

ZANDRA
BERNAL
SENADORA

Bogotá DC, 20 de julio de 2026

Señor
SECRETARIO GENERAL
Senado de la Republica

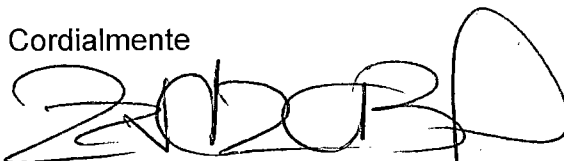
Asunto: Radicación Proyecto de Ley *POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1995 DE 2019 EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*

Respetado señor secretario,

En mi calidad de Senadora de la Republica y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 me permito presentar Proyecto de Ley ***"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1995 DE 2019 EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"***

En virtud de lo anterior, solicito poner en consideración y dar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente



ZANDRA MARIA BERNAL RINCÓN
Senadora de la Republica
Autora.

**PROYECTO DE LEY 073 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA
PARCIALMENTE LA LEY 1995 DE 2019 EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL
UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 1°. Avalúos catastrales. Los catastros se regirán de acuerdo con las normas específicas, metodologías y análisis técnicos adoptados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de acuerdo con los principios de eficiencia, progresividad, coherencia, transparencia y concurrencia, que para sus fines se han materializado a través del catastro multipropósito, procurando la proporcionalidad de la base gravable para predios rurales y urbanos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

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, el límite máximo será el porcentaje del IPC del año inmediatamente anterior. Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 20% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

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.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de ocho (8) años.

ZANDRA BERNAL

SENADORA

Parágrafo 1. En cumplimiento de la actualización catastral urbana y rural y hasta no materializarse su terminación en el territorio nacional, el Congreso de la República y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAG conformarán una comisión de estudio de los avances e irregularidades en los procesos adelantados de actualización catastral, se tendrán en cuenta las autoridades de gobierno local en cabeza de alcaldes, gobernadores, concejos municipales para la construcción de un marco general de impuestos sobre la propiedad raíz para el desarrollo territorial.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias. Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio del límite de impuesto contemplado en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 y el artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas normas contrarias.

De los Honorables senadores de la República


ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN
Senadora de la República
Centro Democrático
Autora.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 23 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 073/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscribe

S. Zandra María Bernal

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

SECRETARÍA GENERAL

PARTE I.

Fundamentos en Derecho.

Con fundamento en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con los artículos 114, 150 y 154 de la Constitución Política de 1991 y su naturaleza sobre el ejercicio legislativo, el presente proyecto de ley se radica ante esta corporación senatorial en cumplimiento de los fines para los cuales nos ha sido delegada la representación democrática, buscando salvaguardar el interés general y materializar los propósitos esenciales del Estado Social de Derecho.

2. EXPOSICIÓN MOTIVA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

2.1. Justificación

El presente proyecto de Ley se origina en medio de un debate que no se ha logrado superar en el país y que tiene por objeto controversial la variación incremental de la tarifa de impuesto predial unificado (IPU) en el territorio nacional.

Partiendo de una observación general, el país en la última década ha puesto especial interés en los procesos de actualización catastral al tiempo que desarrolló una herramienta fundamental para organizar el mercado de tierras a partir del catastro multipropósito. Sin embargo, la aplicación de dichas actualizaciones no ha evolucionado homogéneamente en el territorio nacional y en su lugar han generado distorsiones de la tarifa en los propietarios, esto se explica por la presencia de un modelo desarticulado entre el territorio y la norma facultativa.

Actualmente el IPU es un impuesto de propiedad exclusiva de los municipios y distritos, cuyo hecho generador es la propiedad o existencia de un bien inmueble, señalando que el mismo se encuentra adoptado en todos los municipios del país, constituyéndose como una de las principales rentas municipales y distritales. Por tratarse de un impuesto de período la base gravable aplicable al IPU es el avalúo catastral vigente a la fecha de causación del tributo, es decir 1 de enero de cada año. (Minvivienda).

2.2. Marco normativo

El último referente sobre el incremento en la tarifa del IPU fue la Ley 1995 de 2019, que en su artículo 2 estableció un tope consistente en el crecimiento de la tarifa del IPC+8 puntos, incorporó la figura del catastro multipropósito, promovió la

ZANDRA BERNAL

SENADORA

revisión de avalúos catastrales frente a inconsistencias en la tarifa lo cual permitía al contribuyente solicitar devolución o compensación de saldos.

Esta Ley se promulgó para un periodo de 5 años y tuvo continuidad en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023 artículo 49° parágrafo 3. Es importante aclarar que en el marco de la Ley 2294 de 2023 se impulsó la actualización catastral a nivel nacional, no obstante las medidas técnicas se quedaron cortas para dar cumplimiento, lo que llevó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a emitir una serie de resoluciones a través de las cuales desarrollaba el mandato del artículo 49° de la ley de PND frente a los avalúos catastrales y su rezago, en especial en zonas rurales, siendo claro que la tarifa al contribuyente sería la dispuesta en el marco de la Ley 1995 de 2019 de acuerdo con el procedimiento de avalúo (base gravable) aquí, la resolución 2057 de 2025 estableció porcentajes de incremento en avalúos catastrales para 527 municipios lo que desencadenó un incremento desproporcionado en la tarifa final del IPU para zonas rurales.

La resolución 1912 de 2024 adoptó metodología para actualización masiva de valores catastrales rezagados, en especial en zonas rurales, permite un ajuste automático de avalúo conforme a las zonas homogéneas geoeconómicas (ZHG) sin embargo causó algunos traumatismos en los avalúos catastrales que llevó a propietarios rurales a la movilización.

Aquí se debe tener en cuenta que el CONPES 4177 [Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2026] en predios rurales significó las bases de un incremento por avalúo con base en las medidas de Precio al Productor, Inflación y rezago, lo cual expuso gran parte de predios rurales indistintamente al ingreso de los propietarios a aumentos excesivos.

Se cita del documento sobre el reajuste para la vigencia 2026: "el reajuste anual de los avalúos catastrales tiene como propósito que la base gravable del impuesto predial unificado IPU evolucione en correspondencia con el valor del patrimonio de los propietarios o poseedores, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley 44 de 1990, modificado por el artículo 6 de la Ley 242 de 1995, el artículo 10 de la Ley 101 de 1993, y en la Ley 1607 de 2012.

Para definir el reajuste anual de los avalúos catastrales se consideran cuatro criterios básicos, a saber: i. la meta de inflación; ii la inflación registrada por el DANE, iii el IPPA.

El andamiaje del IGAC se limita a determinar la **base gravable** (el valor del predio). Es la interacción de esta nueva base con los Acuerdos Municipales

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

(tarifas) y la Ley 1995 de 2019 (topes de crecimiento) la que finalmente determina el impacto financiero sobre el contribuyente.

Tabla 1. Resoluciones IGAC avalúos catastrales art 49 ley de PND y documento Conpes 4177 de 2025

Resolución / Directriz	Vigencia de Aplicación	Objetivo Principal	Impacto Técnico y Económico
Resolución 1912 de 2024	2024 en adelante	Establecer la metodología técnica para la actualización masiva de avalúos.	Fija el modelo estadístico para cerrar la brecha frente al valor comercial usando las Zonas Homogéneas Geoeconómicas (ZHG).
Resolución 2144 de 2024	2025	Fijar las tablas de incremento de avalúos para predios rurales en la primera fase.	Ejecuta matemáticamente el ajuste masivo, modificando la base gravable de miles de predios desactualizados.
Resolución 2057 de 2025	2026	Extender el reajuste catastral rural a 527 municipios adicionales.	Actualiza el valor del terreno y ajusta el componente constructivo bajo los lineamientos macroeconómicos del CONPES 4177.
Directriz PC-VAL-04	2026	Reglamentar la revisión técnica de las ZHG.	Actúa como válvula de escape para que los gestores catastrales corrijan desfases o inconsistencias en los avalúos notificados.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión IGAC.

Con respecto a lo anterior, dada la normatividad del ordenamiento colombiano sobre la propiedad y el valor del tributo a nivel catastral, el análisis se divide en dos (2) posiciones relativas: de un lado el avalúo catastral y su correlación con la propiedad y en segundo lugar, la fijación de la tarifa por parte de los concejos municipales bajo el principio de autonomía territorial, no obstante las dos partes chocan debido a la asimetría urbano – rural entre propietarios de predios.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

Esto ha llevado a que la corrección de la tarifa tenga en últimas que ser atendida por la norma expresa para la protección de los derechos económicos sobre la propiedad.

2.3. Consideraciones del Autor

Hacemos énfasis en estas dos posiciones debido a que, en ausencia de avalúos actualizados, la tarifa del IPU se distorsiona llegando a límites tanto inferiores como superiores, por lo general la convergencia entre niveles de predios no se da, en su lugar la presión sobre el contribuyente tiende a ser dispareja.

De acuerdo con el informe de la Comisión de expertos tributarios en Colombia (2019), uno de los retos es el avalúo de la propiedad para definir la base gravable lo que permitiría mayor calidad en la información a nivel municipal y, en segundo lugar, las tarifas tienden al límite inferior del rango permitido donde la consolidación de consensos para su aumento requiere un alto nivel de legitimidad y confianza en la administración local.

Haciendo aquí una aclaración, los catastros descentralizados tienen una mejor estructura de la información lo que les permite un menor rango de error con respecto a los resultados de fijación de la tarifa del IPU.

Sobre la naturaleza del impuesto predial, este representa para los municipios y ciudades una de las mayores fuentes de tributación, en especial porque está constituido como un tributo legítimo, confiable y transparente al que el contribuyente reconoce la condicionalidad sobre el valor del capital que posee. Según (Awasthi , Minh Le, & You, 2020) el nivel de ingresos, la densidad de población y la tasa del impuesto sobre la propiedad presentan una correlación significativa y positiva con la recaudación de dicho impuesto, mientras que las transferencias federales y el tamaño de los hogares tienen un impacto negativo significativo.

De acuerdo con los autores, la eficiencia de la tributación sobre la propiedad está directamente relacionada con la estructura de la descentralización fiscal.

La ley 1450 de 2011 estableció el incremento en la tarifa mínima del IPU como se observa en la tabla (2) sus modificaciones al artículo 4° de la ley 44 de 1990 ajustó el incremento en el 5 y el 16 por mil, diferenciado para vivienda (VIS) y rural en estratos 1, 2 y 3 con el 1 y el 16 por mil, mantiene tarifa del 33 por mil para predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados.

ZANDRA BERNAL SENADORA

Tabla 02. Estructura de la tarifa del IPU según Ley 1450 de 2011 (vigente)

Componente Tributario	Disposición o Rango	Condición de Aplicación
Tarifa General	Entre 5‰ y 16‰	Aplicable sobre el avalúo catastral, fijada por los Concejos Municipales o Distritales.
Criterios de Progresividad	Diferenciación obligatoria	Sujeta a: estrato, uso del suelo, antigüedad del catastro, área y avalúo catastral.
Excepción de Equidad	Entre 1‰ y 16‰	Predios estrato 1, 2 y 3 (urbano habitacional o rural agropecuario) con valor inferior a 135 SMLMV.
Límite de Incremento (Tope)	Máximo 25% anual	El cobro no puede superar el 125% del año anterior, salvo mutaciones físicas o económicas por actualización catastral.
Penalización Espacial	Hasta 33‰	Aplicable a lotes de engorde (terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados).
Tratamientos Especiales	Tarifa ponderada o Exención	Resguardos indígenas pagan el promedio municipal (método IGAC); bienes de uso público quedan excluidos.

El límite del 25% en el incremento anual protege a los hogares de choques tributarios, pero reconoce explícitamente que la actualización catastral (cambios físicos o normativos) rompe este blindaje. Por otro lado, la norma consolida el IPU no solo como el principal instrumento de recaudo endógeno, sino como una herramienta de política de suelo. El techo del 33‰ actúa como un desincentivo directo a la especulación inmobiliaria.

De acuerdo con el índice de desempeño fiscal, para el periodo 2013 – 2024 el impuesto que más creció respecto a su recaudo fue industria y comercio que para el agregado municipal representó \$18.1 billones, seguido del IPU con un aforo de \$13.5 billones. La sobre tasa es el tercer impuesto por importancia. Para el periodo de referencia, el impuesto predial a precio constantes creció un 60,3% con un peso relativo en la participación de ingresos tributarios del 31,6%, sin embargo, ha cedido en participación en 2,4%. Paralelamente las transferencias de la Nación representan el 50,2% de los ingresos municipales, con una brecha del 15% entre los dos tipos de ingresos.

+57 313 283 55 35 Boyacá - Colombia

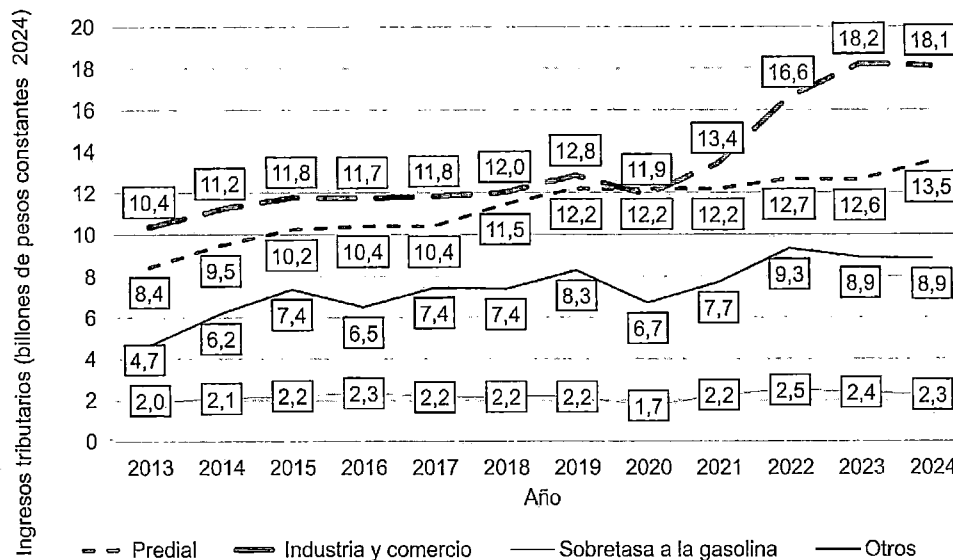
senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

De acuerdo con los resultados agregados del IDF los municipios tienen una dependencia de las transferencias de la nación del 74,3% con un escaso margen sobre el balance primario y una FBK deteriorada lo que se acompaña con el argumento que: una infraestructura fiscal por asignación directa, deteriora las condiciones de administración endógena de recursos y desfavorece impuestos como el Predial que sigue siendo el más importante a nivel municipal junto con ICA. A nivel departamental la dependencia de transferencias de la nación se sitúa en el 45,2% contra 33,9% de ingresos propios.

Gráfico 01, impuesto territoriales.

Evolución de los ingresos tributarios municipales por fuente (2013-2024)



Fuente: DNP-CIFFIT, Operaciones Efectivas de Caja (2013-2024)

Ahora bien, el crecimiento en el recaudo del IPU tiene las siguientes características: (i) que la evolución de su recaudo se mantenga en el tiempo, esto es, que crezca de acuerdo con las expectativas de cambio predial municipal, (ii) que el avalúo catastral permita capturar la información precisa de las condiciones del predio y (iii) que la actualización catastral coincida con los límites socioeconómicos que determinan la composición demográfica del municipio.

Sin embargo los rezagos catastrales ocupan una alta proporción del territorio nacional que limitan los alcances del catastro multipropósito respecto de la conformación del valor del suelo colombiano, esta distorsión no solo se da en

+57 313 283 55 35 Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

ZANDRA BERNAL SENADORA

municipios desactualizados sino que se viene presentando que en algunos de los municipios que han llevado a cabo procesos de actualización, el avalúo ha aumentado significativamente lo que en últimas eleva la base gravable y la tarifa final del IPU sobrepasa la capacidad de pago de los propietarios, esto conlleva algunos eventos exógenos sobre la propiedad de la tierra como la venta o el remate de la misma para superar una deuda impagable o eliminar la presión del tributo que recae en el sujeto pasivo. Algunos estudios han encontrado problemas de gestión y administración tributaria, así como brechas entre tarifas nominales ponderadas y efectivas.

De acuerdo con lo anterior, (Iregui B. , Melo , & Ramos , 2003) El bajo dinamismo en la tributación municipal, puede ser el reflejo de un pobre esfuerzo fiscal, asociado a las mayores transferencias nacionales que se derivaron del fortalecimiento del proceso de descentralización.

En la actualidad mantiene vigencia pues el aumento de las transferencias les ha restado dinamismo y disciplina fiscal a los territorios, en otras palabras, a nivel municipal y departamental la administración del recaudo ha mostrado una mejora sustancial, pero persisten los problemas de coordinación y eficiencia del tributo.

Otro de los factores que retrasan y deterioran la gestión catastral territorial es el avance de actualización, con fecha a julio de 2026, el IGAC y DANE, reportaron un avance de actualización catastral del territorio nacional de 27,68% equivalente a 7,9 millones de predios actualizados urbanos y 1.2 millones de predios a nivel rural.

Desde el lado de fijación de topes como control en la tarifa final del IPU para los contribuyentes un mecanismo de protección de la capacidad de pago de los contribuyentes. La lógica es que la actualización catastral puede corregir rezagos técnicos del avalúo, pero el impuesto no debería trasladar ese ajuste de forma abrupta al hogar o al productor, por lo que la estabilidad del ingreso requiere un "amortiguador" normativo como el de la Ley 1995 de 2019.

La relación central es esta: el **avalúo catastral** corrige la base técnica del impuesto, mientras que los **topes de crecimiento** corrigen el impacto social y distributivo del ajuste. En otras palabras, actualizar el catastro mejora la equidad y la eficiencia del sistema, pero topes como los de la Ley 1995 impiden que esa mejora se traduzca en una carga súbita e incompatible con los ingresos corrientes del contribuyente.

+57 313 283 55 35

Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

Desde una perspectiva de política pública, la actualización catastral debe verse como un instrumento de modernización, no como una transferencia inmediata del rezago al hogar o al productor. Por eso, mantener topes es clave para proteger liquidez, suavizar la transición y evitar que un ajuste técnico termine expulsando a contribuyentes de baja o mediana capacidad de pago de su patrimonio o de su territorio.

A continuación, se presentan las tablas 3° y 4° que desarrollan el marco normativo y su consistencia con la formulación de topes al impuesto predial desde el enfoque de capacidad de pago del contribuyente.

Tabla 3. Normatividad vigente IPU.

Norma	avalúo catastral	actualización catastral	Regla sobre crecimiento del impuesto predial	capacidad de pago
Ley 44 de 1990	Consolida el marco general del impuesto predial unificado y el vínculo con el catastro como base gravable.	Reconoce que el avalúo catastral debe ajustarse periódicamente para acercarse al valor real del bien.	El reajuste anual del avalúo no puede superar el IPC, lo que ya introduce una primera forma de suavización.	Protege al contribuyente frente a incrementos nominales excesivos, pero no necesariamente corrige todos los saltos cuando hay rezago catastral acumulado.
Ley 601	Complementa el régimen del predial para entidades territoriales, manteniendo la dependencia entre base catastral y liquidación tributaria.	Se articula con la gestión catastral municipal para efectos de recaudo y administración territorial.	Su impacto se entiende más en la administración del tributo que en un tope fuerte de crecimiento.	Refuerza la lógica territorial del impuesto, pero deja abierto el problema de traslados bruscos del ajuste catastral al recibo final.

ZANDRA BERNAL

SENADORA

Norma	avalúo catastral	actualización catastral	Regla sobre crecimiento del impuesto predial	capacidad de pago
Ley 1430	Introduce ajustes al régimen tributario y a la administración del impuesto, especialmente en materia de depuración y control.	Incide indirectamente en la consistencia entre información catastral y liquidación.	No se le reconoce como la norma principal de blindaje del crecimiento del predial.	Ayuda a ordenar la tributación, pero no resuelve por sí sola el choque entre actualización y pago efectivo.
Ley 1450	Vincula la política de catastro y actualización con la necesidad de modernizar la base gravable.	Refuerza la actualización catastral como condición para mejorar equidad horizontal y recaudo territorial.	No fija, por sí sola, un esquema robusto de topes al incremento anual del impuesto.	Mejora la calidad de la base, pero sin topes el efecto puede ser regresivo sobre hogares y pequeños propietarios con ingresos fijos.
Ley 1995 de 2019	Establece límites explícitos al aumento del predial cuando hay actualización catastral reciente.	Distingue entre predios actualizados y no actualizados, reconociendo que la transición debe ser gradual.	Para predios actualizados, el aumento no puede superar IPC + 8 puntos; para no actualizados, el límite es 50% del valor liquidado el año anterior; para estratos 1 y 2 con avalúo hasta 135 SMLMV, el incremento se restringe al IPC	Es la norma más clara para "blindar" la condición de ingresos: evita que una corrección técnica del catastro se convierta en un shock fiscal incompatible con la capacidad de pago.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadózandrabernal@gmail.com

Norma	avalúo catastral	actualización catastral	Regla sobre crecimiento del impuesto predial	capacidad de pago
<i>Enfoque IGAC/propuesta reciente</i>	Usa el avalúo catastral como criterio de progresividad, escalonando el tope según rangos de valor	Reconoce que la actualización catastral puede generar saltos fuertes y por eso introduce topes diferenciados	Propone topes entre 30% y 200% según el rango del avalúo, y 50% en casos especiales de rezago o conservación	Es un intento de progresividad, pero aun así muestra que sin topes el efecto de la actualización puede ser fiscalmente disruptivo para contribuyentes con ingresos estables.

Fuente: propia con base en componente normativo y minvivienda.

Desde un punto de vista técnico, la necesidad de topes al impuesto predial surge de una tensión estructural entre **precisión catastral** y **capacidad de pago**. La actualización catastral corrige la información sobre el valor del inmueble, pero no corrige simultáneamente la evolución del ingreso del propietario; por tanto, un aumento fuerte de la base puede producir un salto impositivo que no refleje necesariamente una mejora equivalente en la liquidez o en el flujo de ingresos del contribuyente.

En el caso del predial, el problema central no es solo recaudar más, sino recaudar de manera compatible con la economía real del contribuyente. Si el catastro se actualiza después de años de rezago, la variación del avalúo puede ser grande, aunque el ingreso del propietario no haya cambiado en la misma proporción.

En esa situación, sin un tope, el impuesto deja de ser un tributo sobre la riqueza inmobiliaria y pasa a operar como un choque fiscal sobre el flujo de caja del hogar o de la empresa, lo cual resulta especialmente problemático para contribuyentes con ingresos fijos, informales o volátiles.

Desde esta óptica, el tope cumple cuatro funciones económicas:

- Reduce la volatilidad del impuesto.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

- Evita que la actualización catastral se convierta en un choque patrimonial.
- Mejora la aceptación social del tributo.
- Protege la estabilidad financiera de hogares y pequeñas unidades productivas

Tabla 4. Dimensiones técnicas y tope sobre crecimiento de IPU.

Dimensión	Función técnica en el sistema predial	Riesgo si actúa sin tope	Razón para fijar tope
Avalúo catastral	Define la base gravable sobre la cual se calcula el impuesto predial; su propósito es aproximar el valor económico del inmueble y corregir rezagos de información.	Cuando arrastra rezagos acumulados, puede producir saltos bruscos en la obligación tributaria tras la actualización.	El tope evita que una corrección de base se convierta en una carga fiscal desproporcionada para el contribuyente.
Actualización catastral	Mejora la calidad de la información fiscal y fortalece la capacidad institucional local para recaudar y planificar.	Si se traslada de forma inmediata al recibo, puede generar choques de liquidez en hogares y actividades productivas con ingresos rígidos.	El tope permite que la mejora técnica de la base ocurra sin romper la estabilidad del flujo de ingresos del contribuyente.
Impuesto predial unificado	Instrumento de captación de renta local que debe combinar suficiencia recaudatoria con equidad horizontal	Sin límites de crecimiento, la carga puede volverse regresiva en el corto plazo, especialmente para propietarios	El tope introduce gradualidad, previene incrementos abruptos y mejora la aceptabilidad social del tributo.



+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia



senadozandrabernal@gmail.com

Dimensión	Función técnica en el sistema predial	Riesgo si actúa sin tope	Razón para fijar tope
	y vertical.	con ingreso corriente fijo.	
Topes de crecimiento	Funcionan como regla de transición entre el valor catastral actualizado y el tributo efectivamente pagado.	Sin tope, la transición desde un catastro rezagado puede castigar de manera excesiva a contribuyentes con capacidad de pago limitada.	Protegen la condición de ingresos del contribuyente y reducen inequidades derivadas de cambios técnicos de valoración.
Capacidad de pago	Debe ser el criterio distributivo que justifica la moderación del aumento tributario.	El impuesto puede dejar de ser un gravamen sobre riqueza inmobiliaria y convertirse en una carga incompatible con el ingreso disponible.	El tope alinea la actualización técnica con el principio de sostenibilidad fiscal del hogar o unidad productiva.

Fuente: propia con base en ley 1995 de 2019.

3. Conclusión

La fijación de topes al incremento del impuesto predial constituye un mecanismo de transición indispensable entre la actualización catastral y la obligación tributaria efectiva. Su función no es impedir la modernización de la base gravable, sino evitar que los ajustes técnicos del avalúo se traduzcan en aumentos abruptos incompatibles con la capacidad de pago del contribuyente. En términos de equidad vertical y horizontal, la evidencia académica muestra que los topes pueden mejorar la protección de ciertos contribuyentes, aunque requieren un diseño cuidadoso para no generar nuevas asimetrías distributivas.

ZANDRA BERNAL SENADORA

Por consiguiente, el diseño de estos límites no puede desvincularse de la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales. Si los topes son excesivamente rígidos, perpetuarán el rezago en el recaudo y limitarán la provisión de bienes públicos locales. La solución óptima radica en un esquema de desmonte gradual de los alivios, que permita absorber el choque del reajuste inmobiliario en el mediano plazo, asegurando que el impuesto predial retome su papel como la principal fuente endógena de financiamiento del desarrollo regional.

3.1. Conclusión de Impedimentos

Bajo los criterios del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, toda vez que su objetivo es la protección del derecho económico general sobre la propiedad en materia de Impuestos, tasas y tarifas de naturaleza fiscal a nivel territorial.

En caso de que algún legislador considere que su situación particular encuadra en las prohibiciones del artículo 282 (incompatibilidades) o que posee un interés directo en entidades ejecutoras de régimen especial, deberá manifestarlo conforme al procedimiento de impedimento establecido en el Artículo 293 del Reglamento.

De los Honorables senadores de la República



ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN
Senadora de la República
Centro Democrático
Autora:

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo _____
No. 073/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por
S. Zandra María Bernal

+57 313 283 55 35



Boyacá - Colombia

senadozandrabernal@gmail.com

SECRETARIO GENERAL