, Polonia, España, Eslovenia, Austria, Corea **Jóvenes agricultores exentos:** Francia, Finlandia e Irlanda	Las compras de fincas y edificios agrícolas están exentas de pagar los impuestos de transferencia/ adquisición o los derechos de timbre normalmente aplicables en muchos países. La exención a menudo está condicionada a la producción agrícola en curso para fomentar la continuidad del negocio. Los impuestos de transferencia también pueden cobrarse sobre tierras agrícolas valoradas a un precio inferior al precio de mercado.	Para apoyar la continuación de las empresas agrícolas familiares en Austria, la base imponible para las transferencias es el valor tasado más bajo (es decir, el valor capitalizado de la granja que es inferior a los ingresos anuales probables de la granja) gravado a una tasa impositiva favorable. Los terrenos agrícolas adquiridos en Corea por una persona que asume la ocupación en una comunidad rural como retornante urbano pagan un 50 % menos del impuesto de adquisición. Igualmente, las compras de tierras agrícolas por parte de corporaciones agrícolas con fines agrícolas dentro de los dos años posteriores al registro de la incorporación también están exentas hasta 2019. En Francia, Finlandia e Irlanda, los jóvenes agricultores pagan impuestos de transferencia reducidos o están completamente exentos.
Concesiones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Francia (parcialmente exento de las cargas de donación o herencia si la propiedad rural se arrienda a largo plazo), Hungría (solo se pagará el 50 % del impuesto de sucesiones regular, o el 25 % si el heredero es un agricultor registrado), Irlanda, Corea (dependiendo de la relación entre el heredero y el donante), Polonia, Eslovenia (exento si la finca se transfiere a otro agricultor), el Reino Unido y los Estados Unidos (donde una tasa de impuesto progresiva se aplica a las herencias de todas las empresas familiares por encima del umbral de USD 11). Valoración tierras agrícolas inferior: Japón, Finlandia, Irlanda (90 %) y los Estados Unidos (el valor de las tierras de cultivo a efectos del impuesto sobre sucesiones es su "valor de uso", que es entre un 40 % y un 70 % inferior al valor justo de mercado)	Los países eximen o aplican tasas reducidas de impuestos a la herencia en fincas heredadas por miembros de la familia, generalmente con la condición de que continúen las actividades agrícolas. Los objetivos políticos de estas medidas son garantizar que las explotaciones sigan siendo viables e indivisas. La valoración de las tierras agrícolas también puede ser inferior al precio de mercado, lo que crea una base imponible preferencial sobre la que se gravan los impuestos sobre sucesiones. Los descuentos dependen del cumplimiento de las condiciones de que el beneficiario sea un agricultor con calificación agrícola o que ya esté cultivando la propiedad al menos el 50 % de su tiempo normal de trabajo, y que se comprometa a cultivar la tierra heredada en forma comercial.	En Corea, los activos agrícolas están excluidos del impuesto a la herencia con una deducción máxima de KRW 1.500 millones (USD 1.360.000) del valor imponible de la propiedad heredada, cuando la hereda un descendiente directo que sea agricultor y continúe cultivando la tierra hasta por cinco años. años. El aplazamiento de la tributación está permitido para las tierras agrícolas sujetas a impuestos sobre sucesiones en Japón, mientras que en Irlanda se cobran tasas de interés más bajas sobre los pagos a plazos del Impuesto sobre la Adquisición de Capital debido a las herencias de propiedades agrícolas.

Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2021).

A partir de lo anterior se concluye que en el panorama internacional el Impuesto Predial tiene un peso significativo en los ingresos de los países, lo cual se observa en su participación respecto al PIB. En particular, Colombia presenta una posición promedio respecto a los países OCDE, mientras que al compararlo con países de América Latina y el Caribe es el segundo país con mayor peso del IPU respecto al PIB.

Los países presentan diferencias en los destinatarios de ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles por nivel de gobierno y discreción del gobierno local sobre las políticas de impuestos sobre la propiedad. Igualmente, presentan diferencias tarifarias para gravar el impuesto. Respecto al sector rural, los impuestos sobre la tierra y la propiedad generalmente son fijados y recaudados por los gobiernos municipales en los límites establecidos por los gobiernos centrales. En general los países no presentan tarifas diferenciales para el tributo en zonas rurales a excepción de Austria, España, Chile y Estonia. Cabe resaltar que, si bien únicamente estos 4 países OCDE diferencian tarifas para el sector rural, la mayoría cuentan con concesiones para el sector agropecuario, especialmente en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, y tasas impositivas con descuento para impuestos sobre la propiedad.

La ubicación de las tierras agrícolas puede influir en el coeficiente aplicado por el municipio a la valoración de las tierras agrícolas determinadas por el catastro (o registro de la propiedad). Por lo tanto, las tasas impositivas y las normas que se aplican al sector pueden variar entre países y regiones.

1.4.2 Diagnóstico del IPU a nivel nacional

A nivel nacional, Colombia presenta una descentralización administrativa en tres niveles de gobierno: la nación, 32 departamentos y 1.122 municipios, estos últimos se dividen en 1.101 municipios, 20 áreas no municipalizadas (ANM) y la isla de San Andrés y Providencia.

Por tanto, comprender la dimensión del recaudo por concepto del IPU en los distintos niveles del gobierno resulta relevante en tanto este se consolida como una de las mayores fuentes de ingresos de las entidades territoriales en el país.

1.4.2.1 Tratamiento del IPU en el suelo rural agregado a nivel municipal y departamental

En primer lugar, se observa la importancia del IPU en los ingresos tributarios nacionales, la siguiente tabla señala que el IPU hace parte de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, específicamente de los que son recaudados por los municipios. Para el 2022 el IPU representa $9.788.449 millones de pesos (siendo $8.894.156 millones en vigencia actual) y el 3,6 % de los ingresos tributarios totales a nivel nacional.

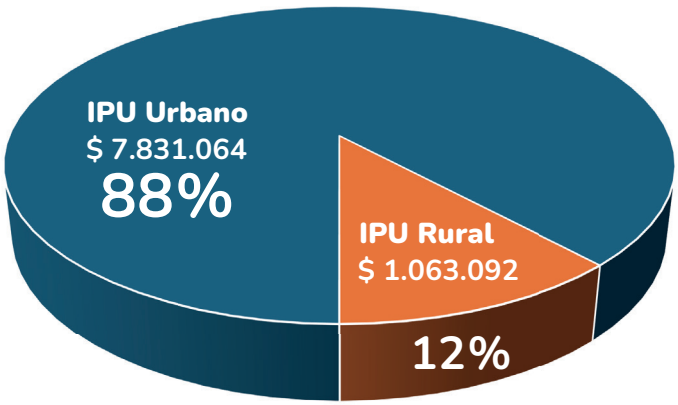
Tabla 10. Ingresos del Gobierno nacional central y gobiernos subnacionales

Ingresos tributarios totales (100 %) 274.808 miles de millones de COP	**Ingresos tributarios GNC (83,0 %)** 228.213 COP	Actividad interna (65,3 %)	Renta y complementarios 103.189 COP (39,7 %) IVA 56.439 COP (20,5 %) Otros 19.891 COP (7,2 %)
		Actividad externa (17,7 %) 48.693 COP	IVA 41.635 (15,2 %) Arancel 7.057 COP (2,6 %)
	Ingresos tributarios GSN (17,0 %) 46.595 COP	Departamentos (4,7 %) 12.876 COP	Impuesto de registro 1.764 COP (0,6 %) Impuesto al consumo de cerveza 3.033 COP (1,1 %) Otros 8.079 COP (2,9 %)
		Municipios (12,3 %) 33.719 COP	**IPU 9.788 COP (3,6 %)** **IPU vigencia actual $8.894 COP** Impuesto de industria y comercio 13.348 COP (4,9 %) Otros 10.584 COP (3,9 %)

Fuente: elaboración propia con base en la DIAN (s.f.) y la CGN (2022).

Como se refleja a continuación, las zonas urbanas del país concentran el 88,05 % del recaudo del IPU, lo cual corresponde a $7.831.064 millones en 2022. Por otro lado, las zonas rurales solo concentran el 11,95 % del recaudo, correspondiente a $1.063.092 millones. El comportamiento descrito es explicado por la distribución de predios a nivel nacional, donde el 73,76 % se encuentran ubicados en zonas urbanas y el 26,24 % en la zona rural.

Figura 15. Recaudo IPU 2022 (general nacional [cifras en millones de pesos])

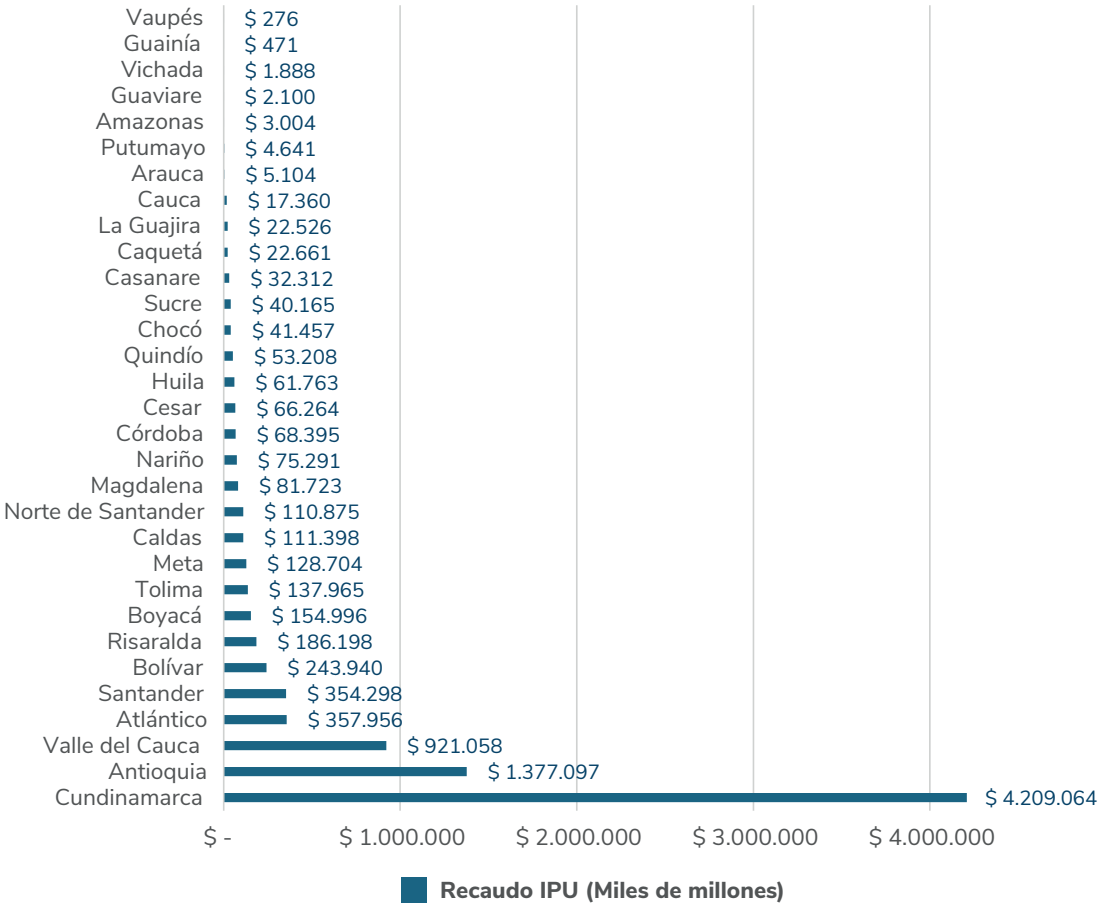


Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta la concentración del recaudo en los territorios subnacionales, inicialmente el agregado a nivel departamental de los municipios que lo integran y posteriormente a nivel municipal.

Se observa que Cundinamarca concentra el 47,32 % del recaudo nacional (siendo 36 % únicamente de Bogotá D.C.), además junto con Antioquia son los únicos departamentos que superan los $1.000.000 millones de recaudo, ya que allí se localizan las principales ciudades del país, con la mayor concentración de población. Por otro lado, se observan 8 departamentos con un recaudo inferior a los $10.000 millones. Incluso, en los departamentos de Guainía y Vaupés se observa un nivel de recaudo inferior a $1.000 millones de pesos, siendo estos de $471 millones y $276 millones de pesos respectivamente.

Figura 16. Recaudo predial 2022 por departamento [cifras en millones de pesos]

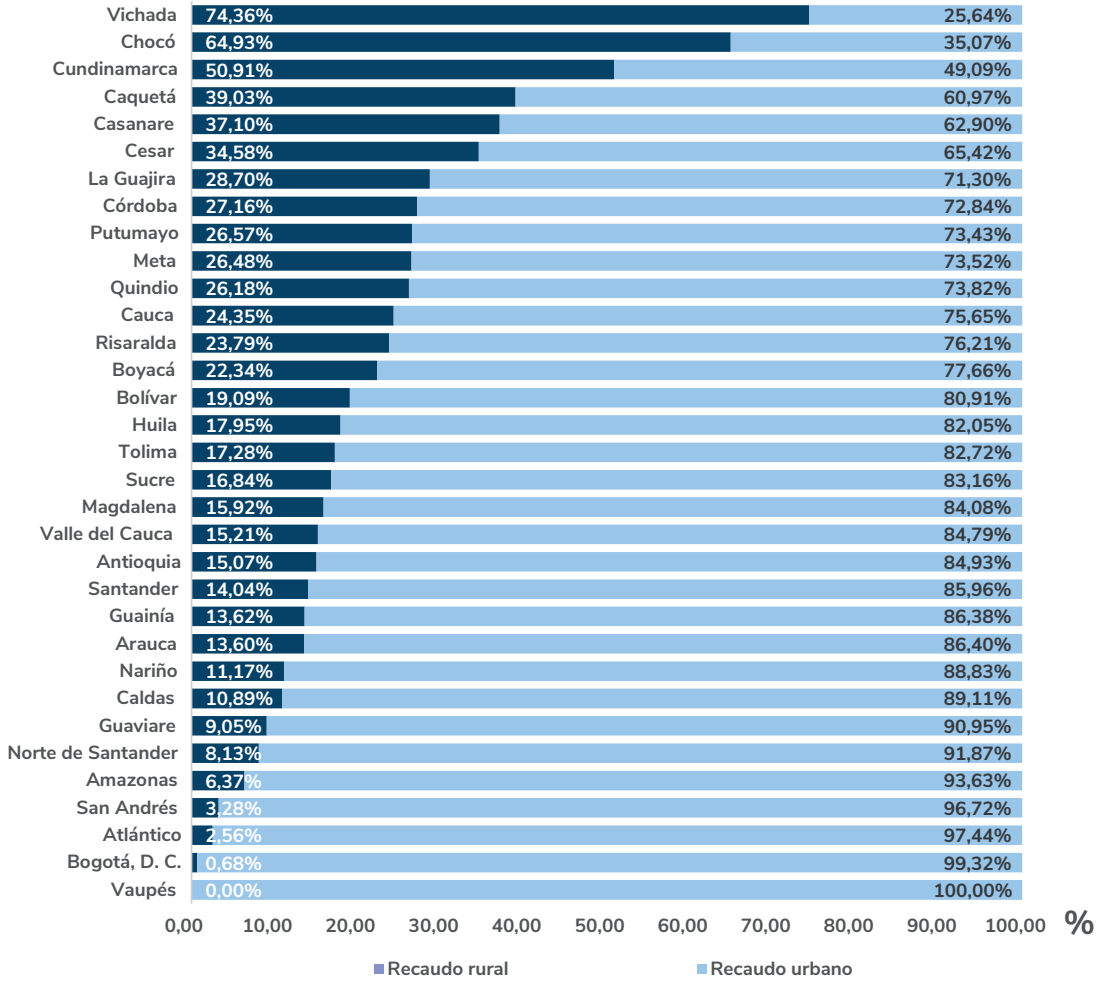


Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

De manera semejante, se observa la distribución del recaudo urbano y rural por departamento. Así, solo tres departamentos tienen una participación del recaudo rural superior al 50 % del recaudo municipal: Vichada (74,36 %), Chocó (64,93 %) y Cundinamarca (50,91 %). Cabe resaltar que se separa, en el análisis de dicha gráfica, a Bogotá, D. C. de Cundinamarca, dada la alta participación urbana de la ciudad capital. Además, hay

23 municipios donde el recaudo en las zonas rurales sobre el total representa entre el 10 % y el 50 %. Por otro lado, solo siete municipios tienen una participación rural del IPU inferior al 10 %; de los cuales, dos tienen una participación inferior al 1 %.

Figura 17. Participación del recaudo urbano y rural del IPU



Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

Teniendo en cuenta el pago del IPU para el 2022 y el número de predios registrado en el IGAC, se presenta el pago por predio. Como se observa, los departamentos con mayor nivel de recaudo no presentan necesariamente el mayor recaudo por predio.

Cundinamarca (con enfoque en Bogotá, D. C.), Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico hacen parte de los cinco departamentos en los que sus municipios arrojan mayor recaudo de IPU. Además, Chocó, Valle del Cauca, Antioquia y Risaralda son los que tienen mayor recaudo por predio. Se observa que siete departamentos tienen un pago por predio superior a $500.000; nueve, entre $250.000 y $500.000; doce, entre $250.000 y $100.000; y los cinco restantes (Guainía, Vaupés, Guaviare, Arauca y Putumayo) tienen un pago inferior a $100.000.

Tabla 11. IPU a nivel departamental

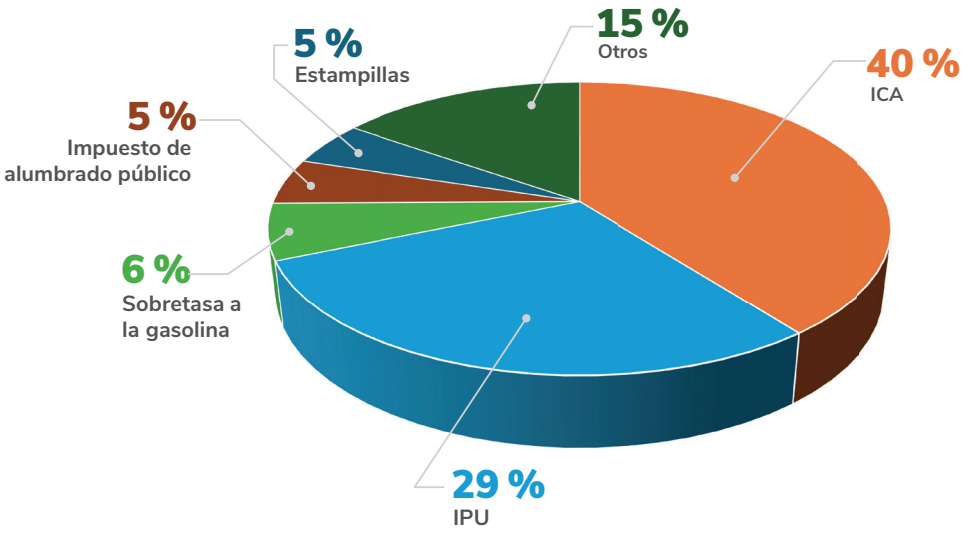
Departamento	IPU (Cifras en millones de pesos)	Participación (%)	N° de predios	IPU por predio
Chocó	$41.457	0,47	58.976	$702.942
Valle del Cauca	$921.058	10,36	1.575.143	$584.745
Antioquia	$1.377.097	15,48	2.614.225	$526.771
Risaralda	$186.198	2,09	369.562	$503.835
Atlántico	$357.956	4,2	730.012	$490.343
Santander	$354.298	3,98	841.494	$421.035
Bolivar	$243.940	2,74	581.717	$419.344
Meta	$128.704	1,45	332.764	$386.772
Caldas	$111.398	1,25	356.431	$312.537
Amazonas	$3.004	0,03	11.395	$263.600
Cundinamarca	$4.209.064	47,32	17.004.051	$247.533
Tolima	$137.965	1,55	632.630	$218.081
Quindío	$53.208	0,60	248.448	$214.161
Norte de Santander	$110.875	1,25	532.452	$208.234
Magdalena	$81.723	0,92	421.330	$193.963
Cesar	$66.264	0,75	360.654	$183.733
Casanare	$32.312	0,36	183.235	$176.345
Boyacá	$154.996	1,74	910.767	$170.181
Córdoba	$68.395	0,77	452.429	$151.172
Sucre	$40.165	0,45	272.799	$147.234
Huila	$61.763	0,69	450.100	$137.220
Caquetá	$22.661	0,25	170.089	$133.232
La Guajira	$22.526	0,25	173.619	$129.742
Nariño	$75.291	0,85	607.235	$123.990
Guainía	$471	0,01	5.369	$87.713
Vaupés	$276	0,00	3.429	$80.606
Vichada	$1.888	0,02	23.485	$80.401
Guaviare	$2.100	0,02	26.217	$80.094
Arauca	$5.104	0,06	97.588	$52.305
Cauca	$17.360	0,20	418.358	$41.496
Putumayo	$4.641	0,05	117.285	$39.566
SanAndrés, Providencia y Santa Catalina	-	0,00	23.456	-
Suma	**$8.894.156**		**30.606.744**	**$290.595**

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2022) e IGAC (2022).

Teniendo en cuenta que el IPU tiene un peso del 3,6 % sobre el total de ingresos tributarios nacionales y observando su concentración a nivel departamental, es relevante conocer el comportamiento de este a nivel municipal, lo que permite reconocer su importancia para el fortalecimiento de las finanzas subnacionales.

En este sentido, se observa que el IPU es el segundo tributo de mayor peso sobre los ingresos tributarios municipales con un 29 %; lo supera el ICA con el 40 %. Junto con la sobretasa a la gasolina, el impuesto de alumbrado público y las estampillas, dichos impuestos conforman los cinco tributos con mayor recaudo, los cuales suman un 85 % del total de ingresos tributarios municipales.

Figura 18. Participación de los principales ingresos tributarios municipales



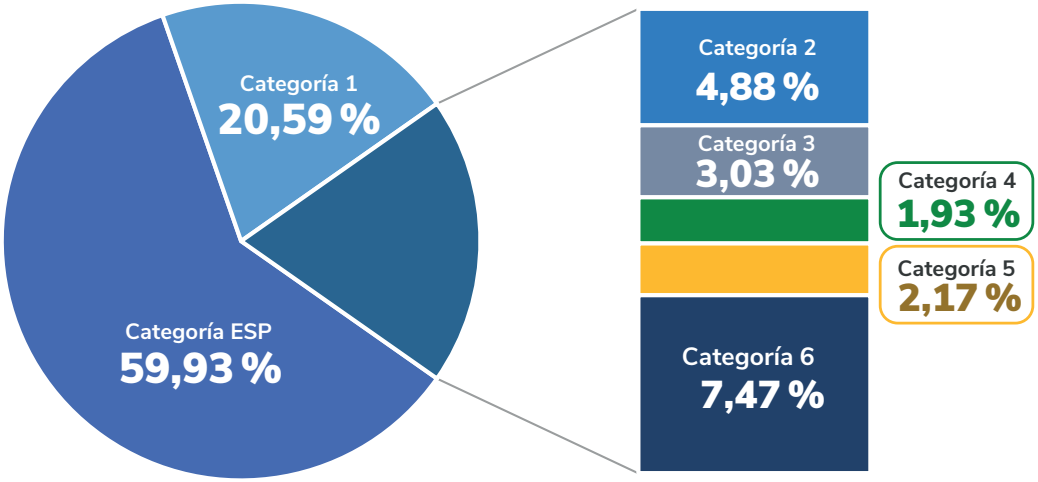
Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

A continuación, se observa el recaudo del IPU en las diferentes categorías municipales. La categorización municipal permite agrupar información con base en criterios poblacionales, fiscales, económicos y geográficos, de forma que se obtienen grupos municipales comparables, es decir entre grandes municipios, intermedios y básicos.

La categoría especial, en la cual se encuentran las cinco principales ciudades del país (Bogotá D.C., Medellín, Santiago de Cali, Barranquilla, Cartagena), concentra el 59,93 % del recaudo del IPU ($5.866.417 millones); mientras la categoría 1, compuesta por 27 municipios, concentra el 20,59 % ($2.015.501 millones). Así, se observa una fuerte concentración del recaudo en 32 municipios del país (2,9 % del total).

Por otro lado, las categorías 2 (18 municipios), 3 (19 municipios), 4 (24 municipios) y 5 (40 municipios), suman el 12,01 % del recaudo del IPU ($1.174.980 millones), siendo menos del 5 % cada una. Finalmente, la categoría 6 con 969 municipios (es decir, el 88,09 % del total), tiene un recaudo de $731.551 millones (7,47 % del recaudo).

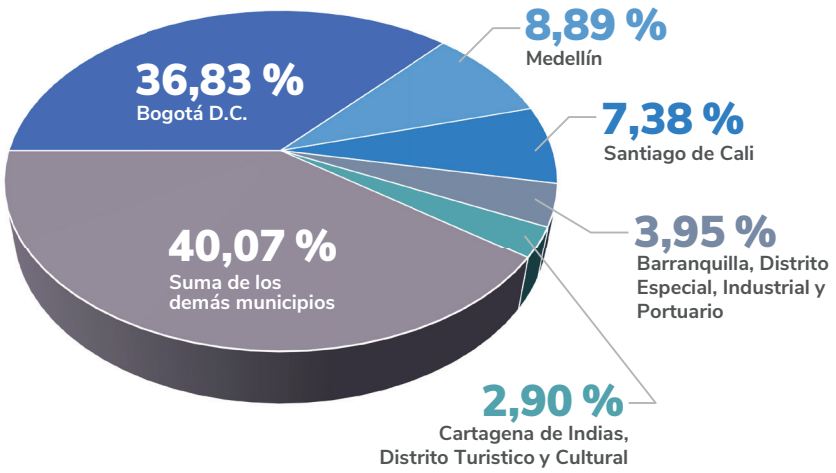
Figura 19. Distribución del IPU según categorías municipales



Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

En la siguiente figura se evidencia que, la ciudad de Bogotá D.C. tiene la mayor participación en el recaudo de la categoría especial correspondiente al 61,42 %. Por otro lado, las demás ciudades principales tienen un peso inferior al 10 % sobre el recaudo nacional y menos del 15 % sobre el recaudo de la categoría especial.

Figura 20. Participación sobre el total IPU nacional

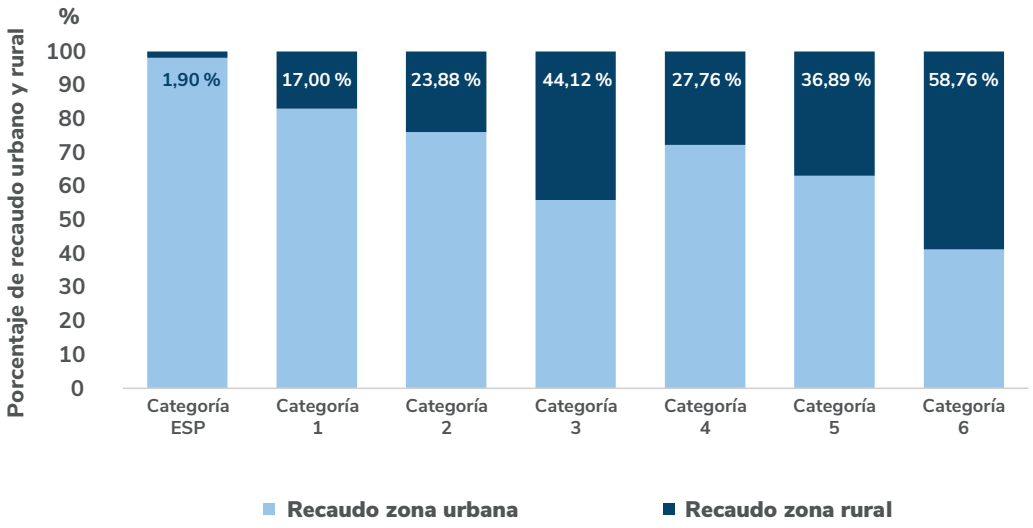


Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

Una de las principales diferencias entre los municipios del país es la proporción del suelo urbano y rural, así como sus condiciones territoriales en términos físicos y geográficos (frontera agrícola, bosques, áreas protegidas y territorios con exclusiones legales). Por esta razón, se presentan también disparidades en el recaudo por concepto de IPU en las dos zonas, reflejado en la siguiente figura.

Como se observa, la categoría especial tiene el menor nivel de recaudo predial rural, lo cual se explica por su alto nivel de urbanización al ser las principales ciudades del país. Por otro lado, las categorías 3 y 6 tienen la mayor participación de recaudo predial en suelo rural, siendo de 44,12 % y 58,76 % respectivamente. En las demás categorías, se observa que el recaudo de la zona rural se encuentra entre el 17 % y el 37 %.

Figura 21. Participación del recaudo IPU en la zona rural y urbana



Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

En un análisis comparado entre la categoría del municipio y la categoría de ruralidad, se observa que una de las razones por las cuales la participación de la zona rural en el recaudo predial de la categoría 6 es la concentración de municipios de tipo rural y rural disperso, siendo el 68 % de los municipios de la categoría. Además, el recaudo se concentra en los municipios intermedios y rurales.

Por otro lado, en la categoría 3 la participación del recaudo rural se ve explicada por el alto recaudo de los municipios intermedios, aun cuando solo representan el 31,6 % de los municipios de la categoría (6 municipios). Además, las ciudades y aglomeraciones (12 municipios) recaudan el 36,4 % del recaudo rural de los municipios de categoría 3.

La categoría 1 cuenta con un recaudo por IPUR de $253.529 millones, superada solo por la categoría 6 con un recaudo de $380.329 millones. Sin embargo, la participación del IPUR respecto al total de su recaudo es únicamente del 17 %.

Tabla 12. Número de predios y recaudo predial rural por categoría y tipo de territorio

Categoría	Número de predios por categoría de ruralidad				Recaudo predial de la zona rural por categoría de ruralidad			
	Ciudades y aglomeraciones	Intermedio	Rural	Rural disperso	Ciudades y aglomeraciones ($)	Intermedio ($)	Rural ($)	Rural disperso ($)
ESP	5				90.036.616.157			
1	27				253.529.853.996			
2	18				105.045.731.564			
3	12	6		1	46.569.288.448	76.573.447.808		5.699.495.348
4	11	9	1	3	19.426.091.578	5.638.283.485	544.977.302	11.606.075.737
5	12	21	6	1	20.933.737.141	37.477.741.977	6.570.202.514	3.111.628.285
6	32	278	366	293	21.657.579.368	158.860.645.614	128.829.498.342	70.981.297.053

Fuente: elaboración propia con base en la CGN (2022).

Finalmente, se observa que el IPU es un impuesto significativo en los ingresos tributarios totales y determinante en los ingresos de los entes subnacionales. Además, es el segundo tributo a nivel municipal, con un recaudo para 2022 de $8.894.156 millones de pesos, siendo superado solo por el ICA.

El recaudo de las zonas rurales del país representa el 11,95 % del total de recaudo, es decir, $1.063.092 millones. Además, en Bogotá D.C y en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, se concentra el 97,03 % del total del recaudo de 2022. Sin embargo, solo este último tiene un recaudo en zona rural superior al 16 %, representando el 50,91 % del recaudo en el departamento.

A nivel municipal se observa que las cinco ciudades principales que conforman la categoría especial concentran el 59,93 % del recaudo. Sin embargo, en términos del IPUR, la zona rural en la categoría especial únicamente representa el 1,9 % del recaudo.

Por otro lado, aunque las categorías 3 y 6 son las que tienen mayor participación de IPUR en su recaudo total, siendo 44,12 % y 58,76 % respectivamente, son las categorías 6 y 1 las que tienen mayor nivel de recaudo, siendo de $380.329 millones y $253.529 millones respectivamente, mientras que la categoría 3 tiene un recaudo de $128.842 millones.

A continuación, se presenta el análisis de la gestión del recaudo del IPU y el estado de este según las características propias del territorio, a nivel departamental y municipal.

1.4.2.2 Gestión del recaudo del IPU

Los análisis utilizados para evaluar el impacto fiscal de esta propuesta se basan en la aplicación de tres indicadores, estos son: 1) el índice de gestión de recaudo, 2) índice de actualización de avalúos catastrales, y 3) índice de gestión total de recaudo; cuya descripción, fórmulas y resultados preliminares se presentan a continuación.

1. Índice de gestión de recaudo

La gestión del recaudo refiere al nivel alcanzado por el recaudo efectivo (el ingreso recaudado por IPUR) con respecto al recaudo potencial (recaudo que se tendría si todos los propietarios pagaran el IPUR), en la vigencia evaluada, lo que permite conocer el resultado de la gestión de la administración municipal para recaudar el IPUR. Sin embargo, la información requerida para el cálculo del recaudo potencial o del 100 % posible de recaudar no se obtiene fácilmente, por lo que se calcula a través de la relación entre la tarifa efectiva y la tarifa nominal adecuada. El IGR IPUR indica el porcentaje del recaudo con respecto a lo que se debió recaudar, es decir, cuando el índice es menor a 0,6 indica que se está recaudando solo el 60 % del recaudo posible, por tanto, debe pensarse en tomar medidas de ajuste que mejoren el recaudo.

Fórmula 1. Cálculo del índice de gestión de recaudo del IPUR

$$\text{IGR IPUR} = \frac{\text{Tarifa efectiva promedio IPUR}}{\text{Tarifa nominal promedio IPUR}}$$

Donde:

$$\text{Tarifa efectiva promedio IPUR} = \frac{\text{Recaudo efectivo IPUR}}{\text{Avalúo catastral}}$$

Donde:

i) Recaudo facturado IPUR: Recaudo potencial

ii) $$\text{Tarifa nominal promedio IPUR} = \sum_{i}^{n} T_i \left(\frac{Av_i}{Av_t}\right)$$

Donde:

T_i = Tarifa de la categoría i.

Av_i = Avalúo de los predios de la categoría i.

Av_t = Avalúo total.

i = Cada una de las categorías clasificatorias (por avalúo, uso, área, destino, entre otros), para la fijación de tarifas de IPUR.

Para mayor claridad, se presentan a continuación las definiciones de las tarifas previamente indicadas.

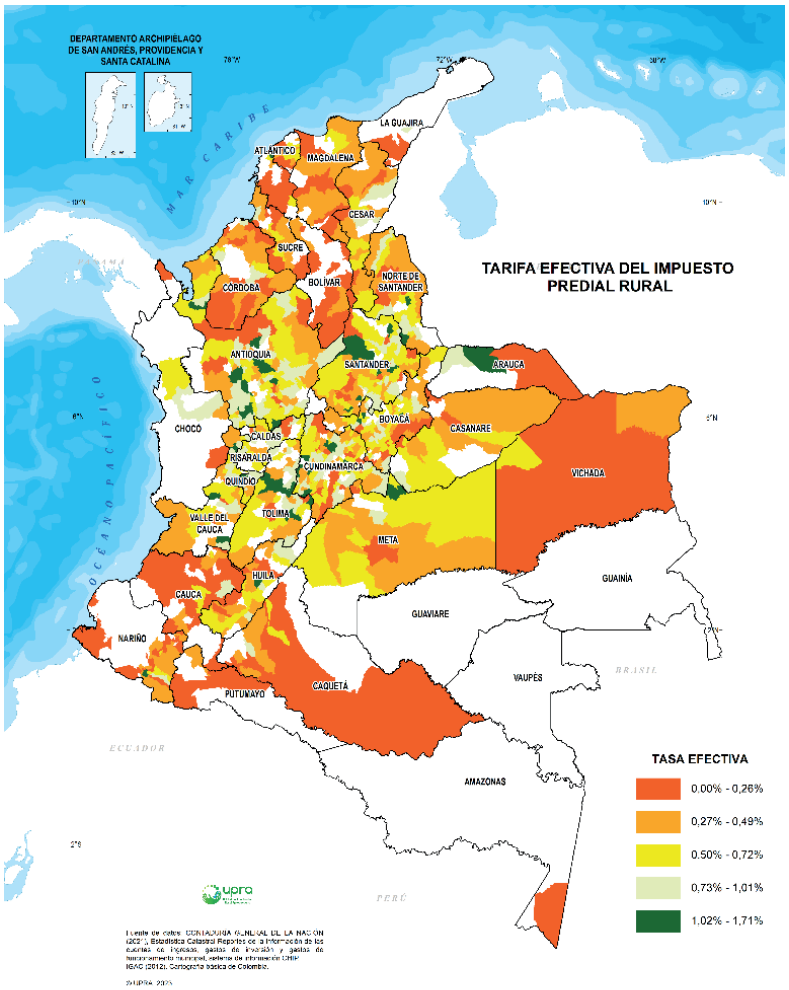
- Tarifa nominal: es igual al ingreso que debe recibir el municipio, cuando todos los contribuyentes pagan el IPUR, dividido por el avalúo catastral. Se expresa en términos de tanto por mil.

- Tarifa efectiva: es el ingreso realmente recibido por concepto de IPUR, dividido por el avalúo catastral. Se expresa en tanto por mil.

- Tarifa nominal adecuada: es aquella tarifa nominal mínima que se considera debe tener el municipio, de acuerdo con su categoría, según Ley 617 de 2000; así: categoría 1 y especial, el 10 por mil; categoría 2 y 3, el 9 por mil; categoría 4 y 5, el 8 por mil; y categoría 6, el 7 por mil.[13]

A continuación, se presentan un mapa y una tabla con los resultados relacionados con la tarifa efectiva del impuesto predial aplicable en suelo rural por municipio para el país, durante la vigencia 2021.

Figura 22. Tarifa efectiva del impuesto predial rural por municipio (2021)



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021) y Forero, (2020).

[13] Estas tarifas adecuadas fueron estimadas por la UPRA, con base en el análisis de las tarifas nominales y su relación con la categoría del municipio de una muestra representativa a nivel nacional.

Tabla 13. Top 10 Tarifas efectivas más altas

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva x 1000
Santander	Barrancabermeja	17,058
Antioquia	Santa Rosa de Osos	15,236
Santander	Jesús María	15,093
Antioquia	Briceño	14,774
Santander	Curití	14,581
Norte de Santander	Silos	13,206
Tolima	Saldaña	13,049
Boyacá	Monguí	13,008
Norte de Santander	Santiago	12,920
Valle del Cauca	Pradera	12,912

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2021) y Forero (2020).

Tabla 14. Top 10 Tarifas efectivas más bajas

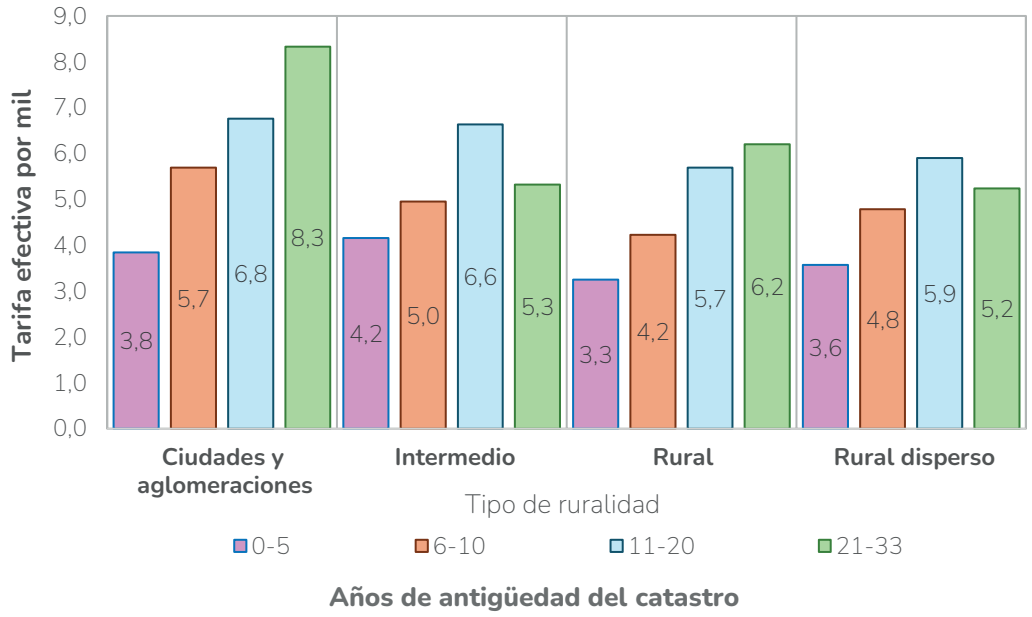
Departamento	Municipio	Tarifa efectiva x 1000
Cauca	López de Micay	0,001
Boyacá	Ráquira	0,001
Nariño	Guaitarilla	0,005
Cundinamarca	Nimaima	0,005
Cauca	Timbiquí	0,026
Bolívar	Arjona	0,030
Bolívar	Norosí	0,073
Cauca	Toribío	0,086
Cauca	Páez	0,087
Bolívar	Regidor	0,159

Fuente: elaboración propia con base en CGN (2021) y Forero (2020).

La tarifa efectiva promedio a nivel nacional del impuesto predial en suelo rural en 2021 es del 5,3 por mil. No obstante, se evidencian tarifas efectivas bastantes altas, cercanas al 16 y hasta el 17 por mil; considerando que se trata de la tarifa promedio aplicable a predios rurales, y teniendo en cuenta que no todos quienes ostentan tenencia sobre los predios pagan el impuesto, se presume que las tarifas aplicadas son superiores al 16 por mil dispuesto por Ley; lo anterior se explica en razón a que por la desactualización del catastro, las administraciones tienden a subir la tasas del impuesto al máximo de manera que el ingreso no se vea afectado substancialmente.

En sentido contrario, también se hallan tarifas efectivamente bajas que oscilan para el top 10 de las más bajas entre el 0,001 y 0,159 por mil, sinónimo de baja capacidad institucional para el cobro del impuesto.

Figura 23. Tarifa efectiva promedio del impuesto rural por tipo de ruralidad y antigüedad del catastro



Fuente: Forero (2020 y 2022).

Las tarifas efectivas promedio por categoría de ruralidad de los municipios del país evidencian también una tendencia creciente de la tarifa efectiva cuando es mayor la desactualización del catastro, como ocurre especialmente para los municipios clasificados como Ciudades y Aglomeraciones, para las que asciende incluso al 8,3 por mil en municipios con desactualización catastral superior a 21 años.

Por su parte, el segundo grupo que mayor tarifa efectiva promedio tiene, es el de municipios con desactualización catastral entre 11 y 20 años, que tanto para municipios clasificados como intermedios y rurales dispersos llegan a ser hasta 6,6 y 5,9 por mil respectivamente.

Para la interpretación del resultado de los indicadores de gestión del impuesto se definió una tabla que permite identificar la clasificación del nivel y su interpretación, la cual se presenta a continuación:

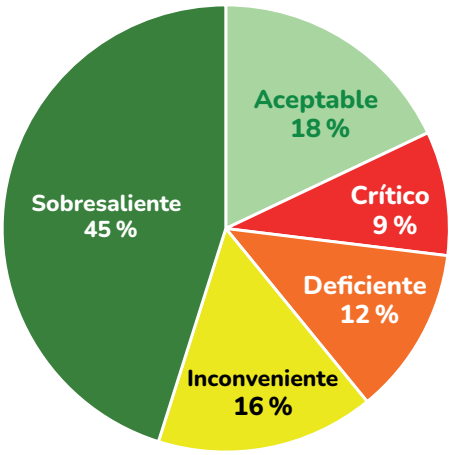
Tabla 15. Clasificación de la condición del índice de gestión de recaudo del IPUR

Rango del índice	Nivel del índice	Interpretación del índice
Mayor a 0,80	Alto	Sobresaliente
Mayor de 0,60 y hasta 0,80	Medio Alto	Aceptable
Mayor de 0,40 y hasta 0,60	Medio	Inconveniente
Mayor de 0,20 y hasta 0,40	Bajo	Deficiente
Menor de 0,20	Muy bajo	Crítico

Fuente: UPRA (2023b).

El resultado de Índice de Gestión de Recaudo del IPUR para la vigencia 2021 muestra que el 63 % de los 913 municipios que reportaron información en el FUT cuentan con condición entre sobresaliente y aceptable, mientras que el 9 % de ellos cuenta con una condición crítica. No obstante, parte de la condición sobresaliente respecto a la gestión del recaudo, se debe a la definición de tarifas altas, práctica a la que acuden las administraciones locales cuando se desactualizan ostensiblemente los avalúos catastrales de sus predios.

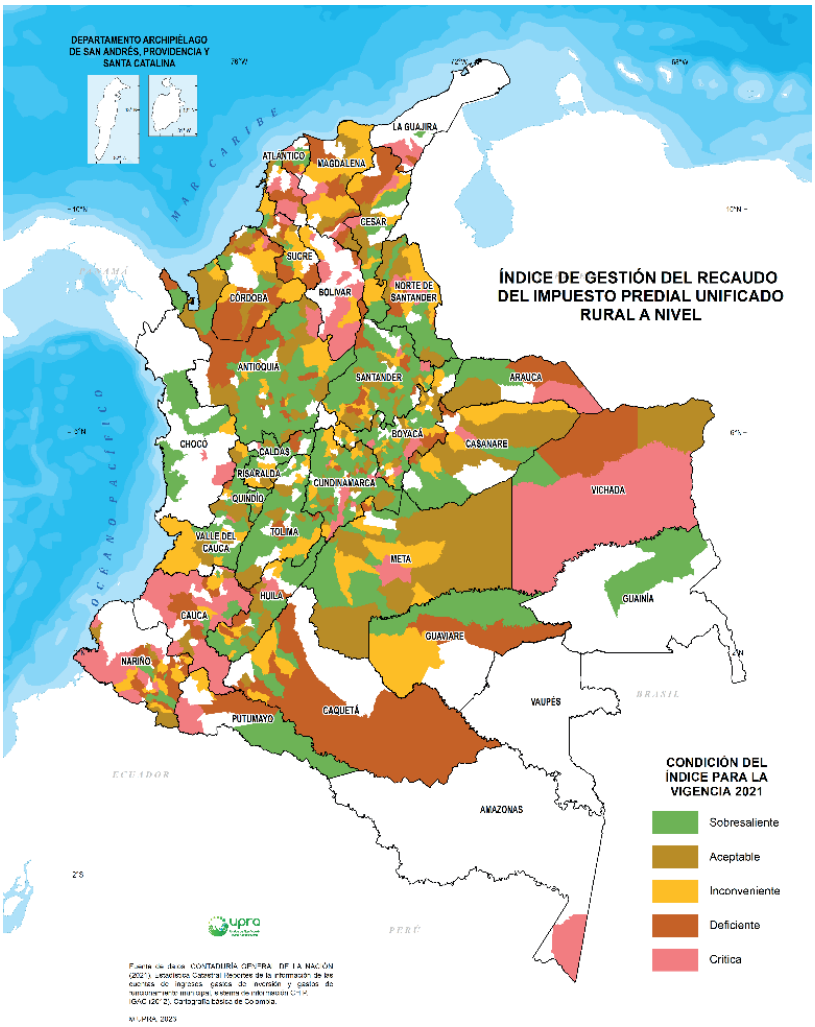
Figura 24. Porcentaje de municipios según condición del índice del recaudo del impuesto predial rural



Fuente: Forero (2022).

Al analizar este comportamiento desde una perspectiva geográfica, se observa que el mejor comportamiento se presenta en la Región Andina del país, mientras que, en zonas periféricas como la costa Atlántica, Amazonía, el Suroccidente y parte de la Orinoquia, reflejo seguramente de las condiciones disimiles de desarrollo económico coincidente en estos mismos territorios (ver la figura 25).

Figura 25. Índice de gestión de recaudo del IPUR para la vigencia 2021



Fuente: elaboración propia, a partir de Contaduría General de la Nación (2021) y de Forero (2020).

2. Índice de actualización de avalúos catastrales

El índice de actualización de avalúos catastrales IAAC permite conocer el nivel de desactualización de la formación o actualización catastral. El avalúo catastral se considera actualizado hasta cinco años después de la formación o de la última actualización. Este

valor oscila entre 0 y 1, de acuerdo con la antigüedad de la actualización o formación del catastro rural del municipio, e indica su nivel de actualización. Tradicionalmente, los catastros se han clasificado como actualizados o desactualizados, según tengan más o menos de cinco años de antigüedad; según la normatividad vigente, el avalúo catastral se considera actualizado hasta cinco años después de la formación o de la última actualización catastral, período para el cual el IAAC es igual a 1. Se establece, entonces, la siguiente clasificación:

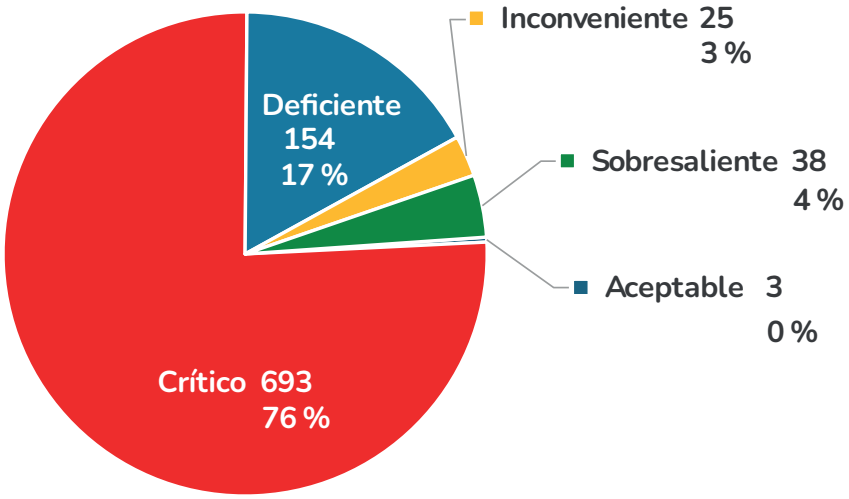
Tabla 16. Clasificación del índice de actualización del avalúo catastral rural

Años desde la última actualización	Condición del índice
0 a 5	Sobresaliente
6	Aceptable
7	Inconveniente
8 y 9	Deficiente
Igual o más de 10	Crítico

Fuente: UPRA (2019).

Una de las limitantes más importantes para mantener una buena gestión del impuesto predial y, así, generar mayores ingresos en los municipios es la actualización de los avalúos catastrales. De los 913 municipios analizados el 76 % hasta 2021 se encuentran en una condición crítica, con más de 10 años de desactualización; porcentaje que se incrementó con relación al 55,2 % registrado para el año 2019.

Figura 26. Porcentaje de municipios según condición del índice de actualización de avalúos catastrales

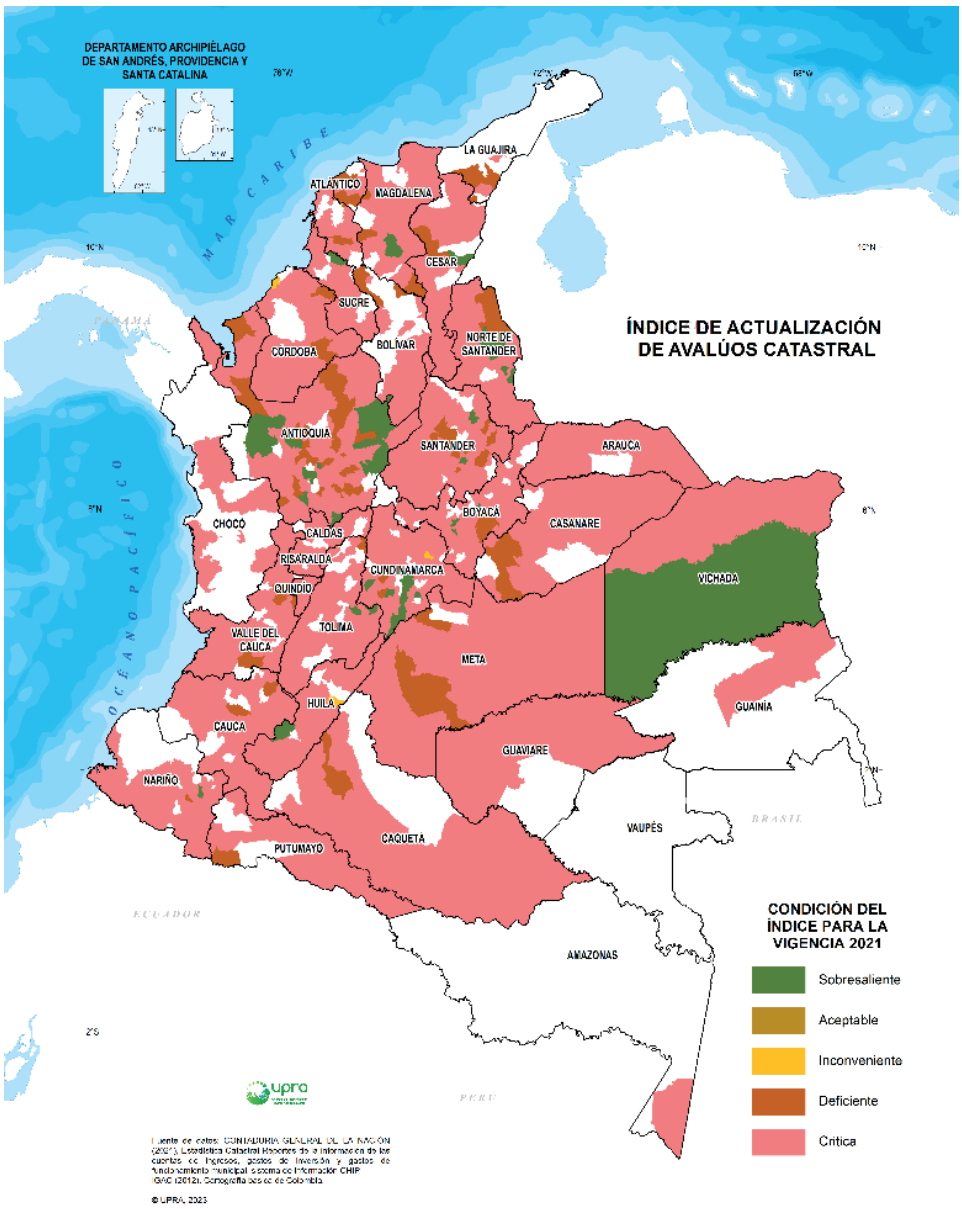


Fuente: Forero (2022).

De otra parte, las estadísticas del orden nacional de vigencias catastrales permiten conocer el grado de desactualización de los avalúos de 1122 municipios del país, en 2019

un total de 789 municipios tienen catastros que no han sido actualizados desde hace 6 años o más, equivalente al 70 %; y 80 sin formar, equivalente a un 7 %; para un total del 77 % de municipios con catastros sin información actualizada.

Figura 27. índice de actualización de avalúos catastrales a 2021



Fuente: Forero (2022).

El país presenta una debilidad en su actualización catastral, especialmente la rural; lo que imposibilita una gestión óptima del recaudo predial rural. Departamentos como Arauca y Guaviare presentan los mayores rezagos en la actualización catastral, ya que no se han realizado actualizaciones por más de diez años en los municipios reportados.

3. Índice de gestión total del recaudo del IPUR

El índice de gestión total del impuesto predial unificado (IGT IPUR) consolida, en uno solo, el índice de gestión de recaudo, el índice de gestión de fijación de tarifas y el índice de actualización del avalúo catastral. Valores inferiores a 0,6 evidencia la necesidad de mejorar al menos uno de los indicadores simples, por parte de las autoridades municipales, con el fin de mejorar los ingresos municipales y obtener los beneficios propios de un buen recaudo y una adecuada imposición.

Este indicador se obtiene de la agregación ponderada de los indicadores que lo componen, el índice de gestión del recaudo (IGR IPUR) con un peso de 0,6 el índice de fijación de tarifas (IGFT IPUR) 0,10 y el índice de actualización de avalúos (IAAC) con 0,35.

Fórmula 3. Índice de gestión del IPUR

$$IGTIPUR_K = 0{,}6 * IGRIPUR_K + 0{,}10 * IGTIPUR_K + 0{,}35 * IAAC_K.$$

$$IGRIPUR_K = \text{Gestión del recaudo del IPUR en el municipio}_K.$$

$$IGFTIPUR_K = \text{Gestión de fijación de tarifas del IPUR en el municipio}_K$$

$$IAAC_K = \text{Índice de actualización de avalúos catastrales del municipio}_K$$

Donde:

- Índice de Gestión de recaudo (IGR IPUR): es la relación entre la tarifa efectiva promedio IPUR y la tarifa nominal promedio IPUR.
- Índice de Gestión de Fijación de Tarifas (IGFT IPUR): es la relación entre la tarifa IPUR promedio nominal y la tarifa mínima nominal promedio funcional IPUR.
- Índice de actualización del avalúo catastral (IAAC): es el nivel de actualización del avalúo catastral según la antigüedad de la vigencia de la formación o actualización del catastro rural.

Frente a la interpretación del Índice de Gestión Total del IPUR, en la siguiente tabla presenta la interpretación de la condición del municipio de acuerdo al resultado de índice:

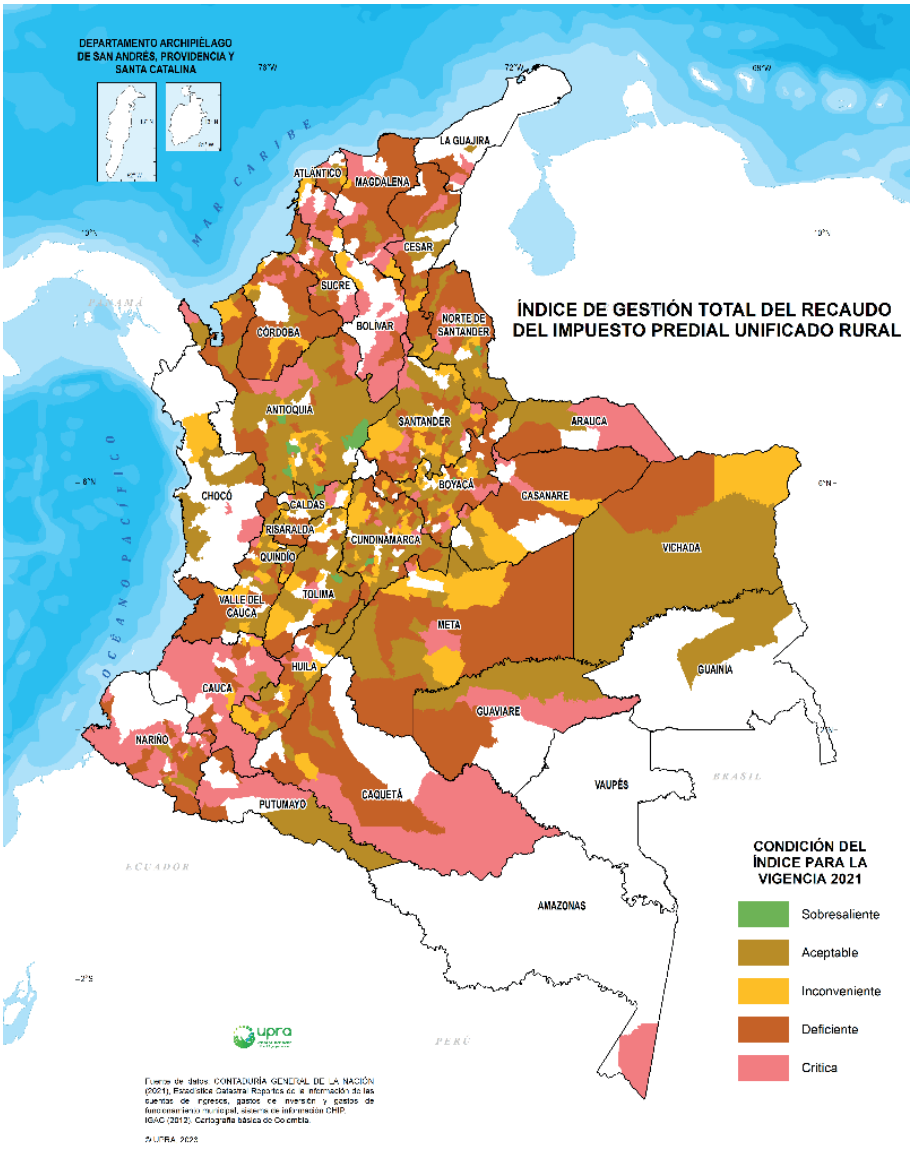
Tabla 17. Escala de clasificación de la tarifa del IPUR

Rango del índice	Nivel del índice	Interpretación del índice
Mayor a 0,80	Alto	Sobresaliente
Mayor de 0,60 y hasta 0,80	Medio alto	Aceptable
Mayor de 0,40 y hasta 0,60	Medio	Inconveniente
Mayor de 0,20 y hasta 0,40	Bajo	Deficiente
Menor de 0,20	Muy bajo	Crítico

Fuente: Forero (2020).

El promedio nacional del IGT de IPUR calculado para 2021 es de 0,39, que evidencia una leve disminución con relación a 2019, cuando fue de 0,40; lo que indica el paso de un nivel medio (condición del índice inconveniente) a uno bajo (condición del índice deficiente). En 2021, los departamentos con mejor comportamiento son Antioquia, Quindío, Bogotá y Guainía, mientras que se encuentra en condición crítica con un índice inferior a 0,20 los departamentos de Bolívar, Cauca y Amazonas. El siguiente mapa muestra los principales resultados promedio departamental para el país en 2021.

Figura 28. Índice de gestión total del impuesto predial rural (2021)

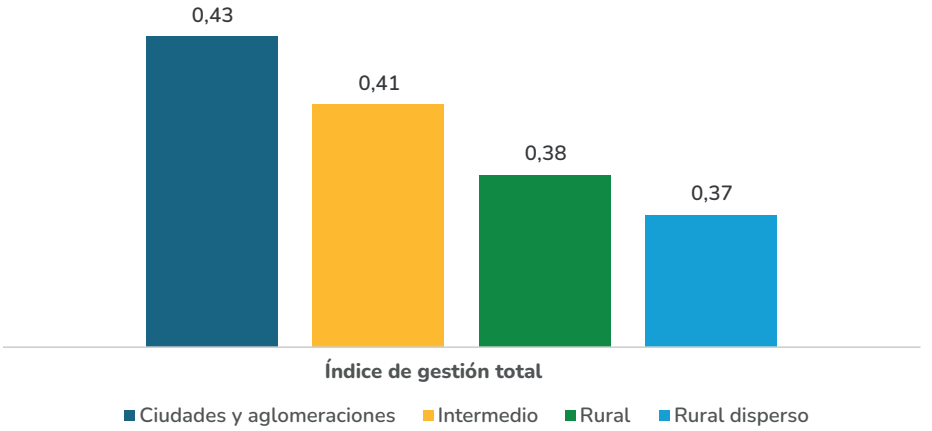


Fuente: Forero (2022).

El IGT IPUR, según categoría de ruralidad, presenta todos los municipios en niveles entre medios y bajos, en términos de gestión del impuesto predial; lo que significa que

la condición del índice es deficiente e inconveniente; sin embargo, la categoría de ciudades y aglomeraciones se mantiene como el más alto con un promedio de 0,47 para 40 municipios.

Figura 29. Índice de gestión total del recaudo del impuesto predial rural (IGT IPUR), según categoría de ruralidad. Total nacional, 2021



Fuente: Forero (2022).

Por su parte, para el caso de los municipios rurales dispersos, la tendencia fue favorable, en 2021 el indicador de gestión total se ubicó en 0,37, mientras que en 2019 éste representó 0,35, generado por algunas actualizaciones recientes; situación que se observa en la figura 29.

1.4.2.3 Estado del IPU para los territorios dentro de la frontera agrícola

Dentro de los objetivos de lograr un IPU para el suelo rural, que incentive la actividad agropecuaria, y fortalezca las finanzas territoriales, el sector rural cobra especial importancia puesto que el 61,59 % de los municipios a nivel nacional son rural o rural disperso (58,82 % son rural o rural disperso y categoría 6). Además, el sector rural es fundamental bajo el panorama de recuperación económica post pandemia, siendo fuente de sostenibilidad alimentaria, de producción y de empleo en el país. Con base en la información de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2021), se encuentra que Colombia tiene una frontera agrícola de 43.070.364 de hectáreas que corresponden al 37,8 % del territorio nacional.

La siguiente tabla presenta la distribución de hectáreas de frontera agrícola por departamento y el cálculo del porcentaje respecto al total nacional. Igualmente, se calcula la proporción de frontera agrícola de cada departamento respecto a su área total. De esta forma, se encuentra que los departamentos con mayor porcentaje de frontera agrícola respecto al nacional son Meta (11,63 %), Vichada (10,99 %), Casanare (8,12 %), Antioquia (7,47 %) y Santander (5,54 %). No obstante, los departamentos con mayor frontera agrícola respecto al área total de su departamento son Atlántico (84,30 %), Casanare (78,87 %), Santander (78,06 %) y Córdoba (74,99 %).

Tabla 18. Frontera agrícola según departamento

Departamento	Total ha (suma ha de todos los municipios	% respecto a total de ha nacional	Frontera agrícola depto. (suma ha de todos los municipios)	% frontera agrícola respecto a frontera agrícola total nacional	% frontera agrícola respecto a ha de frontera agrícola del depto.
Atlántico	331.159	0,29	279.180	0,65	84,30
Casanare	4.434.139	3,89	3.497.136	8,12	78,87
Santander	3.054.326	2,68	2.384.154	5,54	78,06
Córdoba	2.499.858	2,19	1.874.552	4,35	74,99
Cesar	2.256.550	1,98	1.688.150	3,92	74,81
Sucre	1.071.860	0,94	747.209	1,73	69,71
Huila	1.813.533	1,59	1.253.161	2,91	69,10
Arauca	2.383.135	2,09	1.643.161	3,82	68,95
Bolívar	2.665.496	2,34	1.812.965	4,21	68,02
Magdalena	2.314.438	2,03	1.552.965	3,61	67,10
Caldas	743.890	0,65	487.614	1,13	65,55
Cundinamarca	2.398.439	2,10	1.493.420	3,47	62,27
Tolima	2.415.020	2,12	1.457.474	3,38	60,35
Meta	8.555.025	7,50	5.007.691	11,63	58,54
Boyacá	2.317.531	2,03	1.282.956	2,98	55,36
Antioquia	6.296.299	5,52	3.217.842	7,47	51,11
Quindío	193.217	0,17	96.198	0,22	49,79
Vichada	10.008.757	8,77	4.731.985	10,99	47,28
Risaralda	356.035	0,31	148.196	0,34	41,62
Cauca	3.125.130	2,74	1.246.732	2,89	39,89
La Guajira	2.061.936	1,81	820.303	1,90	39,78
Norte de Santander	2.182.705	1,91	840.783	1,95	38,52
Valle del Cauca	2.076.805	1,82	783.581	1,82	37,73
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	4.972	0,00	1.765	0,00	35,50
Nariño	3.149.751	2,76	812.635	1,89	25,80
Putumayo	2.584.632	2,27	579.592	1,35	22,42
Caquetá	9.010.823	7,90	1.735.461	4,03	19,26
Guaviare	5.557.912	4,87	603.357	1,40	10,86
Chocó	4.824.344	4,23	452.218	1,05	9,37
Guainía	7.140.386	6,26	328.722	0,76	4,60
Amazonas	10.903.686	9,56	145.840	0,34	1,34
Vaupés	5.343.179	4,68	63.367	0,15	1,19
Suma	**114.074.970**	**100,00**	**43.070.364**	**100,00**	**37,76**

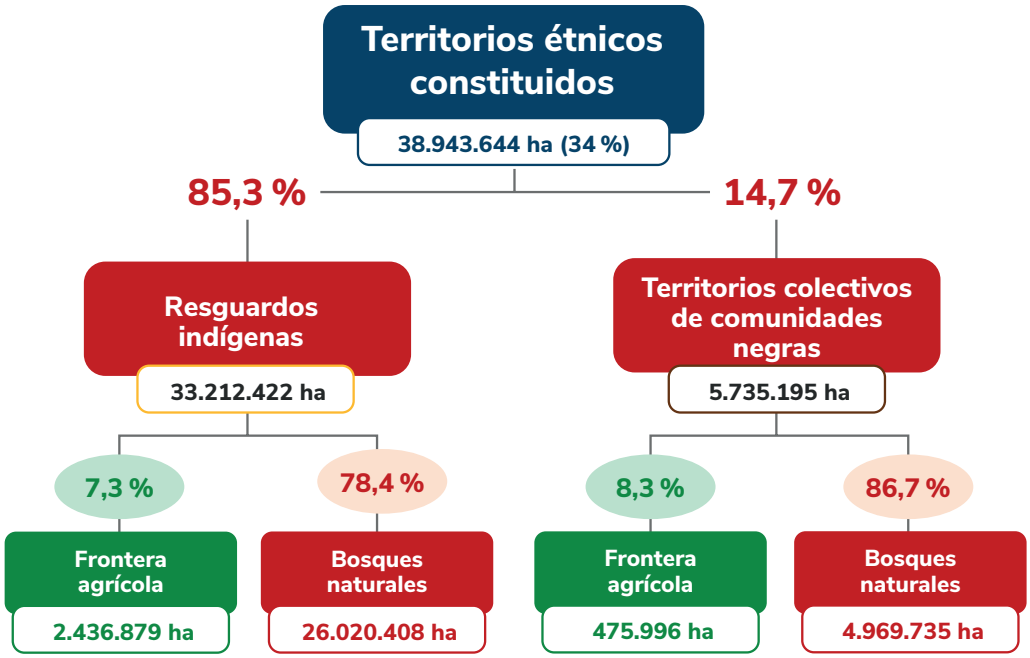
Fuente: UPRA (2023d).

Según cifras de la UPRA (2023), más de 15 millones de hectáreas de frontera agrícola están condicionadas, siendo territorios étnico-culturales (tierras de comunidades negras, áreas de reserva de Ley 70 de 1993, áreas de resguardos indígenas declarados, áreas de protección arqueológicas, áreas de reserva especial minera), ambientales (zonas de reserva campesina, distrito de conservación de suelos, distritos de manejo integrado, distritos regionales de manejo integrado, humedales Ramsar, manglares, entre otros) o de gestión de riesgo (remoción en masa muy alta, amenaza volcánica alta, áreas inundables).

Cabe mencionar que el 7,5 % de los territorios étnicos se encuentra en frontera agrícola (2.912.823 hectáreas) y 75,7 % del área en frontera agrícola de los territorios étnicos está en 4 departamentos: Vichada, La Guajira, Meta y Guainía.

Como se muestra en el siguiente diagrama, el 85,3 % de los territorios étnicos constituidos corresponden a resguardos indígenas, pero únicamente 7,3 % pertenecen a la frontera agrícola, el restante son bosques naturales. Además, 14,7 % son territorios colectivos de comunidades negras, sin embargo, solo el 8,3 % corresponde a la frontera agrícola y el restante son bosques naturales. En las siguientes secciones se analiza con mayor detalle el IPU en los territorios en bosques, áreas protegidas y territorios excluidos.

Figura 30. Frontera agrícola en territorios étnicos

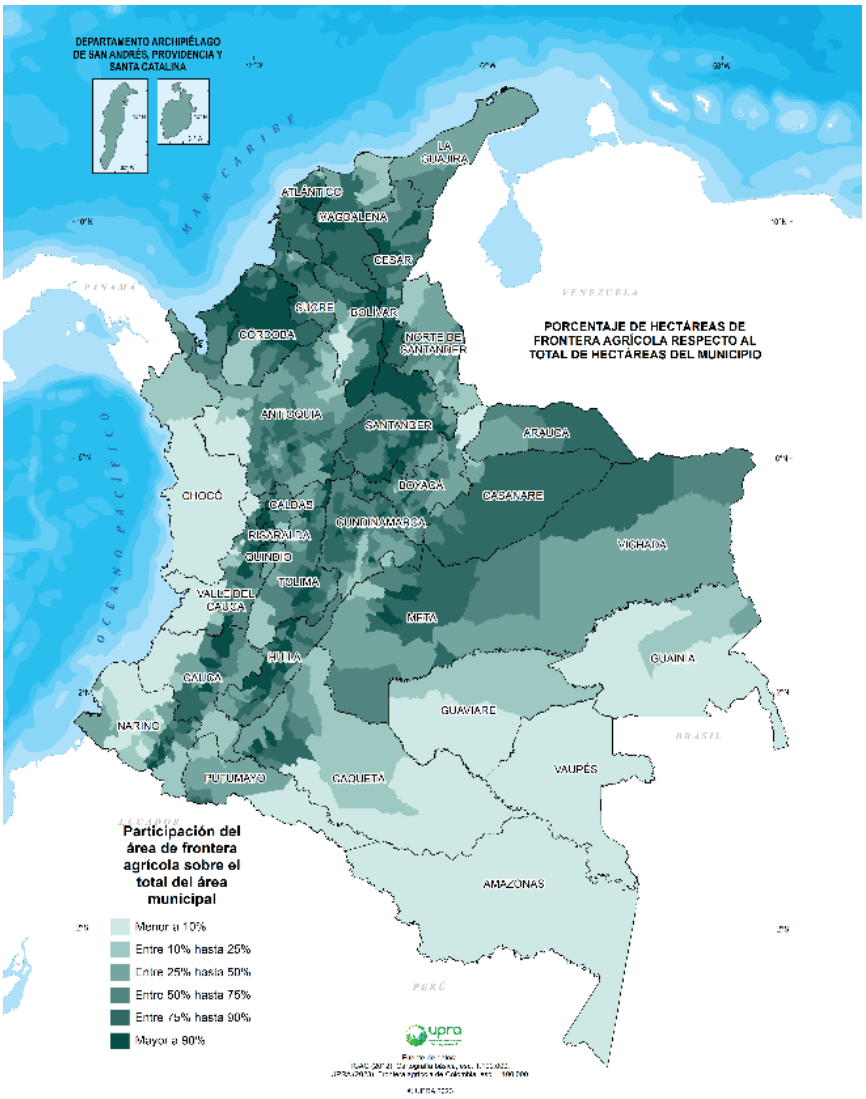


Fuente**:** elaboración propia con información del IGAC (2022) y la ANT (2022).

Adicionalmente, en el siguiente mapa se observa el porcentaje de hectáreas de frontera agrícola respecto al total de hectáreas de los municipios. De un total de 1.122 municipios (incluyendo áreas no municipalizadas), 500 (44,56 %) presentan un área de frontera agrícola que corresponde a más del 75 % del total de sus hectáreas. En particular, 199 municipios (17,7 %) tienen un área de frontera agrícola mayor al 90 % del total de sus hectáreas.

Igualmente, la concentración de la frontera agrícola se presenta en el norte, centro y nororiente del país. De esta forma, los municipios con mayor porcentaje de frontera agrícola respecto a su área total (más del 97 %) pertenecen los departamentos del Huila (Altamira, Elias, Paicol, Yaguará), Boyacá (Chitaroque, Soracá, Busbanzá, San José de Pare, Santana, entre otros) y Santander (San José de Miranda).

Figura 31. Porcentaje de hectáreas de frontera agrícola respecto al total de hectáreas del municipio



Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023).

A continuación, se analiza el IPU en los departamentos y municipios con mayor frontera agrícola. Para ello, se utiliza información del formulario único territorial (CGN, 2020) y de la Categoría única de información del presupuesto ordinario (CGN, 2021 y CGN, 2022). Con el fin de observar el comportamiento de pago de los diferentes departamentos y municipios en los últimos tres años, se utiliza el reporte de recaudo por IPU e IPUR para la vigencia actual (no se incluyen cifras de vigencias anteriores) de los años correspondientes, con información a precios constantes de 2022. En la siguiente tabla

se presentan los resultados del análisis de recaudo por concepto de IPU e IPUR de los municipios, agregado por departamento. Cabe resaltar que las cifras se encuentran en millones de pesos colombianos.

En general, se presenta un incremento del recaudo por IPU entre 2020 y 2021, sin embargo, disminuye en el año 2022. Además, se encuentra que algunos departamentos con menor frontera agrícola tienen menor recaudo por IPUR. A manera de ejemplo, Amazonas presenta únicamente el 1,34 % de hectáreas de frontera agrícola del departamento, y cuenta con un recaudo por IPUR de únicamente $249 millones. No obstante, existen municipios donde el porcentaje de frontera agrícola supera el 60 % de sus hectáreas, pero el recaudo es bajo, lo cual refleja la necesidad del fortalecimiento de capacidades de gestión. Por ejemplo, Arauca cuenta con un 68,95 % de frontera agrícola y un IPUR de $811 millones.

Vichada, Meta y Casanare son departamentos en los que más del 20 % del IPU recaudado corresponde al rural y que también tienen un alto porcentaje de frontera agrícola. Otros departamentos donde se concentra un alto porcentaje del recaudo por IPUR son Chocó, Cauca, Caquetá y Arauca. Sin embargo, el recaudo total de estos departamentos es significativamente menor con respecto a departamentos como Antioquia, Cundinamarca (incluyendo Bogotá, D.C.), Santander o Atlántico. Por ejemplo, Vichada presenta un recaudo por IPUR de $1.100 millones mientras que el de Antioquia alcanza los $172.024 millones.

Se resalta que, en los departamentos de Casanare, La Guajira, Chocó y Risaralda la participación del IPUR respecto al IPU total incrementa entre los años 2020 y 2022, lo cual se refleja también en un incremento en el valor recaudado.

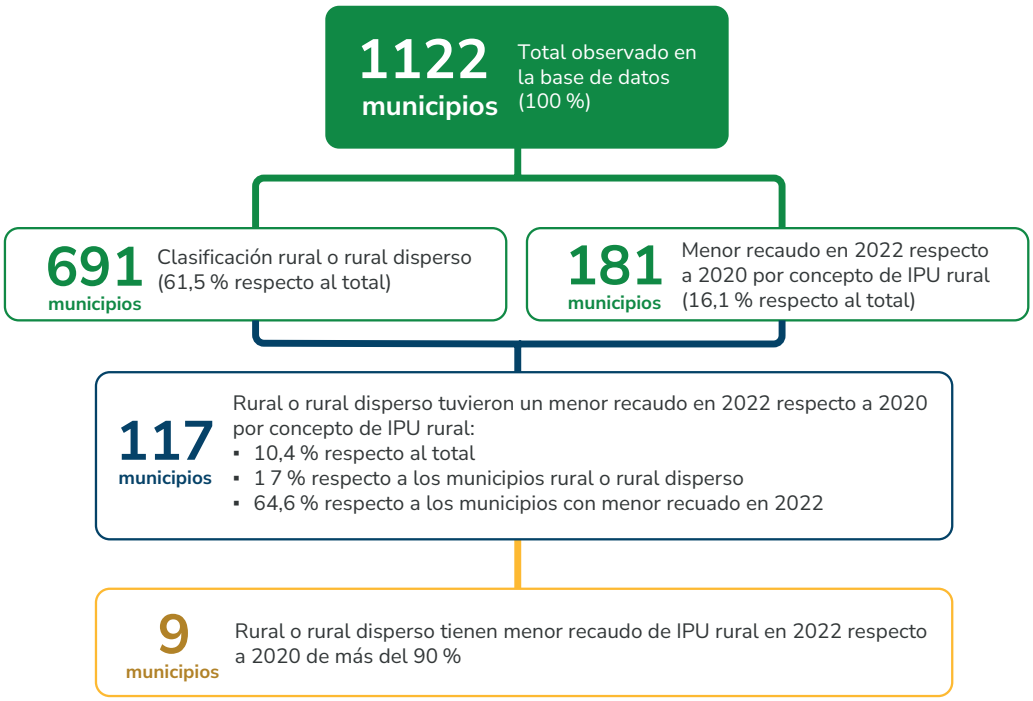
Tabla 19. Recaudo IPU por departamento [cifras en millones de pesos]

Departamento	2020			2021			2022		
	IPU Total	IPU Rural	% IPU Rural respecto al total	IPU Total	IPU Rural	% IPU Rural respecto al total	IPU Total	IPU Rural	% IPU Rural respecto al total
Vichada	$2.725	$1.106	40,60	$3.103	$1.590	51,22	$1.888	$1.110	58,80
Meta	$101.752	$31.159	30,62	$128.305	$41.289	32,18	$128.704	$36.081	28,03
Casanare	$31.214	$6.214	19,91	$30.985	$11.471	37,02	$32.312	$12.503	38,69
Arauca	$4.822	$173	3,58	$7.071	$1.039	14,70	$5.104	$811	15,90
Caquetá	$20.374	$1.161	5,70	$8.623	$3.409	39,54	$22.661	$8.652	38,18
Córdoba	$60.191	$9.754	16,21	$67.612	$21.354	31,58	$68.395	$13.659	19,97
La Guajira	$21.767	$921	4,23	$19.899	$938	4,71	$22.526	$8.344	37,04
Cesar	$49.349	$6.849	13,88	$27.420	$14.747	53,78	$66.264	$22.550	34,03
Santander	$337.078	$48.355	14,35	$373.581	$70.395	18,84	$354.298	$50.878	14,36
Guaviare	$1.521	$49	3,22	$345	$86	25,04	$2.100	$190	9,05
Guainía	$405	-	0,00	$750	$214	28,57	$471	$64	13,62
Antioquia	$1.455.676	$183.821	12,63	$1.695.946	$213.556	12,59	$1.377.097	$172.024	12,49
Magdalena	$60.547	$6.231	10,29	$64.893	$12.395	19,10	$81.723	$12.461	15,25
Nariño	$62.923	$4.186	6,65	$21.269	$5.557	26,13	$75.291	$7.915	10,51
Boyacá	$158.499	$20.908	13,19	$171.340	$32.700	19,09	$154.996	$32.947	21,26
Chocó	$29.001	$8.055	27,78	$46.478	$31.590	67,97	$41.457	$28.068	67,70
Cauca	$59.992	$12.573	20,96	$27.182	$11.121	40,91	$17.360	$9.705	55,90
Tolima	$140.618	$16.689	11,87	$157.240	$38.020	24,18	$137.965	$22.316	16,18
Sucre	$34.949	$3.910	11,19	$42.319	$8.101	19,14	$40.165	$6.648	16,55
Putumayo	$4.653	$486	10,44	$7.494	$2.664	35,55	$4.641	$1.231	26,54
Bolívar	$262.777	$2.268	0,86	$258.791	$39.135	15,12	$243.940	$37.832	15,51
Huila	$56.360	$8.414	14,93	$65.915	$11.638	17,66	$61.763	$11.795	19,10
Norte de Santander	$88.663	$5.186	5,85	$122.123	$8.220	6,73	$110.875	$8.131	7,33
Cundinamarca	$3.854.825	$169.987	4,41	$4.148.156	$207.869	5,01	$4.209.064	$333.795	7,93
Valle del Cauca	$906.954	$113.189	12,48	$973.352	$168.723	17,33	$921.058	$142.759	15,50
Caldas	$103.056	$8.435	8,18	$120.879	$17.125	14,17	$111.398	$9.657	8,67
Risaralda	$173.780	$4.235	2,44	$179.483	$19.696	10,97	$186.198	$50.547	27,15
Atlántico	$349.501	$3.205	0,92	$384.344	$6.391	1,66	$357.956	$7.406	2,07
Vaupés	$399	-	0,00	$327	-	0,00	$276	-	0,00
Amazonas	$2.971	-	0,00	$22	-	0,00	$3.004	$249	8,30
Quindío	$58.020	$7.197	12,40	$63.148	$15.625	24,74	$53.208	$12.761	23,98
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	$174	$174	100,00	$246	$246	100,00	-	-	-
Suma	$8.495.535	$684.891	8,06 %	$9.218.642	$1.016.904	11,03 %	$8.894.156	$1.063.092	11,95 %

Fuente: elaboración propia con información de FUT (2020) y de CUIPO (2021 y 2022).

Al realizar el análisis a nivel municipal se encuentra que, de los 1.122 municipios 691 (61,5 %) son de clasificación rural o rural disperso y 181 (16,1 %) tuvieron un menor recaudo en 2022 respecto a 2020 por concepto de IPUR. De los municipios rural/rural disperso, 117 tuvieron un menor recaudo en 2022 respecto a 2020 (ver diagrama). Igualmente, de dichos municipios el 98,2 % pertenece a categoría 6 y, en su mayoría, tienen una disminución en el recaudo por concepto de IPUR menor o igual al 25 %.

Tabla 20. Clasificación de municipios por nivel de recaudo



Fuente: elaboración propia con información de FUT (2020) y de CUIPO (2022).

Adicionalmente, se presenta el recaudo del IPUR respecto del número de predios rurales por departamento (aproximación del recaudo de predial rural por predio, tomando el número de predios rurales de 2022 según información UPRA). En general, los departamentos presentan un incremento en el valor por predio del recaudo por IPUR, a excepción de Cauca y Antioquia que presentan una disminución del 22,8 % y 6,42 % respectivamente.

Si bien no se observa una relación entre número de predios y recaudo por predio, departamentos como Valle del Cauca, Cundinamarca (incluyendo Bogotá, D.C.) y Antioquia presentan los mayores valores de recaudo por predio y mayor número de predios respecto a otros departamentos. Por el contrario, Meta, Quindío y Risaralda no cuentan con una alta cantidad de predios en comparación, pero si presentan altos niveles de recaudo por predio (zona rural) en 2022. Cabe mencionar que departamentos como Chocó y Guainía pueden presentar inconsistencias en la información respecto al número de predios o recaudo, dadas las diferencias significativas del IPUR por predio respecto a los demás departamentos.

Tabla 21. Aproximación del recaudo de IPUR por predio rural [cifras en pesos colombianos]

Departamento	N.° de predios zona rural	Recaudo por predio 2020 (IPU rural/N.° de predios)	Recaudo por predio 2021 (IPU rural/N.° de predios)	Recaudo por predio 2022 (IPU rural/N.° de predios)
Vichada	10.851	$101.943	$146.485	$102.312
Meta	120.278	$259.056	$343.281	$299.982
Casanare	74.823	$83.055	$153.302	$167.097
Arauca	26.385	$6.543	$39.384	$30.754
Caquetá	58.670	$19.783	$58.113	$147.470
Córdoba	148.082	$65.870	$144.203	$92.241
La Guajira	23.404	$39.353	$40.076	$356.533
Cesar	60.821	$112.616	$242.469	$370.762
Santander	268.519	$180.081	$262.162	$189.477
Guaviare	7.685	$6.376	$11.250	$24.740
Guainía	218	-	$982.501	$294.328
Antioquia	546.233	$336.525	$390.961	$314.928
Magdalena	86.247	$72.243	$143.710	$144.477
Nariño	330.303	$12.673	$16.823	$23.964
Boyacá	578.421	$36.147	$56.534	$56.961
Chocó	11.675	$689.959	$2.705.767	$2.404.073
Cauca	268.083	$46.899	$41.484	$36.200
Tolima	219.792	$75.932	$172.980	$101.532
Sucre	63.932	$61.166	$126.708	$103.984
Putumayo	61.041	$7.958	$43.646	$20.174
Bolívar	77.374	$29.316	$505.785	$488.955
Huila	166.427	$50.558	$69.931	$70.870
Norte de Santander	123.982	$41.831	$66.296	$65.584
Cundinamarca	728.622	$233.300	$285.291	$458.118
Valle del Cauca	302.714	$373.913	$557.369	$471.598
Caldas	98.162	$85.925	$174.456	$98.380
Risaralda	89.182	$47.489	$220.848	$566.789
Atlántico	68.640	$46.688	$93.104	$107.896
Vaupés	252	-	-	-
Amazonas	1.209	-	-	$206.314
Quindío	25.743	$279.563	$606.980	$495.697
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	14.675	$11.879	$16.787	-
Suma	**4.662.445**	**$146.895**	**$218.105**	**$228.012**

Fuente: elaboración propia con información de DNP (2020), IGAC (2022), FUT (2020) y CUIPO (2022).

También se realiza el análisis del porcentaje que representa el IPUR municipal (municipios con mayor frontera agrícola) respecto al departamental en los años 2020-2022 con información de la vigencia actual del CUIPO (2022), sin incluir los municipios que reportan igual IPU urbano y rural. Cabe mencionar que hay municipios donde no se reporta información del IPUR para algunos años. Además, se toman los municipios cuyo IPUR corresponde a un alto porcentaje del recaudo departamental.

Así, se encuentra que los municipios que cumplen con las condiciones de tener la mayor frontera agrícola, ser rural o rural disperso y representar un porcentaje significativo del total de su departamento, pertenecen a las categorías 6 y 4. En particular, los departamentos en donde hay municipios que representan más del 60% del IPUR son Guainía, Guaviare (2020-2021) y Vichada (La Primavera, 2022). Además, el porcentaje de IPUR de algunos municipios respecto a la suma de IPUR de los departamentos varía significativamente en los 3 años lo cual podría deberse al incremento de propiedades en zona urbana, gestión o migración. A manera de ejemplo, Puerto Carreño en 2020 representa el 61% mientras en 2022 representa el 37,8%.

Tabla 22. IPUR de municipios con mayor frontera agrícola respecto al recaudo de su departamento por el mismo concepto

Departamento	Municipio	Categoría	% IPUR sobre Dpto. 2020	% IPUR sobre Dpto. 2021	% IPUR sobre Dpto. 2022
Vichada	Cumaribo	4	15,57	10,35	No info. IPUR
Vichada	La Primavera	6	No info. IPUR	42,71	62,17
Meta	Puerto Gaitán	3	15,47	16,68	15,80
Vichada	Puerto Carreño	6	61,14	17,26	37,83
Meta	Puerto López	4	26,60	17,46	18,05
Vichada	Santa Rosalía	6	23,09	29,69	No info. IPUR
Casanare	Maní	6	No info. IPUR	20,69	12,59
Caquetá	San Vicente del Caguán	6	No info. IPUR	No info. IPUR	11,00
La Guajira	Uribia	4	No info. IPUR	No info. IPUR	61,02
Caquetá	Cartagena del Chairá	6	No info. IPUR	5,91	10,53
Arauca	Tame	6	45,85	14	24,94
Caquetá	Puerto Rico	6	51,91	25,13	9,37
Casanare	Yopal	2	No info. IPUR	26,26	23,96
Arauca	Arauquita	6	No info. IPUR	44,14	45,82
Casanare	Tauramena	5	38,43	31,01	24,89
Guainía	Inírida	6	No info. IPUR	100,00	100,00
Guaviare	El Retorno	6	100,00	83,83	32,26
Caquetá	Montañita	6	19,15	10,62	5,86

Fuente: elaboración propia con información de FUT (2020), CUIPO (2022) y CGN (2023).

Con base en lo anterior, se concluye que 5 departamentos (Meta, Vichada, Casanare, Antioquia y Santander) contienen cerca del 40 % de las hectáreas de frontera agrícola nacional, pero particularmente Meta y Vichada representan alrededor del 25 %. Igualmente, Vichada, Meta y Casanare son departamentos en los que más del 20% del IPU recaudado corresponde al rural y que también tienen un alto porcentaje de frontera agrícola. En departamentos como Chocó, Cauca, Caquetá y Arauca el recaudo por IPUR representa un alto porcentaje respecto al IPU total 2020-2022. Sin embargo, el valor recaudado es significativamente menor comparado con otros departamentos del país como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, donde también se presentan los mayores valores recaudados por predio. Respecto a los municipios, Cumaribo, La Primavera, Puerto Gaitán, Paz de Ariporo y Puerto Carreño son rurales dispersos y representan más del 15 % de hectáreas de frontera agrícola respecto a la nacional.

Adicionalmente, 403 (35,9 % respecto al total de municipios y 58,3 % respecto al total de rural o rural disperso) de los municipios rurales o rurales dispersos presentan una disminución en el recaudo por concepto de IPUR lo cual refleja la importancia del apoyo de los departamentos en la gestión de municipios rurales/rural disperso, especialmente dada la desactualización catastral rural en dichos municipios. Por tanto, es fundamental fortalecer la eficiencia en el recaudo del IPU por parte de los municipios y su capacidad de gestión, especialmente en el sector rural/rural disperso.

1.4.2.4 Estado del IPU para los territorios en bosques y áreas protegidas

En Colombia el 39,28 % del territorio corresponde a bosques y otras coberturas agropecuarias, siendo un total de 44.813.000 hectáreas. Teniendo en cuenta la importancia de las áreas en términos de protección ambiental, se hace relevante el análisis de las áreas de bosques para el IPU, pues refleja las disparidades territoriales en el cobro del tributo en los municipios y departamentos donde se encuentran.

La siguiente tabla presenta la distribución de hectáreas de bosques y áreas no agropecuarias de cada departamento y el porcentaje respecto al total del territorio nacional y al total de bosques del país. Igualmente, se calcula el porcentaje bosques de cada departamento respecto al área total del departamento.

De esta forma, se encuentra que los departamentos con mayor porcentaje de bosques y áreas no agropecuarias respecto al total del territorio nacional son Amazonas (7,01 %), Guainía (4,55 %) y Vichada (4,13 %). Además, del total de bosques naturales y áreas no agropecuarias a nivel nacional, el 17,85 % se encuentra en Amazonas, 11,58 % en Guainía, 10,53 % Vichada, 9,22 % Vaupés y 9,02 % Chocó. Respecto a los hallazgos por departamento, se encuentra que, del total de hectáreas del Amazonas, el 73,38 % son bosques naturales no agropecuarios, en Chocó el 83,76 % y en Vaupés 77,31 %.

Igualmente, se incluye información sobre el IPU e IPUR para 2022 (vigencia actual, cifras en millones de pesos), y se encuentra que en general departamentos con mayor porcentaje de bosques naturales no agropecuarios respecto al total de hectáreas tienen menores recaudos. No obstante, se encuentran excepciones como el caso de Chocó con mayor recaudo que otros departamentos con alto porcentaje de bosques. También se encuentran excepciones vinculadas a la capacidad de gestión, pues, aunque cuentan con menores porcentajes de bosques, cuentan con bajos niveles de recaudo.

Tabla 23. Bosques y áreas no agropecuarias según departamento

Departamento	Total ha. (suma ha. de todos los municipios)	% respecto a total de ha	Bosques dpto. (suma ha de todos los municipios)	% bosques respecto a total de ha nacionales	% bosques naturales no agropecuarios respecto a ha de bosque nacional	% bosques respecto a ha de bosques del dpto.	IPU 2022	IPUR 2022
Chocó	4.824.344	4,23	4.040.958	3,54	9,02	83,76	41.457	28.068
Vaupés	5.343.179	4,68	4.130.666	3,62	9,22	77,31	276	-
Amazonas	10.903.686	9,56	8.001.328	7,01	17,85	73,38	3.004	249
Guainía	7.140.386	6,26	5.188.723	4,55	11,58	72,67	471	64
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	4.972	0,00	3.106	0,00	0,01	62,48	-	-
Putumayo	2.584.632	2,27	1.463.035	1,28	3,26	56,61	4.641	1.231
Nariño	3.149.751	2,76	1.609.417	1,41	3,59	51,10	75.291	7.915
La Guajira	2.061.936	1,81	1.022.614	0,90	2,28	49,59	22.526	8.344
Vichada	10.008.757	8,77	4.716.685	4,13	10,53	47,13	1.888	1.110
Cauca	3.125.130	2,74	1.286.052	1,13	2,87	41,15	17.360	9.705
Antioquia	6.296.299	5,52	2.224.840	1,95	4,96	35,34	1.377.097	172.024
Norte de Santander	2.182.705	1,91	770.018	0,68	1,72	35,28	110.875	8.131
Guaviare	5.557.912	4,87	1.851.463	1,62	4,13	33,31	2.100	190
Valle del Cauca	2.076.805	1,82	520.034	0,46	1,16	25,04	921.058	142.759
Caquetá	9.010.823	7,90	2.118.159	1,86	4,73	23,51	22.661	8.652
Caldas	743.890	0,65	167.975	0,15	0,37	22,58	111.398	9.657
Arauca	2.383.135	2,09	525.653	0,46	1,17	22,06	5.104	811
Casanare	4.434.139	3,89	917.872	0,80	2,05	20,70	32.312	12.503
Tolima	2.415.020	2,12	495.357	0,43	1,11	20,51	137.965	22.316
Quindío	193.217	0,17	37.675	0,03	0,08	19,50	53.208	12.761
Magdalena	2.314.438	2,03	446.877	0,39	1,00	19,31	81.723	12.461
Risaralda	356.035	0,31	68.693	0,06	0,15	19,29	186.198	50.547
Cundinamarca	2.398.439	2,10	459.586	0,40	1,03	19,16	4.209.064	333.795
Sucre	1.071.860	0,94	200.374	0,18	0,45	18,69	40.165	6.648
Meta	8.555.025	7,50	1.474.243	1,29	3,29	17,23	128.704	36.081
Cesar	2.256.550	1,98	287.163	0,25	0,64	12,73	66.264	22.550
Boyacá	2.317.531	2,03	287.962	0,25	0,64	12,43	154.996	32.947
Atlántico	331.159	0,29	40.464	0,04	0,09	12,22	357.956	7.406
Bolívar	2.665.496	2,34	195.200	0,17	0,44	7,32	243.940	37.832
Córdoba	2.499.858	2,19	1550.189	0,14	0,35	6,21	68.395	13.659
Santander	3.054.326	2,68	83.739	0,07	0,19	2,74	354.298	50.878
Huila	1.813.533	1,59	21.882	0,02	0,05	1,21	61.763	11.795
Suma	**114.074.970**	**100,00 %**	**44.813.000**	**39,28 %**	**100,00 %**	**39,28 %**	**8.894.156**	**1.063.092**

Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023).

También se caracterizan los bosques y áreas no agropecuarias según municipio. Así, se encuentra que 36 municipios tienen un área de bosques de más del 85 % y se encuentran especialmente en los departamentos del Chocó (Cértegui, Condoto, río Iró, Nóvita, Sipí, entre otros), Amazonas (La Chorrera, Puerto Alegría, El Encanto, entre otros), Vaupés (Mitú, Yavaraté, Pacoa) y Guainía (La Guadalupe, San Felipe, Puerto Colombia). Como se observa en la siguiente tabla, estos municipios en su mayoría no cuentan con formación catastral (vigencia catastral = 0) y son categoría 6.

Tabla 24. Municipios con más del 85 % de bosques y áreas no agropecuarias

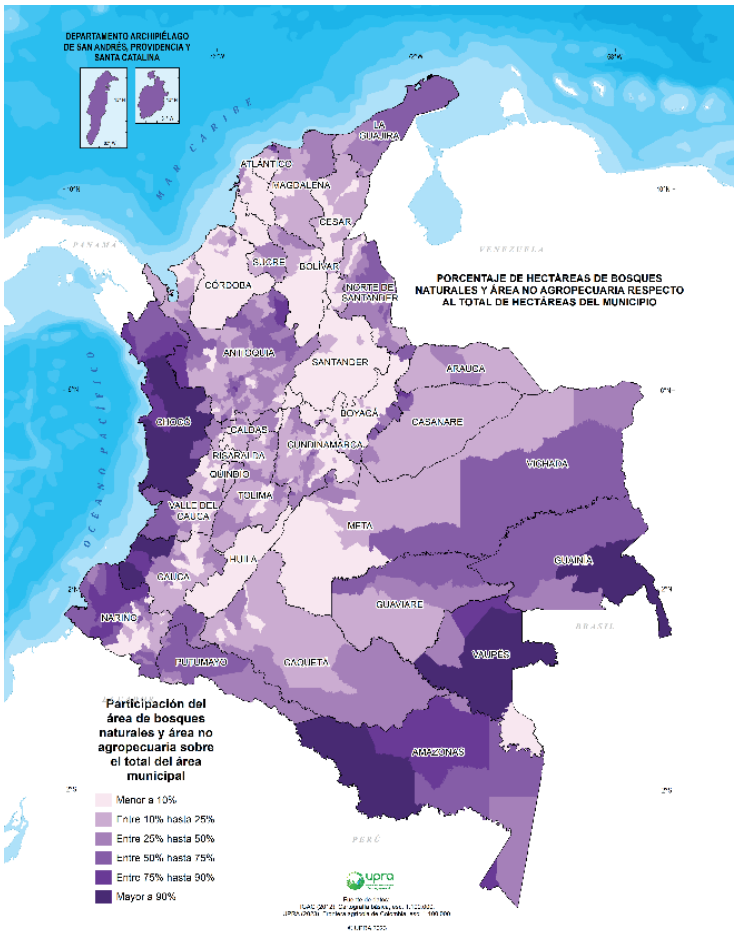
Departamento	Municipio	Vigencia catastral (Corte 2020)	Clasificación ruralidad	Bosques naturales y áreas no agropecuarias	Total ha	% bosques respecto a total de ha del municipio	Categoría
Vaupés	Mitú	2009	Rural disperso	1.594.726	1.627.584	97,98	6
Guainía	Puerto Colombia	0	Rural disperso	1.449.317	1.568.897	92,38	No definida
Vaupés	Pacoa (Corr. Departamental)	0	Rural disperso	1.349.007	1.402.302	96,20	No definida
Amazonas	La Chorrera	0	Rural disperso	1.263.909	1.272.693	99,31	No definida
Amazonas	El Encanto	0	Rural disperso	1.056.107	1.070.837	98,62	No definida
Amazonas	Puerto Alegría	0	Rural disperso	833.250	840.671	99,12	No definida
Vaupés	Yavaraté (Corr. Departamental)	0	Rural disperso	459.704	466.639	98,51	No definida
Chocó	Litoral del San Juan	0	Rural disperso	393.065	412.568	95,27	6
Chocó	Bojayá (Bellavista)	2012	Rural disperso	334.963	362.495	92,41	6
Chocó	Quibdó	2014	Ciudades y aglomeraciones	323.533	350.995	92,18	4
Chocó	Bajo Baudó (Pizarro)	0	Rural disperso	320.021	345.888	92,52	6
Cauca	López	2014	Rural disperso	307.926	337.235	91,31	6
Guainía	San Felipe	0	Rural disperso	299.957	305.037	98,33	No definida
Chocó	Camen del Darién (Curbaradó)	0	Rural disperso	277.153	318.063	87,14	6
Cauca	Guapi	2009	Rural	239.421	256.852	93,21	6
Cauca	Timbiquí	2011	Rural disperso	184.463	206.097	89,50	6
Chocó	Istmina	2011	Rural	178.269	188.331	94,66	6
Chocó	Medio Atrato (Beté)	0	Rural disperso	172.284	181.312	95,02	6
Chocó	Sipí	0	Rural disperso	152.564	157.146	97,08	6
Amazonas	Puerto Nariño	2014	Rural disperso	130.121	147.310	88,33	6
Chocó	Medio Baudó (Boca de Pepe)	0	Rural disperso	126.790	137.478	92,23	6
Guainía	La Guadalupe	0	Rural disperso	118.345	121.301	97,56	No definida
Antioquia	Murindó	2012	Rural disperso	111.458	124.532	89,50	6
Nariño	Santa Bárbara (Iscuandé)	0	Rural disperso	105.128	120.352	87,35	6
Chocó	Nóvita	0	Rural disperso	92.301	94.534	97,64	6
Chocó	Lloró	0	Rural	78.625	83.348	94,33	6
Chocó	Bagadó	0	Rural disperso	76.569	80.746	94,83	6
Chocó	Tadó	0	Rural	66.551	71.417	93,19	6
Chocó	Medio San Juan (Andagoya)	0	Rural	63.263	67.001	94,42	6
Chocó	Río Quito (Paimadó)	0	Rural disperso	62.949	69.042	91,18	6
Chocó	Condoto	2011	Rural	45.385	46.669	97,25	6
Chocó	Cértegui	0	Rural	41.577	42.098	98,76	6

Departamento	Municipio	Vigencia catastral (Corte 2020)	Clasificación ruralidad	Bosques naturales y áreas no agropecuarias	Total ha	% bosques respecto a total de ha del municipio	Categoría
Chocó	Atrato (Yuto)	0	Rural	39.954	43.234	92,41	6
Chocó	El Cantón de San Pablo (Managrú)	0	Rural	36.799	38.022	96,79	6
Chocó	Río Iró	0	Rural disperso	32.016	32.605	98,19	6
Chocó	Unión Panamericana (Las Ánimas)	0	Intermedio	16.905	17.765	95,16	6

Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023) y CGN (2023).

El siguiente mapa muestra la distribución del porcentaje de hectáreas de bosques y áreas no agropecuarias respecto al total de hectáreas según municipio. Como se observa, aquellos ubicados en la periferia al sur occidente, oriente y occidente del país presentan un mayor porcentaje de hectáreas de bosques respecto al total de su área.

Figura 32. Porcentaje de hectáreas de bosques y áreas no agropecuarias respecto al área total del municipio



Fuente: elaboración propia con base en información de UPRA (2023).

A continuación, se presenta una muestra de 16 municipios con porcentaje de bosques y áreas no agropecuarias (respecto al total de hectáreas del municipio) mayor a 74 %,

con su respectivo recaudo por IPUR (cifras en millones de pesos) y una aproximación del recaudo por predio rural. La información del análisis se presenta únicamente para los municipios que reportan información de predial rural en vigencia actual (2022) en CUIPO y que tienen formación catastral. Cabe aclarar que la aproximación del recaudo por predio rural se realiza con base en información de la UPRA (2023) sobre número de predios rurales, sin embargo, no se presenta una marcación específica del número de predios en bosques o áreas no agropecuarias.

De esta forma, se observa que no existe una relación directa entre el porcentaje de bosques y áreas no agropecuarias y el recaudo por IPUR en 2022. No obstante, se encuentra que el recaudo del IPUR en estos municipios es menor en las zonas rural o rural disperso que en las ciudades y aglomeraciones. Igualmente, el recaudo por predio en los municipios más rurales es menor al de intermedios o ciudades y aglomeraciones.

En general, los municipios rural o rural disperso presentan bajos valores de recaudo por predio (inferiores a $100.000), con la excepción Puerto Nariño y Nuquí, los cuales presentan alto nivel de recaudo respecto a su número predios. Lo anterior puede estar asociado a su alto porcentaje de bosques y áreas protegidas, una desactualización catastral o capacidad de gestión de los municipios.

Por su parte, los municipios intermedios tienen un comportamiento heterogéneo en términos del recaudo per cápita, lo cual se refleja también en municipios con alto porcentaje de bosques. Asimismo, en ciudades grandes el recaudo por predio es superior a $100.000, y según su ubicación geográfica puede ser superior o inferior, sin embargo, no se encuentra relación con aquellos que presentan altos porcentajes de bosques.

Tabla 25. Municipios con alto porcentaje de bosques [cifras en millones de pesos]

Departamento	Municipio	Vigencia catastral (corte 2020)	Clasificación ruralidad	Bosques naturales y áreas no agropecuarias	Total ha	% bosques respecto a total de ha del municipio	Categoría	Predios rurales 2022	IPU Rural 2022	IPU Rural 2022 (Cifras en millones de pesos)	IPU Rural 2022 (Cifra completa)	Recaudo por predio rural 2022 (Cifra en pesos colombianos)
Chocó	Lloró	0	Rural	78.625	83.348	94,33	6	146	10.932	11	10.932.255	74.878
Cauca	Guapi	2009	Rural	239.421	256.852	93,21	6	468	809	1	808.528	1.728
Chocó	Tadó	0	Rural	66.551	71.417	93,19	6	204	80	0	80.000	392
Chocó	Quibdó	2014	Ciudades y aglomeraciones	323.533	350.995	92,18	4	2432	8.335.996	8.336	8.335.995.873	3.427.630
Amazonas	Puerto Nariño	2014	Rural disperso	130.121	147.310	88,33	6	29	249.434	249	249.434.099	8.601.176
Casanare	Sácama	2007	Rural disperso	25.998	31.194	83,34	6	327	5.054	5	5.054.494	15.457
Chocó	Bahía Solano (Mutis)	0	Rural disperso	73.789	89.851	82,12	6	1030	63.636	64	63.635.509	61.782
Chocó	Nuquí	2014	Rural disperso	57.616	70.378	81,87	6	567	717.977	718	717.976.790	1.266.273
Antioquia	El Bagre	2013	Intermedio	124.089	155.416	79,84	6	2787	50.486	50	50.486.029	18.115
Antioquia	Itagüí	2011	Ciudades y aglomeraciones	1.654	2.181	75,83	1	2988	400.760	401	400.759.787	134.123
Guinía	Inirida	0	Rural disperso	1.197.296	1.597.455	74,95	6	169	64.164	64	64.163.609	379.666
Norte de Santander	Los Patios	2019	Ciudades y aglomeraciones	9.495	12.723	74,63	4	2765	975.774	976	975.774.244	352.902

Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023), CUIPO (2022) y CGN (2023).

En este punto se resalta la importancia de la capacidad de gestión de los municipios, puesto que, al tener un alto porcentaje de bosques, pueden tener mayor cantidad de áreas protegidas que no tienen obligación de pago del IPU. Una situación similar se presenta en los territorios excluidos, como se observará en la siguiente sección.

1.4.2.5 Estado del IPU para territorio excluidos

Los territorios con exclusiones legales representan 26.191.607 hectáreas, correspondientes al 22,96 % del territorio nacional, áreas que son fundamentales para el análisis del IPUR (vigencia actual, cifras en millones de pesos) porque también presentan disparidades territoriales en el cobro del tributo en los municipios y departamentos donde se encuentran.

Con base en información de la UPRA (2021), las exclusiones legales para actividades agrícolas, pecuarias y forestales se presentan en diferentes categorías. Por un lado, se encuentran las áreas de ley segunda categoría A, correspondientes a 7.467.428 de hectáreas, siendo el 6,5 % de las hectáreas a nivel nacional. También se encuentran los parques nacionales naturales (14.438.261 hectáreas correspondientes al 12.7 %), parques arqueológicos protegidos (5.403 hectáreas, siendo el 0,005 %) y páramos (2.612.976 hectáreas, constituyendo el 2,3 %). Igualmente, existen exclusiones de planes de ordenación forestal (1.055.584 hectáreas, representando el 0,9 %), AMEM zonas de preservación (1.962.938 correspondientes al 1,7 %), parque regional natural (737.318 hectáreas que representan el 0,6 %) y reservas forestales protectoras nacionales y regionales (693.096 hectáreas, siendo 0,6 %).

A continuación, se realiza la caracterización de la distribución de hectáreas de exclusiones legales de cada departamento y su porcentaje respecto al total del territorio nacional y al total de territorios con exclusiones del país. Igualmente, se calcula el porcentaje de territorios con exclusiones de cada departamento respecto al área total.

De esta forma se encuentra que, del total de hectáreas a nivel nacional, el 4,52 % tienen exclusiones legales en el Caquetá, 2,42 % en Amazonas, 2,72 % en Guaviare y el 1,42 % en Guainía. Además, del total de hectáreas con exclusiones legales a nivel nacional, el 19,69 % se encuentran en Caquetá, 11,85 % en Guaviare y 10,52 % en el Amazonas. A diferencia de lo anterior, el menor porcentaje de hectáreas con exclusiones legales se presenta en Casanare y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, donde se encuentra un alto porcentaje de bosques y áreas no agropecuarias.

Adicionalmente, se realiza el análisis de hectáreas de exclusiones respecto al área de cada departamento. Así, del total de hectáreas de Caquetá, el 57,23 % tienen exclusiones legales, 55,83 % en Guaviare, 39,08 en Risaralda y 37,23 % en Valle del Cauca. Algunos de los departamentos con menor porcentaje de hectáreas con exclusiones tienen también mayor frontera agrícola como Casanare, Sucre y Vichada. Respecto al IPUR para el 2022, no se observa una relación entre porcentaje de exclusiones y recaudo según departamento.

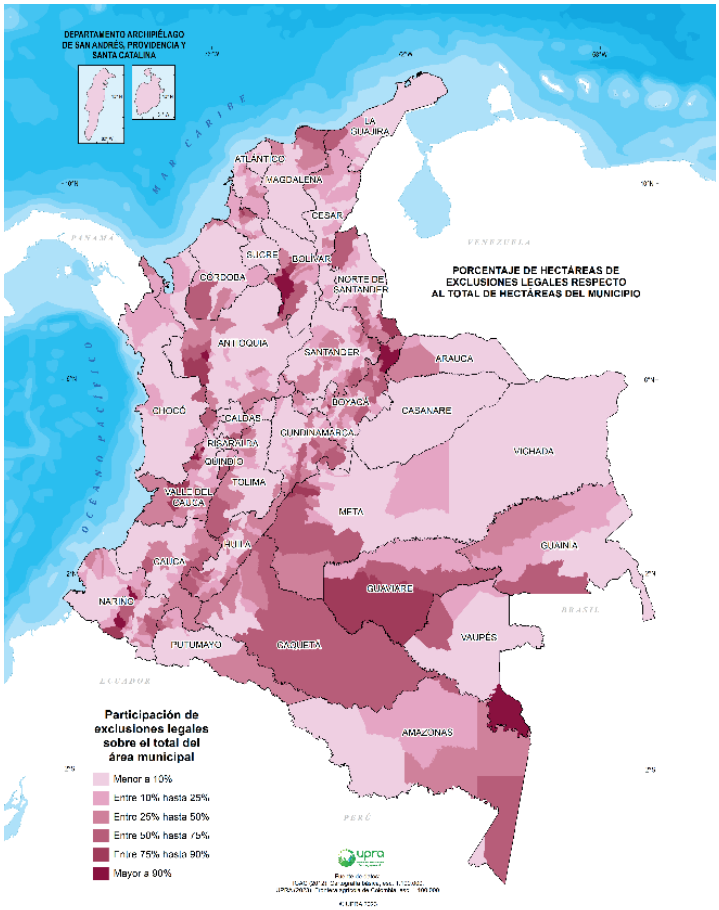
Tabla 26. Exclusiones legales según departamento

Departamento	Total ha (Suma ha de todos los municipios)	% respecto a total ha nacional	Exclusiones departamento (suma ha de todos los municipios)	% exclusiones respecto a ha de exclusiones nacional	% exclusiones respecto a ha de exclusiones del dpto.	IPU 2022	IPUR 2022
Caquetá	9.010.823	7,90	5.157.203	19,69	57,23	22.661	8.652
Guaviare	5.557.912	4,87	3.103.091	11,85	55,83	2.100	190
Risaralda	356.035	0,31	139.146	0,53	39,08	186.198	50.547
Valle del Cauca	2.076.805	1,82	773.190	2,95	37,23	921.058	142.759
Boyacá	2.317.531	2,03	746.614	2,85	32,22	154.996	32.947
Quindío	193.217	0,17	59.344	0,23	30,71	53.208	12.761
Huila	1.813.533	1,59	538.490	2,06	29,69	61.763	11.795
Norte de Santander	2.182.705	1,91	571.905	2,18	26,20	110.875	8.131
Amazonas	10.903.686	9,56	2.756.518	10,52	25,28	3.004	249
Bolívar	2.665.496	2,34	657.331	2,51	24,66	243.940	37.832
Meta	8.555.025	7,50	2.073.091	7,92	24,23	128.704	36.081
Nariño	3.149.751	2,76	727.699	2,78	23,10	75.291	7.915
Guainía	7.140.386	6,26	1.622.941	6,20	22,73	471	64
Vaupés	5.343.179	4,68	1.149.146	4,39	21,51	276	-
Putumayo	2.584.632	2,27	542.005	2,07	20,97	4.641	1.231
Santander	3.054.326	2,68	586.434	2,24	19,20	354.298	50.878
Tolima	2.415.020	2,12	462.189	1,76	19,14	137.965	22.316
Cauca	3.125.130	2,74	592.346	2,26	18,95	17.360	9.705
Córdoba	2.499.858	2,19	470.118	1,79	18,81	68.395	13.659
Cundinamarca	2.398.439	2,10	445.433	1,70	18,57	4.209.064	333.795
Magdalena	2.314.438	2,03	314.596	1,20	13,59	81.723	12.461
Antioquia	6.296.299	5,52	853.618	3,26	13,56	1.377.097	172.024
Cesar	2.256.550	1,98	281.237	1,07	12,46	66.264	22.550
Caldas	743.890	0,65	88.301	0,34	11,87	111.398	9.657
Sucre	1.071.860	0,94	124.277	0,47	11,59	40.165	6.648
La Guajira	2.061.936	1,81	219.019	0,84	10,62	22.526	8.344
Arauca	2.383.135	2,09	214.321	0,82	8,99	5.104	811
Chocó	4.824.344	4,23	331.169	1,26	6,86	41.457	28.068
Vichada	10.008.757	8,77	560.087	2,14	5,60	1.888	1.110
Atlántico	331.159	0,29	11.516	0,04	3,48	357.956	7.406
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	4.972	0,00	100	0,00	2,02	-	-
Casanare	4.434.139	3,89	19.131	0,07	0,43	32.312	12.503
Suma	**114.074.970**	**100 %**	**26.191.607**	**100 %**	**22,96 %**	**8.894.156**	**1.063.092**

Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023) y CUIPO (2022).

El siguiente mapa presenta la distribución del porcentaje de hectáreas de exclusiones respecto al total de hectáreas según municipio. Así, se observa que la mayor concentración de exclusiones se refleja en el sur y sur-occidente del país, así como en los municipios cercanos a las cordilleras. Lo anterior puede asociarse a la ubicación de ecosistemas de protección y preservación como los que se encuentran en Parques Nacionales Naturales, páramos y demás expuestos previamente.

Figura 33. Porcentaje de hectáreas de exclusiones respecto al área total del municipio



Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023).

La siguiente tabla presenta los 12 municipios con un área de exclusiones legales mayor al 80 %, que cuentan con información de IPUR (vigencia actual, cifras en millones de pesos) para el 2022 y formación catastral, así como una aproximación del recaudo por predio rural. Cabe aclarar que la aproximación del recaudo por predio rural se realiza con base en información de la UPRA (2023) sobre número de predios rurales, sin embargo, no se presenta una marcación específica del número de predios con exclusiones.

Así, se observa que no existe una relación directa entre el porcentaje de hectáreas con exclusiones legales y el recaudo por IPUR en 2022. Sin embargo, la mayoría de los municipios que tienen mayor porcentaje de territorio con exclusiones pertenecen a la categoría 6, siendo en su mayoría rural/rural disperso y los que tienen menor recaudo a comparación de municipios de otras categorías.

Asimismo, al observar las exclusiones según municipio (incluyendo áreas no municipalizadas), se encuentra que 15 tienen un área de exclusiones de más del 80 % y se encuentran principalmente en los departamentos de Antioquia (Abriaquí, Urrao), Valle del Cauca (Argelia, El Dovio, entre otros), Boyacá (El Cocuy, Chiscas, entre otros) y Nariño (Mallama, Cumbitara). Como se observa en la siguiente tabla, los municipios con un área de exclusiones superior al 80 % pertenecen a la categoría 6 y son rural o rural disperso (a excepción de Argelia, el cual es intermedio). Cabe resaltar que algunos municipios no tienen formación catastral (vigencia catastral = 0).

En cuanto al recaudo por predio, los municipios rural o rural disperso presentan valores de recaudo por predio inferiores a $150.000, lo cual se refleja en los municipios con mayor porcentaje de exclusiones a excepción de Calima (El Darién) con un recaudo por predio en la zona rural de $ 946.928. Igualmente, se exceptúa Calamar con un recaudo en zona rural por predio de $ 192.048. Por su parte, los municipios intermedios tienen un comportamiento heterogéneo en términos del recaudo per cápita, lo cual se refleja también en municipios con alto porcentaje de exclusiones legales. No obstante, únicamente un municipio (Argelia) cuenta con más del 80 % de exclusiones legales. Cabe resaltar que ninguna ciudad o aglomeración tiene un porcentaje de hectáreas con exclusiones superior al 65 %.

Tabla 27. Municipios con más del 80 % de su área en exclusiones legales

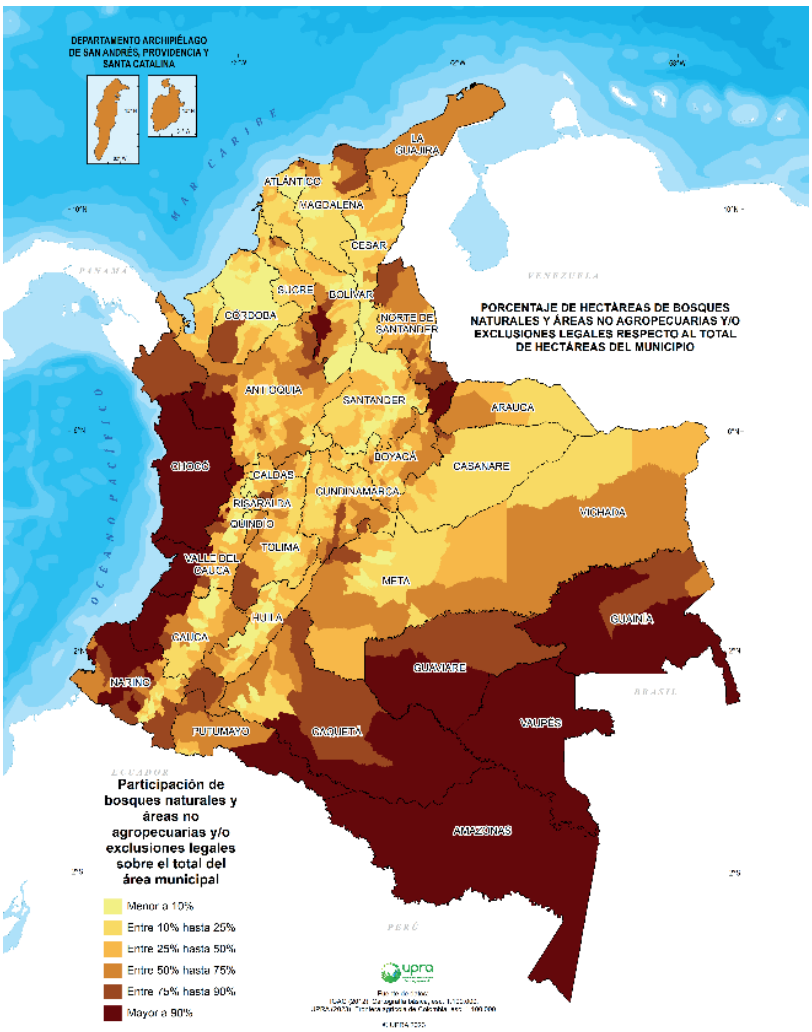
Departamento	Municipio	Vigencia catastral (corte 2020)	Clasificación ruralidad	Exclusiones legales	Total ha	% exclusiones respecto a total ha del municipio	Categoría	Total predios rurales	IPU Rural 2022	IPU Rural 2022 (Cifras en millones de pesos)	IPU Rural 2022 (Cifra completa)	Recuado por predio rural 2022 (Cifra en pesos colombianos)
Valle del Cauca	Argelia	2012	Intermedio	8.846,8	9.044	97,82	6	1.042	155.679	$155,68	$155.678.975	149.404
Boyacá	El Cocuy	2009	Rural	23.171,7	23.730	97,65	5	3.579	126.894	$126,89	$126.894.339	35.455
Vaupés	Taraira	2010	Rural disperso	634.984,3	654.717	96,99	6	100	ND	ND	ND	ND
Nariño	Mallama (Piedrancha)	0	Rural disperso	55.160,3	56.896	96,95	6	4.278	81.362	$81,36	$81.362.344	19.019
Boyacá	Güicán	2009	Rural disperso	91.301,2	94.866	96,24	5	2.963	55.520	$55,52	$55.520.167	18.738
Nariño	Cumbitara	0	Rural disperso	34.133,5	35.585	95,92	6	3.801	22.976	$22,98	$22.975.568	6.045
Bolívar	Montecristo	2014	Rural disperso	199.362,9	209.482	95,17	5	999	ND	ND	ND	ND
Antioquia	Abriaquí	2007	Rural disperso	27.768,6	29.285	94,82	No definida	833	39.771	$39,77	$39.771.097	47.744
Boyacá	Chiscas	2009	Rural disperso	62.638,5	66.582	94,08	5	4.884	142.167	$142,17	$142.167.226	29.109
Valle del Cauca	El Dovio	2006	Rural	19.179,9	20.625	92,99	6	2.242	176.711	$176.711	$178.710.707	78.818
Valle del Cauca	Dagua	2006	Rural disperso	76.358,5	91.942	83,05	6	17.230	158.766	$158.766	$158.766.244	9.215
Valle del Cauca	Calima (El Darién)	2006	Rural	65.798,0	79.808	82,45	6	4.195	3.972.361	$3.972,36	$3.972.361.371	946.928
Antioquia	Urrao	2013	Rural	208.284,8	255.547	81,51	6	6.201	644.564	$644,56	$644.563.971	103.945
Bolívar	Tiquisio (Puerto Rico)	2014	Rural disperso	62.076,3	76.207	81,46	5	1.105	ND	ND	ND	ND
Guaviare	Calamar	0	Rural disperso	1.094.319,3	1.355.987	80,70	6	417	80.084	$80,08	$80.084.032	192.048

Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023), CUIPO (2022) y CGN (2023).

Como se observa, existen municipios con altos porcentajes de bosques o exclusiones legales. También hay municipios donde la suma del área de bosques y exclusiones legales representa más del 90 % y por tanto su recaudo se afecta. En este sentido, 17 municipios tienen una distribución porcentual entre bosques o exclusiones cercanas al 40 %- 60 %, y por tanto suman más del 85 % de sus hectáreas. Dichos municipios se encuentran principalmente en Nariño, Putumayo y Antioquia

A manera de resumen, el siguiente mapa presenta el porcentaje de hectáreas de bosques o exclusiones respecto al área total del municipio. Como se observa, los municipios con mayor porcentaje de bosques o exclusiones son los que tienen menor porcentaje de frontera agrícola, lo que puede generar disparidades territoriales respecto al recaudo del IPUR.

Figura 34. Porcentaje de hectáreas de bosques y áreas no agropecuarias o exclusiones respecto al área total del municipio



Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2023).

Lo anterior permite concluir que existen disparidades territoriales en términos físicos y geográficos (bosques, áreas protegidas y territorios con exclusiones legales), así como tributarios y de mecanismos de financiamiento entre los diferentes municipios del país.

En general, los municipios con mayor frontera agrícola (comparada con el total de hectáreas a nivel departamental y respecto al total de la frontera agrícola nacional) tienen la menor cantidad de bosques o exclusiones. Del mismo modo, los departamentos con menor frontera agrícola (comparada con el total de hectáreas a nivel departamental y respecto al total de la frontera agrícola nacional), tienen el mayor porcentaje de bosques y exclusiones. Si bien, no se observa una relación directa entre porcentaje de bosques o exclusiones con el recaudo del IPUR a nivel departamental, sí se observa que el recaudo es significativamente menor en los municipios rural y rural disperso con esta condición.

Sin embargo, también hay departamentos donde, a pesar de tener un alto porcentaje de frontera agrícola, también se presentan más del 25 % de sus hectáreas con exclusiones en el departamento (ejemplo: Huila y Norte de Santander), los cuales presentan un recaudo por IPUR que no es bajo a comparación de los demás.

Si bien las disparidades territoriales que provienen de las condiciones físicas y geográficas tienen incidencia en el recaudo por IPUR, otro factor relevante es el estado de la base gravable (avalúo catastral), como se presenta en la siguiente sección.

1.4.2.6 Estado de la base gravable

Una de las principales claves para mejorar las finanzas públicas territoriales es contar con un catastro actualizado que permita una mayor equidad en la fijación de tarifas del IPU a partir e información actualizada del avalúo catastral que se constituye en la base gravable del tributo.

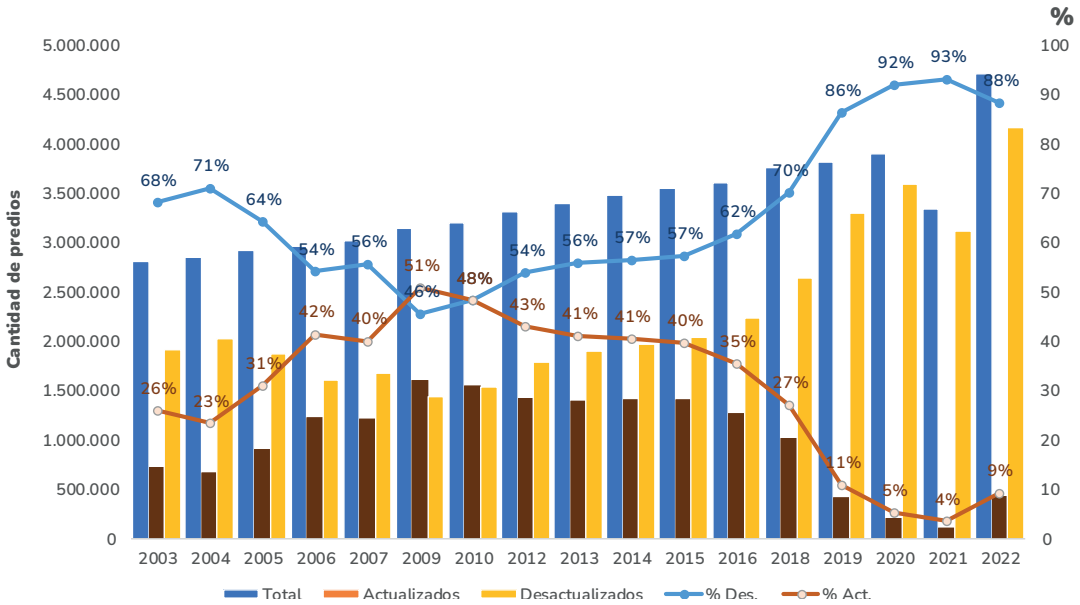
Aunque la Ley 1955 de 2019, modificada por la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, permite que la gestión catastral sea prestada por: i) Una autoridad reguladora y gestora catastral nacional a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); ii) por gestores catastrales, entidades territoriales y entes asociativos, la ANT, encargados de adelantar los procesos catastrales; y iii) por operadores catastrales, quienes desarrollan labores operativas relativas a la gestión catastral; y que a junio de 2022 se encuentran 45 gestores catastrales habilitados; no se han visto avances significativos en la actualización del catastro, de acuerdo con la estadística catastral vigencia 2022 entre 2018 y 2022, 48 municipios actualizaron el total de su zona rural y 62 el total de su zona urbana, lo que evidencia que el nuevo modelo de gestión del catastro es muy incipiente.

La información catastral es en realidad limitada para reconocer la cantidad, ubicación, tamaño y propietarios de sus predios de manera actualizada, lo que complejiza el seguimiento a la distribución de la tierra en el país al tiempo que dificulta la gestión, liquidación, cobro y recaudo del IPU, lo anterior debido al alto nivel de desactualización de la información catastral.

El impuesto predial en sí mismo enfrenta varias limitaciones. Como se desarrolla en el diagnóstico contenido en el Documento CONPES 3958 de 2019, el catastro colombiano no logra suplir las necesidades del país para contar con información oportuna y actualizada para la determinación de la base gravable del IPU. Lo anterior ya que el catastro se caracteriza por ser incompleto, pues según información del IGAC para la zona rural 81 municipios (7 %) en Colombia aún no ha sido objeto del proceso de formación catastral y 997 municipios (88 %) tienen información catastral desactualizada.

Para la zona rural, según cálculos realizados por la UPRA a partir de estadísticas catastrales a 1 de enero de 2022, el 88,4 % de los predios del país se encuentran desactualizados.

Figura 35. Estado de la actualización catastral rural (predios)

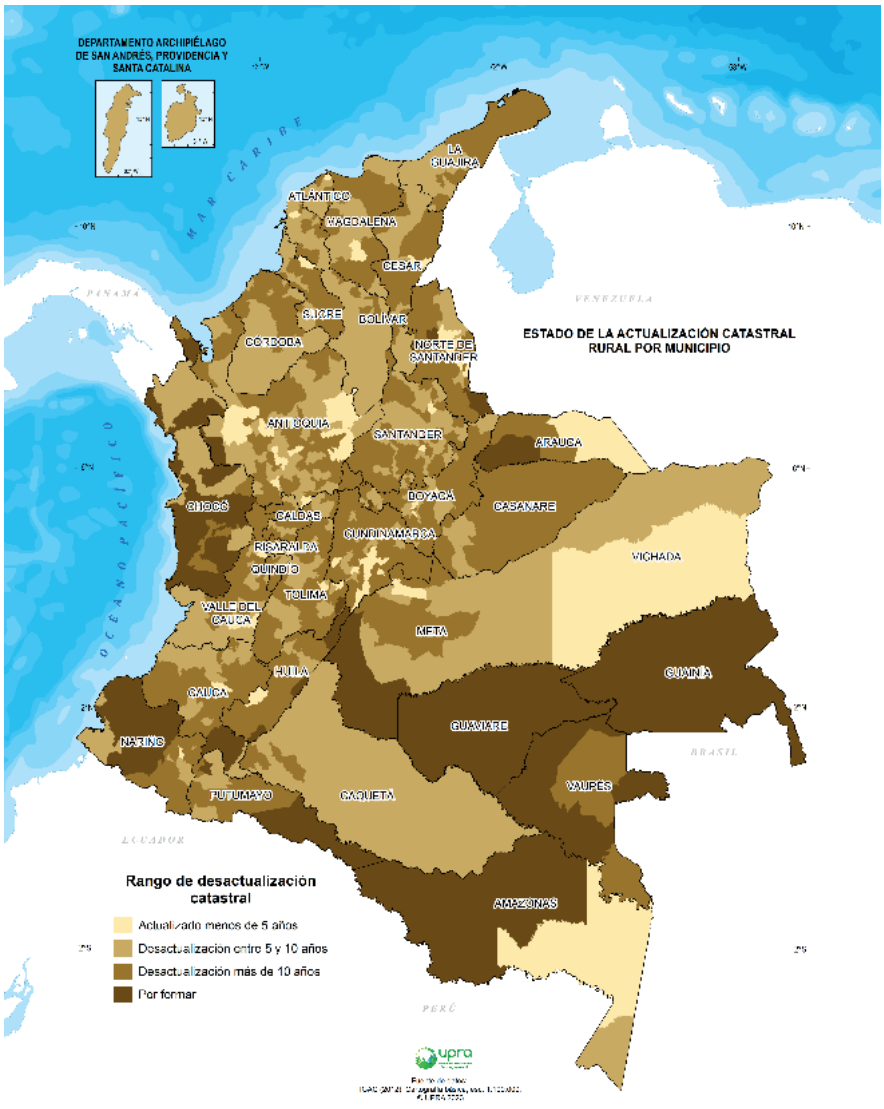


Nota: Para los años 2008, 2011 y 2017, no se cuenta con información.

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas catastrales e informes de gestión del IGAC.

A continuación, se presenta el nivel de actualización catastral rural por municipio, en rojo se destacan los municipios sin formación catastral, en naranja los municipios con desactualización de más de 10 años, en amarillo aquellos con una desactualización entre 5 y 10 años, y en verde los actualizados hace menos de 5 años.

Figura 36. Desactualización rural por municipio

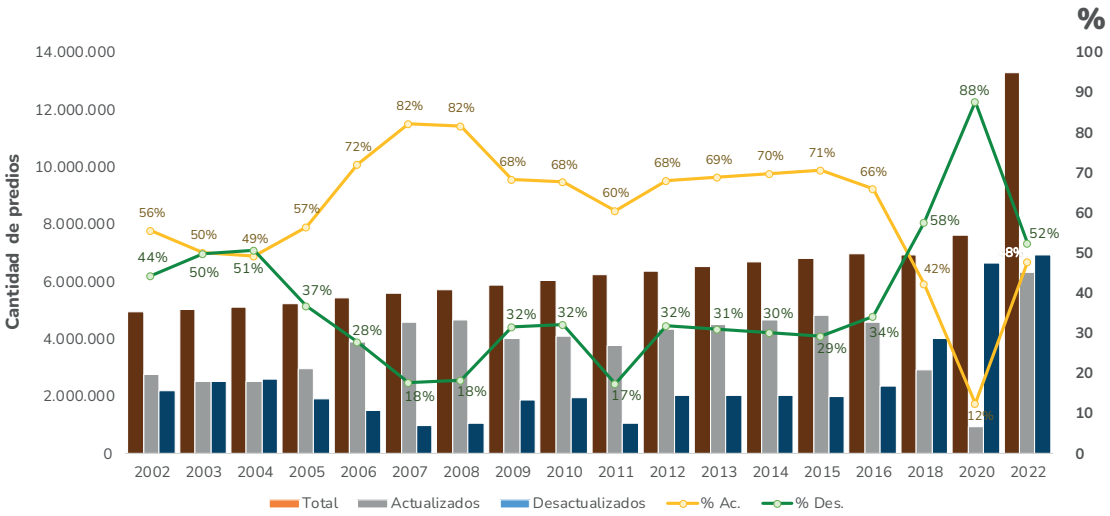


Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2022).

Como se observa, la mayoría de los municipios en la zona rural, se presenta una desactualización catastral de más de 5 años. Además, hay pocos municipios que tienen una actualización de menos de 5 años, los cuales son o se encuentran cerca de las principales ciudades del país. Los municipios que carecen de una formación catastral se encuentran en su mayoría en zonas que han sido afectadas significativamente por el conflicto armado, especialmente en el sur y el occidente del país.

Adicionalmente, para la zona urbana, con información al 1 de enero de 2022 el 47,7 % de los predios estaban actualizados, como se observa en el siguiente gráfico.

Figura 37. Estado de la actualización catastral urbana (predios)

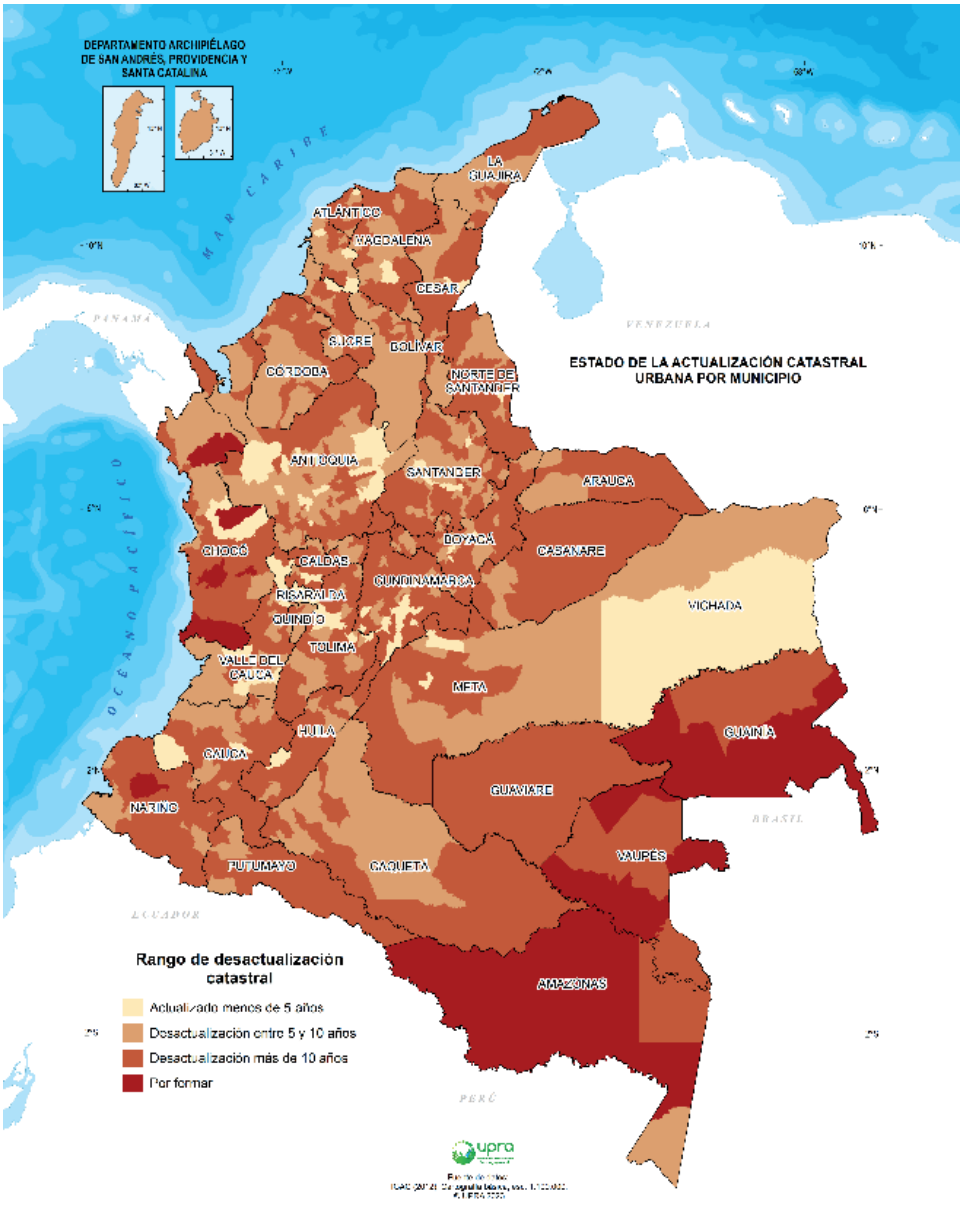


Nota: Para los años 2008, 2011, 2017 y 2021, no se cuenta con información.

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas catastrales e informes de gestión del IGAC.

De manera semejante, se presenta el nivel de actualización catastral urbana por municipio. Se observa, un comportamiento semejante al reflejado en zonas rurales, donde la mayoría de los municipios presenta una desactualización catastral superior a 5 años y pocos municipios con actualización de menos de 5 años.

Figura 38. Desactualización urbana por municipio



Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2022).

De los municipios analizados, en la categoría especial la mayoría presenta una actualización inferior a 5 años, en la zona urbana (80 %) y en la zona rural (60 %). De los municipios categoría 1, el 33,33 % han actualizado su sector urbano en los últimos 5 años, mientras que 29,63 % ha actualizado el sector rural en el mismo período. La mayoría de estos municipios presenta una desactualización entre 5 y 10 años (55 % urbano y 59 % rural), mientras que el restante lleva más de 10 años sin actualizar.

Asimismo, de los municipios categoría 2, más del 70 % presenta una desactualización de más de 5 años, mientras que cerca del 39 % de estos municipios lleva más de 10

años sin actualizar en ambos sectores. Para los municipios categoría 3 se encuentra que la mayoría presenta una desactualización entre 5 y 10 años siendo 63,16 % en la zona urbana y 73,68 % rural.

Respecto a los municipios categoría 4, el 37,5 % tiene una actualización de menos de 5 años en la zona urbana y el 41,67 % en la zona rural. Los municipios categoría 5 tienen desactualización catastral de más de 5 años, siendo cerca del 44 % de más de 10 años y cerca del 50 % entre 5 y 10 años tanto en la zona urbana como en la rural.

Por último, el 63,22 % de la zona urbana y el 59,66 % de la zona rural presentan una desactualización catastral de más de 10 años. En particular, el 69 % de los municipios categoría 6 presenta una desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y el 64,98 % en la zona rural. Además, de los municipios que no cuentan con una categoría definida, el 90 % no tiene formación catastral urbana y 80 % carecen de formación catastral rural. Lo anterior refleja la importancia del apoyo por parte de los departamentos en la gestión catastral de los municipios, especialmente los de categoría 6, los cuales en su mayoría son rural o rural disperso.

Tabla 28. Porcentaje de municipios actualizados según categoría

Categoría	Total municipios	Actualización urbana				Actualización rural			
		% municipios con desactualización de más de 10 años	% municipios con desactualización entre 5 y 10 años	% municipios actualizados hace menos de 5 años	% municipios sin información catastral	% municipios con desactualización de más de 10 años	% municipios con desactualización entre 5 y 10 años	% municipios actualizados hace menos de 5 años	% municipios sin información catastral
ESP	5	0,00	20,00	80,00	0,00	0,00	40,00	60,00	0,00
1	27	11,11	55,56	33,33	0,00	11,11	59,26	29,63	0,00
2	18	38,89	38,89	22,22	0,00	38,89	50,00	11,11	0,00
3	19	31,58	63,16	5,26	0,00	21,05	73,68	5,26	0,00
4	24	25,00	37,50	37,50	0,00	33,33	25,00	41,67	0,00
5	39	43,59	46,15	10,26	0,00	43,59	51,28	5,13	0,00
6	971	69,00	26,67	3,71	0,62	64,98	25,85	2,78	6,39
No definida	20	5,00	5,00	0,00	90,00	0,00	5,00	15,00	80,00

Fuente: elaboración propia con información de UPRA (2022).

La desactualización catastral, representa uno de los principales impedimentos para la transición hacia un catastro multipropósito y, tal como lo menciona el CONPES 3958 de 2019,

> (...) De mantenerse esta situación, se verían comprometidos aspectos tales como la seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, y la generación de capacidades e instrumentos para una adecuada priorización y asignación de las inversiones públicas. (DNP, 2019)

Dada la creciente expansión de algunos municipios con predios suburbanos, viviendas campestres, propiedad horizontal, entre otros, es común el uso del mecanismo tarifario para ajustar la liquidación. Lo anterior, refleja las capacidades de dichos municipios.

Dada la importancia de este crecimiento en los municipios más rurales, se presenta un análisis estadístico de las tarifas utilizadas por los 30 municipios con mayor frontera agrícola, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 29. Tarifas de los municipios con mayor participación frontera agrícola nacional

Categoría	Tarifa Mínima	Tarifa más repetida (moda)	Tarifa mediana (punto medio)	Tarifa máxima
Municipios que tienen tarifas para predios rurales generales (sin diferenciar destinos dentro de propiedad rural, por lo general otros destinos están aparte con rural o generalizados)	3	5	7,5	16
Municipios con tarifas específicas para agropecuario, pecuario, agrícola	3,8	7	8	16
Municipios con tarifas específicas para industrial, agroindustrial o comercial	5	16	10	16
Municipios con tarifas específicas para forestal o agroforestal	12	Solo 2 municipios de los 30 observados lo tienen		16
Municipios con tarifas específicas para restricción de edificabilidad o lotes (incluidos rural o sin discriminar que sea para urbano)	2	33	20	33
Municipios con tarifas específicas para suelo de expansión o plan parcial general	Ningún municipio de los 30 observados tiene tarifas específicas para esta agrupación de destinos			
Municipios con tarifas específicas para habitacional rural	3	5	8	15
Municipios con tarifas específicas para otros destinos	5	16	10	19
Municipios con tarifas específicas para petroleros	16	Solo 2 municipios de los 30 observados lo tienen	16	16

Fuente: elaboración propia con información de los estatutos tributarios de los 30 municipios con mayor frontera agrícola.

Con base en la información observada, se encuentra que los municipios tienen una diversidad de tarifas que aplican para los diferentes destinos. En particular, se encuentra que el rango de los agropecuarios, agrícolas y pecuarios es amplio entre tarifas de menor y mayor valor. Cabe resaltar que en el análisis tarifario se toma el grupo de los lotes en general, dado que hay municipios que no discriminan las tarifas para lo urbano o rural, en ocasiones lo incluyen para ambas zonas o únicamente para la urbana.

Por otro lado, el catastro multipropósito ha avanzado en la estandarización de su modelo hacia el estándar internacional LADM ISO 19152 y está desarrollando los modelos extendidos catastro-registro que han incluido nuevos destinos económicos de los predios particularmente para los suelos rurales, sin embargo, en las bases catastrales aún se mantiene la clasificación definida en el modelo anterior establecido en la Resolución 70 de 2011 del IGAC.

Por tanto, es importante considerar los destinos económicos del modelo extendido catastro-registro como parámetros de las tarifas, con el fin de obtener una aproximación más precisa al uso actual de los predios rurales.

Tabla 30. Destinación económica para el levantamiento de información catastral

Destinación económica	
Resolución 70 de 2011 (IGAC)	**Modelo extendido catastro-registro**
A. Habitacional	Acuícola
B. Industrial	Agrícola
C. Comercial	Agroindustrial
D. Agropecuario	Agropecuario
E. Minero	Agroforestal
F. Cultural	Comercial
G. Recreacional	Cultural
H. Salubridad	Educativo
I. Institucionales	Forestal
J. Educativo	Habitacional
K. Religioso	Industrial
L. Agrícola	Infraestructura asociada a producción agropecuaria
M. Pecuario	Infraestructura hidráulica
N. Agroindustrial	Infraestructura de saneamiento básico
O. Forestal	Infraestructura seguridad
P. Uso público	Infraestructura transporte
Q. Servicios especiales	Institucional
	Minería o hidrocarburos
	Lote urbanizable no urbanizado
	Lote urbanizado no construido
	Lote no urbanizable
	Pecuario
	Recreacional
	Religioso
	Salubridad
	Servicios funerarios
	Uso público

Fuente: elaboración propia a partir de IGAC (2011 y 2021).

Aunque se han incluido destinos más acordes con las dinámicas rurales en el modelo extendido catastro registro LADM_COL, que podrían permitir aplicar tarifas más equitativas, ha sido difícil identificar predios: de territorios étnicos, con vivienda campestre, institucionales de alto impacto en la zona rural, en zonas de amenaza y riesgo, de protección ambiental, de conservación, con infraestructura eléctrica, forestales de producción y protección, en zonas de expansión urbana y suburbanos.

Bajo este escenario, junto con la desactualización en la información catastral se contribuye a la omisión del valor real del IPUR. En particular, los predios rurales con usos suburbanos, turísticos, de recreo y vivienda campestre, que podrían llegar a tener valores comerciales muy elevados por sus características, se gravan con un tributo calculado a partir de bases gravables desactualizadas que no reflejan la realidad física y económica de los predios. De allí la importancia de contar con información actualizada.

En conclusión, se observa la importancia a nivel internacional y nacional del impuesto predial, siendo el 29 % de los ingresos tributarios municipales en Colombia. Sin embargo, las zonas rurales solo concentran el 12,9 % del recaudo, correspondiente a $1.259.673 millones. En particular, el 61,5 % de los municipios son clasificados como rural o rural disperso y son los que presentan mayores retos en el recaudo por IPU. Lo anterior se debe a las diferencias físicas y geográficas, pues son municipios con altos porcentajes de bosques y exclusiones lo que repercute en menores recaudos. Por tanto, se presenta la necesidad del fortalecimiento en las finanzas territoriales asociadas al IPU, lo cual a su vez requiere esfuerzos en la financiación y gestión del catastro.

1.4.3 Conclusiones

En síntesis, se pueden identificar como los factores más relevantes que afectan el diseño y operatividad del IPU en el suelo rural, los siguientes:

- Débil capacidad de los municipios para gestionar el impuesto (fijación de tarifas, liquidación, facturación, cobro y acciones coactivas).
- Débil capacidad institucional para mantener un catastro actualizado a nivel urbano y rural, para la mayor parte del territorio.
- Las disparidades físicas y geográficas a nivel territorial que dificultan y acentúan las brechas en la gestión del recaudo en municipios y departamentos.
- Alta concentración de predios rurales en pocas manos, limitando la producción, desincentivando el mercado inmobiliario.
- La desactualización en la información sobre el uso del suelo rural y las transformaciones de los predios son otro factor que dificulta la adecuada aplicación del impuesto predial en el suelo rural.
- Debilidades en el marco legal del impuesto que se traducen en vacíos legales sobre la determinación de los criterios para el establecimiento de las tarifas de los predios en el suelo rural.

La potencialización del recaudo del impuesto es una acción compleja y de largo plazo que involucra a los municipios, pero también a las entidades del orden nacional como el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas como la UPRA, la Superintendencia de Notariado y Registro. Y en el orden territorial a los gestores catastrales, curadurías, oficinas de planeación y secretarías de hacienda o quien haga sus veces.

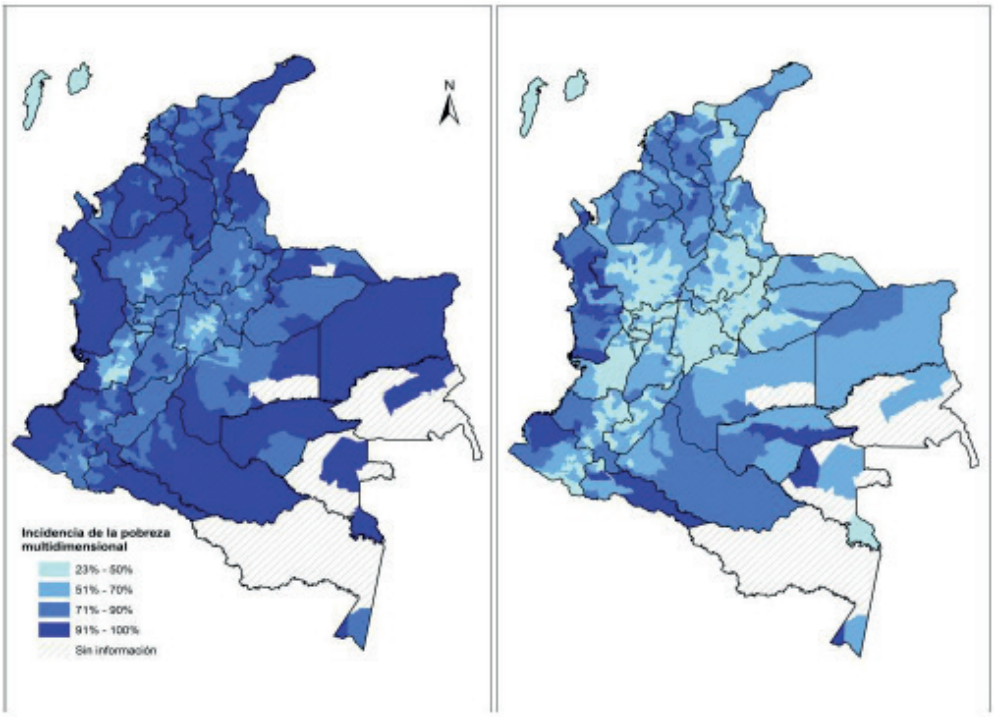
1.5 Repensar el IPU: propuesta

El problema de las tierras rurales en Colombia no responde, por supuesto, a una situación reciente por resolver; luego de más de 200 años de vida republicana, los procesos latifundistas de la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX, seguidos de la colonización dirigida a la periferia del país; situación agudizada por el conflicto armado interno del país y el surgimiento del narcotráfico que vino acompañado a su vez con secuestros, despojo de tierras y masacres, es apenas un resumen de la crítica situación que afronta la ruralidad colombiana; por lo que se constituyó en primer punto del acuerdo de paz y configuró la Reforma Rural Integral.

Según la Misión para la Transformación del Campo, la incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana, tanto en materia de pobreza monetaria como vista en la lógica de la pobreza multidimensional, los pobladores de zonas rurales tienen menos oportunidades de desarrollo pleno y, como consecuencia, existen muy pocas posibilidades de que mejoren sus condiciones socioeconómicas. Esta situación se evidencia en la siguiente ilustración, que presenta la incidencia de la pobreza multidimensional a partir de información del censo general realizado en 2005. La imagen compara la calidad de vida entre cabecera y población dispersa para cada municipio, respecto a lo que la Misión menciona que:

> existe una doble exclusión de la población rural, la población rural es más pobre que la urbana al interior de cada municipio y, a su vez, entre grupos de municipios, son más pobres en los de la periferia que sus contrapartes en los de adentro (DNP, 2015).

Figura 39. Incidencia de la pobreza multidimensional 2005 (izquierda: población dispersa: derecha: cabeceras)



Fuente: DANE (2005).

Lo anterior implica la necesidad de lograr progresividad en la superación de la pobreza y reducir la brecha entre habitantes urbanos y rurales. Para ello, la provisión de infraestructura y equipamientos sociales y productivos resulta indispensable, y para ello el fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades territoriales es fundamental.

A partir del primer gobierno de Juan Manuel Santos y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, se retoma el interés por las zonas rurales y se plantea el sector agropecuario como una locomotora de crecimiento para la economía del país; según el cual "el sector agropecuario tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población e insumos para la industria" (DNP, 2010); se estimó que el crecimiento emergerá del sector agropecuario con repercusiones económicas, sociales y ambientales trascendiendo de las regiones para verse consolidada a nivel nacional. Así mismo, durante su segundo gobierno se definió la Misión para la Transformación del Campo Colombiano como una iniciativa a través de la cual se definirían los lineamientos de política pública para contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos, con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años.

1.5.1 Aspectos coincidentes de política pública tributaria asociada a las zonas rurales

Algunos de los principales documentos de lineamientos sobre política pública orientados a las zonas rurales en Colombia coinciden en la necesidad, conveniencia y oportunidad de repensar y abrir la discusión técnica sobre el impuesto predial para los predios localizados en el suelo rural del país. Claramente, la iniciativa de involucrar el IPU en el análisis de las posibles medidas que buscan hacer frente a las problemáticas de la ruralidad reconoce las limitaciones de este mecanismo, es decir, no se pretende solucionar a través del impuesto los problemas de la ruralidad ampliamente diagnosticados, como la informalidad, subutilización y concentración del suelo, debilidad de los procesos de planeación del ordenamiento territorial y conflictos por el uso del suelo, entre otros, que claramente no se solucionan de forma simple con un mejor impuesto predial. Sin embargo, los lineamientos de política propenden principalmente por el uso eficiente del suelo rural, desincentivar la acumulación de la propiedad de las tierras y frenar procesos especulativos en su valor.

El Centro Nacional de Memoria Histórica hace una revisión en su informe "Esbozo de una memoria institucional la política de reforma agraria y tierras en Colombia" de los trabajos y debates dados en el periodo 1960-2013 sobre reforma agraria, políticas de tierras, desarrollo rural y de las propuestas formuladas hasta el 2010, se identifican iniciativas que vinculan el IPU como incentivo para mejorar el mercado de tierras y que advierten la potencialidad del impuesto para "desincentivar la concentración con políticas de regulación a nivel local, así como a contrarrestar la especulación con tierras" (Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH, 2013). Así mismo, indica la necesidad de incidir en el uso eficiente del suelo, al señalar que:

> En cuanto a la intensificación del uso de la tierra, se recomiendan: una política de presión fiscal e incentivos que estimulen la reconversión productiva de sistemas extensivos del uso del suelo. También incentivos para la reconversión e intensificación de ganade-

> ría mediante acuerdos de reconversión; y, finalmente, la actualización catastral y ajustes en el impuesto predial en convenios con la DIAN y las alcaldías municipales. (CNMH, 2013)

En este mismo sentido, el análisis realizado por la Misión para la Transformación del Campo (MTC) destaca la necesidad de incidir en el Impuesto Predial aplicable al suelo rural. Para la MTC el impuesto predial debe hacer parte de las estrategias para el ordenamiento social de la propiedad rural:

> (...) se deberá hacer un uso complementario del impuesto predial con base en valores prediales reajustados regularmente de acuerdo con las condiciones del mercado, de tal forma que el pago del impuesto predial incentive el uso productivo y sirva, a su vez, como una de las presunciones de cumplimiento de la función social de la propiedad. (DNP, 2015, p. 211)

Así mismo, las recomendaciones para incentivar el uso eficiente del suelo tienen el impuesto predial como uno de los mecanismos protagonistas:

> Los ajustes que se realicen en materia del impuesto predial deben estar orientados hacia lograr un uso eficiente del suelo. Se debe buscar, en primer lugar, una actualización periódica que acerque los valores catastrales a los comerciales, garantizando que la valorización de los predios ligados a la construcción de nuevas obras de infraestructura sea efectivamente incorporada en la base catastral. El impuesto debe desincentivar, además la acumulación especulativa de la tierra productiva y promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Finalmente, debe incentivar la protección y conservación en los territorios definidos con esta vocación y crear mecanismos de compensación para los territorios que no pueden recaudar tantos recursos a través del impuesto predial por ser destinados a la conservación o a territorios colectivos" (DNP, p 241).

De otra parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito por el Gobierno nacional con la guerrilla de las FARC, contempla expresamente varias intervenciones y ajustes al impuesto predial dentro del aparte "1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la Propiedad. Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva"; en que específicamente señala en su numeral 1.1.9 lo siguiente:

> **Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural:** con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno nacional pondrá en marcha:
>
> - Un **Sistema general de información catastral**, integral y multipropósito que, en un plazo máximo de 7 años, concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de priorización y de bienestar y buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. El avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley.

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

- 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". (Poder Legislativo, 2016).

Adicionalmente, la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial también se pronuncia al respecto de la necesidad de modificar el impuesto predial para zonas rurales; al señalar que:

> Además de ser una fuente de recursos que fomenta la autonomía territorial, es un ingreso cuya evolución es predecible en el tiempo y permite a los municipios planificar a largo plazo. Más aún, los impuestos a la propiedad raíz se utilizan a nivel internacional como una herramienta de planificación urbana, puesto que generan incentivos para determinar el nivel y el ritmo de expansión de las ciudades. Similarmente, en áreas rurales, el impuesto puede servir para aumentar la eficiencia en el uso de la tierra. (Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, 2020).

Para la comisión, una vez contemplada la actualización, la siguiente tarea pendiente consiste en aprovechar el potencial del impuesto predial como una herramienta de planeación del uso del suelo; en los gobiernos locales hoy pueden incorporar criterios de uso del suelo en la definición de la tarifa solo para el área urbana, cuando puede ser del interés de los entes territoriales incentivar un uso del suelo eficiente en las áreas rurales. En la misma medida, si la política de uso del suelo municipal tiene externalidades positivas para otros niveles de gobierno, como sería el caso del uso para la conservación.

Así mismo, se recomienda permitir la definición de tarifas a partir del avalúo y del uso del suelo, para promover usos más eficientes. El IPU sirve como instrumento para incentivar el uso eficiente del suelo urbano y rural, y que la actual estructura legal de las tarifas del predial induce a los concejos a gravar con la tarifa más alta los predios urbanos no utilizados (lotes de engorde). Así mismo, el establecimiento de tarifas diferenciales por uso en el sector rural no está permitido en la ley actual (CE4, 2008). Teniendo en cuenta estos puntos, la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial propone que "se indique a los concejos municipales el establecimiento de tarifas en función de

un uso eficiente de la propiedad, conforme los usos existentes en su territorio según el POT, así como del reconocimiento e incentivo de usos de conservación" (2020).

Finalmente, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", define cinco ejes de transformación, de los cuales tres tienen relación directa con el ordenamiento territorial y el uso del suelo rural; estos son: 1) Ordenamiento del territorio alrededor del agua; 3) Derecho humano a la alimentación; y 4) Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Mediante estas transformaciones se busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos. Se espera alcanzar una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.

En línea con lo anterior, el mismo PND señala que, para el fortalecimiento de las diferentes fuentes de ingresos de los municipios se acelera la actualización del catastro con enfoque multipropósito y se elaborará un modelo del estatuto tributario territorial. De igual manera, la cofinanciación de proyectos del Sistema General de Regalías, con recursos del PGN, beneficiará a los municipios que hagan uso de los instrumentos de captura de valor de las rentas urbanas y rurales; para lo cual se requiere fortalecer o redefinir los instrumentos de gestión y financiación (incluyendo instrumentos de captura de valor y reparto de cargas y beneficios a escala supramunicipal).

En razón a lo anteriormente expuesto, los mecanismos tributarios asociados a la propiedad inmueble, entre ellos el predial, además de cumplir con unos objetivos estrictamente fiscales de recaudo de recursos, de acuerdo con el diseño con que se adopten, pueden:

1. Incentivar el uso eficiente del suelo de acuerdo con su vocación agroecológíca/ aptitud productiva o de protección ambiental, y las posibilidades de sus ventajas competitivas.

2. Redistribuir las rentas de la tierra en el territorio mediante el diseño y aplicación del instrumento tributario.

3. Desactivar el factor especulativo impidiendo que las tierras se concentren y acumulen (tierras ociosas) con el único propósito de generar rentas sin retribuir nada a la sociedad.

2. Aproximación metodológica para determinación de la estructura tarifaria

2.1 Determinación de las tarifas mínimas generales para el IPU en suelo rural, suburbano y de expansión urbana

En consonancia con los lineamientos de política pública propuestos en el país orientados a hacer uso complementario del impuesto predial en suelo rural a fin de que contribuya al uso eficiente del suelo, esta propuesta se encamina a incentivar algunas actividades productivas en el suelo rural, que gozan de protección constitucional y legal, como son

aquellas destinadas a la protección ambiental, las dirigidas a la producción de alimentos, en procura de un mejor uso del suelo sin afectar las finanzas municipales.

En este sentido, la aproximación metodológica para determinar la estructura tarifaria cuenta con tres etapas: 1) un proceso de clusterización de municipios, a partir de las variables que buscan determinar aspectos determinantes de la ruralidad en asocio con el avalúo catastral y la población; 2) la sistematización de estatutos tributarios a partir de una muestra representativa a escala municipal extrapolable a nivel nacional; y 3) se determina la distribución de tarifas a partir de la participación del avalúo de los diferentes destinos económicos en el catastro total, también, a nivel nacional.

2.1.1 Metodología para la clusterización de municipios

Para iniciar el análisis, se parte de una tabla con información para 1.124 municipios del país con ocho variables de análisis, las cuales fueron seleccionadas para discriminar los municipios del país en términos de las condiciones de ruralidad y el valor de los predios rurales. Las variables seleccionadas para el ejercicio de clúster se listan y describen en la siguiente tabla; así mismo, se muestra el nombre corto utilizado para mostrar los diferentes análisis realizados.

Tabla 31. Lista de variables incluidas en el análisis

Variables incluidas en el análisis	Descripción	Nombre corto
Área rural (ha)	Es el área rural total del municipio en hectáreas	areaRural.ha
Área en frontera agrícola	Es el área del municipio que está dentro de la frontera agrícola.	areaFA.ha
Proporción de población rural	Es la proporción que representa la población rural respecto a toda la población del municipio.	propPobRural
Proporción de predios agropecuarios	Es la proporción de predios con destino económico catastral agropecuario (D, L, M, N, O) con respecto al total de predios del municipio.	propPrediosAgrop
Tamaño promedio de los predios	Es el tamaño promedio del área de terreno de los predios del municipio en hectáreas.	tamanoPromedio
Tamaño promedio de predios agropecuarios	Es el tamaño promedio del área de terreno de los predios de destino agropecuario (D, L, M, N, O) del municipio en hectáreas.	tamanoPromedioAgrop
Distancia a ciudades o aglomeraciones	Es el tiempo medio hasta la ciudad o aglomeración[14] más cercana en minutos.	distanciasCyA.min
Avalúo agregado	Es el avalúo total del municipio en pesos.	avaluoAgregado

Fuente: elaboración propia.

Antes de hacer un análisis descriptivo de las variables, se destacan los municipios que no tienen información en alguna de las variables incluidas en el análisis. Después de este proceso, la base de trabajo queda conformada por 1.043 municipios.

[14] De acuerdo con las categorías de ruralidad establecidas por la Misión para la Transformación del Campo.

Sobre esta base, se encuentra que la mayoría de las variables presenta una distribución sesgada a la izquierda, lo que indica que los municipios en general toman valores muy pequeños en el área total y por predio, en el avalúo y en las distancias a ciudades y aglomeraciones. Los valores máximos de estas variables además muestran que hay algunos valores atípicos. De otro lado, la distribución del porcentaje de población rural presenta una distribución más simétrica con una media de 52,8 %, muy cercana a la mediana de 55,8 %.

Tabla 32. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Q1	Mediana	Q3	Máximo	Histograma
areaRural.ha	69,187	198,284	653	12,084	25,416	57,780	3,991,347	
areaFA.ha	35,431	111,365	0	7,351	13,765	30,470	1,886,600	
propPobRural	52.8 %	23.1 %	0.0 %	37.1 %	55.8 %	70.6 %	97.6 %	
distanciasCyA.min	141	679	6	43	80	128	15,215	
avaluoAgregado (Millones de $)	214,845	607,094	1,222	22,585	57,774	161,361	7,796,381	
tamanoPromedio	596	3,501	1	15	43	116	78,262	
tamanoPromedioAgrop	137	1,053	0	6	16	41	23,216	
propPrediosAgrop	78.8 %	21.6 %	0.9 %	68.3 %	85.5 %	95.6 %	100 %	

Fuente: elaboración propia.

La siguiente figura muestra las correlaciones entre las variables analizadas. Destaca la alta correlación positiva entre el área rural y el área dentro de la frontera agrícola. También se encuentra una correlación positiva, aunque en menor escala, entre la proporción de la población rural y la proporción de predios agropecuarios. Así mismo, se resalta la correlación negativa entre el avalúo agregado y la proporción de la población rural y de predios rurales, resultado que permite inferir que los municipios más rurales y con más vocación agropecuaria tienen un avalúo total más bajo.

Al resultado de esta clasificación se aplica un proceso de caracterización para poder ordenar e identificar los grupos municipales. Este proceso consiste en medir la media de los grupos para cada variable y contrastar respecto a la media global. A continuación, se presentan las características comunes de los grupos de municipios ordenados (de la letra A, a la F) fruto del proceso de clusterización:

- **Grupo A:** municipios con avalúo catastral agregado más alto, muy baja proporción de población rural y predios pequeños en extensión. Incluye las ciudades más grandes del país.
- **Grupo B:** municipios con alto avalúo catastral agregado, extensión rural en el promedio municipal y baja proporción de población rural. Incluye ciudades intermedias y municipios cercanos a ciudades y aglomeraciones.

- **Grupo C:** municipios con avalúo agregado por encima de la media, proporción de población rural y predios agropecuarios en la media, con la extensión de área rural más grande y los predios de tamaño más grandes. Son los municipios más alejados de las ciudades y aglomeraciones.

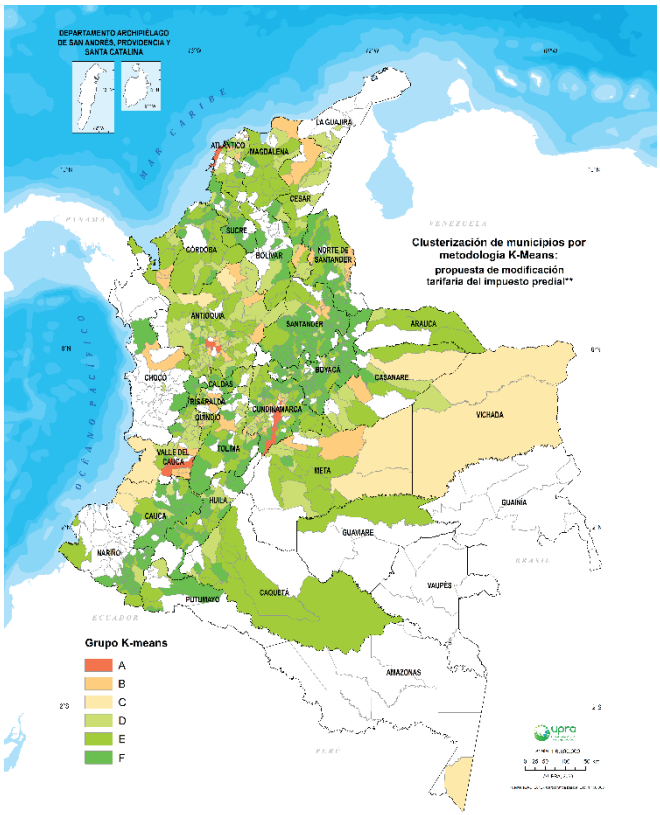
- **Grupo D:** municipios con avalúo agregado en la media, baja proporción de población rural y de predios agropecuarios, baja extensión de área rural con predios en general pequeños en tamaño y más cercanos a las ciudades y aglomeraciones.

- **Grupo E:** municipios con avalúo agregado bajo, con proporción de población rural intermedia, grandes en extensión de área rural, pero con predios pequeños en tamaño.

- **Grupo F:** municipios con el menor valor de avalúo agregado, con alta predominancia de población rural y de predios agropecuarios, pequeños en extensión y en general con mayor fraccionamiento predial (predios más pequeños respecto al resto).

La representación de los clústeres de municipios en el siguiente mapa muestra un patrón espacial que evidencia cómo la proximidad a las aglomeraciones urbanas marca un comportamiento en relación a la ocupación del territorio, el tamaño de los predios y la frontera agrícola del país; variables utilizadas en la determinación de los mismos.

Figura 40. Representación espacial de los clústeres de municipios



Grupo	Cantidad de municipios	%
A	16	1,5
B	72	6,9
C	20	1,9
D	206	19,8
E	290	27,8
F	439	42,1
Total	**1043**	**100**

Fuente: elaboración propia a partir de información catastral de la vigencia 2020.

2.1.2 Sistematización de estatutos tributarios partir de una muestra

La muestra de municipios se conformó buscando que atendiera dos criterios: 1) que los tamaños de muestra dentro de cada clúster fueran suficientemente grandes para obtener estimaciones que pudieran considerarse válidas, y 2) que incluya procesos aleatorios para la selección de los municipios. En el primer caso, se buscó que la muestra dentro de cada clúster fuera de al menos 30 municipios (generalmente se considera una muestra grande debe contar con al menos 30 observaciones). En el segundo caso, se usó un algoritmo de selección con iguales probabilidades de selección de los municipios en cada clúster.

Tabla 33. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis

Grupo	Cantidad de municipios	Muestra propuesta	Muestra obtenida
A	16	16	10
B	72	30	30
C	20	15	16
D	206	30	33
E	290	30	30
F	439	30	31
Total	**1.043**	**151**	**150**

Fuente: elaboración propia.

Con base en la identificación de esta muestra, se procedió a obtener y sistematizar los regímenes tarifarios del impuesto predial incluidos en los estatutos tributarios de 150 municipios, a fin de establecer el nivel de recaudo para cada uno de ellos; el resumen de las condiciones para definir las tarifas, se presenta a continuación.

Tabla 34. Resumen de las condiciones de la muestra de estatutos tributarios para la definición de tarifas de impuesto predial

Tarifas diferenciales según:	Cantidad de municipios	%
Destino económico	121	80,7
Condición del predio	28	18,7
Rango de área de terreno	29	19,3
Rango de avalúo	121	80,7
Tarifa única	4	2,7

Perfil	Cantidad de municipios	%
Destino+Condición+Rango Área+Rango Avalúo	4	2,7
Destino+Condición+Rango Área	3	2,0
Destino+Condición+Rango Avalúo	18	12,0
Destino+Rango Área+Rango Avalúo	11	7,3
Destino+Condición	3	2,0
Destino+Rango Área	9	6,0
Destino+Rango Avalúo	65	43,3
Destino	8	5,3
Rango Área	2	1,3
Rango Avalúo	23	15,3
Tarifa única	4	2,7
Total	**150**	**100**

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar aquí, que, aunque la norma nacional para la determinación de tarifas del IPU en suelo rural solo se define como componente de la tarifa el avalúo del predio y el tamaño; la mayoría de los municipios (80,7 % vienen haciendo uso del destino económico del predio, símil al uso, para la determinación de las tarifas. Esta práctica se encuentra alineada con las recomendaciones de política pública a nivel nacional y la propuesta aquí presentada recoge tanto las recomendaciones como la práctica ya utilizada por los municipios.

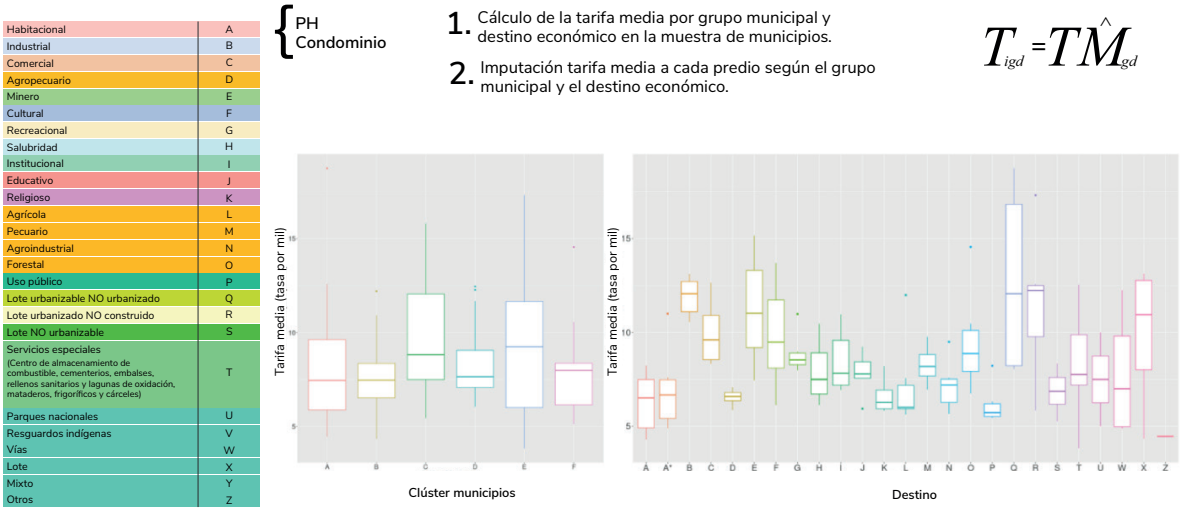
2.1.3 Extrapolación a partir de la muestra al total de municipios estudiados

Una vez sistematizados los estatutos tributarios para la muestra de 150 municipios, se procedió a extrapolar los resultados de la muestra a los 1.043 municipios de que se ocupa el presente estudio; estos últimos corresponden a aquellos para los cuales fue posible imputar las variables que se utilizaron en el proceso de clusterización.

El modo en que se realizó la extrapolación de tarifas al total de los municipios a partir de la muestra fue mediante el cálculo de la *media tarifaria* por cada uno de los destinos económicos para cada clúster de municipios, como se muestra a continuación; esto corresponde a asignar a los destinos económicos de los predios ubicados en los

municipios no procesados por la muestra, la media de tarifa por destino económico calculada para los municipios de la muestra; esto, a su vez, por cada grupo de clúster de municipios.

Figura 41. Extrapolación de recaudo a partir de muestra de estatutos tributarios



Fuente: elaboración propia.

2.1.4 Definición de tarifas a partir de la participación del avalúo de diferentes destinos económicos

La regresión lineal es un método estadístico que busca modelar la relación entre una variable dependiente (también llamada **variable de respuesta**) y una o más variables independientes (llamadas **variables predictoras**) mediante una ecuación lineal. El objetivo de la regresión lineal es encontrar la línea recta que mejor se ajuste a los datos observados de manera que minimice la diferencia entre los valores predichos por el modelo y los valores reales. La aplicación utilizada en este ejercicio toma, entonces, la siguiente forma:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + \epsilon$$

Donde:

y es la variable dependiente; o sea, el logaritmo natural del avalúo catastral por predio.

x es la variable independiente; o sea, el grupo tarifario definido.

β_0 es la ordenada al origen o intersección de la línea con el eje Y.

β_1 es la pendiente de la línea, que representa el cambio en y por un cambio en x.

ϵ es el término de error que captura la diferencia entre el valor observado y el valor predicho por el modelo.

Teniendo en cuenta que la variable predictora (x) es categórica, esta entra al modelo como un factor. Es decir que, al tener seis categorías, la predictora se convierte en 5 variables dummy, que toman el valor 1 si se presenta la categoría y 0 en caso contrario.

La utilización de la regresión lineal, al constituir la variable del logaritmo natural del avalúo del destino de vivienda rural como factor, permite analizar la variación del avalúo de los demás destinos respecto al cambio en un 1 % del avalúo de vivienda rural. Como se muestra en la siguiente figura, solo el grupo tarifario correspondiente a los destinos institucionales y ambiental de protección es inferior al de vivienda rural, todos los demás cuentan con coeficiente positivo, lo que indica que su avalúo por predio es mayor al de vivienda rural.

Figura 42. Regresión lineal para jerarquizar la determinación de tarifas

```
# Modelo con intercepto

Call:
lm(formula = lnAvaluo_act ~ GT.Factor, data = df1)

Residuals:
     Min       1Q   Median       3Q      Max
-12.2602  -1.1335   0.0959   1.2402  12.7422

Coefficients:
             Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept) 15.798415   0.002300 6868.73   <2e-16 ***
GT.Factor1  -1.288480   0.005669 -227.28   <2e-16 ***
GT.Factor3   0.670982   0.002555  262.59   <2e-16 ***
GT.Factor4   2.269883   0.006496  349.42   <2e-16 ***
GT.Factor5   1.238317   0.037516   33.01   <2e-16 ***
GT.Factor6   0.943799   0.004416  213.74   <2e-16 ***
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 1.966 on 4372556 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.06145,   Adjusted R-squared:  0.06145
F-statistic: 5.726e+04 on 5 and 4372556 DF,  p-value: < 2.2e-16
```

Fuente: elaboración propia.

Una vez obtenidos estos resultados, se procedió a eliminar el intercepto de la regresión, con lo que se obtiene una reclasificación del total de los avalúos por destino; esto permite contar con una jerarquización de los grupos tarifarios a partir de sus coeficientes. No obstante, cabe advertir que esta técnica solo permite jerarquizar la participación de cada uno de los destinos económicos al ser comparados respecto a un destino base, el de vivienda rural; sin embargo, se requiere de una consideración cualitativa para la ponderación de tarifas, lo cual se hace mediante la distribución de los puntos tarifarios asignados a la variable “uso”, esto, es la distribución de 8 de los 16 puntos totales de las tarifas del impuesto, siendo que los 8 restantes corresponden a la condición de valor de avalúo en el marco de la presente propuesta.

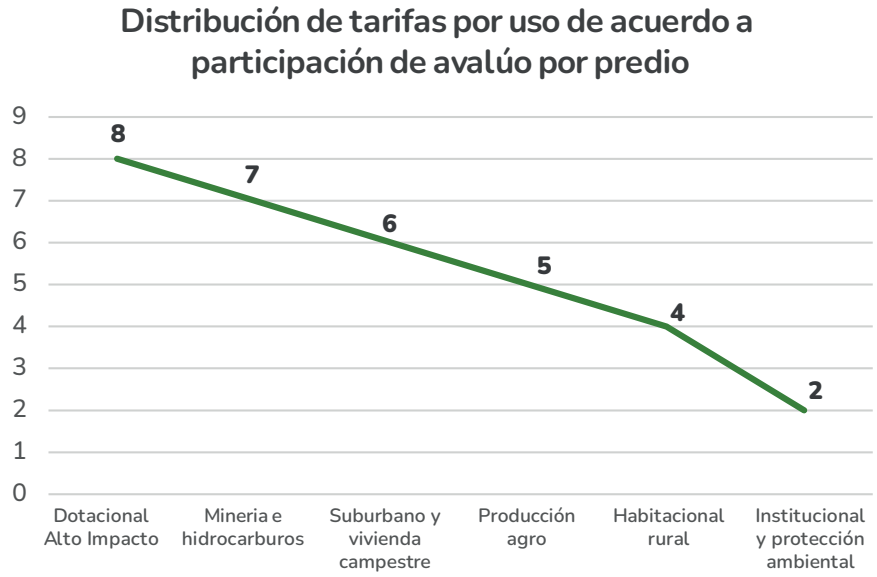
Figura 43. Eliminación del intercepto de la regresión lineal

```
# Modelo sin intercepto

Call:
lm(formula = lnAvaluo_act ~ GT.Factor - 1, data = df1)

Residuals:
     Min       1Q   Median       3Q      Max
-12.2602  -1.1335   0.0959   1.2402  12.7422

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
GT.Factor2 15.798415   0.002300    6869   <2e-16 ***
GT.Factor1 14.509935   0.005182    2800   <2e-16 ***
GT.Factor3 16.469396   0.001113   14796   <2e-16 ***
GT.Factor4 18.068298   0.006075    2974   <2e-16 ***
GT.Factor5 17.036732   0.037445     455   <2e-16 ***
GT.Factor6 16.742214   0.003769    4442   <2e-16 ***
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 1.966 on 4372556 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.9858,    Adjusted R-squared:  0.9858
F-statistic: 5.045e+07 on 6 and 4372556 DF,  p-value: < 2.2e-16
```

Fuente: elaboración propia.

El resultado de esta regresión determina una jerarquía, mas no establece como tal la tarifa en sí; de manera que, para definirla, se estableció como regla la distribución de los puntos tarifarios por factor de uso: 8 puntos tarifarios, distribuidos de acuerdo al estimativo, según su participación entre el menor coeficiente (GR.Factor1 = 14.50099) y el de mayor (GR.Factor4 = 18.06830), a manera de asignación de puntos según la escolaridad entre ellos, el resultado de la asignación de tarifas se presenta a continuación:

Figura 44. Distribución de tarifas por grupo tarifario



Fuente: elaboración propia.

Este resultado permite concretar la estructura tarifaria propuesta para los predios ubicados en suelo rural, la cual se resume en la siguiente tabla:

Tabla 35. Estructura tarifaria propuesta para predios ubicados en suelo rural

Grupo tarifario	Hasta 135 SMLMV	De 135 a 1000 SMLMV	Más de 1000 SMLMV
1. Institucional / Ambiental protección	4 a 5 por mil	6 a 8 por mil	9 al 10 por mil
2. Vivienda rural	Hasta el 4 por mil	5 a 9 por mil	10 al 11 por mil
3. Productivo agropecuario	Hasta el 5 por mil	6 a 10 por mil	11 al 12 por mil
4. Dotacional Acto Impacto	Mayor o igual a 10 y menor a 12 por mil	Mayor o igual a 12 y menor a 14 por mil	Mayor o igual a 14 y menor a 16 por mil
5. Minería	Mayor o igual a 10 y menor a 12 por mil	Mayor o igual a 12 y menor a 14 por mil	Mayor o igual a 14 y menor a 16 por mil
6. Suburbano / Vivienda campestre	Mayor o igual a 10 y menor a 12 por mil	Mayor o igual a 12 y menor a 14 por mil	Mayor o igual a 14 y menor a 16 por mil

Fuente: elaboración propia.

Con esta propuesta de estructura tarifaria, se busca que el impuesto predial se armonice con el ordenamiento territorial, proteger mediante tarifa usos de interés desde la perspectiva de la política pública nacional y promover la progresividad tanto en términos de riqueza en la propiedad como del impacto de los usos del suelo en el territorio.

Considerando que el 70 % de los predios rurales cuentan con destino económico agropecuario, el 20 % habitacionales y tan solo el 0,1 % de ellos son clasificados como mineros, el efecto de reducción en pocos puntos porcentuales a la tarifa en los primeros conlleva a una reducción considerable en la liquidación del impuesto; aunque es deseable proteger los predios agropecuarios orientados a la garantía de la seguridad alimentaria, la reducción de tarifas para esta categoría no puede llegar a ser demasiado alta por riesgo de desfinanciar las administraciones locales.

Por su parte, es necesario que la clasificación de destinos económicos para los predios y usos rurales en el ordenamiento territorial sean consistentes, mediante un adecuado diseño y gestión del modelo extendido de catastro registro LADM COL[15], a fin de que la discriminación, tanto de destinos como de usos, permita un mejor detalle; que, a su vez, responda de mejor manera al ordenamiento territorial y a propósitos impositivos, de manera que este último contribuya a concretar el modelo de ocupación territorial, estimule usos deseables y permita definir una mayor carga tributaria a actividades económicas que generen mayor renta o mayor impacto, o afectación, al territorio.

[15] El Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL corresponde a un modelo especializado para el perfil colombiano de la norma internacional definida como Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (Land Administration Domain Modelo – LADM) ISO 19152 de 2012.

3. **Propuesta de ajuste** de la estructura sustancial y procedimental del IPU

El marco normativo que regula el IPU se encuentra referido principalmente a las condiciones de los predios ubicados en suelo urbano; lo que implica que, los elementos distintivos de los predios rurales no son tenidos en cuenta para la configuración de los elementos sustanciales de la obligación, como por ejemplo la base gravable o las tarifas.

Ello hace que sea imprescindible llevar a cabo una reforma en la estructura legal del impuesto que implica, necesariamente, efectuar modificaciones y ajustes tanto en la estructura sustancial del tributo como en la procedimental con el fin de aplicar lógicas propias del suelo rural que, hasta este momento, no habían sido tenidas en cuenta.

Lo anterior, porque el IPU representa una de las principales fuentes de ingresos para las entidades territoriales y su correcta aplicación puede contribuir a una mejor gestión del suelo; por lo que resulta crucial considerar criterios que promuevan o desincentivan determinados usos en los territorios, según su modelo de ocupación y sus intereses.

En este sentido, es fundamental tomar en cuenta los principios tributarios para establecer incentivos que fomenten los usos eficientes del suelo rural, basándose en tarifas definidas en función del avalúo catastral como desarrollo de los principios de consulta de capacidad contributiva y de progresividad para así consolidar un sistema equitativo y progresivo que consolide un recaudo justo conforme a las realidades del suelo rural.

3.1 Elementos esenciales del IPU

3.1.1 Hecho generador

Aunque el IPU es un tributo de carácter real que grava la propiedad, bajo el marco normativo actual, carece de una demarcación taxativa del hecho generador que, de manera expresa, indique cual es el supuesto de hecho que da nacimiento a la obligación tributaria y, si bien esta carencia ha sido suplida por pronunciamientos jurisprudenciales y por una lectura armónica de todas las disposiciones que regulan el impuesto, es necesario que la normativa otorgue el grado de certeza que exigen los preceptos constitucionales como el principio de legalidad.

En ese orden de ideas, la propuesta incluye un artículo con la definición taxativa del hecho generador del impuesto, con el cual se complemente lo dispuesto en la Ley 1430 de 2010, art. 60; disposición que contiene una regulación que guarda correspondencia con el concepto de hecho generador, aunque no lo reguló de forma completa. Así mismo, el artículo aclara la definición de la regla de responsabilidad del pago del impuesto cuando se expiden actos oficiales de determinación del impuesto cuando se trata de predios que utilizan la declaración privada como medio para cumplir con la obligación.

Por otro lado, se incluye una regla de no sujeción de pago del impuesto respecto de los predios baldíos de la nación. La propuesta es como se presenta a continuación:

Normativa actual, Ley 1430 de 2010	Propuesta normativa
Artículo 60. Carácter real del impuesto predial unificado. El IPU es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.	**Artículo X. Hecho generador. El impuesto predial unificado (IPU) es un tributo directo y real que grava la propiedad inmueble conforme a la realidad física, jurídica y económica del bien al momento de su causación.** Podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, el respectivo municipio o distrito podrá perseguir el inmueble, sea quien fuere el que lo posea y a cualquier título que lo haya adquirido. Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez; caso en el cual, el juez deberá cubrir el impuesto con cargo al producto del remate. Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de dominio sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del IPU y los tributos asociados al mismo.

Normativa actual, Ley 1430 de 2010	Propuesta normativa
Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de domicilio sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial. Para el caso del autoavalúo, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recae en cabeza del propietario o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.	**Para el caso de los predios que presentaron declaración privada estando obligados a declarar**, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión, con posterioridad a la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recae en cabeza del propietario o poseedor de la respectiva vigencia fiscal. **Parágrafo: Los bienes de uso público, los bienes baldíos de la nación no adjudicables, serán excluidos del IPU, salvo en las circunstancias que la ley determine que se encuentran gravados. No están gravados con el IPU los predios definidos como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, los bienes de los municipios y aquellos que tengan exclusiones en virtud de obligaciones contraídas por el gobierno en tratados o convenios internacionales, y las contraídas por la Nación, los departamentos o los municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.**

Lo anterior encuentra justificación en la necesidad de adoptar un articulado que defina el supuesto de hecho que da nacimiento a la obligación tributaria promoviendo zanjar debates que puedan darse respecto de la responsabilidad de pago y la naturaleza real del impuesto; lo cual hace que no haya dudas de cuándo y cómo nace la obligación brindando certeza tanto a los municipios, en su rol de sujetos activos, como también a los contribuyentes.

3.1.2 Sujeto activo

La sujeción activa hace referencia a la efectiva propiedad y control del tributo. Ello quiere decir que, este concepto es fundamental en aras de determinar la titularidad de la renta. Para el caso del impuesto predial, es claro que esta renta es propiedad de los municipios y distritos, quienes son los únicos facultados por la Constitución para generar gravámenes a los bienes inmuebles (CN, Art. 317).

La actual definición de *sujeto activo* contenida en la Ley 44 de 1990, art. 2, desarrolló la potestad tributaria entendida como aquella potestad administrativa de gestión del tributo. Por ello, el texto propuesto describe de forma diferencial el concepto de potestad tributaria (titular de la renta, sujeto activo) y las facultades para su gestión.

Entonces, la *sujeción activa* del impuesto predial corresponde a los municipios y distritos, y es en ellos donde radican las facultades tributarias relacionadas con la administración, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro de dicho impuesto lo que queda taxativamente expuesto en el articulado propuesto, así:

Normativa actual, Ley 44 de 1990	Propuesta normativa
Artículo 2. Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal. La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.	**Artículo X. Sujeto activo: Los municipios y distritos, son los sujetos activos del impuesto predial unificado que se cause en su jurisdicción;** y, en ellos, radican las potestades tributarias de administración, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

3.1.3 Sujeto pasivo

La *sujeción pasiva* es clave por cuanto es el momento donde la ley demarca al responsable del pago del tributo; por ende y teniendo presentes los diferentes tipos de relaciones económica que pueden tenerse con los predios, la definición del *sujeto pasivo* debe demarcarlas de forma clara, con el fin de determinar al responsable del pago del tributo, cumpliendo con el principio de certeza.

Es por ello que se presenta una propuesta de texto normativo en la cual se incluye la responsabilidad de pago del impuesto en los casos en los que se presente la figura del derecho real de superficie de que trata la Ley 2294 de 2023, art. 284, a cargo del superficiario por las áreas libres aprovechables y respecto de la entidad pública superficiante cuando se trate de bienes fiscales.

El texto recopila la regla de sujeto pasivo contenida actualmente la Ley 160 de 1994, art. 65; para el caso de los baldíos adjudicables y reservas de baldíos, estipula que el ocupante que lo explote y, por ende, saque un provecho económico del predio deberá asumir la carga del impuesto. Así mismo, la propuesta adecua la responsabilidad de pago del impuesto en las fiducias cuando sean voceras de los patrimonios autónomos en los casos en los que la propiedad de los predios esté en cabeza de estos, con una regla de responsabilidad solidaria con los fideicomitentes o beneficiarios.

En todo lo demás, respecto de los bienes públicos concesionados, la propiedad ejercida por comuneros, el usufructo conserva las reglas actuales contenidas en la Ley 1430 de 2010, art. 54, y sus modificaciones.

Normativa actual, Ley 2010 de 2019	Propuesta normativa
Modificó en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así: **Artículo 150.** Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.	**Artículo X. Sujeto pasivo**. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho que sean propietarios, poseedores, usufructuarios, en quienes se realice el hecho generador directamente o a través de patrimonios autónomos. **También son sujetos pasivos los superficiarios de inmuebles de uso público o fiscales.** **Tratándose del derecho real de superficie, es sujeto pasivo para inmuebles fiscales, la entidad pública titular del inmueble base y del área libre aprovechable, el superficiario.** Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad, serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios; cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso. **Parágrafo 1. En el caso de predios baldíos adjudicables y reservas de baldíos, son sujetos pasivos, el ocupante y los particulares que los exploten económicamente.** El cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales del impuesto predial por parte de estos, no les genera derechos adicionales sobre el respectivo terreno ocupado, ni habrá lugar al reembolso de lo pagado por concepto de impuesto predial en caso de no ser el contribuyente, él beneficiado de la adjudicación; lo anterior, en concordancia con lo establecido por la Ley 160 de 1994, art. 65, o la norma que le modifique o sustituya.

En este caso la base gravable se determinará así: a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual; b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial; c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral. **Parágrafo 1.º** La remuneración y explotación de los contratos de concesión para la construcción de obras de infraestructura continuará sujeta a todos los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista, incluidos los provenientes del recaudo de ingresos. **Parágrafo 2.º** Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos. **Parágrafo 3.º** Lo dispuesto en este artículo aplicará a los nuevos contratos de concesión y de Asociación Pública Privada de puertos aéreos y marítimos que se suscriban o modifiquen adicionando el plazo inicialmente pactado.	**Parágrafo 2.** En el caso de los patrimonios autónomos, el responsable del cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales **será la entidad fiduciaria, con cargo a los recursos y responsabilidad en el patrimonio autónomo.** Siempre que no haya recursos en el patrimonio autónomo, los fideicomitentes o beneficiarios son responsables por las obligaciones sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos y deben responder, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones formales que continuarán a cargo del ente fiduciario. Los fideicomitentes y beneficiarios responderán solidariamente por tales impuestos, retenciones y sanciones. **Parágrafo 3.** Son sujetos pasivos del IPU, los concesionarios, usufructuarios, o arrendatarios que tengan el vínculo directo para explotación con la entidad pública titular del bien de uso público, que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión o explotación correspondientes a puertos aéreos y marítimos. La entidad pública titular de los mismos deberá actuar como responsable del recaudo del tributo, en los momentos de causación de los pagos derivados de la explotación de las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos y puertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. En este caso, la base gravable se determinará así: a) Para los arrendatarios, el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual. b) Para los usuarios o usufructuarios, el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos, será la doceava parte de la contraprestación económica anual pactada entre las partes o la proporción que corresponda cuando se haya pactado un plazo inferior a un año. c) En los demás casos, la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación teniendo en cuenta la información de la base catastral.

Todo ello hace que, en conjunto, el texto propuesto busque consolidar una serie de reglas de sujeción pasiva que permitan, para cada caso, identificar de manera clara y precisa al responsable del pago del impuesto por cuanto cada una de las hipótesis debe atender a los múltiples relacionamientos que existen con la propiedad inmueble que van mucho más allá de la mera propiedad.

3.1.4 Base gravable

La correcta determinación del indicador de riqueza de un contribuyente es un aspecto clave por cuanto permite que el Impuesto atienda a los principios de progresividad, equidad y consulte realmente la capacidad contributiva y, por ende, sea un impuesto justo que no sea confiscatorio. Para el caso del IPU, este indicador se refleja en el **avalúo catastral**, tal como lo dispuso de forma primigenia Ley 44 de 1990, art. 3.

El texto propuesto conserva la regla de base gravable contenida en la Ley 44 de 1990 siendo el avalúo catastral para los predios formados y, de forma complementaria, in-

cluye regla de base gravable de autoavalúo presentando una declaración privada del impuesto para aquellos predios que no estén incorporados en la base catastral o que estén parcialmente incorporados (solo terreno, sin construcción).

Además, si el valor mínimo presuntivo que se fije de conformidad con los valores que para el efecto determinen los municipios —conforme lo establecido en la Ley 1753 del 2015, art. 187— resulta inferior al valor catastral, también autoriza al uso del autoavalúo como base gravable del impuesto.

Ello permite que todos los predios tengan la base gravable con la cual liquidar el impuesto, ya sea porque el gestor catastral lo asigna o porque el mismo propietario lo hace, lo que representa una eficiencia en la gestión del tributo, en tanto que legitima a los municipios a permitir que la ausencia o desactualización en la información catastral de los predios no impida o distorsione el recaudo del impuesto.

Sobre la base gravable mínima, la propuesta incluye tener como valor para la construcción del autoavalúo el valor de la escritura o acto de transferencia, o el valor presuntivo mínimo; adiciona, además, regla de auto avalúo para predios rurales, lo cual no existe en el actual régimen del impuesto. Adicionalmente, ordena que la determinación de los valores mínimos de autoavalúo deba aprobarse por el concejo municipal o distrital señalando, además, que el municipio o distrito debe remitir al gestor o autoridad catastral la información de las declaraciones presentadas para que se incorporen a la base catastral.

Finalmente, autoriza a los municipios y distritos expedir liquidaciones oficiales del impuesto respecto de predios no incorporados en catastro empleando como base gravable el valor presuntivo mínimo que apruebe el respectivo concejo.

Respecto del ajuste anual de la base, se propone que el IGAC establezca el índice que se aplique a los municipios en donde conserva el rol de gestor y que cada gestor catastral establezca el porcentaje de ajuste, previo concepto del respectivo CONFIS empleando un índice de valor predial.

Al respecto se propone el siguiente articulado:

Normativa actual, Ley 44 de 1990	Propuesta normativa
Artículo 3.º Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.	**Artículo X. Base gravable.** La base gravable del IPU será el avalúo catastral para los predios que están incorporados en la base catastral o el autoavalúo. **El auto avalúo efectuado a través de declaración privada constituye la base gravable para los predios:** **(i). Que no están incorporados en la base catastral.** **(ii). Que estando en la base catastral, solo tienen incorporado el terreno pero no la construcción, para autodeterminar el valor de la construcción.** **(iii). Para los que el valor presuntivo mínimo sea un valor superior al avalúo catastral.**

Normativa actual, Ley 44 de 1990	Propuesta normativa
Artículo 14. Base mínima para el autoavalúo. El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen En todo caso, si al aplicar lo dispuesto en los incisos anteriores se obtiene un autoavalúo inferior al último avalúo efectuado por las autoridades catastrales, se tomará como autoavalúo este último. De igual forma, el autoavalúo no podrá ser inferior al último autoavalúo hecho para el respectivo predio, aunque hubiere sido efectuado por un propietario o poseedor distinto del declarante. El autoavalúo liquidado de conformidad con lo previsto en este artículo, servirá como costo fiscal, para determinar la renta o ganancia ocasional, que se produzca al momento de la enajenación. **Parágrafo.** Los actos administrativos por cuyo efecto las autoridades catastrales fijen, por vía general, el valor del metro cuadrado, a que se refiere el inciso primero del presente artículo, podrán ser revisados a solicitud del contribuyente, en los términos establecidos en la Ley 14 de 1983, art. 9.	**Artículo X. Base mínima para el autoavalúo. El valor del autoavalúo de la base gravable del IPUI efectuado por el sujeto pasivo en la declaración anual no podrá ser inferior al mayor valor entre el avalúo catastral, el valor de la escritura de transferencia de dominio realizada en el año anterior al periodo gravable, o el valor presuntivo mínimo, que resulte de multiplicar el número de metros cuadrados de área de terreno y de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen los gestores catastrales, para las respectivas zonas urbanas de cada municipio o distrito.** **En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio por hectárea de terreno y metro cuadrado de construcción, que por vía general fijen los respectivos gestores catastrales, teniendo en cuenta las adiciones, mejoras, y demás elementos que formen parte del valor del respectivo predio.** Para definir el valor presuntivo mínimo del autoavalúo, se calculará con base en el precio mínimo de terreno por hectárea para predios rurales y por metro cuadrado para predios urbanos, y el precio mínimo por tipo de construcción, de acuerdo con la metodología que elabore el IGAC y que desarrollen los gestores catastrales; de los cálculos que estos realicen y entreguen a las secretarías de hacienda municipales o distritales, o quien haga sus veces, se presentarán ante el concejo de la entidad territorial para su aprobación. En todo caso, si al aplicar lo dispuesto en los incisos anteriores se obtiene un autoavalúo inferior al último avalúo efectuado por los gestores catastrales, se tomará como autoavalúo el ultimo avalúo catastral. De igual forma, el autoavalúo no podrá ser inferior al último autoavalúo hecho para el respectivo predio, aunque hubiere sido efectuado por un sujeto pasivo distinto del declarante. En ningún caso el autoavalúo podrá ser inferior al avalúo catastral del respectivo predio vigente al momento de causación del impuesto. El autoavalúo liquidado de conformidad con lo previsto en este artículo servirá como costo fiscal para determinar la renta o ganancia ocasional que se produzca al momento de la enajenación. Para la liquidación del IPU de los predios que pueden o deben pagar a través de declaración privada, y usar la base presuntiva mínima como valor de base gravable mínima, los municipios y distritos podrán enviar liquidaciones sugeridas tomando la base presuntiva mínima. **Parágrafo 1.** Los procedimientos de determinación de los valores mínimos de autoavalúo del impuesto predial unificado, serán sujetos a aprobación del concejo municipal o distrital. **Parágrafo 2.** El municipio o distrito remitirá al gestor o autoridad catastral la información de las declaraciones presentadas con el fin de que sean incorporadas a la base catastral. **Parágrafo 3.** En ejercicio de sus facultades de fiscalización tributaria, el municipio o distrito podrá identificar predios que no están incorporados en el catastro; los cuales podrán ser objeto de liquidación oficial, con base en los precios mínimos tomados para base presuntiva mínima y remitirlos a los gestores catastrales para su incorporación en la base catastral. Así mismo, el municipio o distrito podrá remitir al gestor catastral la información sobre inconsistencias detectadas entre la información física verificada y los registros catastrales, con el fin de que se proceda a su verificación e incorporación en la base catastral para la siguiente vigencia gravable.

Normativa actual, Ley 44 de 1990	Propuesta normativa
Artículo 8. Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales, se ajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al 70 % ni superior al 100 % del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior. En el caso de los predios no formados al tenor de lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta del 130 % del incremento del mencionado índice. **Parágrafo.** Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.	**Artículo X. Reajuste anual de la base gravable.** Para efectos de la base gravable del IPU, el valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1.º de enero de cada año, para los predios de los que no se realice proceso de actualización o formación. En los territorios en que el gestor catastral sea el IGAC, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); para el mismo tendrá en cuenta el Índice de Valoración Predial (IVP) urbano y el IVP rural que determine la autoridad reguladora catastral. **Parágrafo 1.** La metodología para el cálculo del IVP rural será construida de forma coordinada entre IGAC, DANE y UPRA, en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la cual deberá ser aplicada por todos los gestores catastrales. **Parágrafo 2.** El cálculo del Índice de Valoración Predial Urbano y Rural será calculado por el DANE con base en el estudio IVP elaborado por el IGAC. **Parágrafo 3.** Mientras se estructura el Índice de Valoración Predial Rural, el valor de los avalúos catastrales de predios rurales se reajustará teniendo en cuenta el Índice de Precios al Productor Agropecuario (IPPA). **Parágrafo 4.** Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido determinado a partir de la formación o actualización de la formación catastral en el año de entrada en vigencia. **Parágrafo 5. Para los territorios que cuentan con gestor catastral propio, el valor de los avalúos catastrales del suelo urbano y rural se reajustará anualmente en un porcentaje que publique el Gobierno municipal, o distrital, en el mes de noviembre de cada año; para el mismo, tendrá en cuenta el índice de valoración predial (IVP) urbano y el IVP rural que corresponda al análisis del periodo comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior, que determine el ente gestor catastral, previo concepto del CONFIS territorial o quien haga sus veces.**

La propuesta, además, incluye un artículo con el cual se recoge la intención de la Ley 1995 de 2019, art. 4, que estableció algunas reglas y efectos respecto del proceso de revisión de los avalúos catastrales; ahora, regulando con mayor certeza el efecto del trámite respecto de la liquidación del impuesto, así como la vigencia fiscal del avalúo, y estableciendo un término para la toma de la decisión por parte de la autoridad catastral.

Normativa actual, Ley 1995 de 2019	Propuesta normativa
	Artículo X. Revisión de los avalúos catastrales y efectos en la liquidación o declaración del impuesto predial. Los sujetos pasivos podrán presentar, en cualquier momento, ante el gestor o autoridad catastral competente, solicitud de revisión del avalúo catastral cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio; para ello, deberá presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. Los gestores catastrales deberán resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación, prorrogables por otros tres (03) meses. La solicitud de revisión presentada ante el gestor catastral surtirá efectos como recurso de reconsideración contra la liquidación factura o la declaración privada, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: que se haya presentado dentro del término para interponer el recurso de reconsideración y que la revisión del avalúo catastral sea el único motivo de inconformidad contra la liquidación factura o la declaración privada. Cuando ello ocurra, los gestores catastrales comunicarán, en un término máximo de quince (15) días hábiles a las administraciones tributarias, de las solicitudes de revisión presentadas. Una vez ejecutoriada la decisión de revisión de que trata el presente artículo, si esta es desfavorable y no se pagó la liquidación por el particular, se generan intereses de mora desde el vencimiento del plazo de pago. En caso de que la decisión sea favorable, los contribuyentes deberán solicitar corrección de la liquidación factura emitida o corrección de la declaración inicialmente presentada, dentro de los dos (02) meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, y proceder al pago dentro de la oportunidad que le señale la administración, con aplicación del descuento por pronto pago, en caso de que el recurso se haya presentado en los tiempos de descuentos por pronto pago, y sin intereses de mora, siempre y cuando se haya hecho la solicitud dentro de los tiempos de pago estipulados por la administración municipal. **Parágrafo 1.** Para efectos fiscales, los avalúos catastrales entrarán en vigor para el periodo fiscal siguiente al año en el cual se ordenó la anotación del avalúo. Cuando se solicite revisión con efecto *tributario dentro de la vigencia fiscal*, esta no modificará los calendarios tributarios municipales ni distritales. Si la decisión de revisión, o por mutaciones y rectificaciones catastrales en conservación, afecta avalúos catastrales de vigencias anteriores, sobre las mismas procederá revocatoria de las liquidaciones factura o correcciones de las declaraciones privadas. Cuando la decisión de revisión implique la corrección de la liquidación factura o de la declaración privada, la carga de la prueba para efectos del proceso tributario estará a cargo de la Administración Tributaria y del gestor catastral, y en ningún caso estará a cargo del propietario. **Parágrafo 2.** 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 momento de su pago o al de la decisión que resuelve la revisión del avalúo catastral.
Artículo 4.º Revisión de los avalúos catastrales. Los propietarios poseedores 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, para ello deberán presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. La autoridad catastral deberá resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación. **Parágrafo 1.º** La revisión del avalúo no modificará los calendarios tributarios municipales ni distritales y entrará en vigencia el 1o de enero del año siguiente en que quedó en firme el acto administrativo que ordenó su anotación. **Parágrafo 2.º** 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. .	

3.1.5 Causación

Como se explicó previamente, ni la ley de autorización del tributo (Ley 44 de 1990) ni las leyes posteriores establecieron taxativamente la regla de causación del impuesto. Por el contrario, fueron los municipios quienes, en su autonomía y de manera uniforme, han determinado que el mismo se causa el 1 de enero del año en curso, conforme al desarrollo jurisprudencial que se ha tenido. Ello obliga a presentar un texto normativo

que tenga una regla de causación clara que dé absoluta certeza de la temporalidad en la materialización de la obligación tributaria.

El texto que se propone se presenta a continuación:

Normativa actual, Ley 44 de 1990	Propuesta normativa
N/A	**Artículo X. Causación y pago:** El IPU se causa el primero de enero de cada año. El Gobierno municipal o distrital establecerá el calendario de pago y la fecha a partir de la cual se generan los intereses de mora, y podrá establecer el pago en cuotas dentro del mismo año, así como definir sistemas de recaudo a través de entidades del sistema financiero o de empresas de servicios públicos.

La regla, además, aclara que, pese a que la causación se dé al inicio del año, las administraciones municipales, en su autonomía, pueden establecer los calendarios tributarios para el pago del tributo, ya sea en un único importe o en cuotas. Además, permitiendo realizar el recaudo a través de entidades financieras o empresas de servicio público; con lo cual, se promueve una gestión eficiente a menor costo administrativo, especialmente, para aquellos municipios con menores capacidades institucionales.

3.1.6 Tarifa

Actualmente, el régimen jurídico del impuesto tiene diseñado un sistema tarifario pensado principalmente para el suelo urbano, sin embargo, estas reglas son insuficientes para gravar de una manera adecuada el suelo rural entendiendo sus particularidades y complejidades que difieren sustancialmente del suelo urbano.

Las tarifas hoy día están establecidas en la Ley 1450 de 2011, art. 23, que modificó la Ley 44 de 1990, art. 4; sin embargo, el régimen tarifario ha quedado corto en una realidad predial que supera el pedido actual del legislador vinculado a los valores de la tierra, o los usos o estratos, entre otras cosas porque muchos de esos criterios son imposibles de ponderar en suelos rurales o de expansión, en donde se están presentando realidades muy urbanas que, pese a representar potenciales capacidades de pago, estas no son recogidas por el impuesto.

El modelo tarifario que se propone permite no solo contribuir en virtud de los principios de equidad y progresividad al distinguir los predios por la tipología de suelo y usos como una medida que identifica la capacidad económica y permite asignar, de forma equitativa, la carga tributaria.

Se presenta, además, como una medida extrafiscal que busca desincentivar la acumulación especulativa de la tierra que no tiene objeto más allá del de la acumulación misma; así como incentivar el desarrollo de la producción agrícola o la protección de suelos con vocaciones ambientales, rurales o de territorios de especial protección.

Esta propuesta diferencial, progresiva, entrega una mirada global del impuesto, no solo enfocado en el desarrollo urbano, sino que orienta las tarifas a un modelo en el cual el suelo rural tiene un especial protagonismo, que incluso supera la simple mirada fiscal del tributo, todo basado en el precepto constitucional establecido en el artículo 58, según el cual: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

El texto que se propone es el siguiente:

<table>
<tr><th>Ley 1450 de 2011</th><th>Propuesta normativa</th></tr>
<tr>
<td>

Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4º de la Ley 44 de 1990 quedará así:

Artículo 4. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, 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.

A la 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.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25 % del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

</td>
<td>

Artículo x. Tarifas del impuesto predial unificado (IPU). Las tarifas del IPU serán fijadas por los respectivos Concejos municipales o distritales, de conformidad con las siguientes reglas:

a. Tarifas del IPU para predios ubicados en suelo urbano. Las tarifas se establecerán de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta el rango de avalúo catastral o autoavalúo, y al menos uno de los siguientes factores, siguiendo los valores mínimos y máximos aquí señalados:

1. Los estratos socioeconómicos.

2. Los usos del suelo o destinos económicos catastrales.

Para los predios relacionados a continuación, se establecerán las siguientes tarifas de manera diferencial y progresiva, dentro de los rangos señalados, así:

Tipo de predio urbano	Rango de tarifas
Predios de protección ambiental, cultural, arqueológico o arquitectónica y de alto riesgo.	1 por mil a 10 por mil
Predios residenciales con avalúo catastral o autoavalúo inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV) de estratos 1 y 2, con destino económico urbano habitacional.	1 por mil al 5 por mil
Predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados	10 por mil a 33 por mil
Los demás predios urbanos	5 por mil a 16 por mil

Parágrafo 1. Para efectos del IPU:

i) Entiéndase por *lotes urbanizables no urbanizados o predios rurales con licencia de parcelación no desarrollados o no construidos y sin uso agropecuario* aquellos predios ubicados en suelo urbano, suelo de expansión urbana, rural suburbano o de vivienda campestre que no han sido desarrollados ni construidos y no tienen restricción legal para adelantar algún tipo de desarrollo urbanístico.

No se consideran predios urbanizables no urbanizados los inmuebles que se ubiquen en suelo urbano o rural de protección o de usos protegidos, las áreas verdes y espacios abiertos de uso público, o los que se encuentren en zonas de alto o medio riesgo que no puedan ser desarrolladas.

ii) Entiéndase por *lotes urbanizados no construidos* aquellos predios urbanos con infraestructura de servicios públicos e infraestructura vial, no construidos o cuya área de construcción sea inferior al 30 % del área del terreno.

b. Tarifas en suelo rural. Las tarifas del IPU aplicables a predios ubicados en suelo rural serán fijadas por los respectivos concejos municipales y distritales, de manera diferencial y progresiva, entre el dos (2) por mil y el dieciséis (16) por mil, y serán definidas según el avalúo catastral o autoavalúo, según el uso del suelo o destino en la base catastral, de la siguiente manera:

</td>
</tr>
</table>

Parágrafo 1. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Parágrafo 2. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.

Uso del suelo o destino económico en la base catastral	Rango de tarifas		
	Para predios con avalúo catastral o auto avalúo menor o igual 135 SMLMV	Para predios con avalúo catastral o autoavalúo mayor a 135 SMLMV y menor o igual a 500 SMLMV	Para predios con avalúo catastral o autoavalúo mínima mayor a 500 SMLMV
Institucional y áreas de conservación y protección	Mayor o igual al 2 por mil y hasta el 6 por mil	Mayor al 6 por mil y menor o igual al 8 por mil	Mayor al 8 por mil y menor o igual al 10 por mil.
Habitacional rural y soportes de infraestructura	Mayor o igual al 2 por mil y hasta el 5 por mil	Mayor al 5 por mil y menor o igual al 10 por mil	Mayor al 10 por mil y menor o igual al 11 por mil.
Áreas para producción agropecuaria	Mayor o igual al 5 por mil y hasta el 6 por mil	Mayor al 6 por mil y menor o igual al 11 por mil	Mayor al 11 por mil y menor o igual al 12 por mil.
Dotacionales y servicios de alto impacto	Mayor o igual al 10 por mil y hasta el 12 por mil	Mayor al 12 por mil y menor o igual al 14 por mil	Mayor al 14 por mil y menor o igual al 16 por mil.
Usos restringidos	Mayor o igual al 10 por mil y hasta el 12 por mil	Mayor al 12 por mil y menor o igual al 14 por mil	Mayor al 14 por mil y menor o igual al 16 por mil
Suburbano, vivienda campestre	Mayor o igual al 10 por mil y hasta el 12 por mil	Mayor al 12 por mil y menor o igual al 14 por mil	Mayor al 14 por mil y menor o igual al 16 por mil

Parágrafo 1. Para aplicar los límites de incremento del IPU o de la actualización de tarifas en el suelo rural, los municipios podrán aplicar, conforme a su realidad, el destino económico de la base de información catastral o las siguientes categorías de usos del suelo del territorio:

Destino económico o uso del suelo	Descripción
Habitacional, comercial rural y soportes de infraestructura	**Destinos económicos:** habitacional, comercial, infraestructura hidráulica, infraestructura de transporte, infraestructura de seguridad e infraestructura para energía (renovable y eléctrica).
Áreas para producción agropecuaria	**Destinos económicos:** agropecuario, agrícola, pecuario, acuícola, agroindustrial, agroforestal, forestal productor, infraestructura asociada a la producción agropecuaria. **Uso del suelo:** ecoturismo, agroturismo, o los que hagan sus veces.
Institucional y áreas de conservación y protección.	**Destinos económicos:** salubridad, institucional, educativo, áreas de conservación y protección ambiental, patrimonio cultural, infraestructura de saneamiento básico y servicios funerarios. **Uso del suelo:** actividad institucional de carácter público no municipal, áreas de protección y conservación ambiental, de patrimonio cultural, áreas del sistema de servicios públicos, o los que hagan sus veces.
Dotacionales y servicios de alto impacto	**Destinos económicos:** turismo y recreacional, comercial, cultural e industrial de alto impacto **Uso del suelo:** turismo o el que haga sus veces.
Usos restringidos	**Destinos económicos:** minería e hidrocarburos
Suburbano y vivienda campestre	**Destino económico:** vivienda campestre **Uso del suelo:** suburbano, corredor vial o vivienda campestre sin parcelación y sin uso productivo agropecuario, o los que hagan sus veces.

Parágrafo 2. Tarifas especiales del impuesto predial unificado en suelo rural, suburbano y de expansión urbana. Los concejos municipales y distritales podrán fijar para los siguientes predios una tarifa mínima especial del dos (2) por mil, y como tarifa máxima el cuatro (4) por mil del respectivo avalúo catastral o auto avalúo:

- De sujetos de acceso a tierra, formalización a título gratuito, propiedad de víctimas del conflicto armado, desplazados y excombatientes. En el caso en que el avalúo catastral o la base presuntiva sea mayor de 135 SMLMV, podrán ser sujetos a este mismo rango tarifario, siempre y cuando el contribuyente beneficiario de la tarifa especial presente, ante la administración, del ente territorial la certificación que lo acredite como tal.

	• Suelos suburbanos, de vivienda campestre, corredores viales en suelo rural o en expansión urbana, 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, mediante acuerdo de uso celebrado con las administraciones municipales o distritales. Los predios que estén contenidos en las declaratorias de las áreas de protección para la producción de alimentos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y sea desarrollado el uso de producción de alimentos permitido. **Parágrafo 3.** Cuando la información reportada en las bases oficiales de la Administración Tributaria no esté conforme con el uso actual del predio, el contribuyente que quiera aplicar la tarifa especial lo hará mediante declaración privada, siempre y cuando el contribuyente se comprometa a mantener el uso en los términos y condiciones que determine la entidad territorial. Los municipios y distritos podrán imponer sanción por corrección en la declaración tributaria y sanción por mora a quienes declaren usos que no correspondan a los efectivamente realizados. Además, si durante la vigencia del acuerdo el contribuyente destina el predio a un uso diferente del previsto, perderá el derecho a la tarifa especial y será procedente la reliquidación del impuesto predial a la tarifa que le habría sido aplicable de no haberse pactado el acuerdo, el cobro del mayor valor generado y la aplicación de las sanciones por mora y por mayor valor que se establezcan en el municipio o distrito. **Parágrafo 4.** Las administraciones municipales y distritales en el marco de su autonomía y sus competencias, constitucionales y legales, analizarán los impactos de los procesos de formación, actualización y conservación catastral, de la aplicación de la metodología de reducción de rezago de avalúo catastral dispuesta por la Ley 2294 de 2023, art. 49, y los límites de crecimiento del IPU de la presente ley, para determinar si procede realizar una propuesta de Acuerdo para tramite y aprobación ante los concejos municipales o distritales que permita modificar sus normas tributarias bajo los principios de equidad y progresividad. Para el efecto del ajuste tarifario aquí autorizado, deben revisar sus normas tributarias locales a más tardar para el año 2025. c. **Tarifas especiales del impuesto predial unificado para territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas.** Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 44 de 1990, art. 24, modificado por la Ley 223 de 1995, art. 184, y por la Ley 1753 de 2015, art. 255, la tarifa aplicable para resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras debidamente constituidos será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Para efectos de acreditar la constitución del territorio colectivo de comunidades negras y resguardos indígenas, el ente territorial debe presentar el respectivo certificado que expida la autoridad de tierras para la jurisdicción de su territorio.

3.1.7 Límites al impuesto

Una propuesta de regulación del impuesto para el suelo rural, en la cual se incluya un régimen tarifario como el referido anteriormente, y ello sumado a que existan crecimientos en la base gravable (avalúo catastral) producto de los procesos de actualización o los resultados de la aplicación del modelo de actualización masiva propuesto en la Ley 2294 de 2023, art. 49, ocasionarán incrementos en el valor liquidado del impuesto de una vigencia a otra; lo que justifica adoptar unas medidas que mitiguen ese impacto.

Hoy día ya existen reglas de crecimiento del impuesto, como la de limitar el crecimiento de este de una vigencia a otra en más de un 100 % establecida en el artículo 6 de la ley 44 de 1990, o la más reciente establecida en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, cuya vigencia se prorrogo de forma indefinida hasta tanto no se expida una "ley que permita poner límites al crecimiento del IPU derivado del reajuste del avalúo catastral, bajo los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales" en los términos de la Ley 2294 de 2023, art. 49-3.

En sentido general, la definición de los topes de crecimiento al IPU reconoce que el proceso de ajuste al avalúo predial en el país tendrá un impacto importante al alza de la liquidación del impuesto, dada la desactualización catastral del país; por lo que es fundamental considerar topes de incremento al gravamen y prevenir el efecto negativo en la capacidad de pago de los contribuyentes al incrementar gradualmente el cobro hasta alcanzar el recaudo potencial efecto de la actualización, bajo el entendido de que este sea diferencial además respecto al avalúo y destino económico de los predios; en todo caso, sin afectar las finanzas municipales y haciendo posibles, a su vez, nuevos procesos de actualización, antes de que los catastros municipales se estimen nuevamente desactualizados.

A partir de cálculos realizadas por parte del IGAC con respecto al efecto del ajuste masivo de valores catastrales, tanto para predios urbanizables urbanos y rurales, así como rurales con destino agropecuario, y posterior estimación del impacto en la liquidación del impuesto resultado del ajuste a los valores, se cuenta con una referencia sobre el efecto en el recaudo como insumo para la determinación de topes al impuesto.

Los efectos del ajuste masivo para diferentes destinos económicos se presentan en la tabla 36:

Tabla 36. Cambios de avalúo catastral estimados por efecto de actualización por deciles para predios urbanos con destino habitacional

Decil	Avalúo Min Desactualizado	Avalúo Min Actualizado	Variación (%)
Decil 0 (0 %)	$ 1.000	$ 2.000	100
Decil 1 (10 %)	$ 1.040.000	$ 7.110.000	584
Decil 2 (20 %)	$ 2.467.000	$ 17.007.000	589
Decil 3 (30 %)	$ 4.636.000	$ 31.341.000	576
Decil 4 (40 %)	$ 7.716.000	$ 44.419.000	476
Decil 5 (50 %)	$ 12.177.000	$ 58.116.000	377
Decil 6 (60 %)	$ 18.690.000	$ 75.205.000	302
Decil 7 (70 %)	$ 28.170.000	$ 97.636.000	247
Decil 8 (80 %)	$ 43.222.000	$ 122.852.000	184
Percentil 90 %	$ 73.674.000	$ 180.965.000	146
Percentil 95 %	$ 111.863.000	$ 255.871.000	129
Percentil 99 % (Top 1 %)	$ 246.276.000	$ 535.336.000	117

Fuente: IGAC (2023).

Tabla 37. Cambios de avalúo catastral estimados por efecto de actualización por deciles para predios rurales con destino habitacional

Decil	Avalúo Min Desactualizado	Avalúo Min Actualizado	Variación %
Decil 0 (0 %)	$ 1.000	$ 1.000	0
Decil 1 (10 %)	$ 187.000	$ 609.000	226
Decil 2 (20 %)	$ 589.000	$ 1.235.000	110
Decil 3 (30 %)	$ 1.153.000	$ 2.438.000	111
Decil 4 (40 %)	$ 2.124.000	$ 4.229.000	99
Decil 5 (50 %)	$ 3.178.000	$ 7.559.000	138
Decil 6 (60 %)	$ 5.202.000	$ 13.821.000	166
Decil 7 (70 %)	$ 9.043.000	$ 27.040.000	199
Decil 8 (80 %)	$ 18.021.000	$ 56.986.000	216
Percentil 90 %	$ 35.401.000	$ 140.894.000	298
Percentil 95 %	$ 74.550.000	$ 266.092.000	257
Percentil 99 % (Top 1 %)	$ 363.849.000	$ 536.553.000	47

Fuente: IGAC (2023).

Tabla 38. Cambios de avalúo catastral estimados por efecto de actualización por deciles para predios rurales con destino agropecuario

Decil	Avalúo Min desactualizado	Avalúo Min actualizado	Variación (%)
Decil 0 (0 %)	$ 1.000	$ 1.000	0
Decil 1 (10 %)	$ 385.000	$ 2.103.000	446
Decil 2 (20 %)	$ 985.000	$ 5.899.000	499
Decil 3 (30 %)	$ 1.833.000	$ 10.621.000	479
Decil 4 (40 %)	$ 3.077.000	$ 16.864.000	448
Decil 5 (50 %)	$ 4.925.000	$ 25.382.000	415
Decil 6 (60 %)	$ 7.832.000	$ 37.719.000	382
Decil 7 (70 %)	$ 12.788.000	$ 57.368.000	349
Decil 8 (80 %)	$ 22.839.000	$ 92.982.000	307
Percentil 90 %	$ 50.990.000	$ 194.794.000	282
Percentil 95 %	$ 103.038.000	$ 401.249.000	289
Percentil 99 % (Top 1 %)	$ 451.637.000	$ 1.555.147.000	244

Fuente: IGAC (2023).

Cabe mencionar que, para los predios rurales, tanto con destino habitacional como agropecuario, previamente a la actualización, solo el último percentil cuenta con valores catastrales mayores a 135 SMLMV mientras que por efecto de la actualización esta condición se cumple ya para el último decil.

Así mismo, los cambios porcentuales en los valores catastrales por efecto de la actualización son también disimiles para los ámbitos urbano y rural; mientras que el efecto de la actualización para predios con destino habitacional en suelo urbano alcanza a ser hasta del 589 %, para los habitacionales rurales su mayor efecto es del 298 %, deno-

tando un mayor impacto para el suelo urbano; por su parte, el efecto para los predios rurales con destino agropecuario llega a ser hasta del 499 %, motivo por el que debe preverse mitigar el efecto que puede llegar a tener posibles incrementos en el IPUI para estos últimos.

Con relación al efecto sobre el impuesto predial liquidado a los predios, el IGAC presenta los cambios agregados por este efecto para los municipios recientemente actualizados, resultados que se presentan a continuación:

Tabla 39. Cambios en el valor liquidado por efecto de actualización de valores catastrales en municipios objeto de actualizaciones recientes

Municipio	Liquidación IPU 2022	Liquidación IPU 2023	Variación (%)
Betéitiva	$ 61.769.234	$ 812.592.108	1.216
Corrales	$ 79.437.591	$ 743.933.273	837
Paz del Río	$ 408.515.546	$ 1.090.466.740	167
Sativasur	$ 33.196.547	$ 197.277.028	494
Socha	$ 425.156.820	$ 2.482.398.111	484
Socotá	$ 81.651.269	$ 1.069.482.519	1.210
Tasco	$ 147.206.634	$ 1.148.770.500	680

Fuente: IGAC (2023).

El efecto el agregado del impuesto predial liquidado muestra efectos diferentes para estos municipios, llegando a tener un incremento hasta del 1.216 %, en este caso para el municipio de Betéitiva (Boyacá).

Como resultados producto del trabajo en el marco de una mesa de trabajo intersectorial, se desarrolló la siguiente propuesta de topes al impuesto predial:

Normativa actual: Ley 44 de 1990 y Ley 1995 de 2019	Propuesta normativa
Artículo 6. Límites del impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el impuesto predial unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. **Artículo 2. Límite del impuesto predial unificado.** Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del IPU. Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 SMLMV, el incremento anual del IPU, no podrá sobrepasar el 100 % del IPC.	**Artículo X. Límites de crecimiento del impuesto predial unificado.** Independiente del valor catastral obtenido para los predios que hayan sido objeto de formación, actualización o conservación catastral, los predios a los que se aplique la metodología de reducción de rezago de avalúo catastral dispuesta por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, así como por efectos de los ajustes tarifarios, el incremento máximo del IPU será de: **1. Hasta el 50 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para:** a. Los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial, y cuyo avalúo catastral sea menor o igual 135 SMLMV. b. Los predios rurales que se encuentran dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea menor o igual a 135 SMLMV.

Normativa actual: Ley 44 de 1990 y Ley 1995 de 2019	Propuesta normativa
Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para: 1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. 2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. 3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su impuesto predial. 4. Los predios cuyo avalúo resulta de la auto estimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales. 5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno o construcción. 6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral. 7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural. 8. Predios que no han sido objeto de formación catastral. 9. Lo anterior sin prejuicio del mantenimiento catastral.	**2. Hasta el 100 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para:** a. Los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMLMV y menor o igual a 250 SMLMV. b. Los predios rurales que se encuentra dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea superior a 135 SMLMV y hasta 250 SMLMV. **3. Hasta el 150 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para:** a. Los predios urbanos con destino económico habitacional o comercial cuyo avalúo catastral sea superior a 250 SMLMV y menor o igual a 350 SMLMV. b. Los predios rurales que se encuentran dentro de alguna de las siguientes categorías asociadas a destinos económicos o uso del suelo: i) habitacional, comercial rural o de soportes de infraestructura; ii) áreas para producción agropecuaria; iii) institucional y áreas de conservación y protección; y cuyo avalúo catastral sea superior a 250 SMLMV y hasta 350 SMLMV.
	c. Los predios urbanos y rurales de otros destinos económicos con avalúos catastrales hasta 350 SMLMV. **4. Hasta el 200 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales con avalúos catastrales superiores a 350 SMLMV y hasta 500 SMLMV.** **5. Hasta el 300 % del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior para los predios urbanos y rurales cuyo avalúo catastral sea superior a 500 SMLMV.** **Parágrafo.** Para los predios que realicen auto avalúos en el impuesto o autoestimaciones catastrales solo se aplicarán los límites al IPU previstos en este artículo, cuando se registren como consecuencia de los procesos de formación, actualización o de ajuste de la Ley 2294 de 2023.

3.1.8 Reglas procedimentales

En la actualidad, ya existe la facultad, en cabeza de los municipios, para determinar oficialmente las obligaciones a cargo de los sujetos pasivos por medio de la *liquidación factura*. Este sistema es bastante eficiente por cuanto facilita el procedimiento de determinación de la obligación y promueve una diligencia de notificación a través de la publicación en la página web del municipio; lo que asegura la consolidación de la obligación a través de la fácil constitución de los títulos ejecutivos.

Sin embargo, con base en desarrollos jurisprudenciales posteriores e, inclusive, ejemplos como el de Bogotá —que adoptó un sistema mixto entre factura y declaración— se ha hecho evidente la necesidad de precisar algunos aspectos de la regla de liquidación en cuanto a: 1. Diligencia de notificación, 2. Discusión de la factura y 3. Efectos de la solicitud de revisión de avalúo como base gravable del tributo, sobre la firmeza de la liquidación del impuesto predial.

En ese orden, la propuesta incluye: 1. Notificación: Se establece que la notificación se realice por correo a la dirección del predio o al correo que informe el contribuyente aplicando la regla general de actos de naturaleza tributaria contenida en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional; y, también, mediante la inserción en página web. Además, simultáneamente, exige que sea publicado en medios físicos y de radiodifusión, lo que garantizará la comunicación de los actos constriñendo así al contribuyente a realizar el pago. 2. Discusión: Regla general a través del recurso de reconsideración que es el procedente para discutir este tipo de actos conforme lo establece el artículo 720 del E.T.N, de forma accesoria la declaración privada, generando además un efecto suspensivo respecto del título ejecutivo hasta tanto no exista decisión de fondo del recurso. 3. En línea con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1995 de 2019 se entenderá que la solicitud de revisión de avalúo hace las veces de recurso de reconsideración en contra de la base gravable del impuesto empelada en la liquidación factura.

Todo ello permite mejorar el sistema que actualmente existe y que ha demostrado funcionar con grandes virtudes mejorándolo de manera tal que sea más garantista y demarque unas reglas más claras para el contribuyente que, por una u otra razón, desee discutir el tributo sobre el que tiene alguna inconformidad e imponiendo a la administración una carga real a la hora de atender el requerimiento so pena de la sanción legal.

Normativa actual, Ley 1819 de 2016	Propuesta normativa
Artículo 354. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual quedará así: **Artículo 69. Determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación.** Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del IPU, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo. Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La Administración Tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación. Previamente a la notificación de las facturas la Administración Tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas.	**Artículo X. Determinación oficial del IPU y sus sobretasas por el sistema de facturación.** Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del IPU, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan la determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo. Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La Administración Tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación. Previamente a la notificación de las facturas, la Administración Tributaria deberá difundir ampliamente la forma en la que los ciudadanos podrán acceder a las mismas. La notificación de la factura se realizará mediante **notificación por correo a la dirección del predio o por medio electrónico que el contribuyente informe, e inserción en la página web de la Entidad** y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible, y divulgación por radio de la entidad territorial competente para la administración del tributo territorial. **El envío que del acto se haga a la dirección del predio o del contribuyente, física o electrónica, de ser efectiva, surtirá efecto de notificación; solo cuando se devuelva el correo físico o electrónico, servirán como divulgación adicional.** La omisión del envío del acto en ningún caso invalidará la notificación efectuada.

La notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la Administración del Tributo territorial. El envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada. En los casos en que el contribuyente no está de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno. En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema auto declarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura. El sistema de facturación podrá también ser usado en el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio.	En los casos en que el contribuyente no está de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado conforme al procedimiento que defina la entidad *territorial a interponer el recurso de reconsideración o a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos*, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno. En aquellos municipios o distritos en los que no exista el sistema auto declarativo para el correspondiente impuesto, el contribuyente podrá interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la factura. **Parágrafo 1.** La autoridad administrativa deberá resolver el recurso de reconsideración dentro del año siguiente al recibo del mismo en debida forma, so pena de generarse silencio positivo. *El recurso de reconsideración será concedido en efecto suspensivo hasta que sea resuelto el mismo y durante su plazo no se generan intereses de mora. Cuando la reclamación verse únicamente sobre el avalúo éste se entenderá interpuesto con la solicitud de revisión dentro del plazo del recurso de reconsideración.*

3.1.9 Revisión de los avalúos catastrales y efectos en la liquidación o declaración del impuesto predial

La revisión de avalúos y sus efectos no tienen antecedente legal, por lo cual es necesario presentar un texto normativo que tenga una regla en el establecimiento del procedimiento y de los efectos del mismo. El texto que se propone se presenta a continuación:

Normativa actual	Propuesta normativa
N/A	**Artículo X. Revisión de los avalúos catastrales y efectos en la liquidación o declaración del impuesto predial:** los sujetos pasivos podrán presentar, en cualquier momento, ante el gestor o autoridad catastral competente, solicitud de revisión del avalúo catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio; para ello, deberán presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. Los gestores catastrales deberán resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación, prorrogables por otros (03) tres meses. La solicitud de revisión presentada ante el gestor catastral surtirá efectos como recurso de reconsideración contra la liquidación factura o la declaración privada, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: que se haya presentado dentro del término para interponer el recurso de reconsideración, y que la revisión del avalúo catastral sea el único motivo de inconformidad contra la liquidación factura o la declaración privada.

	Cuando ello ocurra los gestores catastrales comunicarán en un término máximo de quince (15) días hábiles a las administraciones tributarias, de las solicitudes de revisión presentadas. Una vez ejecutoriada la decisión de revisión de que trata el presente artículo, si esta es desfavorable y no se pagó la liquidación por el particular se generan intereses de mora desde el vencimiento del plazo de pago. En caso de que la decisión sea favorable, los contribuyentes deberán solicitar corrección de la liquidación factura emitida o corrección de la declaración inicialmente presentada, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, y proceder al pago dentro de la oportunidad que le señale la administración, con aplicación del descuento por pronto pago, en caso de que el recurso se haya presentado en los tiempos de descuentos por pronto pago, y sin intereses de mora, siempre y cuando se haya hecho la solicitud dentro de los tiempos de pago estipulados por la administración municipal. **Parágrafo 1.** Para efectos fiscales los avalúos catastrales entrarán en vigor para el periodo fiscal siguiente al año en el cual se ordenó la anotación del avalúo. Cuando se solicite revisión con efecto tributario dentro de la vigencia fiscal esta no modificará los calendarios tributarios municipales ni distritales. Si la decisión de revisión, o por mutaciones y rectificaciones catastrales en conservación afecta avalúos catastrales de vigencias anteriores, sobre las mismas procederá revocatoria de las liquidaciones factura o correcciones de las declaraciones privadas. Cuando la decisión de revisión implique la corrección de la liquidación factura o de la declaración privada, la carga de la prueba para efectos del proceso tributario estará a cargo de la Administración Tributaria y del gestor catastral, y en ningún caso estará a cargo del propietario. **Parágrafo 2.** 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 momento de su pago o al de la decisión que resuelve la revisión del avalúo catastral.

3.1.10 Medidas excepcionales de pago

Si bien en la actualidad existen leyes que sugieren a los municipios adoptar medidas diferenciales de pago para bienes de propiedad de personas víctimas del conflicto en esta propuesta se precisa el alcance y se establecen algunos requisitos o lineamientos.

Por otro lado, hay ausencia de una regla clara en el tratamiento del impuesto en los casos de extinción de dominio en donde la tenencia del bien está en el estado a través de la SAE, lo que ha generado que, al terminar los procesos judiciales, se presenten conflictos en la identificación del responsable del pago, el propietario se rehúsa porque no posee el bien y la SAE se opone al pago porque no ostenta calidad de propietario.

En este artículo, se propone unificar dichas reglas y, adicionalmente, dar claridad a la forma de cumplimiento de pago cuando la obligación se genera respecto de predios que enfrentan procesos de extinción de dominio así:

Ley 418 de 1997	Propuesta normativa
Artículo 45. Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer dentro de la órbita de su competencia exenciones de los impuestos de beneficencia, predial, industria y comercio, rodamiento de vehículos, registro y anotación y de aquellos otros que consideren del caso, en beneficio de las víctimas de los actos a que se refiere el Artículo 15 de esta Ley.	**Artículo X. Medidas excepcionales de pago relacionadas con la administración de bienes incautados por extinción de dominio y para bienes de propiedad de víctimas del conflicto.** Los concejos municipales o distritales podrán establecer medidas excepcionales de pago o de condonación total o parcial de las deudas de IPU y las sobretasas existentes, en los bienes inmuebles objeto de medidas excepcionales de extinción de dominio o que sean de propiedad de víctimas del conflicto armado y adicionalmente, se tendrán en cuenta las siguientes medidas:

Ley 418 de 1997	Propuesta normativa
	a. Se suspende el cobro de los impuestos sobre los bienes que se encuentran en administración o a favor del Frisco durante el proceso de extinción de dominio, y en ese lapso se suspenderá el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva. Declarada la extinción de dominio, y una vez enajenados los bienes, se cancelará el valor tributario pendiente por pagar con cargo al producto de la venta, incluyendo el pago de obligaciones tributarias causadas con anterioridad a la incautación del bien. b. Se suspende el cobro de los impuestos y se elimina la generación de intereses de mora y sanciones generadas sobre los bienes inmuebles restituidos o formalizados que en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, o la ley que la modifique o adicione o sustituya, que hayan sido beneficiarios de la medida de restitución mediante sentencia judicial, así como sobre aquellos bienes inmuebles que hayan sido restituidos, retornados o formalizados desde la esfera administrativa, sin que medie dicha sentencia, siempre que sea a favor de las víctimas de la violencia relacionadas con los procesos de restitución de tierras. El periodo de condonación o suspensión será el ocurrido a partir de la fecha del despojo, desplazamiento o abandono reconocido, bien sea en sentencia judicial o acto administrativo, e irá hasta la fecha de la restitución jurídica y material del predio o en su defecto la fecha del retorno correspondiente. De no existir condonación se otorgarán facilidades de pago sin cobro de intereses de mora en los términos que señale el concejo municipal o distrital. Los montos de IPU que sean exonerados se tendrán como parte de la reparación y en ese marco podrán aplicarse para los efectos previstos en el artículo 142 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.11 El sistema de pago alternativo por cuotas (SPAC)

El texto propuesto modifica el sujeto que puede optar por la modalidad de pago alternativo por cuotas, pasando de ser el contribuyente a que sean las administraciones; además, suprime que la solicitud del pago por cuotas sea de parte o de manera automática.

El texto que se propone se presenta a continuación:

Normativa actual, Ley 1995 de 2019	Propuesta normativa
Artículo 6°. El Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC). El contribuyente persona natural propietario de bienes o predios de uso residencial, podrá optar por la modalidad de pago alternativo por cuotas para el IPU del bien, sea a solicitud de parte o de manera automática según reglamentación que para el efecto se expida por parte de las administraciones municipales.	**Artículo X. Sistema de pago alternativo por cuotas (SPAC).** El contribuyente podrá optar por la modalidad de pago alternativo por cuotas para el IPU y las sobretasas, sea a solicitud de parte o de manera automática según reglamentación que para el efecto se expida por parte de las entidades territoriales. El pago del IPU podrá reglamentarse a través de las entidades financieras que tengan créditos con respaldo hipotecario o *leasing*.

3.1.12 Cumplimiento de obligaciones formales

Para efectos del cumplimiento de la obligación formal de presentar declaración del impuesto, la propuesta incluye un artículo en el cual se enlista el contenido de esa declaración con el fin de establecer unos criterios mínimos respecto de la información que debe contener el denuncio que presenta el ciudadano, así:

> **Artículo X. Contenido de la declaración privada del IPU**. La declaración privada del impuesto predial se presentará en los formularios que prescriba la administración territorial, que deberán contener como mínimo los siguientes datos:
>
> Apellidos y nombres o razón social y Cédula o NIT del contribuyente;
>
> Cédula catastral, matrícula inmobiliaria y dirección o nombre del predio;
>
> Área de terreno y construcción del predio;
>
> Uso del predio.
>
> Avalúo catastral o Autoavalúo del predio;
>
> Tarifa aplicada;
>
> Impuesto predial autoliquidado por el contribuyente;
>
> Sobretasa con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, cuando sea del caso.
>
> Sobretasa metropolitana, cuando sea del caso.
>
> Las demás sobretasas que se establezcan.
>
> Estos formularios serán usados por los contribuyentes en los siguientes casos:
>
> Cuando el respectivo municipio o distrito adopte la declaración del IPU y cuando se esté obligado a presentarlo para efectos de interponer recursos o para efectos de ejercer la opción del autoavalúo.

3.1.13 Asociatividad para la gestión del impuesto

Una propuesta novedosa que incluye el proyecto es la regulación de un esquema según el cual los municipios, Distritos e incluso los Departamentos puedan suscribir convenios para la gestión asociativa del impuesto predial, a efectos de la gestión de la sobretasa ambiental se propone destinar un porcentaje de hasta el 15 % de su recaudo para que los municipios soporten el costo de la gestión asociativa respecto de la sobretasa, ya que es una renta que no es de su propiedad, el artículo de la propuesta es como sigue:

> **Artículo X. Sistema de recaudo y cobro del IPU:** Las administraciones municipales o distritales, emitirán para cada año gravable la respectiva liquidación factura, y recaudarán el IPU, dentro de los plazos señalados por la entidad territorial para el pago de dicho impuesto, para el efecto aplicarán las facultades de determinación, discusión y cobro que señala esta Ley y las demás que se adapten en el modelo de procedimiento tributario municipal para los municipios.

Los municipios podrán realizar convenios interadministrativos para que de manera asociada entre varios municipios y la entidad territorial asociativa o el departamento, se realice la administración del IPU o de sus sobretasas, en conjunto con la gestión catastral del municipio de ser el caso. Para efectos de recuperar el costo de su administración se establece dentro de la tarifa máxima legal la posibilidad de una sobretasa de hasta un 5 % del impuesto a recaudar, con destino a la administración y gestión del catastro municipal.

Para el caso de la administración de la sobretasa ambiental, dentro del componente de la sobretasa autorizada por cada municipio se determinará en un porcentaje de hasta el 15 % del recaudo de la sobretasa para aportar en el convenio de administración asociada tributaria y catastral.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales están obligadas a realizar el recaudo y cobro anual del IPU usando todos los recursos disponibles.

Parágrafo 2. La entidad asociativa territorial o el departamento que administre el tributo o la gestión catastral debe recopilar y consolidar todas las regulaciones tributarias vigentes en las entidades territoriales y disponerlos en un sistema de información de consulta y asesoría pública, así como ofrecer un sistema de información común que le permita, al municipio o distrito, conocer de primera mano la información de gestión y administración del tributo y de la gestión catastral.

Parágrafo 3. Las entidades territoriales, los departamentos o entes asociativos territoriales que gestionen de manera asociada el IPU deberán enviar anualmente a la Dirección de Apoyo Fiscal del MinHacienda, para su respectiva consolidación en el sistema de información y asesoría, y consulta pública las regulaciones tributarias vigentes en cada municipio o distrito.

Parágrafo 4. Los sujetos activos del IPU y sus sobretasas deberán reportar periódicamente, conforme lo establezca la UAE CGN, el total recaudado del IPU y sus sobretasas, discriminando por renta y por zona urbana y rural, con el fin de que se apliquen a los análisis económicos de planificación y ordenamiento territorial, productivo o social de la propiedad rural, que adelante el Gobierno nacional o cualquier otra entidad sectorial o territorial.

La UAE CGN) deberá verificar la consistencia de la información reportada por las administraciones territoriales relativa al recaudo por Impuesto Predial Unificado discriminado en urbano y rural, y reportar lo correspondiente a la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del artículo 2.6.4.5 del Decreto 1536 de 2016 o la que la modifique o sustituya.

3.1.14 Orden de control del pago del impuesto a cargo de los notarios, registradores, curadores y gestores catastrales

Este artículo promueve un mecanismo articulado de control de pago a través de las instancias que por su funcionalidad mayor vinculo tienen con la propiedad privada, así:

Artículo X. Obligaciones de las notarías, oficinas de registro, gestores catastrales, curadurías y oficinas de planeación. Para protocolizar actos de transferencias, constitución o limitación de dominio de inmuebles, el Notario, o quien haga sus veces, insertará en el instrumento el certificado catastral y el paz y salvo municipal, los cuales serán consultados en línea, al igual que la demás información de entidades públicas que deba

ser verificada para el efecto. Por certificado catastral se entiende la constancia catastral del número de identificación predial y registral y el valor catastral emitida por el gestor catastral o autoridad catastral, que sirve de referencia mínima del valor de transacción si este es superior a la base presuntiva mínima que se comprueba con la declaración privada; el paz y salvo municipal, se entiende por la constancia de no existir obligaciones exigibles pendientes de pago para el respectivo predio, por concepto de impuesto predial, valorización y plusvalía.

Cuando se trate de inmuebles procedentes de la segregación de uno de mayor extensión, el certificado catastral y el paz y salvo exigidos serán los del inmueble del cual se segrega.

Cuando se trate de protocolizar escrituras que contengan contratos de compra-venta de inmuebles que se vayan a construir o se estén construyendo, el Notario exigirá copia del certificado catastral o autoavalúo del lote, acompañada de paz y salvo del lote donde se va a adelantar o se está adelantando la construcción.

Las oficinas de registro de instrumentos públicos incorporarán en sus bases de datos el valor de las transacciones de los bienes inmuebles que en ningún caso deberán ser inferiores al avalúo catastral vigente al momento de la transacción, para ello es necesario que puedan consultar en línea la información catastral vigente asociada al inmueble.

Igualmente, deberán identificar los predios adjudicados a sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria.

El curador urbano o la autoridad territorial competente deberán disponer al gestor catastral de su jurisdicción la información relativa a las licencias de urbanismo, construcción, parcelación y subdivisión de predios con los planos correspondientes en formato digital mediante los mecanismos de interoperabilidad definidos por la autoridad reguladora catastral, en un tiempo máximo de un (1) mes a partir de su aprobación, con el propósito de garantizar el mantenimiento de la base gravable.

Los gestores catastrales deberán incorporar las modificaciones a la información de cada predio, generadas en las anotaciones al registro de instrumentos públicos y las reportadas por las curadurías urbanas o la autoridad territorial competente, en un tiempo máximo de un mes a partir de su recepción.

3.2 Ajuste en los destinos económicos para la correcta identificación fiscal de los predios en la base catastral

Si bien es cierto que la versión actual del modelo extendido catastro–registro[16] ya incluye algunos destinos económicos asociados a las actividades que se desarrollan en las zonas rurales, es necesario incluir algunas mejoras que faciliten una identificación eficiente de los predios para estimular o desincentivar algunos usos aplicando tarifas diferenciadas.

En este sentido, la propuesta de la estructura tarifaria debe estar acompañada del siguiente ajuste en la identificación de los destinos económicos de los predios: Destinos económicos a eliminar, Destinos económicos a modificar, y Destinos económicos a crear.

[16] Modelo extendido LADM_COL catastro registro versión 4.0.

Tabla 40. Destino económico a eliminar

Destino económico por eliminar		
Destino	**Definición LADM_COL catastro Registro**	**Explicación**
Forestal	Aquellos predios con áreas naturales o seminaturales, constituidas principalmente por elementos arbóreos de especies nativas, exóticas e introducidas. Incluye las plantaciones forestales comerciales y los bosques naturales y seminaturales	Es necesario identificar de manera diferenciada los predios con destino forestal de conservación y protección ambiental y los forestales con fines comerciales. Para esto, se propone crear dos nuevos destinos: **conservación y protección ambiental y forestal productor**, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 3600 de 2007 en lo que refiere a las áreas de conservación y protección ambiental.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 41. Destinos económicos a ajustar

Destinos económicos por modificar		
Destino	**Definición LADM_COL catastro Registro**	**Ajuste de definición propuesto**
Educativo	Aquellos predios donde se desarrollan actividades académicas, tanto de la educación inicial, preescolar, básica, media y superior. Incluye los jardines, escuelas, colegios, institutos técnicos, fundaciones educativas, centros de investigación y universidades.	Aquellos predios de carácter **público o privado** donde se desarrollan actividades académicas, tanto de la educación inicial, preescolar, básica, media y superior. Incluye los jardines, escuelas, colegios, institutos técnicos, fundaciones educativas, centros de investigación y universidades. **Cambio:** Se incluye de manera explícita el carácter público o privado de los predios.
Uso Público	Aquellos predios urbanos o rurales, que conforman el espacio público, como las zonas verdes, alamedas, plazas (no se incluyen las plazas de mercado), plazoletas parques, cuerpos de agua, áreas de control y **protección ambiental**, túneles, vías, ciclorrutas, glorietas, etc.	Aquellos predios urbanos o rurales, que conforman el espacio público, como las zonas verdes, alamedas, plazas (no se incluyen las plazas de mercado), plazoletas parques, cuerpos de agua, áreas de control y túneles, vías, ciclorrutas, glorietas, etc. **Cambio:** Se eliminan los predios de protección ambiental porque estos se incluirían en un destino específico para los predios de protección y conservación ambiental.
Lote no urbanizable	Aquellos predios urbanos o **rurales** clasificados por el instrumento de planeación como suelo de protección, también se incluyen los predios con afectación, por ejemplo, los utilizados como servidumbres para los servicios públicos.	Aquellos predios urbanos clasificados por el instrumento de planeación como suelo de protección, también se incluyen los predios con afectación, por ejemplo, los utilizados como servidumbres para los servicios públicos. **Cambio:** Se excluyen los predios rurales, porque este destino solo aplica en el contexto urbano. Además, los predios de protección en suelo rural quedarían clasificados con el destino "Conservación y protección".
Infraestructura de saneamiento básico	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra establecida la infraestructura para el saneamiento básico, **con excepción del alcantarillado**. Incluye los centros de acopio de basura y material reciclable, rellenos sanitarios e incineradoras	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra establecida la infraestructura para el saneamiento básico. Incluye los centros de acopio de basura y material reciclable, rellenos sanitarios e incineradoras, **alcantarillados y las estaciones depuradoras de aguas residuales.** **Cambio:** Partiendo de la definición de Saneamiento Básico[17], las estaciones depuradoras de aguas residuales y el alcantarillado deberían estar incluidas en este destino, en vez del destino de Infraestructura Hidráulica.

[17] El saneamiento básico es el conjunto de técnicas que permite eliminar higiénicamente residuos sólidos, excretas y aguas residuales, para tener un ambiente limpio y sano (MinSalud, 2015).

Destinos económicos por modificar		
Destino	**Definición LADM_COL catastro Registro**	**Ajuste de definición propuesto**
Habitacional	Aquellos predios de uso residencial cuya finalidad es la vivienda habitual de las personas. Incluye los parqueaderos, garajes y depósitos dentro de propiedad horizontal como también los **predios rurales de vivienda campestre**.	Aquellos predios rurales y urbanos de uso residencial cuya finalidad es la vivienda habitual de las personas. **Incluye en la zona urbana** los parqueaderos, garajes y depósitos dentro de propiedad horizontal. **No incluye en la zona rural la vivienda campestre, condominios y propiedad horizontal.** **Cambio:** Para la adecuada aplicación de la estructura tarifaria propuesta, se debe identificar la vivienda campestre de manera independiente; por lo que se propone excluirla de este destino e identificarla en el destino "Vivienda campestre" (a crear).
Infraestructura Hidráulica	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra establecida infraestructura para controlar, almacenar y conducir un flujo continuo de agua. Incluye los embalses, represas, acueductos, centrales de tratamiento y distribución, alcantarillados, **estaciones depuradoras de aguas residenciales y distrito de adecuación de tierras.**	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra establecida infraestructura para controlar, almacenar y conducir un flujo continuo de agua. Incluye los embalses, represas, acueductos, centrales de tratamiento, distribución y **plantas de potabilización de agua**. **Cambio:** Se incluyen las plantas de potabilización de agua. Las estaciones depuradoras se excluyen de este destino y se incluyen en el destino "Infraestructura de Saneamiento Básico". Y, los distritos de adecuación de tierras se excluyen por considerarse parte de la infraestructura agropecuaria.
Infraestructura transporte	Aquellos predios en los cuales se encuentra establecida infraestructura para el desarrollo de actividad de transporte, muelles para embarque, desembarque de carga o pasajeros, pistas de aterrizaje, torres de control, **centros de almacenamiento y venta de combustible**, etc. Se exceptúan de estas, aquellas plataformas flotantes y aquellas que se encuentren fuera de la plataforma continental.	Aquellos predios en los cuales se encuentra establecida infraestructura para el desarrollo de actividad de transporte, muelles para embarque, desembarque de carga o pasajeros, pistas de aterrizaje, torres de control, etc. Se exceptúan de estas, aquellas plataformas flotantes y aquellas que se encuentren fuera de la plataforma continental. **Cambio**: Se excluyen los centros de almacenamiento y venta de combustible, teniendo en cuenta que según lo establecido en la Ley 105 de 1993[18], dentro de la infraestructura de transporte no se incluyen los centros de almacenamiento y venta de combustible. Adicionalmente, estos centros de almacenamiento y venta de combustible bien podrían considerarse como una actividad comercial.
Infraestructura de seguridad	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra establecida infraestructura destinan a salvaguardar el orden público. Incluye las estaciones de policía, batallones, cárceles, etc.	Aquellos predios de **carácter público** sobre los cuales se encuentra establecida infraestructura destinada a salvaguardar el orden público. Incluye las estaciones de policía, batallones, cárceles, etc. **Cambio:** Se aclara de manera explícita que son predios de carácter público, para evitar la posibilidad de que los predios en los que se desarrollan actividades vinculadas con la seguridad privada se incluyan en este destino.

[18] Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del País, y de este con los demás países. Esta infraestructura está constituida por: la red nacional de carreteras, los ríos, canales de aguas navegables; los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación, las líneas férreas de propiedad de la Nación, la red de ayudas, comunicaciones y meteorología del transporte aéreo, los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo, los puentes construidos sobre los accesos viales en zonas de frontera; y, los viaductos, túneles, puentes y accesos en general a las capitales de departamentos, distritos y municipios. (L 105/1993, art. 12)

Destinos económicos por modificar		
Destino	**Definición LADM_COL catastro Registro**	**Ajuste de definición propuesto**
Agroindustrial	Aquellos predios destinados a la actividad que implica cultivo (producción) y transformación (industrialización y comercialización) de productos agrícola, pecuario y forestal.	Aquellos predios destinados a la actividad que implica cultivo (producción) y transformación (industrialización y comercialización) de productos agrícola, pecuario, **acuícola y forestal productor.** **Cambio:** Se incluyen las actividades acuícola y forestal productor omitidas en la definición vigente de este destino.
Infraestructura asociada producción agropecuaria	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra la infraestructura requerida dentro de la actividad agropecuaria y que son de interés para el sector agropecuario, como: bancos de maquinaria, plantas de almacenamiento, centros de acopio, centros de transformación agrícola, mataderos, etc.	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra la infraestructura requerida dentro de la actividad agropecuaria y que son de interés para el sector agropecuario, como: **infraestructura de servicios logísticos, infraestructura de servicios para la producción, infraestructura de producción, infraestructura para el almacenamiento y el alistamiento, infraestructura para la transformación e infraestructura para la comercialización**. **Cambio:** Se ajusta la definición teniendo en cuenta las categorías de infraestructura de la Red Colaborativa de Infraestructura Agropecuaria RECIA[19].
Recreacional **Turismo - recreacional**	Aquellos predios que corresponden a equipamientos deportivos y recreativos, parques de **propiedad privada o pública, clubes, generando bienestar físico y social**.	Aquellos predios de **carácter privado** que corresponden a equipamientos deportivos y recreativos, parques, clubes e **infraestructura hotelera, entre otros**. **Cambio:** El nombre del destino se ajusta para incluir el turismo. En la definición se especifica el carácter privado de los predios, considerando que los predios de carácter público estarían incluidos en el destino institucional.
Industrial	Aquellos predios donde se desarrollan actividades de producción, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales y que no estén clasificados dentro de los predios mineros	Aquellos predios donde se desarrollan actividades de producción, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales y que no estén clasificados dentro de los predios mineros y **a la infraestructura asociada a la producción agropecuaria.** **Cambio:** Se excluyen de este destino los predios con infraestructura asociada a la producción agropecuaria.
Cultural	Aquellos predios considerados como **bienes culturales de la nación**, además los espacios destinados al desarrollo de actividades artísticas.	Aquellos predios de **carácter privado** destinados al desarrollo de actividades artísticas y de **esparcimiento**. **Cambio:** Para una adecuada aplicación de la estructura tarifaria propuesta, se hace necesario diferenciar los predios culturales de los predios de patrimonio cultural, que se clasificarían con un nuevo destino: Patrimonio Cultural.

[19] La Red Colaborativa de Infraestructura Agropecuaria (RECIA) maneja las siguientes categorías: Infraestructura de servicios logísticos, Infraestructura de servicios para la producción, Infraestructura de producción, Infraestructura para el almacenamiento y alistamiento, Infraestructura para la transformación e Infraestructura para la comercialización.

Destinos económicos por modificar		
Destino	**Definición LADM_COL catastro Registro**	**Ajuste de definición propuesto**
Minería - hidrocarburos	Aquellos predios donde se hace aprovechamiento directo de los recursos minerales o transformación primaria de los mismos.	Aquellos predios donde se hace aprovechamiento económico directo de los recursos minerales **e hidrocarburos presentes en el suelo y el subsuelo** o transformación primaria de los mismos. **Cambio:** se incluye el aprovechamiento de los recursos de hidrocarburos que estén presentes en el suelo y el subsuelo.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 42. Destinos económicos a crear

Destinos económicos por crear		
Destino	**Definición propuesta**	**Información de apoyo para reconocer el destino económico**
Forestal productor	Aquellos predios con áreas de bosque originado por la intervención directa del hombre para la extracción de productos obtenidos directamente a partir de las trozas como bloques, bancos, tablones, tablas y además chapas y astillas, entre otros. **Razón de la creación del destino:** Es necesario distinguir la actividad forestal productora de las reservas forestales protectoras que quedarían contenidas en el destino de conservación y protección ambiental.	Plantación forestal: tierras adecuadas por el hombre con plantaciones de especies arbóreas, con un propósito específico (Acacia, Balso, Nogal, Eucalipto, Melina, Ceiba roja, Ciprés, Roble, Pino, Teca, entre otros). Consiste en el establecimiento de árboles que forman una masa boscosa y que tiene un diseño, tamaño y especies definidas (surcos por curvas de nivel o cuadrícula) tresbolillos, para cumplir objetivos específicos como plantación productiva, fuente energética; obtención de madera, pulpa, y otros productos forestales; protección de zonas agrícolas, protección de espejos de agua, corrección de problemas de erosión, entre otras. Se originan con la plantación de árboles efectuadas por el ser humano. Información georreferenciada de plantaciones forestales disponible en UPRA, como insumo.
Conservación y protección ambiental	Son aquellos predios rurales que deben ser objeto de especial protección y los que hacen parte de la estructura ecológica principal como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal protectora, las áreas de manejo especial y las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna. (Decreto 3600 de 2007, Art. 4, numeral 1). **Razón de la creación del destino:** En la zona rural es necesario distinguir los predios en áreas de conservación y protección, y diferenciarlos del destino “Lotes no urbanizables” que solo aplica al contexto urbano	Predios que hacen parte de: SINAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Servicio de información RUNAP, Servicio de información del MADS). Las áreas de reservas forestales protectoras (Servicio de información del MADS, capa "Reservas forestales protectoras nacionales “ Parques Naturales Regionales (Servicio de información RUNAP) Humedales (Servicio de Información del MADS, Humedales Ramsar) Reservas de la Biósfera (Servicio de Información del MADS, Reservas de la biósfera) Rondas hídricas (POT, EOT, PBOT, CAR, CDS)

Destinos económicos por crear		
Destino	**Definición propuesta**	**Información de apoyo para reconocer el destino económico**
Patrimonio cultural	Predios considerados como patrimonio cultural del nivel nacional o territorial, Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos, y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. **Razón de la creación del destino:** Para la adecuada aplicación de la propuesta tarifaria se hace necesario diferenciar estos predios de los predios considerados como espacios destinados al desarrollo de actividades culturales que sean de carácter privado y que pueden ser de alto impacto.	El Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) tiene bajo su administración y custodia los parques arqueológicos San Agustín (San Agustín, Huila), Alto de los Ídolos y Alto de las Piedras (Isnos, Huila), Tierradentro (Inzá, Cauca), Teyuna-Ciudad Perdida (Santa Marta, Magdalena) y Santa María de La Antigua del Darién (Unguía, Chocó). También se pueden identificar en los instrumentos de ordenamiento territorial expedidos por los concejos municipales (POT, EOT, PBOT).
Infraestructura para energía renovable y eléctrica	Aquellos predios sobre los cuales se encuentra establecida infraestructura para el suministro de energía. Incluye las plantas de generación de energía, las estaciones, subestaciones eléctricas, centrales hidroeléctricas, parques eólicos, granjas solares, entre otros. **Razón de la creación del destino:** Actualmente no se cuenta con un destino para identificar predios en los que se encuentre establecida esta infraestructura que podría ser de alto impacto en la zona rural.	
Vivienda campestre	Aquellos predios rurales que, aunque tienen características habitacionales se encuentran en propiedades horizontales y condominios o viviendas adecuadas y dedicadas para el descanso y el esparcimiento de sus propietarios. **Razón de la creación del destino:** Para la adecuada aplicación de la estructura tarifaria propuesta se hace necesario que en la zona rural se diferencie la vivienda campestre para orientar política pública tendiente a la protección de suelo rural para la producción agropecuaria, especialmente para la producción de alimentos.	Son predios ubicados en zonas rurales, suburbanas que han sido destinados para la vivienda y descanso. Las viviendas generalmente cuentan un área mayor respecto a las que se observan en las zonas urbanas, tienen un diseño y estilo arquitectónico particular, con materiales y acabados de calidad media y alta. Además de la vivienda, también se pueden observar huertas, áreas y espacios verdes diseñados con fines ornamentales, zonas húmedas como piscinas, spa, sauna entre otros. Adicionalmente pueden hacer parte o no de parcelaciones o condominios.

4. Impacto de la propuesta

Para determinar el impacto fiscal de esta propuesta de estructuración tarifaria para el suelo rural, es preciso indicar que el nivel de recaudo está dado por la base catastral que contiene la información de avalúos y predios multiplicados por una tarifa; esto se expresa en la siguiente función:

$$R = b_{(a,p)} * t$$

Donde:

R = Recaudo

b = Información de avaluó de cada predio en la base catastral.

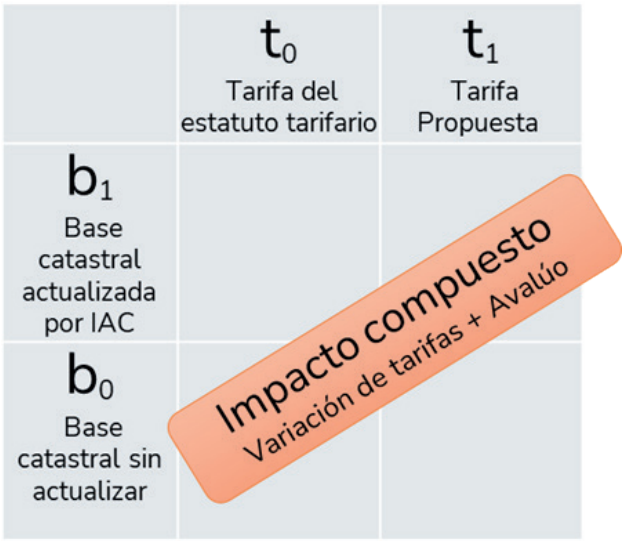
a = Avalúo

p = Predio

t = Tarifa

Adicionalmente, es preciso indicar que, para este ejercicio, se cuenta con dos bases catastrales y dos estructuras tarifarias diferentes. La primera de las bases catastrales corresponde a una base inicial sin actualización catastral, mientras que la segunda se refiere a una base con estimación de actualización mediante aplicación de un índice de actualización catastral; mientras que por parte de las estructuras tarifarias también se cuenta tanto con la estructura tarifaria correspondiente a los estatutos tributarios.

Figura 45. Representación del impacto fiscal de la propuesta



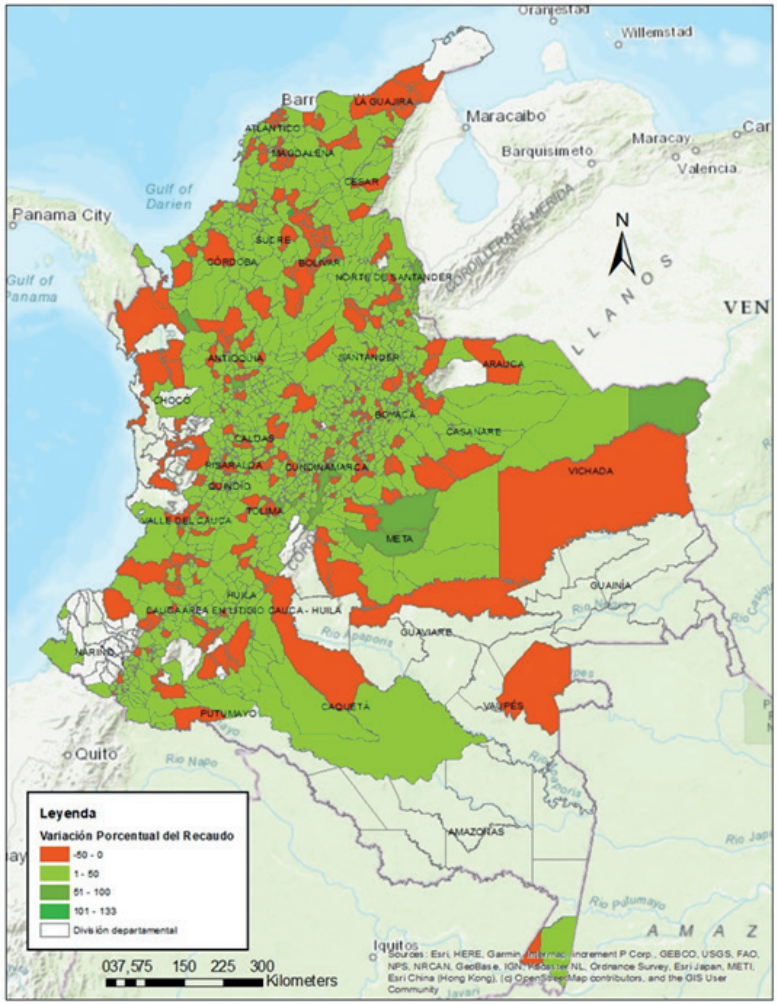
Fuente: elaboración propia.

Los cálculos fueron desarrollados a partir de una base predial depurada de 1040 municipios. La depuración consistió en identificar y omitir valores de avalúo atípicos dentro de los grupos conformados para cada clúster municipal mediante el grupo tarifario y el destino económico. Este proceso genera una base de trabajo con el 89 % de los predios (3,870,859), el 34 % del área (24,255,205 hectáreas) y el 24 % del total del avalúo (57.7 billones de pesos).

La liquidación estimada con tarifas actuales a partir de sistematización de estatutos tributarios de la muestra fue $438.058’830.265, mientras que liquidación estimada con tarifas propuestas a partir de muestra que excluye atípicos por avalúo y grupos tarifarios fue de $868.784’284.591; a partir de estos resultados se infiere que el efecto a nivel nacional de la liquidación del IPUR pasaría de 1,063 billones a 2,11 billones, equivalente a un crecimiento del 98,36 %, crecimiento estimado como el impacto fiscal de la propuesta.

Con base en lo anterior, se evidencia un impacto fiscal compuesto por la variación de la estructura tarifaria y la estimación de efecto de la actualización catastral, desde un escenario actual en que se cuenta con una base catastral desactualizada con tarifas vigentes hacia una base actualizada con tarifas actualizadas. El impacto fiscal se evidencia en el crecimiento porcentual de la liquidación del impuesto entre estas dos situaciones como se presenta en el siguiente mapa:

Figura 46. Variación porcentual de la liquidación del impuesto por efecto de la propuesta tarifaria

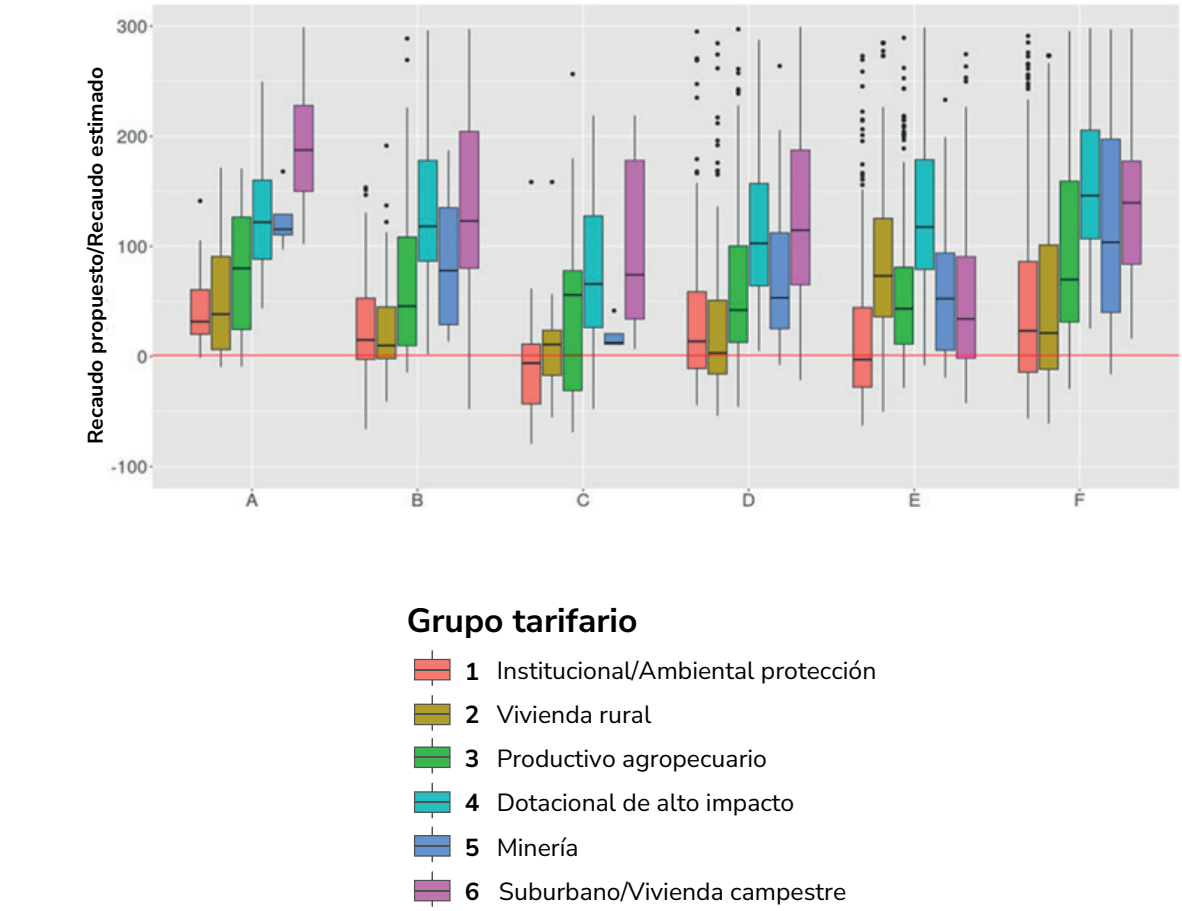


Incremento (%)	N.º de municipios	%
-50 a 0	93	10,5
1 a 50	777	87,7
51 a 100	14	1,6
101 a 133	2	0,2
Total	**886**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

El resultado obtenido muestra que el 89,5 % de los municipios generan una mayor liquidación y por consiguiente potencialmente un mayor recaudo, el 10,5 % que no evidencia una mayor liquidación, se debe principalmente a que el incremento de tarifas que creció en los municipios en aras de compensar la desactualización catastral es mayor a la propuesta; lo cual invita a revisar los estatutos tributarios de manera que se ajuste a la futura realidad de un catastro actualizado.

Figura 47. Crecimiento porcentual de la liquidación por efecto de la propuesta por clúster y grupos tarifarios



Fuente: elaboración propia.

Al observar el efecto diferenciado por los grupos tarifarios propuestos y clúster de municipios se evidencia que hay un efecto de mayor liquidación en la mayoría de los grupos tarifarios en cada uno de los clúster de municipios, efecto que solo deja de cumplirse por los destinos económicos institucional y ambiental de protección para los clúster de municipios C y E, efecto que es compensado por el mayor crecimiento para los demás grupos tarifarios y se da justamente para grupos tarifarios de interés a ser protegidos.

5. Conclusiones

El impuesto predial es la segunda renta más importante de los municipios. Representa alrededor del 29 % de los ingresos tributarios municipales; en tanto que el impuesto de industria y comercio es el principal, al alcanzar el 40 % aproximadamente.

De la cifra de recaudo global del país, se observa que el mayor peso de recaudo del impuesto predial está en cabeza de los municipios de categoría especial (ciudades capitales), donde alcanza el 59,95 %; le siguen los municipios categoría 1, que alcanzan el 20,59 %, y los municipios de categoría 2 a 6, que alcanzan, escasamente, un 30 %.

Respecto al comportamiento del impuesto en las zonas rurales, se advierte, en primer lugar, que el peso comparativo entre el recaudo rural y urbano depende de la morfología del territorio siendo las ciudades capitales con un muy buen predial, en general, las que menos recaudan en el suelo rural; sin embargo, existe también un elemento trascendental que incide en el precario comportamiento de este impuesto en la ruralidad asociado a la ausencia de una regulación legal que recoja fenómenos en los usos del suelo y una escasa diferenciación entre el suelo rural productivo, protegido y que se utiliza en actividades productivas.

Estas razones justifican la adopción de una propuesta para establecer reglas claras que promuevan el uso de este instrumento tributario de cara a lo que plasma el territorio en fenómenos de uso de suelo, destino o valor de los predios; y que oriente a los municipios a establecer el impuesto con mayor proximidad a la realidad predial a la que se enfrentan.

El marco normativo actual del impuesto ha abandonado la realidad de los territorios respecto a los suelos rurales productivos o protegidos; por lo que se hace imperioso incluir en la regulación legal del impuesto disposiciones que impulsen el uso eficiente del suelo, desestimulen la subutilización y la ociosidad de las tierras, eviten la concentración de los predios y se protejan áreas para la producción de alimentos que aporten al derecho humano a la alimentación.

La presente propuesta está en armonía con lo mencionado en la Misión para la Transformación del Campo donde se argumenta que el impuesto predial debe estar orientado a lograr un uso eficiente del suelo desincentivando la acumulación especulativa de la tierra productiva y promoviendo el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios.

Teniendo en cuenta que la Ley no ha establecido reglas claras para el predial rural, se identificó que las actuales estructuras tarifarias de los municipios reportan tasas elevadas para el suelo rural, fenómeno que atiende a la necesidad de ajustar la distorsión que tiene el impuesto a raíz de la desactualización de la base gravable.

El marco normativo que regula el IPU tiene un énfasis urbano, por lo que en cierta forma se desconocen elementos característicos de los predios rurales y, en este sentido, limita la definición de una estructura tarifaria que le permita gestionar de mejor manera el suelo rural. Por lo tanto, se necesita una reforma a la estructura legal y procedimental del IPU.

Considerando que el IPU es una de las fuentes de ingresos para las entidades territoriales y que, a través de este, puede realizarse una mejor gestión del suelo, es importante que, para definir las tarifas rurales, se tengan en cuenta criterios que permitan promover o desincentivar ciertos usos en sus territorios, de acuerdo con el modelo de ocupación y sus propios intereses. En este sentido, y teniendo en cuenta los principios tributarios, el presente documento propone incentivar los usos eficientes del suelo rural a través de tarifas definidas a partir del avalúo catastral como principio de progresividad y el uso del suelo como criterio para promover usos más adecuados con la realidad del territorio.

Igualmente, la presente propuesta aborda elementos contemplados en el punto 1.1.9 de la Reforma Rural Integral; como son: (i) propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva; y (ii) un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial dentro del marco de su autonomía.

En la propuesta del articulado, se incluyen elementos como el sujeto activo y pasivo, hecho generador, sistema de pago alternativo por cuotas, recurso de reconsideración, entre otros, que, en la actualidad, no se encuentran definidos en la Ley 44 de 1990.

La propuesta de esquema tarifario del IPUR contempla los principios de equidad, eficiencia, legalidad y progresividad. Para una adecuada aplicación del esquema tarifario propuesto, se necesita que la base gravable incluya elementos del ordenamiento territorial para que contribuya a una eficiente aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo rural.

El reto del país, para los próximos años, es actualizar la información catastral que a la fecha reporta más de un 60 % de desactualización; ese fenómeno de la actualización "masiva" va a generar un importante impacto en el valor liquidado del impuesto predial, impacto que seguramente será mayor si se modifican las tarifas. Estas dos variables demandaron la necesidad de establecer reglas de límite del impuesto atendiendo al criterio de progresividad, a través de la vinculación de elementos como el uso o valor de los predios y, del otro extremo, buscando no afectar las finanzas municipales; es decir: permitiendo un crecimiento gradual del impuesto, en un periodo de tiempo prudente, con el cual se logre alcanzar el valor real de tributación a cargo del ciudadano.

Regla de límites que supera la falta de progresividad y alta probabilidad de no poder ser aplicada por las amplias exclusiones que describe la Ley 1995 de 2019, que tiene que ver, en su mayoría, con predios que cambian sus condiciones físicas; lo cual ha generado que los actuales límites del impuesto sean de casi imposible aplicación.

Definir la causación del impuesto hasta hoy inexistente en la ley establece una línea clara sobre el momento en el tiempo en que nace la obligación, conservando el marco de las facultades impositivas de los municipios, de crear reglas de pago en los plazos y aplicando los descuentos que cada órgano de elección popular establezca en su jurisdicción.

Dada la extensión de la frontera agrícola nacional, la concentración de esta —ya que cerca del 40 % se encuentra en cinco departamentos—, que por fuera de la misma, queda más del 62,3 % del territorio continental emergido de Colombia, y que básicamente dichos territorios se encuentran en bosques (naturales y seminaturales) y en

figuras de protección ambiental; además, en departamentos como Huila y Norte de Santander —los cuales tienen un alto porcentaje de frontera agrícola—, también se observan altos porcentajes de hectáreas de exclusiones, aunque el IPUR no es bajo en comparación con los demás departamentos, estas condiciones profundizan las disparidades territoriales; en consecuencia, es necesario analizar la pertinencia de incluir mecanismos de compensación por parte de la Nación a los municipios que tienen una alta participación en estas figuras.

A lo anterior, se suma la débil capacidad de los municipios para gestionar el impuesto (fijación de tarifas, liquidación, facturación, cobro y acciones coactivas) —por lo que el recaudo es muy bajo—. Por lo tanto, se deben crear mecanismos de apoyo, desde el nivel Nacional, para fortalecer la gestión de las entidades territoriales y se requiere fortalecer la capacidad institucional para mantener un catastro actualizado a nivel urbano y rural, para la mayor parte del territorio.

Las disparidades físicas y geográficas a nivel territorial dificultan y acentúan las brechas en la gestión del recaudo en municipios y distritos, por lo que pensar en crear administraciones tributarias asociativas entre municipios e incluso departamentos permitirá aunar esfuerzos para fortalecer capacidades institucionales que permitan realizar una gestión eficiente del tributo.

La propuesta podría tener impacto positivo en los ingresos de las entidades territoriales siempre y cuando esté acompañada de la actualización masiva de la base gravable y del ajuste de los estatutos tributarios donde se considere el esquema tarifario propuesto.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. https://lc.cx/iEMuHe

Awasthi, R. (2019). *International Experience: Good Practices in Property Taxation*. Banco Mundial.

Bonet, J., Muñoz, A., Pineda, C. et al. (2014). *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. https://n9.cl/hkn2eu

Consejo de Estado, Sala 4. (7 May. 2008). r15906. Ortiz, M. https://n9.cl/m9nj5k

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá, D. C., Colombia. https://n9.cl/4w5f5

Colombia. (6 Jul. 1983). L 14. *Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*. https://n9.cl/wmolt

Colombia. (18 Dic. 1990). L 44. *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*. DO 39.607. https://n9.cl/jgugqd

Colombia. (23 Dic. 1993). L 101. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. DO. 41.149. https://n9.cl/dtn8d

Colombia. (30 Dic. 1993). L 105. *Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*. DO. 41.158. https://n9.cl/ijl9y

Colombia. (3 Ago. 1994). L 160. *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*. DO 41.479. https://n9.cl/j2w5p

Colombia. (18 Jul 1997). L 388. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. https://n9.cl/t9js

Colombia. (29 Dic. 1998). L 489. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las demás disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 189 de CN*. DO. 43.464. https://n9.cl/h0ivc

Colombia. (25 Jul. 2000). L 601. *Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital*. DO 44.100. https://n9.cl/cauv02

Colombia. (25 Jul. 2007). L 1152. *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*. https://n9.cl/yf1wx

Colombia. (29 Dic. 2010). L 1430. *Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*. DO 47.937. https://n9.cl/jyvg0

Colombia. (16 Jun. 2011). L 1450. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. https://n9.cl/41dna

Colombia. (28 Jun. 2011). L 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. DO 48.115. https://n9.cl/3t941p

Colombia. (26 Dic. 2012). L 1607. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*. DO. 48.655. https://n9.cl/tc311

Colombia. (9 Jun. 2015). L 1753. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. DO 49.538. https://n9.cl/lhp2

Colombia. (29 Dic. 2016). L 1819. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión*. DO 50.101. https://n9.cl/qg6b

Colombia. (25 May. 2019). L 1955. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*. https://n9.cl/apaqi

Colombia. (20 Ago. 2019). L 1995. *Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial*. DO 51.051. https://n9.cl/n6ql0n

Colombia. (27 Dic 2019). L 2010. *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario*. https://acortar.link/7qJ5wY

Colombia. (14 Ene 2021). L 2079. *Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*. https://n9.cl/a9xc7

Colombia. (19 May. 2023). L 2294. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". https://n9.cl/sriya

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final*. Bogotá D. C., Colombia. https://n9.cl/bpcld

Contaduría General de la Nación. (2020). *Formulario único territorial (FUT) del Sistema consolidador de hacienda e información financiara pública (CHIP). Reporte de recaudo por impuesto predial unificado*. Colombia.

Contaduría General de la Nación. (2021). *Categoría única de información del presupuesto ordinario (CUIPO)*. Colombia. https://n9.cl/g9ue

Contaduría General de la Nación. (2021). *Formulario único territorial (FUT) del Sistema consolidador de hacienda e información financiara pública (CHIP)*. https://n9.cl/4czlo

Contraloría General de la Nación. (2022). *Categoría única de información del presupuesto ordinario (CUIPO)*. Colombia. https://n9.cl/g9ue

CConst. (11 Jul. 2007). C-517. Escobar, R. https://n9.cl/g4qsvu

CConst. (18 Mar. 2009). C-175. Vargas, L. https://n9.cl/mal93

CConst. (31 Oct. 2012). C-891. Pretelt, J. https://n9.cl/riaff

CConst. (26 Feb. 2014). C-100. Calle, M. https://n9.cl/mb5gk

CConst. (2 Dic. 2015). C-743. Ávila, M. https://n9.cl/9sxxl

DIAN. (s.f.). *Estadísticas por tipo de impuesto*. https://n9.cl/lqsq9

DNP. (2019). *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. (Documento CONPES 3958). https://n9.cl/tqwme

DNP. (2020). Formulario único territorial. https://n9.cl/hlmwdq

DNP. (2010). Prosperidad para todos. PND 2010-2014. Más empleo, menos pobreza, más seguridad. https://n9.cl/rmyi6

DNP. (2014). *Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. (Documento CONPES 3819). https://n9.cl/im109

DNP. (2015). *Informe detallado de la Misión para la transformación del campo*. https://n9.cl/8s1jo

FAO y UPRA. (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra*. https://n9.cl/qeoco

Forero, O. (2020). *Guía para el cálculo y análisis del indicador de gestión del impuesto predial unificado rural a nivel municipal*. Bogotá D. C.: UPRA.

Forero, O. (2020). *Guía para el cálculo de indicadores de gestión del impuesto predial unificado rural IGIPUR en el ámbito municipal*. Bogotá D. C.: UPRA.

Forero, O. (2022). "Cálculo del índice de gestión total del impuesto predial unificado rural" [Documento de trabajo]. Bogotá D. C.: UPRA.

Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Colombia. https://n9.cl/r9xd

IGAC. (2023). *Documentos de trabajo para elaboración de propuesta reglamentaria del Artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2027 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida"*. Bogotá D. C.

IGAC. (8 Ago. 2023). Resolución 1040. *Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito*. https://n9.cl/yaayai

Incora. (24 Sep. 1996). Resolución 41. *Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas influencia de las respectivas gerencias regionales*. https://n9.cl/jusph

Incora. (29 Jul. 1998). Resolución 20. *Por la caula se modifica y adiciona la Resolución 41 expedida por la junta directica el 24 de septiembre de 1996*. https://n9.cl/wlm06g

IGAC. (4 Feb. 2011). Resolución 70. *Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*. https://n9.cl/c7vo9

IGAC. (19 Ago. 2021). Resolución 1149. *Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito*. https://n9.cl/plrgc0

IGAC. (s.f). Estadística catastral, vigencia 2022. Bogotá, Colombia.

IGAC. (2023). *Diccionario de datos modelo de levantamiento catastral LADM_COL V. 4.0. Modelo extendido LADM Colombia Catastro Registro*. Bogotá, Colombia.

López y Solano, D. (2019). Ponencia preparada para el evento Jornadas de Planificación “70 años de la CEPAL: Planificación con visión de futuro”. Santiago de Chile: ILPES.

Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia. CID. https://n9.cl/am1wx

MinAgricultura. (21 Jul 2023). Resolución 230. *Por la cual se prorroga el término para determinar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en el Sur del Departamento de La Guajira*. https://n9.cl/00k85

MinAgricultura. (15 Sep. 2021). Resolución 265. Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras. https://n9.cl/i6jzj

MinAgricultura. (21 Jun. 2018). Resolución 261. *Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general*. https://n9.cl/bx1or

MinSalud. (9 Jul 2015). *Abecé del agua y saneamiento básico*. Bogotá, Colombia: Subdirección de Salud Ambiental. https://n9.cl/nyf32

Oates, W. & Fischel, W. (2016). Are local property taxes regressive, progressive or what? National Tax Journal, vol. 69(2), pp. 415-434. National Tax Association. https://n9.cl/xt2ao

OECD (2021). *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*. https://doi.org/10.1787/bd0fbae3-en

OECD *et al.* (2022). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022, Paris: OECD Publishing*. https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es

Presidencia de la República de Colombia. (1983). D 3496. https://n9.cl/j0umgt

Presidencia de la República de Colombia. (30 Mar. 1989). DL 624. https://n9.cl/c8lj

Presidencia la República de Colombia. (21 Jul 1993). DL 1421 https://n9.cl/eqcco

Presidencia de la República de Colombia. (29 May 2017). DL 902. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. DO 50.248. https://n9.cl/6vme93

Presidencia de la República de Colombia. (4 Feb. 2020). D 148. https://n9.cl/eyomqs

Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*. México D. F.: FCE.

Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Thünen, J. (1826). *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaleökonomie*. Amburgo.

UPRA. (2014). *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia. Caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional*. Bogotá, D.C., Colombia.

UPRA. (2016). *Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta metodológica*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2016a). *Relatoría del Seminario Internacional sobre el Impuesto Predial a la Propiedad Inmueble Rural como Mecanismo de Gestión y Financiación del Territorio Rural*. [Documento de trabajo]. Bogotá, D.C., Colombia.

UPRA. (27 Oct. 2017). Informe consolidado. Lineamientos económicos y jurídicotributarios para la aplicación del impuesto predial unificado en suelo rural y rural-agropecuario. Proyecto: *Mecanismos de gestión y financiación para el suelo rural*. Bogotá D. C., Colombia.

UPRA. (2017a). *Unidad agrícola familiar en el ordenamiento jurídico colombiano*. Bogotá, D.C., Colombia.

UPRA. (2018). *Análisis de la distribución de la propiedad en Colombia, Resultados 2015*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2019). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Boletín de resultados 2019. Bogotá D.C.: UPRA.

UPRA. (2020). *Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia, Resultados 2017*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2020a). Índice total de gestión del recaudo del impuesto predial rural. [Documento de trabajo]. Bogotá, Colombia.

UPRA. (15 Jun. 2021). *Valores comerciales de referencia de la tierra (VRCT)*. [Anexo a la Resolución 265 de 2021 del MinAgricultura]. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2021a). *Base catastral integrada. Integración de las bases catastrales 2014 a 2019*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2021b). *Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia, Resultados de 2016*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2022). *Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia, Resultados 2018*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2023). Frontera agrícola nacional.

UPRA. (2023a). *Análisis de la distribución de propiedad rural en Colombia, Resultados 2020*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2023b). *Análisis de la propiedad rural en Colombia, Resultados 2019*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2023c). *Zonas de protección para la producción de alimentos en la región sur del departamento de La Guajira para la declaratoria de áreas de protección para la producción de alimentos (APPA). Metodología para su identificación, territorialización y lineamientos generales para su incorporación en los instrumentos de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial*. Bogotá, D. C., Colombia.

UPRA. (2023d). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia Escala 1:100.000*. Bogotá, D. C., Colombia.

Youngman, J. (2016). *Good Tax: Legal and Policy Issues for the Property Tax in the United States*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Anexos

Anexo 1. Lineamientos para la aplicación de las normas legales del IPU en los municipios de Colombia

Anexo 2. Proyecto de Ley "*Por la cual se regula el régimen sustancial y procedimental para el impuesto predial unificado*"

UPRA