



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 626

Bogotá, D. C., lunes 3 de diciembre de 2007

EDICION DE 40 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 145 DE 2007 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación.

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2007

Doctor

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración y por su digno conducto a todos los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia al **Proyecto de ley número 145 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto, cuyo autor es el honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas y que propone crear la cátedra de Educación Básica en Economía y Finanzas, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el día 26 de septiembre de 2007 y publicado en la *Gaceta* 479 de 2007.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley, busca crear la cátedra de Educación Básica en Economía y Finanzas en la educación básica de las instituciones educativas del sector público y privado del país, con el objetivo que los conocimientos de tipo económico y financiero básicos, dejen de ser considerados como una ventaja “extra” y se conviertan en una herramienta esencial para las niñas y niños, con la cual puedan desenvolverse en una economía de libre mercado como la colombiana.

III. MARCO JURIDICO

El presente proyecto de ley busca modificar el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 el cual contempla las áreas obligatorias y fundamentales y que hace parte de la Sección Tercera: Educación Básica,

Capítulo Primero: Educación Formal, Título Segundo: Estructura del Servicio de Educación de la referida ley, la cual tiene como objetivo el desarrollo del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia que señala:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa contempla la creación de la cátedra de “Educación Básica en Economía y Finanzas” en las instituciones educativas tanto públicas como privadas en el nivel básico, agregando en consecuencia el numeral 10 al artículo 23 de la Ley 115 de 1994.

Es importante resaltar que el proyecto de ley genera gastos en una cuantía indeterminada a cargo del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta que la educación y los costos de la misma le corresponden al Estado.

Al analizar el proyecto de ley se observa que no existe un estudio del costo fiscal del mismo, ni sobre las fuentes adicionales para su financiamiento. Al respecto es importante y necesario recordar el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual señala:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Por lo anterior los ponentes consideramos que el presente proyecto de ley no se ajusta a los preceptos legales, toda vez que en la exposición de motivos no se incluye el estudio del costo fiscal del mismo, ni las fuentes adicionales para su financiamiento, lo cual es un requisito indispensable, teniendo en cuenta que así lo señala la Ley 819 de 2003 que es de naturaleza orgánica y por tal motivo, de mayor jerarquía frente aun proyecto de ley ordinaria.

Así mismo es importante resaltar que los proyectos de impacto fiscal requieren la aprobación del ministerio correspondiente, como lo establece la Constitución en su artículo 351, en donde textualmente se indica: *“El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”.* Por lo anterior consideramos que el proyecto de ley no contempla el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo avale, toda vez que la iniciativa es del legislativo y por tanto, el requisito de carácter constitucional no se ha cumplido. Lo expuesto, partiendo del hecho que la creación de esta cátedra obligatoriamente tendrá un impacto fiscal, el cual se debe reflejar en una partida adicional del Presupuesto General de la Nación, para la correspondiente y adecuada aplicación de la cátedra en estudio, pues esta requiere de personal docente especializado en la materia para dictarla en los nueve primeros grados que ocupa la Educación Básica.

Por último, es importante resaltar que la cátedra propuesta, en la práctica se encuentra incluida como área obligatoria y fundamental en la Ley 115 de 1994, específicamente en su artículo 31 en donde se establece: *“AREAS FUNDAMENTALES DE LA EDUCACION MEDIA ACADEMICA. Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas*

áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas y la filosofía.

Parágrafo. Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior”.

Sobre el tema de las finanzas es de agregar que hacen parte las ciencias económicas, lo cual se deduce de las tres principales definiciones dadas desde el punto de vista objetivo, subjetiva o marginalista y sistémica.

La primera objetiva o marxista que es una definición clásica de la corriente objetiva de Friedrich Engels, quien señala: *“La economía política es la ciencia que estudia las leyes que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas”.* Por su parte Karl Marx señala que la economía es *“la ciencia que estudia las relaciones sociales de producción”.* También se le llama *“la ciencia de la recta administración”.* Esta corriente, se refiere al concepto del valor-trabajo, partiendo del principio que los bienes que posee una persona son proporcional al trabajo de la misma.

La segunda subjetiva o marginalista, de Lionel Robbins, quien afirma: *“La economía es la ciencia que se encarga del estudio de la satisfacción de las necesidades humanas mediante bienes que, siendo escasos, tienen usos alternativos entre los cuales hay que optar”.*

Por último la definición sistémica que establece: *“Desde otro punto de vista la economía puede ser observada como un ámbito de comunicación bien definido. Esto significa que la economía es el medio de comunicación en el cual se forman los sistemas económicos. En esta perspectiva los sistemas económicos son sistemas sociales en los cuales las comunicaciones que se reproducen son comunicaciones sobre compensaciones o pagos. Aquellas comunicaciones que tienen sentido económico, se reproducen en los sistemas económicos, aquellas que no tienen sentido, se rechazan.*

Esta visión sociológica de la economía posibilita comprender la economía como un aspecto integral de la sociedad y que todo esto tiene relación con la mercadotecnia”.

Sin embargo, los ponentes consideramos oportuno exhortar al Ministerio de Educación para que se fortalezcan los programas académicos pertinentes a este ramo tan importante del saber, y que además se incorpore en forma trasversal el estudio de estas ciencias dentro de las áreas obligatorias para la educación básica.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, el archivo del **Proyecto de ley número 145 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación.

Cordialmente,

Coordinador Ponente,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara,

Departamento de Cundinamarca.

Ponentes,

Néstor Homero Cotrina, Representante a la Cámara, Departamento de Arauca; Héctor Faber Giraldo Castaño, Representante a la Cámara, Departamento de Quindío.

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., noviembre 30 de 2006.

En la fecha he recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 145 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 23 de la ley 115 de 1994 o Ley General de Educación.

Presentada por los honorables Representantes Buenaventura León León, Néstor Homero Cotrina y Héctor Faber Giraldo Castaño.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 066/07 del 30 de noviembre de 2007, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.

El Secretario Comisión Sexta honorable Cámara de Representantes,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2007 CAMARA

por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 27 de 2007.

Doctor:

JORGE ENRIQUE ROZO

Presidente Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2007 Cámara.

De acuerdo con el encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, procedo a presentar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 115 de 2007**, por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones, cuyo autor honorable Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés, para su correspondiente trámite.

Atentamente,

Elías Raad Hernández,

Honorable Representante a la Cámara,

Departamento de Bolívar.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 115 DE 2007 CAMARA

por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 115 de 2007**, por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones, cuyo autor honora-

ble Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés, para su correspondiente trámite.

Fundamentos Constitucionales y consideraciones

El proyecto se ciñe a lo preceptuado en la Constitución Política en los siguientes artículos:

- a) 150, en cuanto es función del Congreso hacer las leyes;
- b) 154, por cuanto las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuestas de sus respectivos miembros y no se incurre en las excepciones de iniciativa de que trata dicho artículo;
- c) 157, puesto que ha sido debidamente publicado en las *Gacetas*, antes del correspondiente Debate;
- d) 158, por cuanto el proyecto se refiere a una misma materia;
- e) 160, en cuanto cumple con los términos y condiciones allí estipulados, y
- f) 169, por cuanto el título corresponde a su contenido; no obstante, considera el ponente, que la propuesta fundamental del proyecto de ley, es decretar una pensión de medio salario mínimo mensual de subsistencia, lo que entra a reñir con el artículo 48 de la Constitución Nacional, que claramente señala que no podrán existir en Colombia pensiones por debajo del salario mínimo.

Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, que pertenecen a los estratos sociales 1, 2 y 3 y que carecen de ingresos o patrimonio propios reconociéndoles una pensión **no contributiva** de sobrevivencia, equivalente a medio salario mínimo. Esta pensión se extendería a la población mayor de 55 años con discapacidad severa y mental profunda, que igualmente carezcan de ingresos o patrimonio propios y además pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3.

Consideraciones

Además el autor expone claramente que: La Constitución Política de Colombia en el inciso 3° del artículo 13 dispone que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta o sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”, y en el artículo 46 haciendo referencia a los derechos de los ancianos dispone que “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la Ley 100 de 1993, en el Libro Cuarto, artículos 257 y 258, estableció el programa de beneficios a los ancianos indigentes que cumplieran los requisitos allí contemplados. Posteriormente, se dictó el Decreto Reglamentario 1135 de 1994 “por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 257, 258, 259, 260, 261 y 262 de la Ley 100 de 1993”, cuyo objeto fue implementar este beneficio. Este Decreto fue derogado por el Decreto 2681 de 2003 “por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”. Estos dos derogados por el decreto 569 de 2004, es necesario, involucrar a estas políticas las personas discapacitadas, puesto que su condición las pone en una situación de desigualdad que el Estado debe entrar a garantizar mediante este tipo de ayudas que les permitan cubrir sus mínimas necesidades.

El beneficio en la actualidad es de \$150 mil de manera bimensual y además existe el beneficio mensual de \$84.000 que el Distrito maneja a través del Programa 7217 “Atención para el bienestar de la persona mayor en pobreza en Bogotá, D. C.”.

En varias oportunidades los adultos mayores y los discapacitados han tenido que acudir a la justicia, mediante acciones de tutela y

acciones de constitucionalidad, para buscar que el gobierno cumpla con los mandatos estipulados en la Carta Fundamental y en la ley, lo cual nos permite deducir que el Estado colombiano ha sido ineficiente para garantizar los mínimos derechos de esta población que de acuerdo con las cifras reportadas por el Departamento Nacional de Estadística, DANE, los mayores de 65 años son 2.617.271 y la población discapacitada es de 2.625.033 habitantes. Pero los datos suministrados por el Gobierno Nacional no nos permiten conocer el número de adultos mayores y discapacitados que no tienen acceso a la seguridad social, es decir, que no se tiene un dato exacto para adelantar una política pública que permita garantizarle a esta población vulnerable sus mínimos derechos.

Ante esta realidad se requiere que desde el Congreso se fortalezcan los mecanismos legales para que el Gobierno implemente una serie de políticas y comprometa los recursos necesarios para garantizarle a los mayores adultos y a los discapacitados del país la satisfacción de sus necesidades básicas insatisfechas, mediante la creación de un **beneficio mensual de subsistencia, del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente.**

Las necesidades de los adultos mayores y personas en condición de discapacidad son evidentes. No se pueden desconocer sus derechos en un Estado en que la Constitución Política consagra el derecho a la igualdad real y efectiva, y donde el Gasto Público social es prioritario. La sociedad debe hacer una discriminación positiva y brindar las condiciones materiales para compensarles en la situación de vulnerabilidad a la que los hemos dejado expuesto, sustento legal y jurisprudencial que comparto como ponente, no solo por ser una iniciativa loable, sino también porque nuestra Carta así nos indica .

Ahora bien, la razón para modificar el articulado del proyecto de ley presentado, es la controversia de constitucionalidad con el artículo 48, previamente señalado.

Proposición

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los integrantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **aprobar** en primer debate el **Proyecto de ley número 115 de 2007**, por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones, con su pliego de modificaciones y texto definitivo para primer debate.

Del honorable Representante,

Eliás Raad Hernández,

Honorable Representante a la Cámara,

Departamento de Bolívar.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2007

por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.

Título propuesto:

*por la cual se modifica la Ley 100 de 1993 en sus artículos 257 y 258 para establecer un beneficio **mensual de subsistencia** para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 257 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 257. Beneficio mensual de subsistencia. El Gobierno Nacional establece un beneficio mensual programado de subsistencia para los adultos mayores de los Niveles I y II del Sisbén, que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser colombiano;
- b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;
- c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;
- d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, demostrables a través de herramientas como la encuesta Sisbén, visitas domiciliarias por Trabajadores Sociales de las ESE y demás variables que permitan revelar la condición de vulnerabilidad social.

e) Que su cónyuge o compañero permanente no sea beneficiario de una pensión contributiva.

f) Tendrán derecho a recibir Beneficio mensual de subsistencia también, aquellos adultos mayores que residan en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En este evento, parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional reglamentará el pago del beneficio mensual de subsistencia para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para personas en condición de discapacidad severa y mental profunda clasificadas en los Niveles I y II de la encuesta Sisbén. El nivel de discapacidad será determinado por la junta médica del hospital de la red pública donde la persona es atendida.

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales podrán financiar el beneficio mensual de subsistencia para los adultos mayores del nivel III del Sisbén, con cargo a sus propios recursos.

Artículo 2º. El Artículo 258 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 258. Objeto de subsistencia. Beneficio mensual de subsistencia para los adultos mayores de 65 años y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y ancianos indígenas residentes en sus comunidades que superen los 50 años, tendrá por objeto otorgar una suma equivalente al 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior.

Parágrafo transitorio. Una vez aprobada la presente ley, se incrementará hasta el 20% del smmlv para la siguiente vigencia fiscal. Posteriormente se incrementará el beneficio cada cinco años en un 15% hasta lograr el 50% del smmlv, con los respectivos incrementos del IPC.

Artículo 3º. Recursos. El Beneficio mensual de subsistencia contará, entre otros, con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia creada en la Ley 797 de 2003 y que modificó el artículo 27 de la Ley 100 de 1993. La ley apropiará las fuentes necesarias para su plena consecución.

El Gobierno Nacional contará además con los aportes individuales recaudados durante su vida laboral por la persona que, cumpliendo los requisitos contemplados en el artículo 257 de esta ley, aplique para hacerse beneficiario del Beneficio mensual de subsistencia.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige al momento de su publicación y deroga aquellos artículos de la Ley 100 de 1993, con sus modificaciones y reglamentaciones, que le sean contrarias.

Atentamente,

Eliás Raad Hernández,
Honorable Representante a la Cámara,
Departamento de Bolívar.

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2007

por la cual se modifica la Ley 100 de 1993 en sus artículos 257 y 258 para establecer un beneficio **mensual de subsistencia** para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CAMARA**

Artículo 1º. El artículo 257 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 257. *Beneficio Mensual de Subsistencia.* El Gobierno Nacional establece un beneficio mensual de subsistencia para los adultos mayores de los Niveles I y II del Sisbén, que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser colombiano;
- b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;
- c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;
- d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, demostrables a través de herramientas como la encuesta Sisbén, visitas domiciliarias por Trabajadores Sociales de las ESE y demás variables que permitan revelar la condición de vulnerabilidad social.

e) Tendrán derecho a recibir beneficio mensual subsistencia también, aquellos adultos mayores que residan en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En este evento, parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional reglamentará el pago del Beneficio mensual de subsistencia para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para personas en condición de discapacidad severa y mental profunda clasificadas en los Niveles I y II de la encuesta Sisbén. El nivel de discapacidad será determinado por la junta médica del hospital de la red pública donde la persona es atendida.

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales podrán financiar el beneficio mensual de subsistencia para los adultos mayores del nivel III del Sisbén, con cargo a sus propios recursos.

Artículo 2º. El Artículo 258 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 258. **Objeto de subsistencia.** *Beneficio mensual de subsistencia para los adultos mayores de 65 años y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y ancianos indígenas residentes en sus comunidades que superen los 50 años, tendrá por objeto otorgar una suma equivalente al 50% del salario mínimo legal mensual vigente,* a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior.

Parágrafo transitorio. *Una vez aprobada la presente ley, se incrementará el beneficio en valor de \$50.000.00 mil cada 5 años por un termino no superior a 20 años, con el objeto de buscar la equivalencia ajustada al 50% del smlv con los respectivos incrementos del IPC.*

Artículo 3º. Recursos. *El Beneficio mensual de subsistencia contará, entre otros, con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia creada en la Ley 797 de 2003 y que modificó el artículo 27 de la Ley 100 de 1993. La ley apropiará las fuentes necesarias para su plena consecución.*

Artículo 4º. Vigencia. *La presente ley rige al momento de su publicación y deroga aquellos artículos de la Ley 100 de 1993, con sus modificaciones y reglamentaciones, que le sean contrarias.*

Atentamente,

Elías Raad Hernández,
Honorable Representante a la Cámara,
Departamento de Bolívar.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se establecen algunas provisiones tendientes a efectivizar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad en las cargas legales e impositivas derivadas de la propiedad raíz, a fortalecer el catastro como sistema integral de información de tierras y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes y de conformidad con la Ley 5ª de 1992, presentamos informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 154 de 2007 Cámara,** por medio de la cual se establecen algunas provisiones tendientes a efectivizar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad en las cargas legales e impositivas derivadas de la propiedad raíz, a fortalecer el catastro como sistema integral de información de tierras y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones.

El proyecto en mención es de autoría de los honorables Senadores Oscar Darío Pérez Pineda y Jairo Clopatofsky Ghisays y tiene como finalidad lo siguiente:

La propiedad inmueble posibilita la realización de fines esenciales del Estado al constituir pilar del sistema económico y del desarrollo social del país que propicia condiciones necesarias para el trabajo, la vivienda y la vida digna y se encuentra estrechamente relacionada con la efectividad de derechos constitucionales fundamentales, gozando de especial protección constitucional con miras a dotar de seguridad jurídica las relaciones derivadas de su tenencia y transferencia (artículo 58 de la C.N.), debiendo el Estado incentivar el acceso a la misma (artículo 60 C.N.) y promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64 C.N.).

La misma se encuentra sometida a múltiples cargas legales e impositivas, que si bien tienen sustento en la función social y ecológica que está llamada a cumplir y en el deber general de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, requieren, a la luz del Estado Democrático y Social de Derecho, y con miras a propiciar y facilitar su adecuado cumplimiento, que se encuentren presididas por un marco legal razonable que permita conocer claramente de antemano el alcance de las obligaciones y el actuar de la administración respecto de las mismas (artículos 1º, 3º, 6º, 121 y 122 C.N.) y materializar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad (83, 95-9, 338, 363 C.N.) asegurando así la vigencia de un orden justo como fin esencial del Estado (artículo 2º).

Es así como, el principio de seguridad jurídica que el Estado está obligado a fortalecer y hacer respetar, como fundamento del Estado de Derecho, puede realizarse sólo si el alcance de las funciones de las autoridades administrativas y de las obligaciones que deben cumplir los particulares se encuentran precisadas de manera clara y precisa como reflejo del **principio de legalidad** entendido como principio rector del ejercicio del poder en virtud del cual **“no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y**

*precisa en la ley*¹. Por su parte, en materia tributaria, el principio de legalidad se encuentra reforzado (artículo 338 C.N.) y “*comprende distintas funciones: (i) no es solamente fruto de la exigencia de representación popular, sino que, además, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado*^{2,3}.”

A su vez, el principio de legalidad se refleja en el derecho fundamental al **debido proceso en materia administrativa** (artículo 29 C.N.) que debe anteceder la imposición de las cargas a los particulares y cuya observancia es la que permite presumir la legalidad de los actos administrativos. “*Siendo desarrollo del principio de legalidad, el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas.*”

*El derecho al debido proceso administrativo es definido como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es entonces (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. Este derecho se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estos privilegios con los derechos fundamentales de los asociados*⁴.”

Igualmente, el principio de legalidad se encuentra estrechamente ligado con el de **publicidad**, que hace parte del derecho constitucional fundamental al debido proceso (artículo 29 C.N.) es uno de los presupuestos de la democracia participativa colombiana (artículo 2º) y también constituye uno de los principios de la administración pública (artículo 209) que propende por el conocimiento público de las actuaciones que desarrollen las autoridades. “*El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general. En el primer caso, el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción. Y en el segundo caso, el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se sur-*

*tan con total sometimiento a la ley. En este último evento, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder*⁵. *Negrilla fuera de texto.*

Por su parte, la Constitución Política propende por la realización de la equidad, la justicia y la progresividad en materia tributaria, con disposiciones razonables y proporcionales, de tal forma que el legislador debe propender por su materialización. “*La validez y eficacia del poder autónomo de configuración política reconocido al legislador en materia tributaria por la Constitución Política, no puede entenderse como una atribución absoluta carente de límites o restricciones. El ejercicio de dicha potestad, en los términos expuestos varias veces por esta Corporación, se somete, por una parte, al acatamiento de los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que se derivan del Texto Superior*⁶, y por otra, al objeto o propósito que delimita su alcance, esto es, a la obligación de propender por la realización de los mandatos de equidad, eficiencia, irretroactividad y progresividad en los que se debe fundar el sistema tributario⁷ (C.P. art. 338 y 363)”⁸. *Resaltado fuera de texto.*

Así mismo, se encuentra obligado a considerar la capacidad económica del obligado, de conformidad con los conceptos de justicia y equidad que deben presidir el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. “*En cuanto al deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, este debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior, quedando claro que dicha carga deber ser impuesta consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes dado*

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1114 de 2003.

⁶ Sentencia C-733 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ En Sentencia C-1114 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), esta Corporación al decretar la inconstitucionalidad de la norma del Estatuto Tributario que imponía a los dueños de un local u oficina dentro de un centro comercial de más de veinte (20) unidades independientes, la obligación de inscribirse como responsables del régimen común del impuesto a las ventas, señaló: “(...) así razón al señor Procurador cuando señala que resulta desproporcionado que el cumplimiento de este requisito -a saber, no tener el establecimiento de comercio, local u oficina en una construcción urbana de más de veinte unidades- se exija para poderse inscribir en el régimen simplificado. Derivar en efecto del cumplimiento o no de dicho requisito la consecuencia de la inscripción o no en el régimen simplificado de impuesto a las ventas -reservado a aquellas personas sin capacidad económica- cuando el mismo no permite medir esa capacidad implica la imposición de una carga que en tanto no atiende a la real situación del responsable del impuesto resulta desproporcionada.// Ha de concluirse entonces que el numeral acusado, si bien responde a una finalidad legítima no atiende a los presupuestos de razonabilidad y proporcionalidad a que se ha hecho referencia y por tanto vulnera el principio de igualdad”.

Por ejemplo, en Sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la posibilidad del legislador de establecer el impuesto del IVA frente a los productos de la canasta familiar, manifestó que: “Si bien el legislador dispone de un margen de configuración de la política tributaria y tiene la potestad de decidir qué bienes y servicios grava con el IVA o excluye de dicho tributo (art. 338 de la C.P.), el ejercicio de esta facultad no es ilimitado, como no lo es ninguna competencia en un estado constitucional, sino que debe respetar el marco constitucional en su integridad (artículos 1º, 2º, 3º, y 4º C.P.).// Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1º de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (arts. 1º y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si (i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, (ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como (iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, (iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad (v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social”. (Subrayado por fuera del texto original).

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543 de 2005.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-710 de 2001.

² CORTE CONSTITUCIONAL C-227 DE 2002.

³ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-711 de 2001.

⁴ T-796 DE 2006.

que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país”⁹. Resaltado fuera de texto.

“[A]tendiendo a los principios constitucionales anteriormente referidos resulta claro que **el poder impositivo del Estado debe tomar en consideración no solo la misma situación fáctica en la que se encuentran determinados contribuyentes sino también su capacidad económica, buscando que terminen aportando al Estado quienes tienen una mayor obligación tributaria, y logrando un mayor recaudo a los menores costos posibles tanto para la administración como para el contribuyente, para configurar una carga fiscal equitativa, igualitaria y justa**”¹⁰.

Con miras a efectivizar los citados principios constitucionales en relación con las cargas legales y tributarias que pesan sobre la propiedad inmueble, y con respeto del principio de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, mediante el presente proyecto de ley se establecen lineamientos y orientaciones generales que abordan:

1. Ajustes relacionados con aspectos catastrales.
2. Modificaciones a la normatividad del impuesto predial.
3. Otras medidas complementarias tendientes a fortalecer ...

El marco regulatorio vigente de la función catastral se encuentra en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario número 3496 de 1983 y la Resolución número 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional, modificada parcialmente por las Resoluciones 133 de 1994, 570 de 1994, 141 de 1995, 473 de 1997, 159 de 2004¹¹.

La Ley 14 no refiere aspectos que para el caso son consustanciales a los principios de legalidad, justicia y equidad que deben presidir el deber de contribuir con los gastos e inversiones del Estado (artículos 95-9 y 363 C.N.) y que están llamados a ser fijados por el legislador nacional, no obstante el avalúo resultante de los procesos de formación, actualización y conservación catastral constituye la base gravable del impuesto predial y de otros impuestos y cargas legales del orden departamental y nacional¹².

Es así como, a manera de ejemplo, pueden citarse los vacíos relacionados con el conocimiento público previo de la metodología y factores que se adopten para la realización del avalúo correspondiente a los terrenos y edificaciones que comprende el inmueble; la inclusión de los factores de demérito y depreciación de los inmuebles para efectos del avalúo catastral y sus actualizaciones; el margen de diferencia aceptable entre el avalúo catastral como determinación de un valor económico al bien referente para efectos impositivos, y el avalúo comercial del mismo; límites al incremento derivado de los avalúos de actualización catastral respecto del avalúo anterior del inmueble y consideración de la capacidad contributiva del titular del bien.

Al margen de la facultad otorgada al Instituto Colombiano Agustín Codazzi para proferir las normas técnicas para fines catastrales en todo el territorio nacional, la discrecionalidad administrativa originada en los citados vacíos legales ha sido fuente permanente de

controversia restándole legitimidad a las medidas de actualización adoptadas por los catastros municipales y distritales, más aun cuando han presentado incrementos en muchos casos superiores al 500%.

La ausencia de claridad en el alcance de las obligaciones que estarían llamados a asumir propietarios y poseedores de inmuebles, se suma a la “independencia” con que se ha concebido el avalúo catastral de los impuestos de los cuales es base gravable, de tal forma que aún en casos extremos de inequidad en el avalúo catastral, la carga tributaria derivada del mismo permanece incólume debiendo ser pagada por el contribuyente so pena de altas sanciones; debiendo aspirar a lo sumo a tramitar con posterioridad la devolución o imputación del saldo a favor del caso.

Así mismo, existen previsiones que en la actualidad no se compatibilizan con los requerimientos sociales y la vigencia de un orden justo, siendo aconsejable su modificación con miras a adecuarlos a los márgenes de razonabilidad imperantes. Al coexistir la figura de la actualización periódica de los avalúos formados con la aplicación de un reajuste anual automático, en la práctica se ocasiona un crecimiento vegetativo del avalúo que no se compatibiliza con la vocación que está llamado a cumplir.

Al dotar al avalúo catastral de la vocación de base gravable de tributos, es claro que la indefinición o inequidades que se presenten en la normatividad catastral ocasionan una distorsión injustificada de la carga tributaria de los contribuyentes, afectando la seguridad jurídica y la confianza legítima en el actuar de las autoridades. En tal sentido, el principio de legalidad y la sujeción a los conceptos de justicia y equidad y capacidad de contribución al financiamiento de gastos del Estado no son mandatos de índole formalista que se puedan entender satisfechos con el señalamiento en la ley sobre impuesto predial de los elementos del tributo, cuando el avalúo catastral que le sirve de base gravable en sí mismo no se estructura de manera razonable y sobre reglas claras en materia catastral fijadas directamente por el legislador que le permitan a los particulares conocer claramente el actuar de la administración y el alcance de sus obligaciones, bajo el marco de justicia y equidad que señalan los mandatos de los artículos 95-9 y 363 de la Carta Política.

La naturaleza del catastro como censo de los bienes inmuebles del país tendiente a su correcta identificación en los diferentes aspectos impone su tratamiento como sistema de información que comprende tanto la base de datos referidos en forma espacial, como el conjunto de técnicas y procedimientos adecuados para la recolección, actualización, procesamiento y actualización de los datos; sin que tal naturaleza pueda ser desdibujada so pretexto del cumplimiento de uno de los varios propósitos que está llamado a realizar como es el de fijar el avalúo catastral para efectos fiscales. Por ello se hace necesario que el legislador, dentro de su cláusula general de competencia, establezca el alcance y las orientaciones generales en relación con ambos ámbitos del catastro, rescatando la naturaleza multipropósito que cumple de tal forma que, sin restarle importancia al soporte fiscal, le permita superar los sesgos de la concepción de catastro preponderantemente fiscal que en la práctica se le ha otorgado y que ha incidido negativamente en su desarrollo integral como sistema de información de tierras.

Así, **en cuanto al aspecto catastral**, mediante el presente proyecto de ley se pretende:

- Actualizar y ajustar la normatividad en materia catastral con el fin de fortalecer el catastro como sistema de información de tierras veraz, completa, comprobable y comprensible, con observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los datos que identifican en sus diferentes aspectos los inmuebles tanto urbanos como rurales, en el que el soporte fiscal es uno de sus varios fines.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 de 2006.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-261 de 2002.

¹¹ El Decreto 1301 de 1940 se ha considerado derogado tácitamente a partir de la Ley 14 de 1983 y su decreto reglamentario.

¹² El avalúo catastral o el autoavalúo no inferior a este en los municipios y distritos en que se haya adoptado la declaración privada del tributo, constituye la base gravable del impuesto predial sobre la posesión o propiedad de bienes inmuebles. Adicionalmente entre otros incide sobre el cálculo del impuesto de renta y complementarios, el impuesto al patrimonio, la renta presuntiva, el impuesto de ganancia ocasional, los derechos notariales y registrales y el impuesto de registro y beneficencia, sin contar con su relación con otras cargas fiscales que gravan el incremento del valor de los inmuebles como la plusvalía.

- Precisar el alcance de la función catastral en cuanto a sus efectos fiscales de tal forma que se propenda por su crecimiento moderado y sostenible.

- Brindar seguridad jurídica a los particulares en cuanto a los derechos y obligaciones derivados de la tenencia y transferencia de bienes inmuebles, propendiendo por materializar el principio de capacidad contributiva del sujeto desde la integración misma de la base gravable de los impuestos.

- Establecer parámetros y orientaciones generales en cuanto al avalúo catastral como base respecto de la cual las autoridades ejercerán su competencia tributaria, dentro de un marco de razonabilidad, legalidad, publicidad, justicia y equidad y con respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Por su parte con el respeto debido de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (artículo 1° C.P.), entre cuyos derechos básicos está el de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C.P.) y de la protección constitucional conferida a los municipios en relación con la facultad de gravar la propiedad inmueble (artículo 317 C.P.), mediante el presente proyecto de ley se proponen algunos ajustes a la Ley 44 de 1990, que constituyen lineamientos generales para que en la importante fuente de recursos locales derivada del impuesto predial se dote de eficacia los principios de seguridad jurídica, justicia, equidad y eficiencia tributaria, establecidos por la Carta Política, entendiendo que el legislador nacional debe propender en todo caso la materialización de tales principios.

Para tal efecto, *en lo que respecta al impuesto predial*, se pretende cumplir cometidos con alto impacto social que le imprimen legitimidad al tributo y por lo mismo redundan en beneficio de las arcas de las entidades territoriales al estimular el cumplimiento del gravamen, mediante ajustes parciales a la normatividad vigente tendientes a que impliquen revisar el límite de incremento del impuesto con miras a garantizar su eficacia desde el punto de vista de la protección a la confianza legítima y a establecer lineamientos relacionados con capacidad contributiva del sujeto y la equidad para efectos de las tarifas del impuesto.

Por último, se proponen otras disposiciones complementarias tendientes a promover el cumplimiento de las cargas legales sobre la propiedad raíz, dentro de un marco de razonabilidad tendientes a la racionalización del acceso jurídico formal a la tierra y a consolidar la interrelación de la información sobre la misma, así como a racionalizar exigencias relacionadas con los edificios y conjuntos de uso residencial sometidos al régimen de propiedad horizontal.

ANTECEDENTES Y ASPECTOS NORMATIVOS GENERALES DEL AVALUO CATASTRAL Y SU RELACION CON EL IMPUESTO PREDIAL

El origen de la formación de un catastro nacional se encuentra en la Ley 78 de 1935¹³, cuyo reglamentario el Decreto 140 de 1935 creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral, IGMC, dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como organismo dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales, el cual fue reemplazado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante Decreto 290 de 1957 a cargo de la dirección técnica y del control del catastro en todo el país con excepción de Medellín.

¹³ No sobra referir que antes de 1930 existen los siguientes referentes de organización de catastro en el país: La ley de 30 de septiembre de 1821 del Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta, “catastro general del cantón” que el General Francisco de Paula Santander reglamentó en 1825 con una finalidad eminentemente fiscalista, dirigida a sostener la guerra de independencia. En 1908, con la expedición del Decreto 1227 orientó la formación del catastro en toda la República y luego la Ley 4ª de 1913 asignó a las Asambleas la facultad de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz, estas crearon su propia reglamentación catastral y sistema de avalúo y tasación -incluyendo metodologías y procedimientos-, lo que generó un catastro escrito fraccionado y desactualizado.

En 1939 se unifican los sistemas y se organiza el catastro nacional: La Ley 62 de 1939 le entregó a la Sección Nacional de Catastro la tarea de deslindar y amojonar las entidades territoriales, y la Ley 65 del mismo año le atribuyó la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, con facultades para dictar normas sobre formación y renovación del catastro y determinar los factores que habrían de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles.

Con la expedición del Decreto 1301 de 1940, reglamentario de la Ley 65 de 1939, se constituyó el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico, a partir del cual se desarrolló una metodología para la determinación del valor de los inmuebles llamada *Nivelación de precios que implicaba* visitar cada uno de los predios para hacer la investigación económica¹⁴.

La Ley 128 de 1941 creó la sobretasa sobre el impuesto predial, para atender los gastos del levantamiento catastral y de las oficinas seccionales.

Por su parte, el impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1ª y 4ª de 1913. Su antecedente legal propiamente dicho es la Ley 20 de 1908 en la cual se le concede a los municipios la facultad de cobrar un impuesto sobre la propiedad raíz, cuya tasa no exceda del 2 por mil. El Decreto 227 del mismo año la reglamentó estableciendo los criterios de formación del catastro. Después se producen disposiciones como las Leyes 4ª de 1913, 34 de 1920, 94 de 1931 y 195 de 1936 en las cuales se fueron modificando las tarifas y señalando criterios diferenciales de tributación consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133¹⁵.

A partir de las recomendaciones de la Misión y con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales, se expidió la **Ley 14 de 1983**, reglamentada por el **Decreto 3496** de 1983 marcó una nueva etapa en materia de impuesto predial en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con el impuesto predial, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada y autorizar a los contribuyentes para autoevaluar sus inmuebles.

Entre las principales novedades se destacan las siguientes:

i) Ordenó la actualización del avalúo catastral, reajustando en un 10% anual acumulado, año tras año, el último avalúo de los inmuebles, hasta por 15 años. Los predios rurales se reajustan en un 50% para el 83 y en un 100% para el 84;

ii) Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, sin perjuicio de poder conservar las tarifas superiores que a la fecha de expedición de la ley estuvieran rigiendo.

iii) Consagró un sistema de avalúo masivo denominado “*Zonas Homogéneas Físicas y Goeconómicas*”, que consiste en la identificación, a partir de variables físicas (uso del suelo, clima, vías), de zonas homogéneas o similares en las que se realiza una investigación económica que permite establecer áreas con el mismo valor, denominadas zonas homogéneas goeconómicas, estableciéndose así el valor en forma masiva y no puntual como se venía haciendo;

iv) Creó un nuevo procedimiento catastral denominado *actualización de la formación*, como deber de las autoridades catastrales para corregir en forma masiva disparidades de los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años, estableciendo así el re-

¹⁴ RAMOS RODRIGUEZ Liliana. LA MODERNIZACION DEL CATASTRO COLOMBIANO, Universidad de los Andes.

¹⁵ BANCO DE LA REPUBLICA. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo Ana María Iregui B., Ligia Melo B., Jorge Ramos F. Bogotá, D. C., diciembre de 2003.

ajuste de los avalúos catastrales, la Ley 75 de 1986 extendió a 7 años, y posteriormente la Ley 223 de 1995 nuevamente acogió el término de 5 años;

v) Permitió en circunstancias especiales el aplazamiento de la vigencia del avalúo catastral hasta por un año. De persistir las dificultades, el Gobierno ordenará una nueva formación o actualización;

vi) Estableció el reajuste automático anual, de conformidad con los valores que el Gobierno Nacional determine a más tardar el 31 de octubre, sin que el reajuste pueda ser superior al incremento del índice de precios al consumidor entre el 10 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior;

vii) Concedió facultades extraordinarias al Gobierno para establecer un sistema nacional integrado de los servicios de registro, catastro y liquidación del impuesto predial, y

viii) Definió algunas sobretasas con destinación específica.

En 1988, la **Resolución 2555** del IGAC reglamentó la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional y se convirtió en la base normativa para el levantamiento del catastro nacional conjuntamente con la Ley 14 de 1983 y su decreto reglamentario.

La **Ley 44 de 1990** estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral, de tal forma que el impuesto predial unificado es de carácter municipal y excluye la posibilidad de establecer otros gravámenes que tengan como base el avalúo catastral. Entre los aspectos a destacar se mencionan los siguientes:

i) Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoavalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto los contribuyentes podrán presentar declaración de este impuesto en los municipios que así lo determinen y liquidar el tributo sobre el autoavalúo del predio que, en todo caso, no puede ser inferior al último avalúo catastral.

ii) Modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados. Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, y de forma diferencial y progresiva, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) El estrato socioeconómico;
- b) El uso del suelo en el sector urbano; y
- c) La antigüedad de la formación o actualización del catastro.

iii) Estableció límites al incremento del impuesto predial unificado: no puede exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior;

iv) La ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social;

v) Con relación al valor de los avalúos catastrales, la ley ordenó que el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total¹⁶, y la Ley 101 de 1993, determi-

na que para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias dentro de los porcentajes mínimo y máximo previstos en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, 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;

Con excepción de los predios de la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de los avalúos, para el año en curso se estima que el 98,23 por ciento de los predios del país se encuentran formados.

Para el caso del Distrito Capital de Bogotá, el Decreto-ley 1421 de 1993 señaló que a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoavalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

Posteriormente, para los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital la Ley 601 de 2000 establece que:

i) A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de acusación del impuesto. Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable;

ii) Los propietarios o poseedores de predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral deberán determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la administración distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Una vez se le establezca el avalúo catastral declararán de acuerdo con los parámetros generales de esta ley.

CONTENIDO DEL PROYECTO

I) EN CUANTO A LOS ASPECTOS CATASTRALES

Son múltiples las controversias que se han presentado en los municipios y distritos del país con ocasión de los avalúos de la formación y actualización catastral, ocasionando desmotivación fiscal, repercutiendo negativamente en el desarrollo social y económico local y poniendo en entredicho la propia legitimidad del ejercicio de la función administrativa primordialmente por las siguientes razones:

1. La inexistencia de reglas que permitan conocer con claridad a la ciudadanía la forma en que se estructura el avalúo y contar con certeza de que será realizado de manera transparente y confiable.

2. El desequilibrio e injusticia tributaria derivado de la propia base gravable del impuesto predial y demás tributos a los cuales impacta el avalúo catastral, bien sea por ser muy superior al avalúo comercial de los inmuebles, por presumir el incremento permanente del valor de la propiedad inmueble que no se compadece con la realidad del bien, por no evidenciarse la consideración de factores de depreciación o demérito, por utilizar metodologías de comparación que no resultan ser justas, por presentar crecimientos excesivos que terminan desconociendo la razonabilidad del tributo y la capacidad económica del propietario o poseedor del inmueble, entre otros.

En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta.

Parágrafo 1°. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Parágrafo 2°. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el Dane, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario".

¹⁶ Artículo 6°. Modificación del artículo 8° de la Ley 44 del 18 de diciembre 1990. El artículo 8° de la Ley 44 de 1990 quedará de la siguiente forma:

"Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.

3. La ineficacia de las normas catastrales que posibilitan la solitud de revisión de los avalúos, y que adicionalmente carecen de alcance fiscal de manera simultánea, propiciando la asunción de cargas sin título jurídico válido y pagos de lo no debido.

Adicionalmente, se presentan deficiencias en los mecanismos para el acceso jurídico formal a la tierra y en la interrelación de la información, que afectan la seguridad jurídica sobre las transacciones inmobiliarias, especialmente relativas a bienes rurales, afectando la universalidad que debe caracterizar el catastro y la fuente de ingresos fiscales, especialmente la de las entidades territoriales con ocasión del impuesto predial.

Considerando que una de las funciones esenciales que cumple la labor legislativa del Congreso de la República es la de dotar de unidad y seguridad jurídica a la ciudadanía y a las propias autoridades administrativas que desarrollan las funciones públicas, precaviendo los conflictos mediante los ajustes normativos que sean necesarios, mediante el presente proyecto de ley se pretende atender la problemática mencionada mediante la adopción de las siguientes medidas:

1.1. NATURALEZA DEL CATASTRO COMO SISTEMA DE INFORMACION DE TIERRAS Y SEÑALAMIENTO DE CRITERIOS ORIENTADORES DE LA FUNCION PUBLICA CATASTRAL Y DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS PROCEDIMIENTOS DE FORMACION, ACTUALIZACION Y CONSERVACION CATASTRAL COMO DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Los retos contemporáneos en materia de información sobre tierras, de protección efectiva de los derechos a la propiedad, de certeza sobre los actos y negocios jurídicos inmobiliarios, y de consolidación y fortalecimiento de la autonomía de las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias constitucionales, aconsejan ajustes normativos a fin de que el legislador nacional reconozca el rol actual de catastro y fije unas bases mínimas para su desarrollo en aras de salvaguardar los principios y derechos constitucionales comprometidos, incluyendo los relacionados con el manejo de información y el ejercicio de la función pública catastral propendiendo así por la seguridad jurídica y la confianza legítima en el actuar de las autoridades que la desarrollan.

Tal como ya lo indican las autoridades en la materia *“El catastro se define como un Sistema de Información de Tierras (SIT) basado en el predio, para el desarrollo económico y social, la administración de la tierra, la planeación urbana y rural, el monitoreo ambiental y el desarrollo sostenible. El catastro es uno de los pilares para la administración del recurso tierra urbano y rural, por cuanto representa la única base de datos con información detallada sobre los predios, su relación con el entorno y las personas. Procesos como la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, la titulación de tierras, la planeación del desarrollo y el impuesto predial tienen como insumo básico la información catastral, motivo por el cual no es concebible el desarrollo sostenible y económico sin el catastro. La base nacional del catastro a cargo del IGAC contiene las principales características económicas, jurídicas y físicas de los predios urbanos y rurales de la mayor parte del país, con excepción de los catastros descentralizados de Antioquia, Medellín, Bogotá y Cali”*¹⁷.

Resulta ilustrativa la diferencia de los tipos de catastro, las cuales evidencian el carácter multipropósito del actual catastro, en contraposición al simplemente fiscal.

El Catastro Fiscal. En términos generales, este tipo de catastro es aquel que tiene como objetivo principal y casi exclusivo el referido a la fiscalización del impuesto al valor del patrimonio predial, el que además por razones de rentabilidad económica trata de simplificar sus tareas de levantamiento de información, como su procesamiento y conservación.

Este tipo de catastro se inscribe en el tipo de catastros denominados **demostrativos por cuanto la información que recoge es presuntiva, es decir, que presume veraz tanto la información proveniente de los autoaválúos de la propiedad inmueble como de los cruces de información de trabajos de campo con la cartografía existente disponible.**

El Catastro Multiuso. El Catastro Multiuso se diferencia del anterior por dos razones: La primera, porque utiliza formas de levantamiento más completas, es decir que, **por sus objetivos, pasa de ser un catastro presuntivo como el anterior a ser un catastro del tipo jurídico en el aspecto fiscal puesto que comprueba en el sitio, mediante técnicas de levantamiento más laboriosas, las características reales del inmueble.** Características que además se mantendrán para el avalúo de las propiedades.

La segunda porque sus propósitos son diversos a tal punto que podrían abarcar casi cualquier disciplina del conocimiento por tratarse de encuestas referidas a una unidad espacial mínima (a diferencia de los censos nacionales que tienen como unidad-objetivo áreas generalmente de demarcación política).

El Catastro Multiuso, en todo caso contiene al Catastro Fiscal y le otorga mayor alcance y mayor precisión, por lo que es definido también como el objetivo final de un sistema de información catastral. ... un Catastro Multiuso bien planificado, con metas de corto, mediano y largo plazo debe necesariamente otorgar resultados altamente positivos para cualquier administración municipal sea cual fuere su situación existente; resultados que básicamente se resumen en tres aspectos.

- Manejo de información actualizada y sistematizada de fácil utilización.
- Organización administrativa, racionalizada y eficiente para las labores de planeamiento.
- Mayores y más estables ingresos para la Municipalidad, y por lo tanto mayores recursos para inversión en provecho de la comunidad, cumpliéndose con esto además un principio de equidad en el caso de la tributación en función del valor inmueble acumulado. Ya que en áreas urbanas en buena medida, el valor inmueble responde a factores extrínsecos que son resultado de un desarrollo y esfuerzo comunal”¹⁸.

Para tal efecto, el presente proyecto de ley incluye las siguientes previsiones:

1.1.1. Define la naturaleza y objetivos del catastro como sistema de información de tierras, precisando dentro de los mismos la fijación “razonable” del avalúo catastral para efectos impositivos, con observancia de los principios de justicia y equidad

En tal sentido incorpora la definición del catastro como sistema de información integral sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales ubicados en el territorio nacional, pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal de forma veraz, completa, comprobable y comprensible, mediante la observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera

¹⁷ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Informe al Congreso de la República julio de 2005 a junio de 2006. Bogotá, julio de 2006.

¹⁸ Exposición de Motivos. Proyecto de Ley Uruguay...

transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los respectivos datos¹⁹. Señalando dentro de sus objetivos el de “Fijar de manera razonable y para efectos impositivos el avalúo catastral de los bienes inmuebles de conformidad con los criterios establecidos en la ley y la observancia de los principios constitucionales de justicia y equidad”.

1.1.2. Reconoce expresamente el tratamiento propio del hábeas data que debe otorgársele al catastro en cuanto constituye una base de datos protegida de conformidad con el artículo 15 de la Carta Política

Tratándose de una base de datos inmobiliarios, el tratamiento y circulación de la información en ella contenida deben sujetarse a lo dispuesto por el artículo 15 de la Carta Política y la ley estatutaria sobre hábeas data, garantizando en todo caso el derecho de los propietarios y poseedores de los respectivos inmuebles a conocer, actualizar y rectificar la información que conste en el sistema.

Lo anterior, de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que para el caso se refiere a continuación en sus apartes pertinentes:

“...para la Corte, la recopilación y publicación de la información contenida en la base de datos de Catastro, está sometida a los principios de la administración de datos, precisamente porque la misma está conformada por datos personales mediante los cuales se asocia una realidad patrimonial con una persona determinada²⁰.

La Sala, al examinar en el caso concreto el poder de irradiación de estos principios como manifestación del derecho a la autodeterminación informática, encuentra que se presenta una vulneración de los derechos fundamentales del señor (xxxxx). Las razones son las siguientes:

1. En primer lugar, la conducta de Catastro no se ajusta al principio de libertad, bacilar en los procesos de administración de datos. Según este principio, la publicación y divulgación de la información, debe estar precedida de autorización expresa y libre de vicios del titular de los datos. Encuentra la Sala que esta circunstancia no fue atendida por Catastro, quien procedió a la publicación de la base en la Internet, sin el consentimiento previo del señor (xxxxx).

2. En segundo lugar, la conducta de Catastro desconoce de manera indirecta el principio de finalidad, en cuanto que permite el acceso indiscriminado a la información personal del señor (xxxxx), a través de su publicación en la Internet. Para la Corte, el proceso de administración de datos personales debe obedecer a una finalidad definida de manera clara y previa, que en el caso de catastro se concreta en la posibilidad de acceso a la información predial en determinadas condiciones y por ciertas personas naturales o jurídicas. En este sentido, Catastro, al facilitar el acceso a información personal de manera indiscriminada, distorsiona la finalidad a la cual estaba llamada la base de datos, pues permite que extraños, sin intereses visibles, accedan a la información sin que sea posible ningún tipo de control por parte de sus titulares.

¹⁹ En cuanto al concepto y alcance del catastro la Ley 14 de 1983 se limitó a señalar en su artículo 3° “Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”, siendo su desarrollo eminentemente reglamentario, sin incorporación de principios rectores para su desarrollo.

²⁰ En efecto se trata de datos generales acerca de uno (y siempre el mismo) de los predios que figuren registrados con el número de identificación, lo que torna imposible, tanto la elaboración de un perfil del estado patrimonial real del titular del número de identificación, como la ubicación certera de todos los bienes registrados bajo dicho número.

3. En tercer lugar, las condiciones de acceso indiscriminado a la información, aunque esta sea precaria, constituyen un riesgo cierto que debe ser evitado ante la posible elaboración de perfiles virtuales. Esta situación conduce a analizar el alcance del principio de individualidad. Según este principio, el Departamento Administrativo de Catastro, como administrador de datos personales, debe abstenerse de realizar conductas que faciliten el cruce de datos y la construcción de perfiles individuales. Nuevamente encuentra la Corte que Catastro, con la publicación de información patrimonial del señor (xxx), al facilitar las condiciones para que la misma sea sumada a otra, con el concurso de diversas fuentes de información, vulnera su derecho a la autodeterminación informática.

En conclusión, a partir de la inobservancia y desconocimiento de los principios de libertad, finalidad e individualidad, rectores de la administración de datos personales, la Sala considera lo siguiente: con la publicación de la base de datos sobre la información catastral de Bogotá en la Internet, tal y como está dispuesta, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital de Bogotá vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informática... En consecuencia, se torna indispensable conceder la tutela invocada y ordenar a la respectiva entidad que haga cesar la conducta vulneratoria del derecho, de tal forma que en adelante se abstenga de publicar, con posibilidad de acceso indiscriminado y sin el consentimiento previo y libre, información personal del señor...²¹. Resaltado fuera de texto.

Por su parte “en la Sentencia C-540 de 1996²² se estudió la creación de un centro de recolección de datos que servirá de punto de apoyo para la tarea de fiscalización del debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, centro a cargo de la DIAN que contiene la información de los contribuyentes, la de terceros y bancos, con colaboración de las Cámaras de Comercio, las instituciones financieras, las notarias, el Instituto de los Seguros Sociales, etc., para el ejercicio de dichas funciones... el manejo de la información financiera que reposa en el centro debe ceñirse a lo dispuesto en la misma Sentencia SU-082 de 1995 de esta Corporación, en lo que concierne a la garantía de los derechos del titular del dato a conocer cuál es la información existente sobre él y a pedir su actualización y rectificación en caso de error o inexactitud. Por lo tanto, el desarrollo normativo sobre el manejo y recaudo de datos por parte del Centro Unificado de Información deberá respetar el núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 15 de la C.P.

Conforme a lo anterior, podemos indicar que de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución, el derecho a la intimidad excluye del tratamiento informático asuntos o informaciones que sólo conciernan a la vida privada del sujeto. Y, como ciertos datos de las personas pueden tener un tratamiento informático, y por lo tanto pueden ser recogidos, procesados y puestos en circulación a través de bancos de dato, en virtud del derecho fundamental del hábeas data la persona puede mantener un control mínimo de los mismos, y es por ello que la Constitución le confiere el derecho a conocerlos, rectificarlos y actualizarlos, bien que hayan sido recogidos o reposen en archivos de entidades públicas o privadas, así como autorizar su circulación.

En materia tributaria y de conformidad con la Constitución, la Corte ha avalado el que la administración pueda exigir a los contribuyentes y no contribuyentes documentos privados, y por lo tanto pueda tratar y recolectar ciertos datos de las personas, siempre y cuando sean los estrictamente necesarios para los efectos

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 729 de 2002.

²² M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 147 a 158 de la Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria).

financiero y fiscal, a fin de determinar las obligaciones tributarias y mantener su control, sin que ello implique necesariamente su regulación a través de una ley estatutaria.

Adicionalmente, debe distinguirse cuando el dato se pone en circulación al interior del Estado, entre las entidades encargadas de recaudar los impuestos a fin de controlar la respectiva carga impositiva, lo cual no contraría la Constitución, siempre y cuando se respete el derecho de las personas de conocer, actualizar y rectificar tales datos, pero sin que deba mediar su autorización para ello pues se trata de la colaboración armónica que debe mediar entre los diferentes órganos del Estado con el fin de proteger el patrimonio público. Datos de las personas recolectados y procesados para fines tributarios, que por lo tanto no pueden circular por fuera del Estado con fines diferentes, es decir, la administración no puede ponerlos en circulación colocándolos en manos de particulares, so pena de contrariarse la Constitución²³. Resaltado fuera de texto.

1.1.3. Concreta principios orientadores de la función catastral con miras a garantizar la publicidad, transparencia, confiabilidad y unidad de criterios de las actividades relacionadas con los procesos de formación, actualización y conservación catastral

La función pública relacionada con la formación, actualización y conservación de los catastros del país se cumplirá con observancia de los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, de conformidad con el artículo 209 de la Carta Política y 3° de la Ley 489 de 1998 o normas que la sustituyan o modifiquen, teniendo en cuenta además los siguientes criterios orientadores:

- El diseño, levantamiento de información, procesamiento y liquidación del avalúo catastral deberán garantizar la confiabilidad, y verificación de los datos a fin de garantizar su integridad, autenticidad y confiabilidad.

- Todos los catastros del país, incluyendo los descentralizados, se sujetarán a las normas técnicas proferidas por el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, las cuales serán aplicables a todos los procesos catastrales de formación, actualización de la formación y conservación que lleven a cabo las autoridades catastrales en todo el territorio nacional, y adelantará oportuna y periódicamente la revisión, análisis y verificación de tales procesos en las Oficinas de Catastro en todo el país.

- Las metodologías y factores, con sustento en los cuales se practicarán los avalúos para la formación y actualización catastral, deberán ser informados por las autoridades catastrales al público, previamente a su aplicación.

- La determinación de los avalúos, para formación y actualización catastral por parte de las autoridades catastrales, estará precedida en todo caso de la inspección física catastral de los inmuebles sobre los cuales versen. Los avalúos serán practicados con recurso humano técnico e idóneo para el efecto.

- Cuando las autoridades catastrales requieran el apoyo de terceros para la realización de actividades relacionadas con la formación, actualización y conservación catastral, la respectiva contratación deberá surtirse con estricta observancia de los procedimientos de selección objetiva previstos en la ley 80 de 1993 y normas que la adicionen o sustituyan, debiéndose requerir la idoneidad profesional y técnica del recurso humano que destine el contratista para el efecto. En todo caso la entidad catastral deberá verificar la confiabilidad y calidad de la información le-

vantada y procesada para efectos de las labores catastrales, sin perjuicio de la supervisión que deberá realizar el INSTITUTO COLOMBIANO AGUSTIN CODAZZI o entidad que haga sus veces.

- ... los actos administrativos que pongan fin a los procedimientos catastrales deberán ser notificados por las autoridades catastrales, de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo.

1.2. ALCANCE DEL CONCEPTO DE AVALUO CATASTRAL COMO DETERMINACION DE UN VALOR ECONOMICO DE REFERENCIA PARA EFECTOS FISCALES Y LIMITES RAZONABLES PARA SU INCREMENTO, COMO MARCO RAZONABLE QUE SALVAGUARDA LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE MANERA SOSTENIBLE

Como punto de partida para efectos de garantizar los principios de seguridad jurídica, equidad impositiva y la vigencia de un orden justo, se hace necesario precisar el concepto de avalúo catastral como base gravable para efectos fiscales. En tal sentido es pertinente aludir a la naturaleza y vocación originaria de esta figura, que precisamente por ello se diferenció del avalúo comercial de los inmuebles.

Así, el Estatuto Orgánico Catastral contenido en el Decreto 1301 de 1940:

- * Concibió el avalúo catastral de tal forma que permitiera fijar “*equitativamente*” la cuantía del impuesto predial²⁴.

- * El avalúo catastral no se entendió como el avalúo comercial de los inmuebles, sino con un valor económico *de referencia para efectos fiscales*.

- * Se consideró como avalúo oficial “*La determinación del valor venal de los inmuebles*”, esto es, el valor que considera en primer lugar su calidad (valor intrínseco) y en segundo la oferta y demanda del mercado de las fincas raíces “valor de cambio” o coeficiente que expresa el valor intrínseco, (en relación al mercado de inmuebles).

- * La base gravable del impuesto predial estaría constituida por el avalúo oficial del inmueble, una vez deducido el porcentaje determinado por el Gobierno para cada región, con el objeto de tener en cuenta las futuras fluctuaciones del mercado²⁵.

- * Para efectos de la determinación del valor intrínseco y de cambio de los terrenos y edificaciones se contemplaron factores de depreciación, precisando a su vez que no se tendría en cuenta “el valor estratégico que pueda presentar una construcción o un inmueble para su avalúo”. Por su parte también se indicó que “en las investigaciones sobre transacciones de inmuebles, no se tomará en cuenta las ventas que hayan tenido lugar en circunstancias extraordinarias y en

²⁴ Artículo 6°. Serán objetivos principales del catastro:

1. La determinación físico jurídica de los límites de la propiedad inmueble en beneficio de los propietarios.
2. El levantamiento de un inventario general o censo de la propiedad en la República.
3. El establecimiento de la carta militar de país.
4. La preparación de una reforma en los actuales sistemas de registro y matrícula de los bienes raíces; y
5. La determinación del valor económico de la propiedad territorial, que permita conocer la riqueza inmueble del país **y fijar equitativamente la cuantía del impuesto predial**.

²⁵ Artículo 83. La determinación del valor venal de los inmuebles, esto es, el valor que considera en primer lugar su calidad y en segundo la oferta y demanda del mercado de las fincas raíces, se llamará “avalúo oficial”.

Este avalúo del cual se deducirá un porcentaje que se señalará por resoluciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cada región, con el objeto de tener en cuenta las futuras fluctuaciones del mercado, **será la base para la determinación del impuesto predial** (artículo 30 de la Ley 78 de 1935).

²³ CORTE CONSTITUCIONAL C-981 de 2005.

las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares (venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos, etc.)”²⁶.

²⁶ **Artículo 94.** No se tendrá en cuenta el valor histórico o estratégico que pueda presentar una construcción o un inmueble para su avalúo.

Artículo 95. Para obtener el valor venal de un inmueble, se determinará primero el valor de calidad o “valor intrínseco” y luego su “valor de cambio” o coeficiente que expresa el valor intrínseco en relación al mercado de inmuebles.

Parágrafo. En general, se determinará primeramente el valor intrínseco de los edificios o construcciones y en segundo lugar el de los terrenos.

Artículo 96. El valor intrínseco de los edificios y construcciones en general se obtendrá por la determinación sucesiva:

1. Del valor de construcción propiamente dicho, **representado por el precio de costo de la construcción en el momento de su acabado**, tomando como base los precios corrientes de los materiales utilizados, cuando se proceda a hacer el avalúo.

2. Del “valor de la forma de ejecución de los trabajos”, representado por un cierto porcentaje del “valor de construcción” propiamente dicho, y que depende de la calidad del trabajo, de la bondad de la fábrica, del confort de la construcción resultante de la arquitectura exterior e interior.

3. Del “valor de las partes integrantes y accesorias” representado por el valor comercial de estas en el momento del avalúo, **tendiéndose en cuenta su depreciación y la posibilidad de que queden fuera de servicio fácilmente.**

Artículo 97. El valor de cambio de las construcciones será proporcional a la “vetustez” de la construcción y a su “estado de conservación”. Se tendrá en cuenta las condiciones geológicas que le puedan acarrear un perjuicio grave, tales como: asentimientos producidos desde la construcción, deslizamiento, etc.

Artículo 102. El valor venal de los terrenos se obtendrá:

1. Por el cálculo de su valor intrínseco, y

2. Por el cálculo de su valor de cambio, **que es inversamente proporcional a la distancia de los terrenos a los centros habitados y a las vías de comunicación.**

Ambos valores se determinarán en puntos; y para transformarlos en dinero será necesario ejecutar una operación llamada “nivelación”, en la forma indicada más adelante.

Artículo 103. La determinación del valor intrínseco del terreno se llamará “Clasificación de las tierras” y se obtendrá teniendo en cuenta los siguientes valores:

Las “condiciones agronómicas”: formación geológica del subsuelo, particularidades mecánicas, químicas y físicas de la tierra vegetal, principales defectos del suelo.

Las “condiciones topográficas”: forma geométrica de la superficie, su orientación y su posición con respecto a la dirección de los rayos solares, a la dirección de los vientos, a la de ciertas vegetaciones que influyan sobre su productividad.

Las “condiciones climatológicas”: hidrológicas (lluvias, aguas) caloríficas, sanitarias.

Las “condiciones de explotación”, facilidad de acceso a las diferentes partes del predio, y facilidad de obtener la mano de obra necesaria para las cosechas y de almacenamiento de las mismas.

Artículo 104. El Instituto Geográfico Militar y Catastral, de acuerdo con los organismos técnicos gubernamentales respectivos, establecerá una tabla de clasificación que exprese en puntos el valor intrínseco según la repercusión que tengan sobre la productividad del suelo las condiciones señaladas en el artículo anterior.

A determinado número de puntos, corresponderá una determinada clase de tierra. El número de clases de tierra para todo el territorio de la República se determinará de acuerdo con los organismos técnicos mencionados.

Artículo 105. Al valor intrínseco de los terrenos se sumará el de sus partes integrantes y accesorias, representado por el valor comercial de estas en el momento del avalúo, teniendo en cuenta su deterioro y estado de conservación.

Tales partes serán:

1. Las mejoras permanentes o construcciones establecidas con el objeto:

De preservar el suelo contra el efecto de factores naturales por medio de diques, presas, etc.

De modificar su estructura física, tales como avenamientos, irrigaciones, etc.

De proteger los cultivos y retener los ganados, o sea las cercas en general.

2. Los cultivos permanentes enumerados en el artículo 68 del presente decreto bajo los números 2 a 10; y

3. Las construcciones de poca importancia como ramadas, ranchos, etc.

Artículo 106. La nivelación se descompondrá en dos, así: nivelación principal y nivelación secundaria.

Consistirá la primera en fijar los índices para el avalúo de los terrenos en cada municipio, y la segunda en el avalúo propiamente dicho.

Los citados antecedentes de la figura del “avalúo catastral” permiten inferir claramente que su vocación para efectos fiscales no comportaba la aplicación del gravamen sobre el valor comercial de los inmuebles, sino sobre un valor razonablemente menor que además era disminuido en un porcentaje que lo hacía sostenible en relación con las fluctuaciones del mercado inmobiliario y a la par permitía salvaguardar la equidad impositiva.

A diferencia de lo expuesto, la normatividad que se aplica en la actualidad no prevé ninguno de los parámetros garantistas antes referidos, y vía reglamentaria ha orientado el concepto de avalúo catastral hacia el valor comercial:

Ley 14 de 1983, artículo 4º. A partir del 1º de enero de 1984 para los fines de la formación y conservación del catastro, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas.

Los terrenos y las edificaciones, o las fracciones de área de unos a otros, en el caso de que no fueren del todo homogéneos respecto a su precio, se clasificarán de acuerdo con las categorías de precio que defina el Gobierno Nacional en todo el país.

Artículo 107. La nivelación principal consistirá:

En escoger la mejor y la más mala clase de tierra de un Municipio, en los puntos más alejados de los centros más habitados y de las vías de comunicación, para que no influyan estos factores sobre el valor intrínseco. Tales terrenos por su situación tendrán un valor de cambio mínimo. Mediante una investigación sobre las transacciones inmuebles que se hayan efectuado con los terrenos escogidos, se determinará precio por hectárea de estas dos clases de tierra en el momento del avalúo.

En escoger un terreno situado en el centro urbano principal, que por su situación tendrá un valor de cambio máximo y un valor intrínseco poco importante con relación al primero.

Mediante una investigación sobre las transacciones inmuebles que se hayan efectuado en el terreno escogido, se determinará el precio por hectárea de este último.

La diferencia entre el precio por hectárea del terreno urbano y el promedio de los precios por hectárea, de las dos clases de tierra de que trata el punto 1, dará el máximo de variación del valor de cambio de los terrenos en el interior de un municipio; cantidad que relacionada con las diferentes distancias del centro principal en el interior del territorio hacia la periferia, con las diferentes distancias a otros centros urbanos del territorio o próximos a este, y con las distancias a las vías de comunicación; servirá para fijar el valor venal de los terrenos intermedios, atendiendo a su valor intrínseco y a su clasificación de acuerdo con el artículo 88.

Parágrafo I. En general la operación se repetirá un cierto número de veces, tomando suelos que se encuentren en las mismas condiciones, para obtener un buen promedio.

Parágrafo II. El Instituto Geográfico Militar y Catastral hará cuadros o gráficos que den las variaciones de los precios:

De los terrenos rurales con relación a su distancia al centro urbano principal y a otros centros urbanos y de las vías de comunicación; y

De los terrenos urbanos con relación de los diferentes sectores urbanos tales como: comercial, industrial, residencial, obrero y con respecto a las vías urbanas de comunicación y de unión entre los distintos centros urbanos del departamento, de la intendencia, de la comisaría o del municipio.

Artículo 108. En las investigaciones sobre transacciones de inmuebles, no se tomará en cuenta las ventas que hayan tenido lugar en circunstancias extraordinarias y en las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares (venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos, etc.)

Artículo 109. Conocidos los resultados de clasificación de tierras y de la nivelación principal, se procederá a la nivelación secundaria, o sea, el avalúo oficial de los terrenos en todo el territorio de un municipio.

Artículo 110. Los avalúos oficiales de los inmuebles se harán en cada municipio por las Comisiones de Catastro de que trata el artículo 13 del presente decreto.

Artículo 130. Todos los avisos, de que trata el artículo anterior, recordarán los fines que se propone alcanzar el catastro e invitarán expresamente a los propietarios o a quienes se pretenden tales:

A concurrir a las consultas del croquis de zona y de los boletines descriptivos, provistos de los títulos justificativos de su derecho y de su cédula de ciudadanía;

A verificar los números de sus predios en el fichero provisional;

A enterarse del avalúo oficial del inmueble;

A presentar todos los reclamos u observaciones que crean necesarios en guarda de sus derechos.

Parágrafo. Estos avisos recordarán igualmente los artículos 135, 136 y 138 del presente decreto.

Decreto 3496 de 1983. Artículo 7°. Avalúo Catastral. *El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.*

Las autoridades catastrales realizarán los avalúos para las áreas geoeconómicas, dentro de las cuales determinarán los valores unitarios para edificaciones y para terrenos.

Resolución IGAC 2555 de 1988. Artículo 6°. Avalúo Catastral. *Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 61, 90, 94 d, 101, 102, 114 y 118 de esta resolución, el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.*

Parágrafo. *Conforme el artículo 11 de la Ley 14 de 1983, en ningún caso los inmuebles por destinación constituirán base para la determinación del avalúo catastral.*

Teniendo en cuenta las inequidades y excesos que viene generando el enfoque de la normatividad actual, desdibujando el alcance del avalúo catastral, se considera necesario rescatar la filosofía de su naturaleza y parámetros originales, los cuales adquieren especial trascendencia a la luz de los principios y fines esenciales del Estado Social y Democrático de derechos consagrado en la Carta Política de 1991 como es la vigencia de un orden justo, el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95-9) y la equidad, la eficiencia y la progresividad como fundamentos del sistema tributario (artículo 363).

Para tal efecto, mediante el presente proyecto de ley se propone:

1.2.1. Establecimiento de límites para efectos fiscales a la relación del avalúo catastral respecto del avalúo comercial

Se señala que el avalúo catastral de cada inmueble resultante de los procesos de formación, actualización y conservación realizados por las autoridades catastrales, no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) de su valor comercial ni superior al setenta y cinco por ciento (75%) del mismo. En todo caso, cuando en virtud de autoavalúo o solicitud de revisión del interesado, el valor del avalúo catastral inscrito sea igual o superior al avalúo comercial vigente, la base para efectos fiscales será el setenta y cinco por ciento (75%) del mismo.

El límite máximo del 75% propuesto además guarda relación con lo señalado por el artículo 90 del estatuto Tributario²⁷ que establece para

²⁷ **Artículo 90. Determinación de la renta bruta en la enajenación de activos.** *La renta bruta o la pérdida proveniente de la enajenación de activos a cualquier título, está constituida por la diferencia entre el precio de la enajenación y el costo del activo o activos enajenados.*

Cuando se trate de activos fijos depreciables, la utilidad que resulta al momento de la enajenación deberá imputarse, en primer término, a la renta líquida por recuperación de deducciones; el saldo de la utilidad constituye renta o ganancia ocasional, según el caso.

El precio de la enajenación es el valor comercial realizado en dinero o en especie.

<Inciso modificado por el artículo 57 de la Ley 863 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Se tiene por valor comercial el señalado por las partes, siempre que no difiera notoriamente del precio comercial promedio para bienes de la misma especie, en la fecha de su enajenación. Si se trata de bienes raíces, no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni al autoavalúo mencionado en el artículo 72 de este Estatuto.

Cuando el valor asignado por las partes difiera notoriamente del valor comercial de los bienes en la fecha de su enajenación, conforme a lo dispuesto en este artículo, el funcionario que esté adelantando el proceso de fiscalización respectivo, podrá rechazarlo para los efectos impositivos y señalar un precio de enajenación acorde con la naturaleza, condiciones y estado de los activos; atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Nacional de Estadística, por la Superintendencia de Industria y Comercio, por el Banco de la República u otras entidades afines. Su aplicación y discusión se harán dentro del mismo proceso.

Se entiende que el valor asignado por las partes difiere notoriamente del promedio vigente, cuando se aparte en más de un veinticinco por ciento (25%) de los precios establecidos en el comercio para los bienes de la misma especie y calidad, en la fecha de enajenación, teniendo en cuenta la naturaleza, condiciones y estado de los activos.

efectos fiscales un precio mínimo de enajenación para el caso de los inmuebles indicando en su inciso 4° que “**Si se trata de bienes raíces, no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni al autoavalúo mencionado en el artículo 72 de este Estatuto**”. Y en el último inciso a su vez indica que “**Se entiende que el valor asignado por las partes difiere notoriamente del promedio vigente, cuando se aparte en más de un veinticinco por ciento (25%) de los precios establecidos en el comercio para los bienes de la misma especie y calidad, en la fecha de enajenación, teniendo en cuenta la naturaleza, condiciones y estado de los activos**”, siendo pertinente tener en cuenta lo señalado por la jurisprudencia constitucional al pronunciarse sobre esta norma:

“...debe tenerse en cuenta la norma acusada establece unos límites al contribuyente para fijar libremente el precio de venta de un bien inmueble, sin distinción ni discriminación, afirmando que para efectos tributarios se tiene como valor comercial del bien, el costo fiscal, el avalúo catastral o el autoavalúo declarado para los fines del impuesto predial unificado.

...

En este orden de ideas, la expresión que ahora se acusa como inconstitucional, establece una situación específica para la enajenación de bienes inmuebles que no parece desproporcionada ni mucho menos inequitativa, simplemente, el legislador en uso de sus amplias facultades en materia tributaria determinó unos criterios a seguir para fijar el valor comercial de bienes raíces, señalando finalmente unos valores de referencia para efectos fiscales.

La expresión demandada no limita en ningún momento al contribuyente en su declaración de renta, el inciso 4 dispone que tratándose de la enajenación de bienes raíces no se podrá enajenarlos por un valor inferior a su costo fiscal, constituido en este caso por el valor comercial del inmueble. Es decir, contrario a lo manifestado por el actor, la norma no establece una base gravable mínima, sino que fija un precio mínimo de venta.

...

Aunque la norma anterior a la Ley 863 de 2003, Ley 633 de 2000, artículo 127, consagraba una excepción a la regla de determinación del precio mínimo de venta de los bienes raíces en el evento en que el contribuyente demostrara mediante pruebas concretas, que el valor comercial de su predio era menor al costo, avalúo catastral o autoavalúo, la modificación introducida al artículo 90, también prevé esta posibilidad, al señalar que cuando el valor asignado por las partes difiera notoriamente del valor comercial de los bienes en la fecha de su enajenación, el precio del mismo será fijado de conformidad con la naturaleza, condiciones y estado de los activos. Asimismo, señala que para efectos de establecer el precio de venta, el valor asignado por las partes no puede distanciarse en más de un 25 % del valor comercial del bien. Es decir, se trata de un asunto de política legislativa para alcanzar los fines propuestos constitucionalmente en materia de tributación, sin que la primera de las opciones mencionadas sea la única posible conforme a la Carta Política”²⁸. Negrilla fuera de texto.

1.2.2. Reconocimiento del demérito y la depreciación de la propiedad inmueble dentro de los factores a considerar en las normas y procedimientos para la determinación de los avalúos adoptados para todo el país por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Con miras a realizar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, se reconoce expresamente la depreciación de los inmuebles como factor a considerar en las metodologías con sustento en las cuales se realicen los avalúos por parte de todas las autoridades catastrales del país.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-245 de 2006.

En tal sentido se prevé que el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, como autoridad técnica nacional, incorporará técnicas, sistemas y procedimientos tendientes a una valoración catastral veraz y razonable, y suministrará a las autoridades catastrales los parámetros para el efecto incluyendo métodos de valoración y depreciación de los terrenos y de las edificaciones.

Igualmente, los procedimientos con sustento en los cuales se realicen los avalúos catastrales atenderán los aspectos socioeconómicos relacionados con la propiedad raíz, posibilitando que los avalúos resultantes, en cuanto a bases gravables para efectos fiscales, respeten los principios de justicia y equidad, así como la capacidad de contribución del propietario o poseedor del inmueble.

Así mismo, se prevé que si de la aplicación de las normas y procedimiento técnicos, resulta la depreciación del inmueble, el avalúo deberá ser tasado pudiendo ser inferior al anterior sobre el cual versa la actualización.

1.2.3. Precisión de los conceptos que no deben hacer parte del avalúo para efectos fiscales

Para efectos de seguridad jurídica y conocimiento general se precisan los conceptos que no hacen parte del avalúo catastral para efectos fiscales. En tal sentido se recoge lo dispuesto de manera dispersa por las diferentes normas²⁹ y adicionalmente se señalan otros conceptos que buscan atender las problemáticas de inequidad que se han venido presentando.

Así, se indica que sin perjuicio de los conceptos adicionales que por razones de equidad establezca con carácter nacional el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI –IGAC, no constituirán base para la determinación del avalúo de la formación, actualización o conservación catastral, ni se tendrán en cuenta para el efecto:

- a) Los inmuebles por destinación, la maquinaria agrícola e industrial y los cultivos;
- b) El mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial en la formación, actualización o conservación catastral;
- c) Los valores histórico, artístico, afectivo, estratégico, “good will” y demás valores subjetivos e Intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble;
- d) En las investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario que se tomen como referencia para efectos del avalúo catastral, no se tomarán en cuenta las ventas que hayan tenido lugar en circunstancias extraordinarias y en las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares tales como venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos o aquellas que incluyan valores subjetivos o intangibles de los inmuebles, entre otras;
- e) Cuando los inmuebles se destinen al propio uso habitacional o económico de su titular, para efectos de su avalúo no se tendrá en cuenta el mayor valor que pueda constar en contratos traslaticios o no del dominio, referidos a otros inmuebles de similar naturaleza y características.

²⁹ RESOLUCION 2555 DE 1988. Artículo 64. Valor Futuro del Inmueble. Para el avalúo catastral no se tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial.

Artículo 65. Valores subjetivos e Intangibles de los Inmuebles. Para el avalúo catastral no se tendrán en cuenta los valores histórico, artístico, afectivo, “good will”, y otros valores intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble.

DECRETO 1301 DE 1940. Artículo 94. No se tendrá en cuenta el valor histórico o estratégico que pueda presentar una construcción o un inmueble para su avalúo.

Artículo 108. En las investigaciones sobre transacciones de inmuebles, no se tomarán en cuenta las ventas que hayan tenido lugar en circunstancias extraordinarias y en las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares (venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos, etc.).

1.2.4. Consagración de límites razonables a los incrementos resultantes de la actualización catastral con miras a preservar la confianza legítima en el actuar de las autoridades

Con el fin de propender por que el avalúo catastral y sus incrementos se realicen dentro de un marco razonable y moderado que permita a las entidades territoriales contar con una fuente sostenible de recursos y a la par brinde alcance a los principios constitucionales de justicia, equidad y capacidad contributiva en la financiación de los gastos e inversiones del Estado en relación con el avalúo catastral en sus procesos de formación, actualización y conservación, como base gravable del impuesto predial y de los demás tributos, evitando incrementos desmesurados que adicionalmente desconocen la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago del tributo, se consagran las siguientes previsiones:

- El avalúo determinado por la autoridad catastral resultante de actualización catastral, no podrá representar un incremento superior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de la formación o actualización anterior.

- Cuando se trate de pequeña propiedad rural, vivienda de interés social o de inmuebles destinados a casa de habitación que constituyan la única propiedad de su titular, el incremento no podrá ser superior al veinticinco por ciento (25%).

Es de anotar que los límites contemplados por el presente proyecto de ley para efectos del avalúo, de la formación como de los incrementos resultantes del avalúo de la actualización catastral, deben evaluarse en función de cada predio, individualmente considerado, evitando que con promedios termine desconociéndose el verdadero impacto del tributo sobre el sujeto que debe asumirlo.

1.2.5. Otras medidas tendientes a racionalizar el impacto social derivado de los incrementos fiscales con ocasión de las actualizaciones catastrales

Con miras a garantizar los recursos fiscales y a la par dotar de legitimidad social los incrementos tributarios derivados del aumento de la base gravable por actualización catastral, se contemplan herramientas que posibilitan a las propias autoridades locales a racionalizar su impacto.

En tal sentido se señala que de conformidad con los lineamientos establecidos por el INSTITUTO AGUSTIN CODAZZI, las autoridades locales competentes podrán adoptar las medidas pertinentes con el fin de que el incremento resultante de la actualización catastral se impute al avalúo del respectivo inmueble de manera diferida y escalonada durante los 5 años subsiguientes hasta completar el total del incremento arrojado.

1.3. DE LOS CONCEPTOS DE ACTUALIZACION Y CONSERVACION CATASTRAL, Y LOS AJUSTES NORMATIVOS TENDIENTES A EVITAR EL CRECIMIENTO VEGETATIVO DE LOS AVALUOS POR LA COEXISTENCIA DEL REAJUSTE ANUAL AUTOMATICO Y LOS AVALUOS DE ACTUALIZACION

Al coexistir la figura de la actualización periódica de los avalúos formados con la aplicación de un reajuste anual automático, en la práctica se ocasiona un crecimiento vegetativo del avalúo que no se compadece con la vocación que está llamado a cumplir de acuerdo con lo mencionado en el aparte anterior.

Además de la confusión que puede originar la redacción de las normas, como se verá a continuación, es de anotar que:

- El reajuste anual de acuerdo con lo señalado por el Gobierno nacional para todo el país (excepto Bogotá), se está aplicando de manera automática y permanente, independientemente de los intervalos entre formación y actualización, con la única salvedad de los predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o actualizado durante el respectivo año.

- Los avalúos de las actualizaciones de la formación catastral se practican sobre los avalúos ya reajustados anualmente, con lo cual la base termina siendo “artificialmente” incrementada, excediéndose con ello la razonabilidad del avalúo para efectos tributarios.

- La presunción de un incremento en la valorización de la propiedad raíz implícita en el reajuste anual en un porcentaje establecido por el gobierno para los bienes urbanos y para los rurales de todo el país, termina siendo contraria a la correcta identificación de los diferentes aspectos de los inmuebles que es el objetivo de la información catastral.

- La “conservación” catastral termina confundiendo con la “actualización” catastral, al permitir el reajuste anual del avalúo en conservación.

Por ello, se hace necesario clarificar aspectos relacionados con los conceptos de avalúo, de actualización de la formación y avalúo en la conservación a fin de evitar crecimientos vegetativos y adicionalmente precisar el alcance de la obligación de la actualización y la vigencia de la misma, dotando de certeza sobre el alcance de las obligaciones a los titulares de predios.

Lo anterior, teniendo en cuenta las deficiencias que presentan las normas que actualmente se aplican, y respecto de las cuales es pertinente tener en cuenta lo siguiente:

Las normas consagran tres tipos de actuaciones administrativas de naturaleza catastral para lograr la estructuración y vigencia de los avalúos:

1. El proceso de formación catastral pretende conseguir la información de un predio en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico mediante el **avalúo de la formación catastral**, para las zonas homogéneas geoeconómicas según los valores unitarios que determinen las autoridades catastrales tanto para las edificaciones como para los terrenos, y culmina con la resolución que, de un lado, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y, de otro, establece que el proceso de conservación se inicia al día siguiente a partir del cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo, según lo señalado en el artículo 9° de la Ley 14 de 1983.

2. La actualización de la formación catastral cuyo fin es renovar los datos de la formación catastral con base en los cambios en los aspectos físico y jurídico del catastro, eliminando cualquier inconsistencia en el económico por las alteraciones causadas por alteraciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones del mercado inmobiliario, y se concreta en el **avalúo de la actualización de la formación catastral**, el cual se obtiene de las correcciones operadas al avalúo catastral para eliminar las disparidades por esos cambios. Culmina con una resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios sujetos a actualización y ordena que el proceso de conservación comience al día siguiente, en el cual el propietario o poseedor podrán pedir la revisión del avalúo en los términos del artículo 9° de la Ley 14 de 1983.

3. La conservación catastral permite mantener vigente la información de los documentos catastrales respecto de los cambios que presente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. Comienza al día siguiente de la inscripción de la formación o la actualización de la formación del catastro; allí resulta el **avalúo de la conservación catastral** y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de esas transformaciones en los respectivos inmuebles³⁰.

Por su parte, debe recordarse que con el propósito de fortalecer los fiscos municipales, el legislador dispuso en la Ley 14 de 1983,

la actualización extraordinaria de los catastros que en ese entonces estaban exageradamente rezagados, mediante un proceso especial que se realizó en 1983. Para este efecto el último avalúo vigente se reajustó en un 10% anual acumulado, año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha. El período del reajuste fue de 15 años.

Adicionalmente, la Ley 14 introdujo el concepto de incremento o ajuste anual automático, y en el artículo tercero estableció claramente que el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y las Oficinas de Catastro de Cali, Medellín y Antioquia, son las entidades competentes para desarrollar las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles, y más adelante en el artículo quinto introdujo el concepto de periodicidad obligatoria de la actualización de la formación catastral. Este último artículo fue modificado por la Ley 223, así:

LEY 223 DE 1995. Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Art. 79. VALOR DE ENAJENACION DE LOS BIENES RAICES.

...

Parágrafo 1°. “Formación y actualización de catastros. El artículo 5° de la Ley 14 de 1983 y el artículo 74 de la Ley 75 de 1986, quedarán así:

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Parágrafo 2°. El avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) de su valor comercial.

Establécese un período de transición de cuatro (4) años (1996-1997-1998 y 1999) para dar cumplimiento total a la presente norma.

Parágrafo transitorio. Aquellos municipios que a 31 de diciembre de 1995 cumplan el periodo de siete (7) años, que no hayan terminado la formación o actualización catastral, tendrán un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 1996 para terminarla”.

De otra parte, en el artículo 6° la Ley 14 señaló:

Artículo 6°. En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.

Para calcular la proporción de tal reajuste se establecerá un 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 Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El Gobierno Nacional determinará la proporción del reajuste para cada año a más tardar el 31 de octubre. Esta proporción no podrá ser superior a la proporción del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el periodo comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Concluido el período de cinco (5) años desde la formación o actualización del catastro, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo catastral hasta tanto se cumpla un

³⁰ Ver la Sentencia del Consejo de Estado del 26 de febrero de 1988, C.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio³¹.

El artículo 75 de la Ley 75 de 1986, modificó la anterior disposición, así:

“El artículo 6° de la ley 14 de 1983 quedará así:

En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, elaborado de acuerdo con los artículos 4° y 5° de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales, en un porcentaje no inferior al 40% ni superior al 60% de la variación del índice de precios de vivienda calculado y elaborado por el Departamento Nacional de Estadística -DANE-. El porcentaje será determinado por el Gobierno Nacional, antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Concluido el periodo de siete años desde la formación o actualización del censo catastral, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del censo”.

Sobre el particular la Resolución 2555 de 1988 señaló:

Artículo 114. Reajuste de los avalúos en los intervalos entre Formación y Actualización de la Formación. *En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, elaborado de acuerdo con los artículos 4° y 5° de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.*

Artículo 115. Determinación del reajuste. *El Gobierno Nacional determinará la proporción del reajuste para cada año antes del 31 de octubre, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).*

Concluido el periodo legal para adelantar la formación o actualización del censo catastral, no se podrá hacer un nuevo reajuste del avalúo, y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del censo del respectivo predio.

Por su parte, la Ley 242 de 1995 que aludió al artículo 5° de la Ley 14, señaló que el porcentaje del reajuste anual aplicable a partir del 1° de enero de cada año, es el determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento, y en el caso de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias, según la Ley 101 de 1993, el Gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual rural resulte inferior al del índice de Precios al Consumidor.

Jurisprudencialmente se ha indicado que la obligación de formar y actualizar los avalúos formados **no es “cada” cinco años** (7 cuando estaba vigente la Ley 75 de 1986), **sino “dentro del periodo” de 5 años** y de manera cíclica, considerándose que durante el mismo es que debe aplicarse el porcentaje de reajuste anual señalado por

³¹ El artículo 75 de la Ley 75 de 1986, modificó la anterior disposición, así: “El artículo 6° de la Ley 14 de 1983 quedará así:

En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, elaborado de acuerdo con los artículos 4° y 5° de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales, en un porcentaje no inferior al 40% ni superior al 60% de la variación del índice de precios de vivienda calculado y elaborado por el Departamento Nacional de Estadística -DANE-. El porcentaje será determinado por el Gobierno Nacional, antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Concluido el periodo de siete años desde la formación o actualización del censo catastral, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del censo”.

el Gobierno, y una vez culminada la actualización, no habría lugar a aplicar el porcentaje de reajuste rigiendo el avalúo de la actualización hasta que se ejecute un nuevo acto de actualización; lo que en últimas implica que **haya lugar al reajuste anual automático de los avalúos en conservación.**

“A juicio de la Sala la expresión “en el curso” empleada en la norma transcrita significa que durante o dentro de un periodo de 7 años se puede hacer la formación o actualización del Catastro, esto es, desde el primer año hasta el último; es un plazo que la ley otorga a los Municipios para que formen o actualicen permanentemente el Catastro en ese término de 7 años.

Así también se colige del texto de artículo 89 de la Resolución 2555 de 1988, “POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA FORMACION, ACTUALIZACION DE LA FORMACION Y CONSERVACION DEL CATASTRO NACIONAL”, expedida por el IGAC, según el cual “La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de los periodos que señale la ley...”.

Una observación preliminar sobre el tema impide considerar que la formación o actualización catastral solo puede hacerse al término de un específico plazo como el demandante lo plantea.

La implementación del proceso catastral tiene como finalidad que los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares consten en un inventario o censo que periódicamente debe actualizarse, en cuanto a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica, según la definición que de CATASTRO trae el Decreto 3496 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983. Esa es la razón de ser del término de 7 años previsto en la norma en estudio, que en la Ley 14 de 1983 era de 5 años y en la Ley 223 de 1995 (artículo 79, parágrafo 1°) volvió a ser de 5 años.

Ahora bien, a objeto de establecer el alcance de las disposiciones citadas resulta oportuno que la Sala se remita a lo que establecía el Decreto 3496 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983 en torno a la actualización catastral y a los ciclos de formación o actualización, cuyos artículos 13 y 14, respectivamente, eran del siguiente tenor:

“Artículo 13. ACTUALIZACION DE LA FORMACION CATASTRAL. *La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.*

La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente decreto.

La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 14 de 1983” (negritas fuera de texto).

“ART. 14. CICLOS DE FORMACION O ACTUALIZACION.

Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de cinco (5) años, en todos los municipios del país, 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 de mercado inmobiliario.

Concluido el período de 5 años desde la formación o actualización del catastro, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio”.

Es preciso resaltar que esta última disposición alude en su título al proceso cíclico de la formación o actualización catastral y que la expresión “ciclo”, de acuerdo con la primera acepción que de ella trae el Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, denota: “Período de tiempo o cierto número de años que, acabados, se vuelven a contar de nuevo”.

Como ya se indicó, el artículo 75 regula el **reajuste anual** del avalúo catastral que se produce durante el período de 7 años que tienen los Municipios para FORMAR O ACTUALIZAR el Catastro. Es decir, que en todo el transcurso de 7 años que dio la Ley 75 de 1986 para dicha labor catastral, el avalúo de los inmuebles sería reajustado en un porcentaje no inferior al 40% ni superior al 60% de la variación del índice de precios de vivienda calculado y elaborado por el -DANE-, en porcentaje determinado por el Gobierno Nacional, antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes; **y concluido dicho período ya no se podía hacer reajuste anual, sino que quedaba vigente el último censo catastral, hasta tanto se produjera un nuevo acto de formación o actualización. Tal es precisamente la razón por la cual a los períodos se les asigna un determinado número de años: 5 inicialmente (Ley 14 de 1983) 7 para el momento de expedición de los actos acusados (Ley 75 de 1986) y nuevamente 5, como máximo, en la actualidad (Ley 223 de 1995).**

De acuerdo con el anterior enfoque, **no resulta atendible el argumento de la demanda**, según el cual lo que quiso decir el legislador fue que la formación o la actualización catastral, para la fecha de los actos acusados, debía efectuarse cada 7 años pues, las expresiones “en el curso” y “dentro”, referidas a un determinado número de años, que utilizan las normas que conciernen a este asunto, **lo que evidencian es que no hay que esperar el transcurso, culminación o extinción del período a que aluden para acometer una nueva formación o actualización y que, por el contrario, como ya se dijo, ello puede ocurrir en cualquier momento, dentro del período correspondiente**, como lo plantea la demandada, bajo un entendimiento que, a juicio de la Sala, se aviene al texto y al espíritu de las normas antes reseñadas, el cual, además, deja claramente explicada la razón **por la cual se fijan períodos máximos al deber de acometer los indicados procesos catastrales y el efecto que sobreviene cuando los mismos se vencen sin que la Administración actúe, como lo es el que irremediablemente deba aplicarse el último censo y no puedan operar los reajustes anuales del mismo**³². **Resaltado fuera de texto.**

Por ello, con miras a evitar el rezago de la información catastral y a la propiciar un marco de crecimiento razonable y moderado de los avalúos para efectos fiscales, se hace necesario distinguir la función y alcance fiscal de los avalúos que se realizan en cumplimiento de los procedimientos administrativos catastrales de formación, actualización, para lo cual se propone:

1.3.1. Precisar el concepto de avalúo en la conservación catastral, eliminando su reajuste anual automático

La naturaleza del catastro como sistema de información integral sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales ubicados en el territo-

rio nacional, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal de forma veraz, completa, comprobable y comprensible, mediante la observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los respectivos datos, impone la necesidad de eliminar los sesgos fiscalistas que distorsionan su cometido.

Tal es el caso que ocurre con la aplicación de un reajuste anual a los avalúos de la formación y actualización catastral durante el período de conservación, pues opera como una presunción que en últimas contraviene la “correcta” identificación de los inmuebles y no es concordante con el carácter multipropósito del catastro.

* “Conservar no implica “incrementar” como de hecho ocurre como consecuencia de la aplicación anual del porcentaje de reajuste (a partir del 1° de enero de cada año), determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

* En la práctica no se ajusta a la realidad de todo el territorio nacional el presumir que el valor de la propiedad inmueble se incrementa de manera correlativa a la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, determinada con el IPC, o a un porcentaje de este. Luego la falta de correspondencia entre el incremento del valor de la propiedad raíz y la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, termina ocasionando un incremento artificial y vegetativo de la base del avalúo catastral, careciendo por tanto de veracidad de acuerdo con la realidad concreta, de legitimidad desde el punto de vista de la función que debe cumplir la “conservación” catastral, sin contar con las consecuencias adicionales que terminan en últimas desvertebrando los principios de justicia y equidad impositiva.

Sobre el particular es pertinente recordar que **el legislador no puede establecer presunciones que no obedezcan a las leyes de la lógica o de la experiencia, o que no persigan un fin constitucionalmente valioso. Ciertamente, cuando las presunciones aparejan la imposición de una carga adicional para una de las partes del proceso, es necesario que las mismas respondan, razonablemente, a los datos empíricos existentes y que persigan un objetivo que justifique la imposición de la mencionada carga. De otra manera, se estaría creando una regla procesal inequitativa que violaría la justicia que debe existir entre las partes y, en consecuencia, el derecho al debido proceso del sujeto afectado.**

En suma, para que una presunción legal resulte constitucional es necesario que la misma aparezca como razonable -es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia-, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin³³.

* Para efectos de eliminar las disparidades en el elemento económico de los inmuebles originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario, se contempla el procedimiento de avalúo de la “actualización” de la formación catastral, siendo el escenario con vocación para el efecto y de acuerdo con las metodologías y orientaciones establecidos en la ley.

Por ello, se considera necesario distinguir entre el avalúo de la “actualización” de la formación catastral y el avalúo en la “conservación”, de tal forma que en este caso los avalúos a que haya lugar sean los derivados de los cambios intrínsecos presentados por el respecti-

³² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil tres (2003) Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Radicación número: 47001-23-31-000-1995-04177-01(8441).

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. C- 981 de 2005.

vo inmueble³⁴, sin que proceda el reajuste general de los avalúos en conservación hasta tanto no se realice el acto de actualización de la formación catastral.

En tal sentido se precisa en el proyecto:

* La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios *particulares* que experimente **el respectivo inmueble** en sus aspectos físico, jurídico, económico, social ambiental y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordene la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.

* Se aclara que para efectos fiscales, durante el intervalo de conservación del catastro registrarán los valores fijados por las autoridades catastrales a los inmuebles mediante el último avalúo de la formación

³⁴ La Ley 14 de 1983 no define el concepto de avalúo de actualización y avalúo en la conservación; los cuales se precisan en la reglamentación así:

DECRETO 3496 DE 1983. Artículo 9º. Avalúo de la Actualización de la Formación Catastral. El avalúo de la actualización de la formación catastral es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Artículo 10. Avalúo en la Conservación. Una vez formado el catastro o actualizada la formación del catastro, las autoridades catastrales están obligadas a conservarlo o mantenerlo al día en todos sus aspectos.

Los avalúos provenientes de cambios originados por conservación serán los que determinen las autoridades catastrales, para cuyo efecto tendrán en cuenta el valor de las transacciones inmobiliarias que aparezcan en las escrituras públicas registradas, o en su defecto, podrán considerar las certificaciones expedidas por el Alcalde Municipal o Corregidor Intendencial o Comisarial del lugar, o harán los avalúos cuando el propietario o poseedor no presente ninguna de las pruebas enumeradas, o si de las presentadas no puede deducirse el avalúo correspondiente.

Cuando en las escrituras figure un valor menor al avalúo catastral vigente, este se mantendrá para efectos catastrales y fiscales.

Artículo 12. Conservación Catastral. La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordene la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.

Artículo 13. Actualización de la Formación Catastral. La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario.

La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un periodo máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5º de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente decreto.

La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que en el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 14 de 1983.

RESOLUCION 2555 DE 1988. Artículo 88. Actualización de la Formación Catastral. La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Artículo 89. Períodos de la Actualización de la Formación. La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de los periodos que señale la ley y a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro.

Artículo 90. Avalúo de la Actualización de la Formación Catastral. El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

o actualización, sin que haya lugar a revalúo o reajuste alguno de su valor por vía general, **lo que implica la eliminación del reajuste anual automático el de los avalúos catastrales durante el periodo de conservación catastral.**

* El avalúo del respectivo inmueble sólo podrá ser modificado por la autoridad catastral, a solicitud del interesado o en su caso de oficio, por cambios originados durante la conservación del respectivo inmueble cuando los mismos obedezcan a las siguientes causas:

1. Por cambios ocurridos en los límites de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor.

2. Por nuevas edificaciones, construcciones, o demoliciones de estas realizadas en el inmueble.

3. Por la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declarados u omitidos durante la formación o la actualización de la formación del catastro.

4. Por adoptarse el valor de las transacciones inmobiliarias como avalúo catastral cuando sea solicitado por el propietario con fundamento en el artículo 9º de la Ley 14 de 1983 y la cuantía sea superior al avalúo catastral inscrito y vigente.

5. Por adoptarse el autoavalúo realizado por el interesado cuando se cumplan los requisitos legales y sea superior al avalúo catastral inscrito y vigente.

6. Por ajustes al avalúo de la formación o actualización, determinados en virtud de la solicitud de revisión presentada por el interesado cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, o excede los límites establecidos en la presente ley.

7. Por rectificación en la inscripción catastral del predio, ocasionada por errores en los documentos catastrales advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte.

1.3.2 De la periodicidad de las actualizaciones catastrales y término de vigencia de las mismas

Con el fin de atender la problemática expuesta en este aparte, se señala que los catastros de todos los municipios del país deberán ser actualizados periódicamente por las autoridades catastrales, 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, factores socioeconómicos o ambientales o condiciones locales de mercado inmobiliario, precisándose lo siguiente:

- La actualización catastral podrá versar sobre todos los inmuebles ubicados en el respectivo distrito o municipio, o respecto de los ubicados en un sector o zona de la respectiva jurisdicción.

- La actualización se surtirá dentro de periodos máximos de 5 años, contados a partir de la fecha en la cual se termina la formación catastral o la anterior actualización de la formación.

- Concluido el período legal para adelantar la formación o actualización del censo catastral, no se podrán realizar reajustes ni aplicar incrementos a los avalúos y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del respectivo predio; reiterando así la no aplicación del reajuste anual establecido por el Reglamento Nacional.

- Con miras a dotar de seguridad jurídica, se incluye una previsión en el sentido de que el nuevo acto en todo caso no podrá entrar en vigencia antes de transcurridos cinco (5) años contados a partir de la formación o última actualización de la formación catastral del respectivo inmueble.

- Así mismo, a fin de finiquitar la confusión en cuanto a la naturaleza y forma de notificación de los actos de formación y actualización y el momento en que empiezan a regir se precisa que tendrán vigencia para efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente

a aquel en que fueron notificados mediante la publicación del acto de clausura e incorporación al registro catastral de conformidad con el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo, o por correo tratándose de avalúos en conservación. Lo anterior teniendo en cuenta que los actos de formación y actualización son actos administrativos de carácter general, según lo ha indicado la Corte Constitucional que *“Tratándose del avalúo catastral—de cuya formación, conservación o actualización depende la efectividad de los objetivos buscados con el impuesto predial—, la legislación sobre la materia ha establecido un procedimiento que prescinde de la expedición de actos individuales dado que dicha actuación comprende el inventario general de un gran número de predios en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.”*³⁵ y por ende procede su notificación de acuerdo con la forma prevista para el efecto por el Código Contencioso Administrativo, el cual en su artículo 43 señala que los actos de carácter general no serán obligatorios para los administrados mientras no hayan sido publicados en el *Diario Oficial*, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen para este objeto o en un periódico de amplia circulación. Establece igualmente que en aquellos municipios en donde no exista órgano oficial de publicidad se podrá publicar los actos mediante la distribución de volantes, la fijación de avisos o por bando.

- Igualmente se prevé que el avalúo resultante de la revisión solicitada por el interesado o de la rectificación de errores en los documentos catastrales advertidos en cualquier momento, previa aceptación del propietario o poseedor, tendrá alcance retroactivo y para efectos fiscales se entenderá que reemplaza el avalúo objeto de revisión o corrección desde la fecha en que este haya sido inscrito en el registro catastral.

Por su parte, se conserva la posibilidad de aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización mediante autorización del Gobierno Nacional por razones sociales y económicas.

1.4. RACIONALIZACIÓN DE TRAMITES PARA EL DERECHO DE CONTRADICCIÓN DEL AVALUO CATASTRAL Y RECONOCIMIENTO DE INCIDENCIA FISCAL A LA REVISIÓN DEL AVALUO DE LA FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y/O CONSERVACIÓN CATASTRAL

Con el fin de dotar de efectividad del ejercicio del derecho de contradicción respecto de los avalúos derivados de los procesos de formación, actualización y conservación catastral, como parte esencial del debido proceso reconocido por el artículo 29 de la Constitución Política en toda actuación judicial y administrativa, el presente proyecto de ley incorpora previsiones que racionalizan las exigencias de la revisión y le brindan alcance fiscal a la solicitud de revisión tramitada ante las autoridades catastrales.

Así, se señala que:

- El propietario o poseedor podrá presentar cualquier tipo de prueba sumaria para sustentar que el avalúo no se ajusta a las características y condiciones del predio, o el desconocimiento de los límites y parámetros previstos en la presente ley.

- Será prueba suficiente del valor comercial del inmueble el avalúo técnico realizado por peritos inscritos en las lonjas de propiedad raíz; el cual en ningún caso podrá ser exigido por las autoridades catastrales como condición para la procedencia del reclamo.

- En caso de revisión originada en incrementos del avalúo de la actualización catastral superiores a los límites máximos establecidos en la presente, el interesado sólo estará obligado a elevar la solicitud manifestando los valores de los correspondientes avalúos, sin necesidad de adjuntar copia de los mismos.

- Cuando la solicitud de revisión se presente ante la autoridad catastral competente antes del vencimiento del plazo para declarar y

pagar el impuesto predial, y la decisión sea posterior a este, se entenderá que la presentación de la solicitud interrumpe el término para la declaración y pago del impuesto, el cual se extenderá hasta cinco (5) días después de la ejecutoria de la decisión de la autoridad catastral. En caso de ser resuelta favorablemente la solicitud de revisión, para efectos del impuesto predial deberán concederse los descuentos previstos por pronto pago que procedieran y en el evento en que la reclamación no prospere, el pago deberá hacerse con las sanciones previstas para la extemporaneidad más los intereses por mora a que haya lugar.

- Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno reglamentará lo pertinente para efectos de los restantes impuestos respecto de los cuales el avalúo catastral sea o forme parte de la base gravable de acuerdo con las normas legales, con el fin de precaver pagos de lo no debido.

II) ASPECTOS RELACIONADOS CON LA NORMATIVIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL

Con el respeto debido de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales y de la protección constitucional conferida a los municipios en relación con la facultad de gravar la propiedad inmuebles, se proponen los siguientes ajustes parciales a la Ley 44 de 1990:

2. 1. Revisión al límite de incremento del impuesto con miras a garantizar los principios de seguridad y confianza legítima

El límite contemplado en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, según el cual *“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”* en la práctica ha legitimado incrementos que equivalen a un impuesto del 200% lo que razonablemente excede la carga previsible ordinariamente por los contribuyentes.

El legislador debe propender porque sus previsiones posibiliten la existencia del principio de confianza legítima en el actuar de la administración de tal forma que no sorprenda a los contribuyentes con incrementos desmesurados que impiden la planeación económica de sus presupuestos y actividades y exceden la carga tributaria que ordinariamente debe cumplir. *“Así pues, en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores”*³⁶.

Por ello se propone como límite razonable y garantista de la seguridad jurídica y del principio constitucional de confianza legítima fundamentado en la buena fe (artículo 83 C.P) que el impuesto **no pueda exceder de la mitad** del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso, y en tal sentido se formula la modificación al inciso primero del artículo 6° de la Ley 44 de 1990.

2.2. Adición de lineamientos relacionados con capacidad contributiva del sujeto y la equidad para efectos de las tarifas del impuesto

Con sustento en los mandatos contenidos en los artículos 1°, 95-9 y 363 de la Constitución Política y en reiterada jurisprudencia cons-

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1251 de 2001.

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1031 de 2004.

titucional según la cual “*La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional*”³⁷, se proponen las siguientes modificaciones al artículo 4° de la Ley 44 de 1990:

* Al lado de los criterios relacionados con los estratos socioeconómicos; los usos del suelo, en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización del catastro; que según la Ley 44 deben fundamentar en cada municipio la fijación de las tarifas de manera diferencial y progresiva, se considera pertinente incluir el avalúo catastral como indicativo de la capacidad de pago del respectivo contribuyente, reconociendo la correlación existente entre la misma y la base gravable del impuesto.

* Así mismo, con miras a realizar la justicia social y considerando que el tributo debe fundarse en hechos reveladores de la capacidad del sujeto, se prevé que la vivienda de interés social, a los inmuebles ubicados en los estratos 1, 2 y 3 destinados al propio negocio de su titular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicará la tarifa mínima del impuesto predial establecida en la presente ley.

* El tratamiento otorgado por la citada norma a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9ª de 1989, a los urbanizados no edificados, cuyas tarifas podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil, se extiende por razones de desarrollo socioeconómico y de igualdad a las grandes extensiones rurales susceptibles de aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva, precisando que serán consideradas grandes extensiones para los efectos previstos en el presente artículo, los terrenos rurales que superen el número de hectáreas determinado por el respectivo Concejo municipal o distrital, teniendo en cuenta el área total rural de la respectiva entidad territorial.

2.3. Fomento de la eficiencia en el recaudo

Se propone adicionar el artículo 16 de la Ley 44 de 1990 precisando que por razones de eficiencia en el recaudo tributario y en concordancia con el artículo 338 de la Carta Política, en los eventos en que el recaudo estimado del tributo sea inferior a los costos de su cobro, los Concejos Municipales y Distritales podrán autorizar a las autoridades competentes para prescindir del mismo.

Lo anterior, en concordancia con lo precisado por la Corte Constitucional “Esta Corporación ha reconocido que los distintos instrumentos que adopta el legislador para hacer efectivo el recaudo de los tributos, apuntan a la realización del principio de eficiencia previsto en el artículo 363 de la Constitución Política. Al respecto, en sentencia C-1714 de 2000^[38], la Corte determinó que el citado principio se manifiesta en dos vertientes, por una parte, en la **eficiencia del tributo**, que permite verificar el beneficio económico que se genera en los ingresos del Estado a partir de su exigibilidad, y por la otra, en la **eficiencia del recaudo**, que pretende medir la idoneidad de los medios utilizados para asegurar el cobro del tributo. En sus propias palabras, esta Corporación manifestó:*

“Cuando se examina la eficiencia del sistema tributario se acude al principio constitucional consagrado por el artículo 363, del cual es viable deducir dos aplicaciones diferentes: la eficiencia del tributo y la eficiencia del recaudo. Ello quiere decir, que el examen del principio puede llevarse a cabo asumiéndolo como un elemento del tributo, o también, como un factor a tenerse en cuenta cuando se

organizan los procesos de liquidación y recaudo del mismo. En el primer caso, el principio tiene un sentido eminentemente económico vinculado a la relación costo beneficio, de la cual se deduce la viabilidad o no de la creación o mantenimiento del tributo. Si esa relación de proporcionalidad entre el costo de administración del tributo y el beneficio final que se deduce de él es positiva, el tributo es eficiente, de lo contrario será ineficiente. Para ilustrar esta aplicación puede ponerse, a manera de ejemplo, lo que ocurrió con el impuesto del papel sellado, cuya administración resultó tan onerosa frente a los ingresos que venía generando, que el Estado se vio en la necesidad de suprimirlo. Dentro de esta perspectiva también se alude a la eficiencia del tributo para señalar los efectos que este tiene sobre la asignación de los recursos en la economía”.

Al margen de la modalidad de eficiencia que se pretenda obtener por parte del legislador, la doctrina constitucional ha sido enfática en sostener que los principios superiores de razonabilidad y proporcionalidad resultan en todo caso plenamente exigibles. Así, en cuanto a la eficiencia del tributo, en Sentencia C-1114 de 2004, la Corte Constitucional declaró inexecutable la reforma introducida al Estatuto Tributario, consistente en someter al régimen común del impuesto de IVA a las personas que tuviesen un local u oficina dentro de un centro comercial de más de veinte (20) unidades independientes, pues a juicio de esta Corporación, si bien dicha medida implicaba como beneficio económico obtener una mayor cobertura de responsables y de contribuyentes^[39], la misma no se ajustaba a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto **no permitía en realidad medir la capacidad económica de los sujetos llamados a inscribirse en dicho régimen.***

De igual manera, en relación con la eficiencia del recaudo, esta Corporación en la citada Sentencia C-1714 de 2000^[40], al revisar la constitucionalidad de una norma que le negaba valor probatorio a los documentos que se presentasen ante las autoridades judiciales o administrativas, por el simple hecho de no haberse pagado el impuesto de timbre, las sanciones y los intereses correspondientes, determinó que la misma desconocía el ordenamiento Superior; al otorgarle un carácter superior a la eficiencia del recaudo del citado impuesto, como fin constitucional válido, frente a los derechos fundamentales que gozan en el Estado Social de Derecho de primacía constitucional (C.P. art. 5°), tales como, los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia⁴¹.*

III) OTRAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TENDIENTES A PROMOVER EL CUMPLIMIENTO DE LAS CARGAS LEGALES SOBRE LA PROPIEDAD RAIZ, DENTRO DE UN MARCO DE RAZONABILIDAD

De manera complementaria, el presente proyecto de ley incorpora las medidas que a continuación se enuncian y justifican:

3.1 PREVISIONES TENDIENTES A LA RACIONALIZACIÓN DEL ACCESO JURIDICO FORMAL A LA TIERRA Y A CONSOLIDAR LA INTERRELACION DE LA INFORMACION

Las deficiencias en universalidad del catastro e interrelación entre las diferentes instituciones competentes en materia de títulos, registro e inventario de inmuebles además de afectar las bases gravables del impuesto predial y la liquidación de impuestos basados en el patrimonio del contribuyente o la transferencia de la propiedad inmueble, evidencian un serio vacío sobre la protección de las relaciones

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. C-183 DE 1998.

³⁸ * M.P. Jairo Charry Rivas.

³⁹ * Exposición de motivos del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 863 de 2003. *Gaceta del Congreso* 572 del jueves 6 de noviembre de 2003.

⁴⁰ * M.P. Jairo Charry Rivas.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543 de 2005.

jurídicas relacionadas con la propiedad inmueble cuya salvaguarda debe procurar el Estado en virtud del mandato constitucional (artículo 58 C.N.) y la seguridad jurídica como fin del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 1º, 2º, 3º, 83 C.N.)⁴².

En efecto, al reconocer el catastro como sistema de información de tierras con diversos propósitos, incluido el fiscal, de forma correlativa, es necesario propender porque las disposiciones legales que son fuente para su configuración garanticen su universalidad, de tal forma que, de una parte, sea factible el cubrimiento tanto de bienes urbanos como rurales y de las relaciones jurídicas que se presenten sobre los mismos y, de otra, toda la información necesaria para la identificación veraz de los mismos esté llamada a integrar el sistema de información.

Para tal efecto se propone mediante el presente proyecto de ley:

3.1.1. Convertir en oficioso en trámite de la inscripción de los títulos de propiedad en el registro de instrumentos públicos

Buena parte de los derechos de propiedad, especialmente sobre inmuebles rurales, no se encuentran formalizados mediante su inscripción en el registro de instrumentos públicos, y por ende, la información catastral sobre el elemento físico y jurídico carece de la suficiencia y veracidad que sería del caso.

En Colombia el registro es constitutivo, es decir que el derecho de propiedad se constituye mediante su inscripción en el registro. Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos actúan bajo el principio de rogación de tal forma que las personas interesadas en formalizar sus derechos de propiedad deben acercarse a solicitar los servicios registrales, ya que la formalización de este derecho, demanda

⁴² Con ocasión de un estudio tendiente a evaluar si el sistema de propiedad predial en Colombia está en camino a suministrar los seis efectos que debe proporcionar un sistema moderno para facilitar la transacción de activos y su circulación en el mercado:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito –en títulos, contratos u otros documentos– las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionalidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que estos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean estos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario o acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.

un título (escritura pública, resolución de adjudicación Incoder) y un modo de tradición (registro)⁴³.

Sin embargo, el grueso de la población rural colombiana, se siente respaldada con documentos privados (cartas-ventas), y en el mejor de los casos, con escrituras públicas o resoluciones de adjudicación del Incoder, y por ello no asisten a las Oficinas de Registro, lo que implica la informalidad del derecho de propiedad. Desde el punto de vista de la utilización económica de los predios, un título sin inscripción está marginado del mercado formal, lo cual afecta negativamente su valor de mercado y restringe las oportunidades para su explotación, sin contar con su impacto negativo sobre la fiabilidad de la información catastral y los recursos fiscales derivados del impuesto predial.

Por ello, se dispone que corresponderá de oficio al Estado el cumplimiento del trámite de inscripción en el registro de instrumentos públicos de las escrituras públicas, las resoluciones de adjudicación de inmuebles rurales proferidas por el INCODER o quien haga sus veces, las sentencias judiciales que impliquen cambios en los aspectos físicos o jurídicos de los inmuebles y en general de todo título de dominio adquirido de conformidad con las leyes, sin que para el efecto se requiera la iniciativa del particular interesado. En todo caso se aclara que el trámite oficioso de la tradición no exonera al particular del pago de los gastos legales e impuestos que se deriven del registro de conformidad con las normas legales.

3.1.2 Ampliar el Catastro a tenedores a cualquier título de los bienes inmuebles

Actualmente el catastro sólo contempla a propietarios y poseedores de bienes inmuebles, lo cual no permite reflejar las relaciones sobre la tierra especialmente en el sector rural. Por ello se señala que el Gobierno deberá reglamentar la inclusión de tenedores y ocupantes a cualquier título de bienes inmuebles⁴⁴.

3.1.3. Establecer como mandato perentorio la adopción del número único de identificación inmobiliaria

No existe un número de identificación común de predios entre el catastro y el registro de instrumentos públicos; no obstante que el Decreto 1711 de 1984 así lo ordenó⁴⁵. La inexistencia del número común de identificación de inmuebles afecta notoriamente el intercambio de información entre catastro y registro presentándose casos

⁴³ **CODIGO CIVIL. Artículo 669.** El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

Artículo 673. Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

Artículo 740. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo.

Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.

Artículo 756. Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca.

Actualmente sólo se presenta la responsabilidad estatal de registrar los bienes inmuebles, en los territorios colectivos de las comunidades negras y los resguardos indígenas. Una vez estos son titulados o constituidos, ampliados y saneados, es deber del Incoder hacer llegar estos títulos a la oficina de Registro dentro de los 30 días siguientes a la fecha de titulación; surtido este proceso, la comunidad negra o indígena tendrá el carácter de propietaria.

⁴⁴ El tema además tiene especial trascendencia con ocasión del despojo y el desplazamiento forzado derivado del conflicto armado. Sobre el particular ver análisis Procuraduría General de la Nación sobre políticas públicas en materia de tierras. Igualmente estudio de la Contraloría General de la Nación “LA POLITICA PUBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA”.

⁴⁵ **Decreto 1711 de 1984 artículo 6º.** El catastro y el registro adoptarán el número único de identificación predial.

Parágrafo. Mientras se adopta el número único de identificación predial y para efectos de la actual interrelación, las oficinas de registro y de catastro deberán anotar en la matrícula inmobiliaria y en la ficha predial, respectivamente, el número de la cédula catastral y el de la matrícula. Toda información entre las dos entidades se hará con fundamento en estos datos.

en los que Catastro no tiene consignado el número de matrícula inmobiliaria del predio y por tanto, aunque le llegue información, no puede identificar el predio objeto de modificación. Mientras que el Registro identifica los predios con el número de matrícula inmobiliaria, el Catastro lo hace a través del número catastral, sin que haya sido garantizada la referencia cruzada de tales números, por lo cual son frecuentes inconsistencias como las siguientes:

- La existencia de una misma matrícula inmobiliaria para varios predios inscritos en Catastro.
- La existencia de predios inscritos en Catastro con más de una matrícula inmobiliaria.
- La existencia de duplicidad de folios de matrícula inmobiliaria.
- La existencia de predios inscritos en el Catastro o en el Registro que físicamente no existen.
- La existencia de predios inscritos en el Registro de imposible ubicación e identificación.
- La existencia de predios inscritos en Catastro sin referencia de matrícula inmobiliaria.
- La existencia de folios de matrícula inmobiliaria sin referencia de número catastral
- Diferencias en el Catastro y en Registro en las superficies de los predios inscritos.

Por ello, se indica en el proyecto que todos los inmuebles del país deberán identificarse con un número único predial, que será de común y obligatoria utilización por los catastros del país, las notarías, las oficinas de registro de instrumentos públicos, la administración de impuestos nacionales y las administraciones locales y en general por todas las entidades estatales y los particulares que cumplan funciones relacionadas con bienes rurales o urbanos.

3.1.4. Consagración del deber estatal de diseñar e implementar los sistemas y mecanismos técnicos y administrativos que garanticen la interrelación sistematizada, fluida y confiable de los catastros del país con las notarías, el registro de instrumentos públicos con el Registro de Instrumentos Públicos, las notarías, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios y en general con la de todas las entidades estatales o particulares que de conformidad con la ley cumplan funciones que incidan en la correcta identificación de los inmuebles.

El intercambio de información de tierras a nivel institucional es débil entre las diferentes entidades que cumplen funciones relacionadas con los títulos, el registro y el inventario de bienes inmuebles, como son las notarías, las oficinas de registro de instrumentos públicos⁴⁶, las oficinas catastrales, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder⁴⁷, sin contar con las entidades competentes

⁴⁶ Las **Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos** guardan en sus registros todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución o cancelación de declaraciones, aclaraciones, adjudicaciones, modificaciones, limitaciones, gravámenes, medidas cautelares, traslación o extinción del dominio u otros derechos reales principales o accesorios sobre bienes raíces. Decretos 2157/1970 y 410.

⁴⁷ El **Incoder**, tiene dentro de sus objetivos facilitar a los pequeños y medianos productores rurales, el acceso a la tierra y demás factores productivos, incluyendo:

* Regular la ocupación, titulación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación al establecer zonas de reserva campesina, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.

* Ordenar y adelantar la expropiación de predios, mejoras y servidumbres de propiedad rural privada o pública, cuando se determine su interés social.

* Adelantar los procedimientos relacionados con la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras, conforme a lo establecido en la ley.

* Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades.

* Conformar y actualizar el Registro Nacional de Aspirantes a Tierras Rurales y el Registro Nacional de Predios Rurales Ofertados.

en materia de planeación y reglamentación de los usos del suelo y manejo ambiental, como son el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y los entes territoriales.

Respecto al **intercambio de información entre Catastro y Registro**, los Registradores de Instrumentos Públicos están obligados a enviar a la Oficina de Catastro correspondiente, dentro de los diez primeros días de cada mes, la información completa sobre modificaciones de la propiedad inmueble ocurridas durante el mes anterior; el objetivo es que las Oficinas Catastrales realicen la conservación del Catastro y registren en sus archivos los cambios que sobrevengan respecto de los elementos físico, jurídico o económico de los predios.

Aún existiendo mandato legal desde el año 1939⁴⁸ reiterado en normas posteriores⁴⁹, para realizar la debida conexión ente las oficinas de registro de instrumentos públicos y el catastro, la interrelación de la información aún no se ha consolidado, aún siendo reiterado en normas posteriores⁵⁰.

Según lo indica un estudio reciente⁵¹, el Decreto 1711 de 1984 ordenó que el Registro envíe la información jurídica al Catastro dentro de los diez primeros días del mes siguiente, sin embargo, este plazo no se ha cumplido; de hecho, en ocasiones la información no ha sido remitida. Por otro lado, como no ha habido una reglamentación respecto de los componentes de la información jurídica a remitir, los envíos del Registro no han sido uniformes.

El Registro de la Propiedad en Colombia tiene su origen en 1874, fecha en que se adoptó el Código Civil desde entonces hasta 1970, la inscripción se llevó a cabo a través de “libros, tomos, páginas”, en los cuales se iban inscribiendo los documentos en que se soportaban los derechos que recaían sobre la propiedad. El Decreto-ley 1250 de 1970 inicia el segundo sistema denominado “Folio Real”, por el cual las transacciones se realizaban en “cartulinas o folio real”. Finalmente, a comienzos de 1995 se implantó el tercer sistema denominado “Folio Magnético”, con la sistematización de los folios de matrícula inmobiliaria. De acuerdo con información de la Superintendencia, en la actualidad se han sistematizado 76 oficinas de registro. Las restantes oficinas (117) aún trabajan mediante el sistema de folio real de papel. Según un estudio financiado por el BID, no todas las propiedades estarían identificadas en uno u otro sistema, y se encontrarían conviviendo tres sistemas de inscripción en el Registro. Ello no sólo dificulta el manejo de la información, sino que ha venido generando errores en el proceso de inscripción (por ejemplo, predios sin matrícula, varias matrículas para un mismo predio, etc.)⁵².

Desde 1995, como parte del proceso de modernización del registro, se viene implementando el “Sistema de Integración del Registro” (SIR). Este proyecto tiene por objetivo llevar las 190 bases registrales a una base de datos centralizada, para así poder realizar desde cualquier ciudad del país consultas a nivel nacional. Según la

⁴⁸ **Ley 65 de 1939 Artículo 2º.** Queda autorizado el Gobierno Nacional para dictar normas que establezcan la debida conexión entre las Oficinas de Registro y las nuevas organizaciones catastrales.

⁴⁹ El Decreto-ley 1250 de 1970 habla claramente de la interrelación de Registro y Catastro, ordenando el intercambio de información de las entidades. Posteriormente, el Decreto 2156 de 1970, reglamentó en su artículo 11, la interrelación del Catastro y el Registro. Finalmente, el Decreto 1711 de 1984 reglamentó la forma en que se debe realizar el intercambio de información.

⁵⁰ El Decreto-ley 1250 de 1970 habla claramente de la interrelación de Registro y Catastro, ordenando el intercambio de información de las entidades. Posteriormente, el Decreto 2156 de 1970, reglamentó en su artículo 11, la interrelación del Catastro y el Registro. Finalmente, el Decreto 1711 de 1984 reglamentó la forma en que se debe realizar el intercambio de información.

⁵¹ ILD. EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA EXTRALEGALIDAD EN Colombia, 2006.

⁵² “Análisis y Diseño del Marco Legal, Institucional y Técnico para la Interrelación Catastro – Registro y su Implementación”. Informe Final, Fase 1, Versión 2.0 diciembre 2004.

información pública a 2006 70 oficinas de las 190 estarían en el SIR, lo que equivaldría al 70% de los folios de matrículas. Sin embargo el problema persiste, según los expertos, por cuanto es un grave inconveniente que no exista una interconexión entre las distintas oficinas de instrumentos públicos, porque para crear un dinámico mercado de tierras es necesaria la interconexión de las oficinas registrales en una misma ciudad, e incluso la posibilidad que al menos se pueda consultar información a nivel nacional.

De otro lado, los bienes del estado inadjudicables por su carácter de uso público, son administrados por Minambiente, el cual tiene la facultad de constituir parques nacionales naturales, santuarios de fauna y flora, reservas nacionales naturales, vías parques y áreas naturales únicas. Actualmente el país cuenta con 49 de estas áreas de estricta protección; sin embargo, la información relacionada con el alinderamiento, características físicas y titularidad de estas áreas es precaria y la existente es excepcionalmente compartida con entidades como: Incoder, Registro y Catastro, ocasionando serios conflictos de derechos sobre la tierra.

Por su parte, los municipios que han formulado y adoptado su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, han modificado sus áreas rural, urbana y de expansión urbana, así como su división veredal; sin embargo, esta información no es regularmente entregada a las Oficinas Catastrales y demás entidades, con lo que se pueden presentar casos de predios que en los archivos catastrales o de la Oficina de Incoder figuran como rurales, siendo que con la nueva reglamentación del POT, se encuentran ubicados en suelo urbano.

Para efecto de solucionar la problemática expuesta, el proyecto establece que la información sobre los bienes inmuebles del país deberá comprender la que se produzca por todas las entidades estatales o los particulares que presten funciones públicas relacionadas, que sea relevante para la identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal los mismos de forma veraz, completa, comprobable y comprensible

En consecuencia, se consagra expresamente como deber del Estado diseñar e implementar los sistemas y mecanismos técnicos y administrativos que garanticen la interrelación sistematizada, fluida y confiable de los catastros del país con las notarías, el registro de instrumentos públicos con el Registro de Instrumentos Públicos, las notarías, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios y en general con la de todas las entidades estatales o particulares que de conformidad con la ley cumplan funciones que incidan en la correcta identificación de los inmuebles.

Para el cumplimiento de las anteriores medidas se dispone que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional expedirá las reglamentaciones necesarias, señalando los mecanismos para su implementación y la entidad encargada de su coordinación pudiendo dar prioridad en su implementación respecto de los bienes rurales.

3.2 SE RACIONALIZAN EXIGENCIAS RELACIONADAS CON LOS EDIFICIOS Y CONJUNTOS DE USO RESIDENCIAL SOMETIDOS AL REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL

Por último el proyecto de ley incluye una norma tendiente a ampliar el margen de decisión en los edificios y conjuntos de uso residencial sometidos al régimen de propiedad horizontal, posibilitando que de manera democrática y de acuerdo con el reglamento adoptado con observancia de la ley por la asamblea general, establezcan los factores determinantes de los coeficientes de copropiedad del respectivo edificio o conjunto, con lo cual se supera la obligatoriedad de

adoptar el área como factor determinante de los mismos derivada del artículo 26 de la Ley 675 de 2001⁵³.

Por todo lo anterior, proponemos a la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 154 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se establecen algunas previsiones tendientes a efectivizar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad en las cargas legales e impositivas derivadas de la propiedad raíz, a fortalecer el catastro como sistema integral de información de tierras basado en el predio y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones, conforme el articulado propuesto por los autores.

Ponente Coordinador,

Luis Fernando Almario Rojas.

Ponentes,

Omar Flórez Vélez, Mauricio Lizcano Arango, Carlos R. Chavarro Cuéllar.

ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se establecen algunas previsiones tendientes a efectivizar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad en las cargas legales e impositivas derivadas de la propiedad raíz, a fortalecer el catastro como sistema integral de información de tierras basado en el predio y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Naturaleza del catastro como Sistema de Información de Tierras.* El catastro es el Sistema de Información de Tierras (SIT) basado en el predio para el desarrollo económico, social, administración de tierras, planeación urbana y regional, monitoreo ambiental y desarrollo sostenible; por lo tanto, captura, almacena y conserva la información integral sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales ubicados en el territorio nacional, pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal de forma veraz, completa, comprobable y comprensible, mediante la observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los respectivos datos.

La incorporación de la propiedad inmueble se realiza mediante la inscripción catastral dentro de los procesos de formación, actualización de la formación o conservación. La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sanea los vicios que tenga la titulación o posesión sobre el respectivo inmueble.

Sistema de Información de Tierras, contendrá toda la información catastral en formato digital de acuerdo con los estándares nacionales de información y de calidad; todos los datos estarán debidamente documentados (metadatos) según el estándar nacional definido para ese objetivo. Cada autoridad Catastral competente, mantendrá ac-

⁵³ Artículo 26. *Determinación.* Salvo lo dispuesto en la presente ley para casos específicos, los coeficientes de copropiedad se calcularán con base en el área privada construida de cada bien de dominio particular, con respecto al área total privada del edificio o conjunto.

El área privada libre se determinará de manera expresa en el reglamento de propiedad horizontal, en proporción al área privada construida, indicando los factores de ponderación utilizados.

Parágrafo. Para calcular el coeficiente de copropiedad de parqueaderos y depósitos, se podrán ponderar los factores de área privada y destinación.

Edificio o conjunto de uso residencial: Inmuebles cuyos bienes de dominio particular se encuentran destinados a la vivienda de personas, de acuerdo con la normatividad urbanística vigente.

tualizado el SIT y garantizará que los usuarios puedan consultar y adquirir la información por medios electrónicos y en formato digital o análogo.

Artículo 2°. *De la Base de Datos Catastrales (BDC):*

1. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi en Bogotá y por medio de sus Direcciones Territoriales, mantendrá actualizada la Base Catastral con todos los predios bajo su jurisdicción. De la misma manera, las demás autoridades catastrales, mantendrán la respectiva BDC.

2. La BDC contendrá todos los atributos que describen los predios y sus propietarios.

3. El IGAC establecerá y mantendrá un Base Nacional de Datos Catastrales (BNDC) que permita la agregación y consolidación de información y conocimiento a nivel nacional para soportar la definición de políticas nacionales o sectoriales. Las demás autoridades catastrales para efectos estadísticos suministrarán al IGAC los datos pertinentes para el establecimiento y conservación de la BNDC. Usando los protocolos y estándares que se definan.

Artículo 3°. *Objetivos: Los entes catastrales tendrán como objetivos esenciales:*

1. Elaborar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional.

2. Producir, analizar y divulgar información catastral mediante el establecimiento del Sistema de Información de Tierras, que apoye la administración y el mercado eficiente de la tierra, la protección jurídica de la propiedad, la planeación urbana y rural, el monitoreo ambiental y el desarrollo económico, social y sostenible del país.

3. Contribuir al ordenamiento y regularización de la propiedad inmueble, tanto urbana como rural, así como garantizar la protección y seguridad jurídica de la misma.

4. Consolidar la determinación físico-jurídica correcta de la propiedad inmueble, mediante la adecuada integración e interrelación de la información necesaria para su correcta identificación. La integración de la información catastral y registral deberá permitir la concordancia entre los asientos del Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro Nacional, para efecto de la regularización de la propiedad.

5. Servir de soporte de la información relativa a la propiedad inmueble para su utilización en los programas del Estado, en especial para la definición y evaluación de políticas públicas relacionadas con la administración de las tierras rurales y urbana del país, así como para la adopción e implementación de decisiones en materia de planificación, ordenamiento territorial y manejo ambiental.

6. Fijar de manera razonable y para efectos impositivos el avalúo catastral de los bienes inmuebles de conformidad con los criterios establecidos en la ley y la observancia de los principios constitucionales de justicia y equidad.

7. Colaborar con la administración de impuestos nacional, distrital departamental y municipal, con miras a facilitar el recaudo de los impuestos directos e indirectos que legalmente graven la propiedad raíz, en concordancia con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario.

8. Prestar los servicios de información relacionada con los bienes inmuebles de manera ágil, veraz y propendiendo para el efecto por el uso de medios tecnológicos.

Artículo 4°. *Principios de la función catastral y criterios orientadores de su ejercicio.* La función pública relacionada con la formación, actualización y conservación de los catastros del país se cumplirá con observancia de los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia de confor-

midad con el artículo 209 de la carta Política y 3 de la Ley 489 de 1998 o normas que la sustituyan o modifiquen, teniendo en cuenta además los siguientes criterios orientadores:

1. El diseño, levantamiento de información, procesamiento y liquidación del avalúo catastral, deberán garantizar la confiabilidad, y verificación de los datos a fin de garantizar su integridad, autenticidad y confiabilidad.

2. Todos los catastros del país, incluyendo los descentralizados, se sujetarán a las normas técnicas proferidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi las cuales serán aplicables a todos los procesos catastrales de formación, actualización de la formación y conservación que lleven a cabo las autoridades catastrales en todo el territorio nacional, y adelantará oportuna y periódicamente la revisión, análisis y verificación de tales procesos en las Oficinas de Catastro en todo el país.

3. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi incorporará técnicas, sistemas y procedimientos tendientes a una valoración catastral veraz y razonable, y suministrará a las autoridades catastrales los parámetros para el efecto incluyendo métodos de valoración y depreciación de los terrenos y de las edificaciones, factores técnicos y económicos relevantes en cuanto a topografía, ubicación, descripción, equipamiento urbano, servicios públicos, vías de acceso, límites, tamaño, usos del suelo, clases de terreno y naturaleza de su destinación, tipos de construcción, la vetustez y estado de conservación de las edificaciones y demás factores que incidan sobre la valoración o demérito de la propiedad inmueble.

Igualmente, los procedimientos con sustento en los cuales se realicen los avalúos catastrales atenderán los aspectos socioeconómicos relacionados con la propiedad raíz, posibilitando que los avalúos resultantes, en cuanto bases gravables para efectos fiscales, respeten los principios de justicia y equidad, así como la capacidad de contribución del propietario o poseedor del inmueble

4. Las metodologías y factores con sustento en los cuales se practicarán los avalúos para la formación y actualización catastral, deberán ser informados por las autoridades catastrales al público, previamente a su aplicación.

5. La determinación de los avalúos para formación y actualización catastral por parte de las autoridades catastrales, estará precedida en todo caso de la inspección física catastral de los inmuebles sobre los cuales versen. Los avalúos serán practicados con recurso humano técnicos e idóneo para el efecto.

6. Cuando las autoridades catastrales requieran del apoyo de terceros para la realización de actividades relacionadas con la formación, actualización y conservación catastral, la respectiva contratación deberá surtirse con estricta observancia de los procedimientos de selección objetiva previstos en la Ley 80 de 1993 y normas que la adicionen o sustituyan, debiéndose requerir la idoneidad profesional y técnica del recurso humano que destine el contratista para el efecto. En todo caso la entidad catastral deberá verificar la confiabilidad y calidad de la información levantada y procesada para efectos de las labores catastrales, sin perjuicio de la supervisión que deberá realizar el Instituto Colombiano Agustín Codazzi o entidad que haga sus veces.

7. El tratamiento y circulación de la información contenida en el catastro deberá sujetarse a lo dispuesto por el artículo 15 de la Carta Política y la ley estatutaria sobre *habeas data*, garantizando en todo caso el derecho de los propietarios y poseedores de los respectivos inmuebles a conocer, actualizar y rectificar la información que conste en el mismo. Las autoridades catastrales implementarán los medios tecnológicos necesarios que permitan el adecuado levantamiento, procesamiento, consulta e interrelación de la información para la identificación de los inmuebles.

8. Los actos administrativos que inicien y pongan fin a los procedimientos catastrales deberán ser notificados por las autoridades catastrales, de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 5°. Formación, actualización y conservación catastral:

1. Formación catastral: Es el proceso y el conjunto de actividades por medio del cual se obtiene la información física, jurídica y económica de la totalidad o parte de los bienes inmuebles de un municipio o distrito.

2. Actualización catastral: Es el conjunto de operaciones y actividades destinadas a renovar total o parcialmente los datos de la formación catastral de un municipio o distrito.

La actualización catastral se puede adelantar en el momento que lo estime conveniente la autoridad catastral en períodos máximos de cinco (5) años. Entre los períodos de formación y actualización, los avalúos catastrales se reajustarán para vigencias anuales de acuerdo con un índice determinado por el Gobierno Nacional.

3. Conservación catastral: Es el conjunto de operaciones y actividades destinadas a mantener al día la información y los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente el inmueble en sus características físicas, jurídicas y económicas.

Artículo 6°. Avalúo catastral. Es el valor de los inmuebles estimado por los entes catastrales; se determina objetivamente para cada predio y estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones, tomando como referencia valores comerciales.

Artículo 7°. Determinación del valor catastral. La determinación del valor catastral, se efectuará mediante la aplicación de la correspondiente investigación de valores comerciales empleando los métodos de comparación de mercado, análisis de rentas, con el apoyo de otros métodos y técnicas como los de costo de reposición, residual u otros utilizados en la valuación inmobiliaria universalmente aceptados, excluyendo las encuestas y sustentaciones basadas en un real saber y entender.

Artículo 8°. Conceptos que no forman parte del avalúo catastral. Para efectos del avalúo catastral como valor económico de referencia atribuido a los inmuebles para efectos fiscales, que difiere en un margen razonablemente menor de su valor comercial, no constituirán base para la determinación del avalúo de la formación, actualización o conservación catastral, ni se tendrán en cuenta para el efecto, sin perjuicio de los conceptos adicionales que por razones técnicas o de equidad establezca con carácter nacional el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, los siguientes:

a) Los inmuebles por destinación, la maquinaria agrícola e industrial y los cultivos;

b) El mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial en la formación, actualización o conservación catastral;

c) Los valores histórico, artístico, afectivo, estratégico, “good will” y demás valores subjetivos e Intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble;

c) Cuando los inmuebles se destinen al propio uso habitacional o económico de su titular, para efectos de su avalúo no se tendrá en cuenta el mayor valor que pueda constar en contratos traslaticios o no del dominio referidos a otros inmuebles de similar naturaleza y características.

Parágrafo. La oferta y demanda del mercado inmobiliario no podrán fundamentar con carácter preponderante el avalúo de un inmueble. En todo caso, en las investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario que tengan incidencia para efectos del avalúo catastral, no se tomarán en cuenta las ventas que hayan tenido lugar

en circunstancias extraordinarias y en las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares tales como venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos o aquellas que incluyan valores subjetivos o intangibles de los inmuebles, entre otras.

Artículo 9°. Límites al avalúo catastral. Para todos los efectos legales, regirán los siguientes límites respecto del avalúo catastral:

1. El avalúo catastral de cada inmueble, resultante de los procesos de formación, actualización y conservación realizados por las autoridades catastrales, no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) de su valor comercial ni superior al setenta y cinco por ciento (75%) del mismo. En todo caso, cuando en virtud de autoavalúo o solicitud de revisión del interesado, el valor del avalúo catastral inscrito sea igual o superior al avalúo comercial vigente, la base para efectos fiscales será el setenta y cinco por ciento (75%) del mismo.

2. El avalúo determinado por la autoridad catastral resultante de actualización catastral, no podrá representar un incremento superior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de la formación o actualización anterior. Cuando se trate de pequeña propiedad rural, vivienda de interés social o de inmuebles destinados a casa de habitación que constituyan la única propiedad de su titular, el incremento no podrá ser superior al veinticinco por ciento (25%).

3. Si de la aplicación de las normas y procedimiento técnicos, resulta depreciación del inmueble, el avalúo deberá ser tasado pudiendo ser inferior al anterior sobre el cual versa la actualización.

4. Las autoridades locales competentes podrán adoptar las medidas pertinentes con el fin de que el incremento resultante de la actualización catastral se impute al avalúo del respectivo inmueble de manera diferida y escalonada durante los 5 años subsiguientes hasta completar el total del incremento arrojado, atendiendo los lineamientos establecidos para el efecto por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Artículo 10. Periodicidad de los avalúos para la actualización de la formación catastral. 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, factores socioeconómicos o ambientales o condiciones locales de mercado inmobiliario, los catastros de todos los municipios del país deberán ser actualizados periódicamente por las autoridades catastrales, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

La actualización catastral podrá versar sobre todos los inmuebles ubicados en el respectivo distrito o municipio, o respecto de los ubicados en un sector o zona de la respectiva jurisdicción.

La actualización se surtirá dentro de períodos máximos de 5 años, contados a partir de la fecha en la cual se termina la formación catastral o la anterior actualización de la formación.

Concluido el período legal para adelantar la formación o actualización del censo catastral, no se podrán realizar reajustes ni aplicar incrementos a los avalúos y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización catastral del respectivo predio. El nuevo acto en todo caso no podrá entrar en vigencia antes de transcurridos cinco (5) años contados a partir de la formación o última actualización de la formación catastral del respectivo inmueble.

Artículo 11. Autorización para aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización catastral. El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de estos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones

que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros

En el evento de que la vigencia fiscal de los avalúos elaborados por formación o actualización de la formación fuera aplazada por el Gobierno de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, continuarán vigentes los avalúos anteriores hasta que termine el aplazamiento o se pongan en vigencia fiscal los avalúos aplazados, o se realice y ponga en vigencia una nueva formación o actualización de la formación.

Artículo 12. *Avalúos en la conservación.* La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios *particulares* que experimente *el respectivo inmueble* en sus aspectos físico, jurídico, económico, social ambiental y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordene la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.

Para efectos fiscales, durante el intervalo de conservación del catastro registrarán los valores fijados por las autoridades catastrales a los inmuebles mediante el último avalúo de la formación o actualización, sin que haya lugar a reavalúo o reajuste alguno de su valor por vía general, lo que implica la eliminación del reajuste anual automático de los avalúos catastrales durante el periodo de conservación catastral.

El avalúo del respectivo inmueble sólo podrá ser modificado por la autoridad catastral, a solicitud del interesado o en su caso de oficio, por cambios originados durante la conservación del respectivo inmueble cuando los mismos obedezcan las siguientes causas:

1. Por cambios ocurridos en los límites de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor.
2. Por nuevas edificaciones, construcciones, o demoliciones de estas realizadas en el inmueble.
3. Por la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declarados u omitidos durante la formación o la actualización de la formación del catastro.
4. Por adoptarse el valor de las transacciones inmobiliarias como avalúo catastral cuando sea solicitado por el propietario con fundamento en el artículo 9° de la Ley 14 de 1983 y la cuantía sea superior al avalúo catastral inscrito y vigente.
5. Por adoptarse el autoavalúo realizado por el interesado cuando se cumplan los requisitos legales y sea superior al avalúo catastral inscrito y vigente.
6. Por ajustes al avalúo de la formación o actualización, determinados en virtud de la solicitud de revisión presentada por el interesado cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, o excede los límites establecidos en la presente ley.
7. Por rectificación en la inscripción catastral del predio, ocasionada por errores en los documentos catastrales advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte.

Para los fines de este artículo las autoridades catastrales podrán considerar las certificaciones expedidas por Alcaldes del lugar, con respecto a las mejoras o desmejoras ocurridas en los predios. En defecto de lo anterior las autoridades catastrales determinarán los respectivos avalúos cuando el propietario o poseedor no presente las pruebas requeridas, o si de estas no puede deducirse el avalúo correspondiente, previa inspección catastral si fuere necesario.

Artículo 13. *Efectos fiscales de los avalúos de la formación, actualización y conservación catastral.* Los avalúos resultantes de la formación, actualización de la formación, o de la conservación en su

caso, tendrán vigencia para efectos fiscales a partir del 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron notificados mediante la publicación del acto de clausura e incorporación al registro catastral de conformidad con el artículo 63 del Código Contencioso Administrativo, o por correo tratándose de avalúos en conservación. Los avalúos de la formación o actualización de la formación tendrán una vigencia mínima de cinco (5) años para efectos fiscales.

El avalúo resultante de la revisión solicitada por el interesado o de la rectificación de errores en los documentos catastrales advertidos en cualquier momento, previa aceptación del propietario o poseedor, tendrá alcance retroactivo y para efectos fiscales se entenderá que reemplaza el avalúo objeto de revisión o corrección desde la fecha en que este haya sido inscrito en el registro catastral.

Artículo 14. *Revisión del avalúo.* El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, o contraría los parámetros y límites establecidos en la presente ley. Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral y contra la decisión procederán por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación.

El propietario o poseedor deberá acreditar la condición que invoca y podrá presentar cualquier tipo de prueba sumaria para sustentar que el avalúo no se ajusta a las características y condiciones del predio, o el desconocimiento de los límites y parámetros previstos en la presente ley incluyendo planos, certificaciones de autoridades administrativas, certificados de entidades financieras, conceptos técnicos, declaraciones extrajudicial, contratos, hipotecas y similares, fotografías, aerofotografías, escrituras que comprueben hechos y existencia de mejoras o desmejoras de construcción, acciones y derechos materializados extrajudicialmente.

Será prueba suficiente del valor comercial del inmueble el avalúo técnico realizado por peritos inscritos en las lonjas de propiedad raíz; el cual en ningún caso podrá ser exigido por las autoridades catastrales como condición para la procedencia del reclamo.

En caso de revisión originada en incrementos del avalúo de la actualización catastral superiores a los límites máximos establecidos en la presente, el interesado sólo estará obligado a elevar la solicitud manifestando los valores de los correspondientes avalúos, sin necesidad de adjuntar copia de los mismos.

Cuando la solicitud de revisión se presente ante la autoridad catastral competente antes del vencimiento del plazo para declarar y pagar el impuesto predial, y la decisión sea posterior a este, se entenderá que la presentación de la solicitud interrumpe el término para la declaración y pago del impuesto, el cual se extenderá hasta cinco (5) días después de la ejecutoria de la decisión de la autoridad catastral. En caso de ser resuelta favorablemente la solicitud de revisión, para efectos del impuesto predial deberán concederse los descuentos previstos por pronto pago que procedieren y, en el evento en que la reclamación no prospere, el pago deberá hacerse con las sanciones previstas para la extemporaneidad más los intereses por mora a que haya lugar.

Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno reglamentará lo pertinente para efectos de los restantes impuestos respecto de los cuales el avalúo catastral sea o forme parte de la base gravable de acuerdo con las normas legales, con el fin de precaver pagos de lo no debido.

Artículo 15. *Racionalización del acceso jurídico formal a la tierra e interrelación de la información.* En concordancia con los artículos 58, 60 y 64 de la Carta Política, el Estado deberá facilitar el acceso jurídico formal a la tierra y a la información sobre la misma, con el fin de brindar transparencia y seguridad jurídica sobre las relaciones jurídicas derivadas de la propiedad inmueble rural y urbana,

en beneficio de los particulares, la sociedad y el propio Estado, y en cumplimiento de tal deber:

1. Corresponderá de oficio al Estado el cumplimiento del trámite de inscripción en el registro de instrumentos públicos de las escrituras públicas, las resoluciones de adjudicación de inmuebles rurales proferidas por el Incoder o quien haga sus veces, las sentencias judiciales que impliquen cambios en los aspectos físicos o jurídicos de los inmuebles y en general de todo título de dominio adquirido de conformidad con las leyes, sin que para el efecto se requiera la iniciativa del particular interesado.

El trámite oficioso de la tradición no exonera al particular del pago de los gastos legales e impuestos que se deriven del registro de conformidad con las normas legales.

2. El catastro incluirá la información sobre propietarios, poseedores y tenedores a cualquier título de los bienes inmuebles. El Gobierno Nacional reglamentará la inclusión de tenedores en el Sistema de información de tierras.

3. Todos los inmuebles del país deberán identificarse con un número único predial, que será de común y obligatoria utilización por los catastros del país, las notarías, las oficinas de registro de instrumentos públicos, la administración de impuestos nacionales y las administraciones locales y en general por todas las entidades estatales y los particulares que cumplan funciones relacionadas con bienes rurales o urbanos.

4. La información sobre los bienes inmuebles del país deberá comprender la que se produzca por todas las entidades estatales o los particulares que presten funciones públicas relacionadas, que sea relevante para la identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal los mismos de forma veraz, completa, comprobable y comprensible

En consecuencia, es deber de Estado diseñar e implementar los sistemas y mecanismos técnicos y administrativos que garanticen la interrelación sistematizada, fluida y confiable de los catastros del país con las notarías, el registro de instrumentos públicos con el Registro de Instrumentos Públicos, las notarías, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios y en general con la de todas las entidades estatales o particulares que de conformidad con la ley cumplan funciones que incidan en la correcta identificación de los inmuebles.

5. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, está en el deber de colaborar con las autoridades catastrales aportando los datos, informes o antecedentes que revistan trascendencia para la formación, conservación y actualización del Catastro.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional expedirá las reglamentaciones necesarias, señalando los mecanismos para su implementación y la entidad encargada de su coordinación pudiendo dar prioridad en su implementación respecto de los bienes rurales.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 4°. Tarifa del impuesto. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:

- a) Los estratos socioeconómicos;
- b) Los usos del suelo, en el sector urbano;
- c) La antigüedad de la formación o actualización del catastro;

d) El avalúo catastral como base gravable del impuesto

A la vivienda **de interés social, a los inmuebles ubicados en los estratos 1, 2 y 3 destinados al propio negocio de su titular** y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria, se les aplicará la tarifa mínima del impuesto predial **establecida en la presente ley.**

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9ª de 1989, a los urbanizados no edificados, **así como a las grandes extensiones rurales susceptibles de aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva**, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo. Serán consideradas grandes extensiones para los efectos previstos en el presente artículo, los terrenos rurales que superen el número de hectáreas determinado por el respectivo Concejo municipal o distrital, teniendo en cuenta el área total rural de la respectiva entidad territorial.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

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 **de la mitad** 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, **ni a las grandes extensiones rurales susceptibles de aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva.** 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 18. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 16. Facultad de eliminar el paz y salvo. Cuando los municipios adopten la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, podrán eliminar el certificado de Paz y Salvo y establecer mecanismos de recaudo total o parcial a través de la red bancaria para dicho impuesto, así como para los impuestos de las corporaciones regionales a que se refiere el Capítulo II de la presente ley.

Así mismo, el cobro de dichos impuestos podrá efectuarse conjuntamente con los correspondientes a servicios públicos. **Por razones de eficiencia en el recaudo tributario, en concordancia con el artículo 338 de la Carta Política, en los eventos en que el recaudo estimado del tributo sea inferior a los costos de su cobro, los Concejos Municipales y Distritales podrán autorizar a las autoridades competentes para prescindir del mismo.**

Los concejos podrán establecer los plazos para la presentación de la declaración del Impuesto Predial Unificado y para cancelar las cuotas del respectivo impuesto.

Artículo 19. Para los efectos previstos en la Ley 675 de 2001, se entenderá que los coeficientes de copropiedad de los edificios o conjuntos de uso residencial se calcularán de conformidad con los factores objetivos que establezca el respectivo reglamento de propiedad horizontal, sin que sea obligatorio su cálculo con base en el área privada construida de cada bien de dominio particular, con respecto al área total privada del edificio o conjunto.

Artículo 20. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 5°, 6°, 9°, 10, de la Ley 14

de 1983, los artículos 8° y 10 de la Ley 44 de 1990 y las normas que los hayan modificado o sustituido y demás normas que le sean contrarias.

Luis Fernando Almario Rojas, Ponente Coordinador; *Omar Flórez Vélez*, *Mauricio Lizcano Arango*, *Carlos R. Chavarro Cuéllar*, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 227 DE 2007 CAMARA

por la cual se fija el Régimen de Créditos por sumas mal cobradas, acreditación de intereses.

Doctor

CARLOS ALBERTO ZULUAGA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

En cumplimiento al honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 2006 Senado, 227 de 2007 Cámara, *por la cual se fija el Régimen de Créditos por sumas mal cobradas, acreditación de intereses*, cuyo autor es el honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo.

Marco histórico

El proyecto que nos ocupa inicia su trámite legislativo el 24 de julio de 2006, fue presentado por el honorable Senador Alvaro Ashton Giraldo, e inscrito como Proyecto de ley 033 Senado. Posteriormente los ponentes rinden concepto positivo al mencionado proyecto, y es debatido y aprobado por la Plenaria del Senado, el 10 de diciembre de 2006, e inicia su trámite en la honorable Cámara de Representantes con el número 227 de 2007.

Estudio del proyecto

Artículo 1°. Nos ocupamos en este artículo de identificar a los beneficiarios de este proyecto, que serán aquellas personas naturales o jurídicas que adquieran créditos para la compraventa o construcción de bienes inmuebles, y que dichos créditos hayan sido liquidados con error en el valor de sus cuotas por parte de dichas entidades.

Estas personas tendrán derecho a que esas sumas cobradas en exceso les sean devueltas y liquidadas a valor presente a la fecha de la devolución.

Parágrafo 1°. Establece que únicamente tendrán derecho a los beneficios contenidos en el presente proyecto las personas que se sometan al procedimiento establecido en el mismo.

Parágrafo 2°. Contiene 7 numerales dentro de los cuales se dan las pautas para presentar la respectiva reclamación sin olvidar que el primero en conocer la queja del afectado será directamente la entidad bancaria que presuntamente cometió el error.

La entidad cuenta con un término de 3 meses para pronunciarse sobre la reclamación presentada por el usuario afectado.

Si se produce una decisión desfavorable por parte de la entidad, el usuario podrá acudir a la figura del defensor del cliente; quien estudiará la reclamación y citará a una audiencia al usuario y al representante legal de la entidad para dirimir la controversia objeto de la reclamación.

En el caso en el que la decisión sea desfavorable a la entidad, esta tendrá un término de 10 días para cumplir dicha decisión.

Es de suma importancia para el proyecto aclarar que las partes pueden acudir a la justicia ordinaria.

Artículo 2°. Contiene este artículo una situación particular y es el caso de los créditos por consumo que hubieren abonado sumas mal liquidadas o calculadas, corresponderá siempre la devolución

inmediata de las mismas una vez se acredite tal situación por el interesado.

Artículo 3°. En el caso en el que no se puedan devolver estas sumas de manera inmediata, estas se abonarán a las siguientes cuotas de la obligación.

Artículo 4°. Se extiende la aplicación de la presente ley a la facturación de servicios públicos domiciliarios, tarjetas de crédito y telefonía móvil celular.

Artículo 5°. Contempla que las entidades financieras que reestructuren o hubiesen reestructurado refinancien o hubiesen refinanciado obligaciones crediticias a través del (PRAN), Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional. Deberán solicitar a las centrales de riesgo la actualización inmediata de la información negativa histórica de los beneficiarios del mismo programa.

Este proyecto brinda una adecuada protección de los intereses de los usuarios que consideren vulnerados sus derechos con respecto a lo contemplado por el articulado del presente proyecto de ley; además se fortalece la figura del defensor del cliente, quien tiene la importante labor de hacer expedito y efectivo el procedimiento aquí señalado.

Artículo 6°. La sanción que contenía este artículo ha sido modificada sustancialmente para ajustar la legalidad de la misma y se determina que la entidad bancaria hará la respectiva devolución indexando el valor de la suma mal cobrada con el interés bancario corriente correspondiente al momento de dicha devolución.

TEXTO PROPUESTO

por la cual se fija el Régimen de Créditos por sumas mal cobradas, acreditación de intereses.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los créditos adquiridos ante las entidades bancarias y financieras de ahorro y vivienda por personas naturales o jurídicas para la compraventa y/o construcción de bienes inmuebles, que hayan sido liquidados con error en el valor de sus cuotas por parte de dichas entidades, obligan al reintegro a los titulares de los créditos las sumas mal cobradas en exceso, liquidadas a valor presente a la fecha de la devolución por parte de la entidad correspondiente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Parágrafo 1°. Tendrán derecho a la devolución de las sumas mal liquidadas y cobradas las personas naturales o jurídicas que presenten su reclamación, bajo el procedimiento señalado en esta ley.

Parágrafo 2°. El procedimiento que se deberá agotar para efectos de lo enunciado en el presente artículo es el siguiente:

1. El deudor, usuario o cliente que considere existe error en su crédito, obligación o facturación, podrá interponer la reclamación respectiva ante la entidad que posiblemente cometió el error, acompañada de las pruebas que sustentan su reclamación y/o que pretende hacer valer.

2. La entidad receptora tendrá un término de tres (3) meses, contados a partir del momento de reclamación para emitir decisión de fondo sobre la misma; en caso de que la reclamación sea absuelta de manera favorable, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de su pronunciamiento, la entidad deberá proceder al reembolso de las sumas cobradas en exceso, de conformidad con lo señalado en el inciso 1° de este artículo.

Cuando se trate de errores en las liquidaciones ocurridas antes de la vigencia de esta ley, la reclamación podrá presentarse durante los seis (6) meses siguientes a la publicación de la ley.

3. En caso de que la decisión por la entidad sea desfavorable al peticionario, o no se ajuste a sus pretensiones, o no exista decisión

dentro del término señalado en el numeral anterior, el interesado deberá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes interponer su reclamación ante la Defensoría del Cliente.

4. La Defensoría del Cliente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la radicación de la reclamación, deberá citar a audiencia al peticionario y al Representante Legal de la entidad que presuntamente cometió el error, para dirimir la controversia objeto de la reclamación, audiencia en la cual expondrá sus argumentos de defensa y las pruebas que pretendan hacer valer.

5. En la misma audiencia, si a ello hubiere lugar, la Defensoría del Cliente decidirá de fondo sobre la reclamación; decisión contra la cual no procede recurso alguno, salvo que a juicio de esa instancia sea menester absolver alguna prueba de oficio o de las solicitadas por las partes interesadas, evento en el cual existe un término de treinta (30) días hábiles para tal efecto, prorrogable por treinta (30) días hábiles más. Vencido el término probatorio, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes deberá emitirse la decisión correspondiente.

6. En caso de que la decisión emitida por la Defensoría del Cliente sea favorable a los intereses del peticionario, la entidad declarada responsable deberá cumplir con dicha decisión dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

7. Sin perjuicio de lo reglado en este procedimiento, las partes pueden acudir ante la justicia ordinaria, con observancia de las formalidades requeridas por las disposiciones que regulen cada materia en particular.

Artículo 2°. En los créditos periódicos o por consumo que hubieren abonado sumas mal liquidadas o calculadas, corresponde siempre la devolución inmediata de las mismas, una vez se acredite tal situación por el interesado ante la respectiva entidad, acreditación que deberá hacerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del suceso.

Artículo 3°. En caso de que no se proceda a la inmediata devolución de las sumas excedidas, estas se acreditarán a las siguientes cuotas de la misma obligación. Si las sumas excedidas sobrepasan el valor de las siguientes cuotas de la obligación, el valor excedente debe ser reembolsado inmediatamente se realice la mencionada acreditación.

Artículo 4°. La presente ley se aplicará a la facturación de los servicios públicos domiciliados, de tarjetas de crédito y de telefonía móvil celular, salvo que exista norma especial con anterioridad a esta que regule la materia.

Artículo 5°. Las entidades financieras que reestructuren o hubieren reestructurado, refinancien o hubieren refinanciado las obligaciones crediticias a través del Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN), deberán solicitar a las centrales de riesgo la actualización inmediata de la información negativa histórica de los beneficiarios del mencionado programa y deberán disponer lo pertinente para que tal actualización se haga efectiva; en cuanto a la obligación reestructurada o refinanciada.

Lo dispuesto en este artículo se mantendrá sólo hasta cuando el deudor no incurra en una nueva mora.

Artículo 6°. Cuando una entidad financiera o de servicios públicos haya incurrido en error en la facturación o liquidación de un crédito o servicio, devolverá el valor correspondiente a la suma cobrada en exceso, indexada con el interés bancario corriente vigente a la fecha de dicha devolución. Esta suma se le pagará al usuario del crédito o del servicio objeto de la reclamación, en un término no superior a 30 días, contados a partir de la fecha en que se hizo efectivo el cobro indebido.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Por las anteriores consideraciones rindo ponencia positiva al Proyecto de ley número 033 de 2006 Senado, 227 de 2007 Cámara, *por la cual se fija el Régimen de Créditos por sumas mal cobradas, acreditación de intereses.*

Angel Custodio Cabrera,
Coordinador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 035 DE 2007 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 85 de 1993 emisión de la estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander y otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 28 de 2007

Doctor

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DIAZ

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor Presidente y honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes a continuación nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 035 de 2007.

Se trata de una iniciativa de origen parlamentario, que busca modificar parcialmente la Ley 85 de 1993.

La Universidad Industrial de Santander es una Institución de Educación Superior Estatal, Autónoma, Financiada por el Estado, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado como establecimiento público del orden Departamental, con personería jurídica y autonomía académica, administrativa y financiera, conforme con la Constitución Nacional y la ley, con patrimonio independiente y creada mediante Ordenanza número 41 de 1940 y 84 de 1994 de la Asamblea Departamental de Santander, reglamentada por el Decreto 1300 de junio 30 de 1982 de la Gobernación de Santander.

La Universidad Industrial de Santander, en sus 59 años de historia, ha venido ofreciendo al país una formación permanente de alta calidad y pertinencia social; así mismo ha propiciado la equidad en el acceso, con fundamento en el mérito académico de los estudiantes y, dado el alto grado de su desarrollo académico se ha convertido en el actor principal del desarrollo económico, social y cultural de la región y ejemplo de democracia, convivencia, autonomía y libertad responsable.

Acreditada en 20 Programas de pregrado y con el aval de una Acreditación Institucional que la sitúa entre las mejoras universidades en el contexto académico Nacional, la UIS avanza en la marcha de una sostenida vocación de servicio público, cumpliendo a cabalidad su misión de prodigar el saber que se requiere para el bienestar y el desarrollo de esta importante región de los colombianos.

La UIS, ha forjado académicamente durante los últimos cinco lustros, no solo a los santandereanos, sino también a un número significativo de jóvenes provenientes de la provincia colombiana, donde la diversidad cultural y acción educativa al interior de la misma, se ha materializado en los importantes logros que sus egresados han registrado en el contexto nacional e internacional, ya que al contar con más de 35 programas de pregrado, la UIS se constituye en el motor principal de las áreas del saber en entidades públicas y privadas, como base para el desarrollo económico nacional.

Por lo anterior, y considerando que los ingresos por concepto de la Estampilla PROUIS llegaron al límite esperado de recaudos según lo estableció la Ley 85 del 16 de noviembre de 1993. Esta es la razón por la cual es inaplazable y urgente aprobar la reforma a la Ley 85 de 1993, sometida hoy a consideración del honorable Congreso de la República, para que se le garantice a la Universidad Industrial de Santander, Unidades Tecnológicas de Santander y a la Universidad de la Paz de Barrancabermeja, seguir contando con este mecanismo de financiación, para contar con el proceso de modernización y desarrollo institucional que les permita fortalecer la academia, la investigación y el programa de regionalización, que le permita seguir participando activamente en el desarrollo del departamento de Santander y del país.

Para que estos objetivos cumplan el cometido pretendido con el presente proyecto de ley, la Universidad Industrial de Santander, deberá continuar con su proceso de fortalecimiento y expansión en sus diferentes sedes, siendo su principal objetivo el desarrollo del Campus de Guatiguará, que conlleve a la dotación y adecuación de su planta física, así como el fortalecimiento de los procesos de investigación y la extensión en servicios altamente especializados.

Del mismo modo, la presente ley busca que los programas de regionalización de la UIS sigan siendo el motor de desarrollo y crecimiento institucional, principalmente en las sedes del Socorro, Barrancabermeja, Málaga y Barbosa, por ello con los recursos porcentualmente propuestos, se orientarán a dar respuesta directa a las necesidades de formación a los estudiantes en la provincia santandereana, aumentando la cobertura en servicios sociales educativos en los municipios arriba descritos.

Pero además de la UIS, la presente reforma a la Ley 85 de 1993, busca con especial atención fortalecer instituciones académicas del orden Departamental como las Unidades Tecnológicas de Santander (UTS) y Unipaz, fortalecimiento que se materializará en el aumento de la participación porcentual en su destinación, donde las UTS recibirán 15% del recaudo, modificándose el artículo 1° de la Ley 85 de 1993, quedando así:

“Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento de Santander para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro-Universidad Industrial de Santander” cuyo producido se destinará de la siguiente manera: el 75% será para la Universidad Industrial de Santander, el 10% para la Universidad de la Paz y el 15% restante será para las Unidades Tecnológicas de Santander”.

Este aumento porcentual en la ley, tiene su fundamento en la imperiosa necesidad que tiene el legislativo de coadyuvar en los procesos académicos que hoy por hoy se adelantan en el departamento de Santander, no solo en el ámbito de la educación universitaria, sino también en el área tecnológica.

Por lo anterior, y considerando que los ingresos por concepto de la Estampilla PROUIS han llegado al límite esperado de recaudos según lo establece la Ley 85 del 16 de noviembre de 1993, habiéndose logrado recaudar la totalidad de los recursos, es decir, la suma de sesenta mil millones de pesos que le correspondió distribuirse a cada una de las entidades beneficiarias de esta renta; debiéndose aclarar que uno de los objetivos de la reforma de la Ley 85 de 1993, es lograr que no se pierda el valor adquisitivo del dinero recaudado, toda vez que los \$60.000 millones que eran el tope, se recaudaron en valor corriente, de lo contrario si se hubieran recaudado en valores constantes, a la fecha solo se habría recaudado el cuarenta por ciento (40%) del monto total, lo que genera inmediatamente un faltante en las finanzas de las instituciones que retrasa y pone en riesgo los planes institucionales de las mismas, si no se procede a enmendar y aumentar el tope del recaudo. Esta es la razón por la cual es inaplazable y urgente aprobar la reforma a la Ley 85 de 1993, sometida hoy a consideración del honorable Congreso de la República, para que

se le garantice a la Universidad Industrial de Santander, Unidades Tecnológicas de Santander y a la Universidad de la Paz de Barrancabermeja, seguir contando con este mecanismo de financiación, para contar con el proceso de modernización y desarrollo institucional que les permita fortalecer la academia, la investigación y el programa de regionalización, que le apalanque su participación activa en el desarrollo del departamento de Santander y del país.

Dado el análisis, anteriormente expuesto y tratándose de un tema tan álgido para la sociedad colombiana, como es la educación, entendemos que apoyando iniciativas legislativas en pro de tal derecho y convencidos que es en este, donde se refleja un auténtico Estado Social de Derecho y democrático. Sólo si se ofrecen alternativas de educación y de progreso para los ciudadanos, será posible cristalizar ideales de justicia, paz, libertad, conocimiento, igualdad, trabajo, valores sobre los cuales se estructura nuestra Carta Magna.

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para segundo debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 035 de 2007 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 85 de 1993 Estampillas Santander*, en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de ley 035 de 2007 Cámara, de Autoría de los Representantes Alfonso Riaño Castillo y René Garzón Martínez fue presentado el día 24 de julio de 2007 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Como Ponentes para Segundo debate fueron designados los honorables Representantes René Garzón Martínez como Ponente Coordinador, Carlos Augusto Celis, como ponente.

2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley objeto de estudio, propone modificar la Ley 85 de 1993, por la cual se crea la “emisión de estampillas Pro-Universidad de Santander”, que aporta recursos económicos a la Universidad Industrial de Santander, a las Unidades Tecnológicas de Santander y Unipaz de Barrancabermeja.

La modificación consiste en redistribuir los valores estipulados en los artículos 1°, 2°, 3° y el artículo 4° donde se establece un monto superior respecto de la recaudación de la emisión de estampillas asignado en la Ley 85 de 1993, que se estableció de la siguiente manera:

1. En el artículo 1° de la mencionada ley se había establecido que el 80% de lo que se recaudara de la emisión de Estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander sería destinado a la Universidad Industrial de Santander, el 10% para las Unidades Tecnológicas de Santander y el 10% restante para la Unipaz de Barrancabermeja, mientras en el proyecto de ley en comento se establece la asignación del 75% Universidad Industrial de Santander el 15% para las Unidades Tecnológicas y el 10% restante para la Unipaz de Barrancabermeja. Modificación consistente en restarle 5 puntos a lo asignado a la Universidad Industrial de Santander para adicionárselo a las Unidades Tecnológicas de Santander.

2. El presente proyecto al modificar el porcentaje destinado a cada entidad mencionado en el numeral anterior, afectó la distribución de los porcentajes estipulado en el artículo 2° de la Ley 85 de 1993 el cual se vería modificado de la siguiente manera; del 75% que se asigne a la Universidad Industrial de Santander se destinará el 30% en mantenimiento o ampliaciones de la actual planta física, compra de materiales y equipos de laboratorio, dotación de Bibliotecas; el 20% para la dotación y adecuación de la planta física de Guatiguará, Piedecuesta, la cual se destinará al establecimiento de centros de in-

vestigación y programas de pregrado, posgrado y doctorado; 30% para establecer el Programa de Regionalización de la Universidad Industrial de Santander en la Provincia Santandereana y el 10% para la adquisición de textos básicos y publicaciones periódicas de acuerdo con las prioridades establecidas por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander y el 10% restante se destinará a programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad.

3. De la misma forma al modificarse el artículo 1° de la Ley 85 de 1993, se afecta la distribución interna que debe hacerse a las Unidades Tecnológicas y a la Universidad de la Paz en Barrancabermeja de la siguiente forma: el 10% correspondiente a la Universidad de la Paz en Barrancabermeja y el 15% correspondiente a las Unidades Tecnológicas de Santander en Bucaramanga, donde el 40% será para el mantenimiento, ampliación y mejora de la actual planta física; otro 30% para la dotación y compra de equipos necesarios para implementar la investigación y el 30% restante se invertirá según las prioridades establecidas por la junta directiva de cada entidad.

4. Con el artículo 4° se pretende aumentar el tope que surge como consecuencia de la recaudación de la emisión de las estampillas que antes era de setenta mil millones de pesos. Y con este nuevo proyecto será de doscientos mil millones de pesos. De la misma manera se adiciona que el monto total recaudado se establecerá a precios constantes de 2007.

3. Antecedentes legales

• **Ley 85 de 1993**, por la cual se crea la emisión de la estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander y otras disposiciones.

4. Consideraciones generales

Las modificaciones propuestas dentro del presente proyecto de ley consistentes en disminuir el 5% del porcentaje que la Ley 85 de 1993, le otorgaba a la Universidad Industrial de Santander producto de la emisión de estampillas para adicionárselo a las Unidades Tecnológicas de Santander, son idóneas y necesarias, máxime si se tienen en cuenta las situaciones apremiantes en las que se encuentran las Unidades Tecnológicas, institución educativa donde en los últimos años se ha aumentado el ingreso de estudiantes que superan su capacidad física y de plantel, circunstancia que obliga a que se auxilie de manera prioritaria, ya que su excelente desempeño en el área de la ciencia y la tecnología gracias a su administración ha permitido obtener reconocimientos nacionales como primer lugar en el ECAES dentro del Programa de Tecnología Electrónica y es la primera institución pública de educación superior en el departamento de Santander que recibió en el año 2006 la certificación de Icontec-IQNet en ISO 9001-2000. (Lo subrayado pertenece a la exposición de motivos del Proyecto de ley 035 de 2007).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto consideramos que la disminución realizada en cinco puntos a los recaudos dirigidos a la Universidad Industrial de Santander no son muy relevantes para dicha institución y por el contrario benefician en gran medida las expectativas futuras que pueden tener las Unidades Tecnológicas si se les ofrece un auxilio que estimularía en gran medida su actividad.

En cuanto al tope establecido por la Ley 85 de 1993 que era de setenta mil millones de pesos frente al recaudo hecho por la emisión de estampillas, consideramos que la reforma a este límite se hace necesaria ya que el valor adquisitivo en los últimos años se estaba perdiendo y por eso se hace ineludible aumentarlo en doscientos mil millones de pesos, de la misma forma que su recaudo total sea a precios constantes del 2007, para que de igual manera su valor adquisitivo no se pierda y se afecte a las entidades donde van dirigidos estos recursos.

5. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva**, proponemos a los honorables Representantes de la plenaria de la Cámara aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número

035 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 85 del 16 de noviembre de 1993 (Estampillas Santander).*

6. Texto definitivo de la ley

PROYECTO DE LEY NUMERO ... DE 2007

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 85 del 16 de noviembre de 1993.

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 85 de 1993, quedará así:

Autorízase a la Asamblea del Departamento de Santander para que ordene la Emisión de la Estampilla “Pro-Universidad Industrial de Santander”, cuyo producido se destinará de la siguiente manera: el 75% será para la Universidad Industrial de Santander, el 10% para la Universidad de la Paz y el 15% restante será para las Unidades Tecnológicas de Santander.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 85 de 1993, quedará así:

El 75% de que trata el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá así: el 30% se invertirá en mantenimiento o ampliaciones de la actual planta física, compra de materiales y equipos de laboratorio, dotación de bibliotecas; el 20% para la dotación y adecuación de la Planta Física de Guatiguará, Piedecuesta, la cual se destinará al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado, posgrado y doctorado; el 30% para establecer el Programa de Regionalización de la Universidad Industrial de Santander en la provincia santandereana; el 10% para la adquisición de textos básicos y publicaciones periódicas de acuerdo con las prioridades establecidas por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander y el 10% restante se destinará a programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad.

Artículo 3°. El artículo 3° de la Ley 85 de 1993 quedará así:

El porcentaje restante de que trata el artículo 1° de la presente ley, es decir, el 10% correspondiente a la Universidad de la Paz en Barrancabermeja y el 15% correspondiente a las Unidades Tecnológicas de Santander en Bucaramanga, se distribuirá porcentualmente así: el 40% para el mantenimiento, ampliación y mejora de la actual planta física; otro 30% para dotación y compra de equipos necesarios para implementar la investigación y el 30% restante se invertirá según las prioridades establecidas por la junta directiva de cada entidad.

Artículo 4°. El artículo 4° de la Ley 85 de 1993, quedará así:

La emisión de la Estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos. El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2007.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Carlos Augusto Celis Gutiérrez, Ponente; *René Garzón Martínez*, Ponente Coordinador.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 097 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación.

Bogotá, D. C., noviembre 13 de 2007

Doctor

AUGUSTO POSADA SANCHEZ

Presidente Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad

Siguiendo la honrosa designación, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 097 de

2007 Cámara, por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Marco legal

La Constitución de 1991 en sus artículos 8°, 63, 72, 88, 95 numeral 8 y 150, nos ilustra sobre la manera como debemos proteger y preservar el Patrimonio Cultural de la Nación, en desarrollo de estos preceptos, la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) en su artículo 1°, numeral 6 y en sus artículos 4°, 5° y 14 establece:

Artículo 1°. *Los principios fundamentales y definiciones de esta ley.* La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones:

... 6. El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de la educación que asegure estos derechos.

El Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura Caribe y brindará especial protección a las diversas expresiones.

Artículo 4°. *Definición de patrimonio cultural de la Nación.* El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

Las disposiciones de la presente ley de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación, pertenecientes a las épocas Prehispánicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura.

Parágrafo 1°. Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como los bienes integrantes del Patrimonio Arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural.

También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.

Artículo 5°. *Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación.* La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que este sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Artículo 14. *Registro Nacional de Patrimonio Cultural.* La Nación y las entidades territoriales estarán en la obligación de realizar el registro del patrimonio cultural. Las entidades territoriales remitirán periódicamente al Ministerio de Cultura, sus respectivos registros, con el fin de que sean contemplados en el Registro Nacional del Patrimonio Cultural.

El Ministerio de Cultura reglamentará lo relativo al registro y definirá las categorías de protección aplicables a los diversos tipos de bienes registrados, en coordinación con las entidades territoriales.

La Unesco define como bienes intangibles, todos aquellos conjuntos de formas y obras que emanan de una cultura y una tradición de un país, región y comunidad.

Importancia del patrimonio cultural

La importancia del patrimonio cultural radica en la gente involucrada con un pasado histórico que se relaciona con nuestro presente común, con sus problemas, con sus respuestas. El patrimonio es la fuente de la cual la sociedad bebe, para existir y recrear el futuro de la Nación, planificar realmente nuestra instrucción siendo analíticos y críticos más que memorísticos y estáticos, con una planificación coherente con nuestras verdaderas necesidades y de hecho con bastante trabajo, es una de las tareas pilares para la construcción de la identidad nacional.

El patrimonio cultural es parte de la riqueza de la Nación, pero al igual que muchos recursos, es un recurso no renovable en lo que respecta a su pasado, y es por eso mismo que se manifiesta tangiblemente como recurso intocable e inalienable de una Nación.

Patrimonio cultural artístico

El patrimonio cultural artístico, nace como producto de una actividad de recreación, formación, instrucción y educación de la gente, es así como por ejemplo, las danzas de una región, junto con la música y la festividad en la que se encuentran inmersas, expresan la época de la cosecha y la fecundidad de la tierra. El arte en sí, representa el ánimo, la manera de hacer y la cultura de quien lo ejecuta.

Origen de la cumbia

La cumbia folclórica original se remonta a los tiempos de Simón Bolívar, en los inicios de los años 1800, y quizá más. Es una fusión de influencias indígenas y africanas, la cual se toca con dos gaitas y una maraca, ambas de ancestros indígenas, y tambores africanos, provenientes de los esclavos que pasaron por la Costa Caribe colombiana. Las inolvidables melodías que aún son comunes en las culturas Kogi y Cuna, se tocan por dos gaitas en contrapunto la una con la otra y son complementadas con el hipnotizador ritmo del “llamador” (tambor pequeño), las alegres y complejas improvisaciones de los otros tambores y los elaborados ritmos de la maraca. Uno de los gaiteros toca la gaita con una mano y con la otra la maraca con gran destreza y agilidad. Sus labios solo sueltan la gaita para cantar.

Podemos citar varios autores sobre el origen de la cumbia:

JOSE BARROS: “La cumbia nació en Colombia en el país de Pocabuy conformado por El Banco, Chiriguaná, Mompo, Tamalameque, Chilloa, Guamal, Chimí, Guataca. Pocabuy era un país indígena que se extendía a todo lo largo del río Tucuinca” (actual Magdalena).

GUILLERMO ABADIA MORALES: “El término cumbia, debe tener relación con el término antillano “cumbancha” que en Cuba significa jolgorio o parranda. Ambas derivan de la voz negra “cumbé” que tuvo el significado de danza... la cumbia es tonada musical pero nunca, canto”. Según él, predomina en los departamentos de Bolívar, Atlántico, Sucre, Córdoba, y alguna parte del Magdalena.

AQUILES ESCALANTE: La palabra “cumbia” no es idioma español ni indígena, porque no se encuentra en ningún vocablo de la familia ARAWAK ni KARIB y la considera como una voz africana. Considera que la “Kumba” era un gentilicio que fue extendido en Africa, desde el Norte de Guinea al Congo (tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/cumbia>).

Son muchas las investigaciones que ya se condensan en importantes textos de cobertura mundial en donde se resalta la importancia de la cumbia, textos como el siguiente demuestran el valor intangible de esta expresión del folclor caribeño:

“La cumbia es sin duda, el diapason fiel en el que mejor vibra el alma de este mosaico de emociones desacordadas que llamamos

Colombia; su mágica presencia donde quiera que resuene, en una noche de Los Llanos, en un atardecer pastuso o en la bucólica sabana boyacense nos hace sentirnos hermanos Pan-colombianos.

La reina de nuestro folclor, la mamá grande de nuestros cantos, la monumental, la elegante, la transparente, la única en América que tiene sus claves en el tiempo al aire, la Celeste Cumbia, ha tenido que marchar al exilio, como tantas mujeres nuestras, en busca de su destino y hoy la vemos vestida con atuendo mexicano, gringo, chicano o argentino, para seguir fertilizando con su cadencia vivificante otras tierras más propicias. En efecto desde la Argentina hasta Canadá la cumbia ha sido adoptada como suya por todos los pueblos de América. La cumbia es una voz popular que vitaliza la resistencia cultural Latinoamericana. Su aliento divierte multitudes y consagra tanto a modestos y espontáneos grupos de músicos barriales en Argentina, en México o Perú, como a superestrellas del género pop insertas en el mercado discográfico norteamericano como la desaparecida Selenia.

Desde nuestros músicos cultivados y consagrados hasta los neófitos alquimistas de “fusiones” folclóricas juran fidelidad a la cumbia en agonizantes e intrascendentes festivales vernáculos. Pero el amor no es sincero. La cumbia amada por fuera pasa casi desapercibida en casa. Esta discordancia no es gratuita, es otra prueba del rumbo extraviado de nuestro barco colombiano; la cultura se ha politizado, corrompido, amanerado y altos cargos desde donde se podrían trazar directrices más afines a nuestro auténtico sentir, se asignan generalmente a jóvenes señoras inexpertas pero siempre de encumbrada genealogía política. La cumbia no hace parte de una política cultural de protección por parte del Estado. Muchas manifestaciones musicales folclóricas en Colombia están al servicio de egoístas intereses politiqueros que buscan legitimarse camuflándose como defensores de lo popular. Lo arcaico sostiene el poder”. (Tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/cumbia>)

Intérpretes y difusores

La primera cumbia grabada para comercializar, en 1950, era ejecutada con caña de millo y tamboras.

En 1953, se lanza “flamenco” una cumbia compuesta por Soledad Efraín Mejía. A principios de 1955, aparece el conjunto típico Cumbia de Juan Corralito, el cual graba en un disco por lado y lado una cumbia y la “puya arranca pellejo”. En este mismo tiempo, surgió la cumbia de Antonio Lucía Pacheco, quien grabó la pieza musical de “Once de Noviembre”. A principios de los años 50, el maestro Lucho Bermúdez había lanzado “Danza Negra”, una cumbia cantada por Matilde Díaz. También se llamó la “cumbia colombiana”.

Las cumbias han tenido gran impacto nacional e internacional, ya que han sido cantadas y orquestadas: contrario a la verdadera y auténtica ejecución como lo es la que corresponde a los grupos de milleros y de tambores. Los principales grupos que difunden cumbia son:

- Arturo Jaimes. Cumbia mexicolombiana.
- Medardo Guzmán, los Cañamilleros de Mahates.
- La cumbia soledaña de Efraín Mejía.
- La cumbia moderna de soledad de Pedro Beltrán y la cumbia ritmo Beranoero.
- La Perla Colombiana. Cumbia romántica mexicolombiana.

Juan Jiménez “guayaspa” fue el compositor de la cumbia cienaguera, a fines de 1951, la cual ha dado la vuelta al mundo.

Por esta razón cada vez que en el exterior se habla de música colombiana es lógico hablar de cumbia, debido a la difusión que logró con la presentación al planeta entero de esta cumbia cienaguera.

En las décadas de 1970 y 80, el músico mexicano Rigo Tovar fusionó cumbia con música rock combinando los elementos y usando

guitarras eléctricas, batería eléctrica, sintetizadores, efectos de sampleo y melodía de rock con cumbia tradicional mexicana. Esta fusión ahora es llamada “cumbia-rock”.

Otra cumbia de repercusión más reciente ha sido la famosa “pollera colorá”, de Wilson Chopereana. Además de esta, podemos encontrar “la cumbia sobre el mar”, dedicada a Martha Ligia Restrepo, reina de la belleza colombiana y la que a continuación se inserta el texto literario “**Yo me llamo cumbia**” de Mario Gareña. (Tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/cumbia>).

En los últimos años ha habido un resurgir en el interés por la herencia musical de esta música. También muchos jóvenes han tomado las gaitas, maracas y tambores, pero todavía, aun en Colombia, hay mucha gente que no conoce las raíces de la música que se escucha actualmente. Además de pagar tributo a los gaiteros, esperamos que este proyecto preserve esta tradición folklórica al educar a la gente sobre esta parte tan importante de la historia musical de la costa Caribe, y fomentar el respeto hacia esta música. (Tomado de <http://www.tamborygaita.com/sPhistory.html>).

Países donde se escucha

Los países donde más se escucha la cumbia son Colombia, Argentina, El Salvador, Panamá, Chile, Uruguay, Bolivia, Perú, Ecuador, México y Estados Unidos. En menor medida se escucha en Resto de Centroamérica, España, Venezuela y Paraguay.

Debate en Comisión Segunda

El día 13 de noviembre de 2007 se llevó a cabo en la Comisión Segunda el debate sobre este proyecto de ley y el honorable Representante Oscar Fernando Bravo Realpe, presentó una proposición en el sentido de modificar el título y el articulado con el fin de declarar La Cumbia como patrimonio cultural y artístico de la Nación y no exclusivamente de la Costa Caribe colombiana. La anterior proposición fue aceptada por los miembros de la Comisión y se planteó hacer la modificación para el segundo debate.

Proposición

Señores Representantes, por los argumentos anteriormente expuestos me permito presentar ponencia positiva y solicitar dar segundo debate al Proyecto de ley número 097 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación.*

Lidio Arturo García Turbay,

Representante a la Cámara Bolívar.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 097 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese la Cumbia como patrimonio cultural y artístico de la Nación, reconózcasele en todas sus expresiones culturales y artísticas como parte integral de la identidad cultural de la Nación.

Artículo 2°. Se autoriza al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Cultura, contribuya con la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación y desarrollo de La Cumbia.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para que, a partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento al objetivo de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Representantes,

Lidio Arturo García Turbay,
Representante a la Cámara.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE
EN COMISION, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE
LEY NUMERO 097 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese la Cumbia como patrimonio cultural y artístico de la Nación, reconózcasele en todas sus expresiones culturales y artísticas como parte integral de la identidad cultural de la Nación.

Artículo 2°. Se autoriza al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Cultura, contribuya con la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación y desarrollo de La Cumbia.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para que a partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento al objetivo de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación

El texto transcrito correspondiente al **Proyecto de ley número 097 de 2007 Cámara, por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación**, fue el aprobado por la comisión en sesión el día catorce (14) de noviembre de dos mil siete (2007).

El Presidente,

Augusto Posada Sánchez.

La Secretaria General,

Pilar Rodríguez Arias.

El Subsecretario,

Iván Jiménez Zuluaga.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2006 SENADO,
307 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 27 de 2007

Doctor

AUGUSTO POSADA SANCHEZ

Presidente Comisión Segunda

Honorable Cámara de Representantes

Despacho.

Respetado doctor Posada:

En consideración a la designación hecha por la mesa directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para cuarto debate del Proyecto de ley número 173 Senado, 307 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la*

realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Autora: honorable Senadora Marta Lucía Ramírez.

Tránsito del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 173 Senado, 307 Cámara, *por medio de la cual se declara el 2007 el año de la promoción, el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el día 23 de noviembre de 2006 en la Secretaría del Senado de la República; el día 3 de mayo de 2007 se debatió y se aprobó en la Comisión Segunda de Senado con ponencia de los honorables Senadores de la República, doctora Martha Lucía Ramírez y Manuel Enríquez Rose-ro. El día jueves 14 de junio en plenaria de Senado con ponencia de los Senadores antes mencionados, se debatió y se aprobó el proyecto de ley.

En la dinámica de los trámites de los proyectos de ley que afectan a una buena parte de la población como es este caso, se consideró que era necesario seguir trabajando para incorporar en el articulado del proyecto soluciones que ayuden a la solución de los problemas, para lo cual se realizaron consultas con: organizaciones de desplazados, con entidades gubernamentales nacionales y territoriales, ACNUR, Codhes, la autora del proyecto y otras instituciones. Por lo anterior en ponencia presentada a consideración de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes me permití introducir modificaciones al texto del proyecto aprobado en Senado incluido su título, esto último con el objeto de actualizar el año y que sea el Congreso de la República de Colombia, el que declare el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. El día martes 20 de noviembre en la Comisión Segunda de Cámara se debatió el proyecto y se aprobó tanto el informe de la ponencia como el texto propuesto el cual someto a consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Objeto del proyecto

El proyecto pretende entre otros objetivos la participación del Congreso de Colombia en la problemática que sufren las personas desplazadas por la violencia y que sea este quien declare el 2008 como el año por la realización de los derechos de estos compatriotas. Adicionalmente se dictan disposiciones dirigidas a configurar herramientas que ayuden a superar los problemas originados en el desplazamiento forzado, en completa armonía y correspondencia con el marco jurídico vigente.

Se quiere hacer visibles ante la comunidad nacional e internacional los problemas de las personas desplazadas, aprovechando la conmemoración de 10 años de promulgación de la Ley 387 de 1997 y dada la gravedad y la magnitud de la situación actual.

También en el proyecto se incluyeron medidas que incidieran en el compromiso de los gobiernos nacionales y locales, en la responsabilidad social y en un Plan de Acción que plasme una política de Estado cuyo objetivo sea lograr la cesación de los problemas causados por la condición de desplazado.

Es muy importante hacer un mandato para que los comités municipales, departamentales y distritales y el Concejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “CNAIPD” (órgano consultivo y asesor garantice los recursos institucionales y presupuestales de las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “SNAIPD”), coordinen acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales y nacionales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia.

Se pretende que el Gobierno Nacional realice una evaluación y un plan de acción con un tiempo no mayor a 10 años para que se superen los efectos negativos del desplazamiento forzado.

En este proyecto de ley es muy importante la participación efectiva de la población directamente afectada, las mesas de trabajo que el Gobierno debe integrar les garantiza el derecho a intervenir en la toma de decisiones.

Se hace un mandato para que el Gobierno Nacional busque la vinculación activa del sector empresarial colombiano en el acompañamiento del proceso de solución del desplazamiento.

Se establecen sanciones a los funcionarios que no acaten lo dispuesto en esta ley y podrán ser investigados disciplinariamente de acuerdo con los términos de la Ley 734 de 2002.

Por último, se deja claro que el cumplimiento de los mandatos contenidos en la presente ley, se hará sin perjuicio del cumplimiento de los mandatos de la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, y las demás disposiciones que para esta materia se han dispuesto

Conveniencia del proyecto de ley

El proyecto pretende ayudar a solucionar las dificultades en las que viven las personas desplazadas; a pesar de que hace diez años fue proclamada la Ley 387 de 1997, esta ley no ha sido cumplida a cabalidad.

Pretende también acompañar desde el legislativo las manifestaciones que la Corte Constitucional en su Sentencia número T-025 de 2004, la sociedad civil y los mismos desplazados hacen para que el Estado se comprometa con el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales.

Se debe señalar que no obstante la existencia de mecanismos legales y jurisprudenciales que regulan algunas de las medidas para “la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia”, especialmente los contenidos en la Ley 387 de 1997 “política especial de atención para las personas en condición de desplazados”, sus decretos reglamentarios como el 250 de 2005 “mediante el cual se expide el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia” y la Sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declara “*El Estado de Cosas Inconstitucional*” y sus posteriores autos de cumplimiento, aún se hace necesario legislar sobre aspectos que contribuyan a garantizar el compromiso de los gobiernos tanto del nacional como de los locales.

El desplazamiento forzado en Colombia ocupa el segundo lugar entre los países con el mayor número de personas desplazadas en el mundo. (El primero es Sudán). Según datos del RUPD para abril 27 de 2007 el número de personas registradas como desplazadas era de 2.054.733; sin embargo CODHES, ONG que hace seguimiento de esta problemática asegura que entre 1985-2006 fueron desplazadas 3.832.537 personas en Colombia. En este rango se encuentran las estimaciones que hacen las Entidades Gubernamentales para implementar los planes y programas y el ACNUR que consideran que existe una población cercana a tres millones de personas en esta situación.

Según estudios realizados⁵⁴ el 80% de la población desplazada es rural, el 56% son mujeres, el 32% niños, el 3% adultos mayores, el 7% minorías étnicas y el 40% del total de las familias desplazadas están a cargo de madres cabeza de hogar. Estas características de la población las hace más vulnerables cuando se tienen que enfrentar a

la nueva condición de vida, por lo que requieren en forma inmediata atención primaria en vivienda, salud, alimentación y un acompañamiento continuo del Estado para superar esta crisis.

Proceso de participación de la población beneficiaria. Consulta del proyecto de ley

Con el objeto de conocer las apreciaciones y propuestas de las personas desplazadas como beneficiarios directos del proyecto en trámite, así como obtener factores de análisis, fortalecer los planteamientos del mismo, se trabajó con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, con la autora del proyecto honorable Senadora Marta Lucía Ramírez, y con varias Organizaciones de Población Desplazada (OPD).

Como es de conocimiento existe un acuerdo de asistencia técnica firmado entre el Congreso de la República y el ACNUR Colombia en agosto de 2003, por lo que se solicitó la asistencia técnica para este proyecto.

En este proceso se vinculó a la población desplazada en el proceso legislativo que se está desarrollando, en concordancia a lo establecido en la Sentencia T-025 de 2004.

El ACNUR estableció consultas en algunas zonas representativas de la población en situación de desplazamiento desde un enfoque diferencial. Se determinaron los siguientes lugares⁵⁵ para desarrollar las consultas:

Nº	Fecha	Lugar del foro	Regiones que asistieron a través de sus OPD
1.	Agosto 14/2007	Apartadó	Apartadó, Mutatá, Carepa, Chigorodó, Turbo, Necoclí, Unguía, Acandí, Riosucio.
2.	Agosto 15/2007	Medellín	Medellín, Bello, Itagüí, El Bagre, Caucasía, Zaragoza, Tarazá, San Cristóbal.
3.	Agosto 16/2007	Quibdó	Quibdó, Bajo Atrato.
4.	Agosto 24/2007	Bucaramanga	Bucaramanga, Barrancabermeja, Cúcuta, Pieta, San Pablo, El Playón, Floridablanca, Girón, Lebrija.
5.	Agosto 27/2007	Pasto	Pasto, San Lorenzo, Tumaco, Samaniego.
6.	Agosto 31/2007	Cali	Cali, Buenaventura.
7.	Septiembre 3/2007	Bogotá	Bogotá, Soacha, Fusagasugá, Villavicencio, El Castillo-Meta, Vichada.
8.	Septiembre 7/2007	Cartagena	Cartagena, Valledupar, El Carmen de Bolívar, Sincelejo, San Onofre, Corozal, San Jacinto, Santo Tomás, Barranquilla, Turbaco, Montería, Villanueva, María la Baja, Santa Marta, San Pablo-Bolívar, Montes de María.

Estas convocatorias se hicieron con el asocio de La Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada (OPD), la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Presidencia de la República, la Corporación Opción Legal, con la asistencia técnica del ACNUR, en la ciudad de Cali en asocio con la Fundación Foro Nacional por Colombia y en la ciudad de Cartagena en asocio con la Liga de Mujeres Desplazadas, el Observatorio de Género y Derechos Humanos y con el apoyo de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

En total se desarrollaron 8 consultas regionales con la participación de 248 representantes de OPD, funcionarios de Acción Social en los foros de Apartadó, Bucaramanga y Cartagena, funcionarios del ACNUR en todas las ciudades, representantes del gobierno local y de la academia en las ciudades de Medellín, Quibdó, Apartadó, Bucaramanga, Cali y Cartagena, representantes de la Mesa Nacional de

⁵⁴ Ibáñez, Ana María, Moya Andrés y Velásquez Andrea. HACIA UNA POLÍTICA PROACTIVA PARA LA POBLACION DESPLAZADA. Universidad de Los Andes, Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social. Bogotá. 2006

⁵⁵ El principal criterio de selección para las ciudades de encuentro fue su facilidad de acceso.

Fortalecimiento a OPD en las consultas de Medellín, Bucaramanga, Pasto, Cali y Cartagena.

Se consultaron representantes de OPD de 15 departamentos: Antioquia, Atlántico, Bogotá, D. C., Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Sucre y Vichada. De los 10 principales departamentos expulsadores de población desplazadas entre el 2004-2006, 7 fueron consultados, solo faltaron tres: Caquetá, Putumayo y Cauca.

Así mismo, participaron 56 municipios del país, de los cuales 24 hacen parte de los 150 municipios que concentran el 68% del problema de desplazamiento en Colombia.

En las consultas se recogieron diferentes apreciaciones, en general sobre la implementación de la política para las personas en situación de desplazamiento y en particular sobre el proyecto de ley.

Con la participación de representantes de las Organizaciones de Desplazados del país, con las apreciaciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, y representantes de gobiernos locales, se consolidó un cúmulo de información que ha sido utilizada como sugerencias, comentarios y propuestas para el Proyecto de ley número 173 de 2006 Senado, 307 de 2007 Cámara, cuyo texto presento a continuación.

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173
DE 2006 SENADO, 307 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Congreso de la República declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia "CNAIPD" coordinará, con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

Parágrafo 1°. Para garantizar el cumplimiento del presente artículo, los gobernadores de departamento y alcaldes municipales y distritales deberán en el plazo máximo de dos meses, a partir de la fecha de expedición de la presente ley:

1. Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental dirigida a personas en condición de desplazados.

2. Implementar medidas administrativas para una efectiva coordinación con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD.

3. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación con cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.

4. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.

5. Informar oportunamente de una manera adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados.

6. Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten.

7. Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.

8. Diseñar indicadores de goce efectivo de los derechos en concordancia con la Jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Parágrafo 2°. El Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determinarán los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Unicos (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el presente artículo y en otras disposiciones.

Parágrafo 3°. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, coordinará con los Alcaldes y Gobernadores acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, las demás entidades integrantes del SNAIPD, harán el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema.

Artículo 3°. Para garantizar la disminución y la superación de los graves efectos del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional deberá, entre otras acciones:

1. Evaluar el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas en concordancia con los indicadores de goce efectivo de los derechos ordenados por la honorable Corte Constitucional.

2. Diseñar un plan de acción que contendrá las acciones y recursos necesarios para garantizar el goce efectivo de los derechos de las Personas Desplazadas por la Violencia, durante un período no mayor a 5 años para las personas desplazadas registradas en el Registro Unico de Población Desplazada, antes de la vigencia de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, y no mayor a 5 años para las personas registradas con posterioridad, a partir de su reconocimiento por Acción Social o la entidad que haga sus veces.

Parágrafo 1°. Para realizar la evaluación y diseñar el plan de acción, el Gobierno Nacional conformará una Mesa de Trabajo que estará integrada por las entidades adscritas al Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, y cuya reglamentación será responsabilidad de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; harán parte de esta mesa de trabajo un representante de la academia, un representante de la empresa privada, un representante de la Comisión Ciudadana de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y las demás que a juicio del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, por su trayectoria y reconocimiento en la materia, puedan aportar para el cumplimiento de los objetivos consagrados en el presente artículo. En todo caso, se habilitarán consultas con las organizaciones de la población desplazada.

Parágrafo 2°. Para efectos del presente artículo, el Gobierno Nacional tendrá a partir de la vigencia de la presente ley, 6 meses para la

presentación de la evaluación, 2 meses más para la presentación del plan de acción y 4 meses adicionales para realizar una audiencia de rendición de cuentas en la cual se presentarán los avances en materia de goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia, y en la cual, también se presentarán los avances del plan de acción al que se refiere el presente artículo. La audiencia de rendición de cuentas deberá ser transmitida por radio y televisión y se realizará cada año hasta superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Artículo 4°. El Gobernador de cada departamento y los alcaldes en desarrollo del Plan Integral Unico departamental o municipal respectivamente deberán presentar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, un informe detallado sobre las acciones adelantadas para atender a la población desplazada, dicha información deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Identificación y caracterización de la población en situación de desplazamiento ubicada en el departamento, el municipio y/o el distrito con indicación de los factores de riesgos que pudieran incrementarlo.

2. Información del nivel de atención actual a la población desplazada ya identificada, indicando el número de población atendida, la evolución del presupuesto asignado y ejecutado para la atención a la población desplazada durante los dos últimos años, discriminando lo destinado según componentes y programas.

3. Determinar cuáles son las prioridades de atención y los recursos físicos, humanos, logísticos, económicos y técnicos con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada,

4. Identificar los factores que han incidido en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial.

Parágrafo 1°. En desarrollo del presente artículo, los gobernadores y los alcaldes canalizarán y consolidarán la información establecida con destino a Acción Social de manera periódica mediante envíos trimestrales durante los primeros 5 días del mes correspondiente.

Una vez recibida la información, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, emprenderá las acciones pertinentes para que las entidades del sistema, en cumplimiento de sus funciones, coordinen con las alcaldías y las gobernaciones las acciones pertinentes.

Parágrafo 2°. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como entidad coordinadora del SNAIPD, hará pública esta información y la pondrá a disposición de las entidades que conforman el SNAIPD, de las organizaciones de personas en condición de desplazados, de los entes de control y demás interesados.

Artículo 5°. Las entidades e instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, deberán, en el marco de sus competencias, buscar el compromiso del sector privado para que fomente el sentido social del mismo con las víctimas del desplazamiento.

El objetivo será el de buscar la vinculación activa del sector empresarial colombiano compartiendo la responsabilidad con el Estado, en el acompañamiento de la solución del desplazamiento, en la transferencia de conocimiento y tecnología, en el fortalecimiento de las unidades económicas existentes, en la capacitación para la creación de actividades productivas, de puestos de trabajo y en general en las actividades tanto rurales como urbanas, según las habilidades y competencias de las personas desplazadas, que contribuyan con la estabilización socioeconómica de las mismas.

Parágrafo. Para efectos del cumplimiento del presente artículo, el Gobierno Nacional por intermedio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional reglamentará la política de responsabilidad social y creará un mecanismo de seguimiento

a las acciones que en el marco de sus competencias desarrollen las entidades que componen el SNAIPD.

Artículo 6°. El no acatamiento de lo dispuesto en la presente ley acarreará para los respectivos funcionarios, las sanciones disciplinarias a que diere lugar y podrán ser objeto de investigación disciplinaria en los términos de la Ley 734 de 2002.

Artículo 7°. El cumplimiento de los mandatos contenidos en esta ley se hará sin perjuicio del cumplimiento de los mandatos de la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, y las demás disposiciones que para esta materia se han dispuesto.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Oscar Fernando Bravo Realpe,
Representante a la Cámara.

Proposición

Por las anteriores consideraciones solicito a la honorable Cámara de Representantes, se dé cuarto debate al Proyecto de ley número 173 de 2006 Senado, 307 de 2007 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.*

Oscar Fernando Bravo Realpe,
Representante a la Cámara.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2006 SENADO, 307 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Congreso de la República declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia "CNAIPD", coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

Parágrafo 1°. Para garantizar el cumplimiento del presente artículo, los gobernadores de departamento y alcaldes municipales y distritales deberán en el plazo máximo de dos meses, a partir de la fecha de expedición de la presente ley:

1. Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental dirigida a personas en condición de desplazados.

2. Implementar medidas administrativas para una efectiva coordinación con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD.

3. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación con cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.

4. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.

5. Informar oportunamente de una manera adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las en-

tidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados.

6. Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten.

7. Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.

8. Diseñar indicadores de goce efectivo de los derechos en concordancia con la Jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Parágrafo 2°. El Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determinarán los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Unicos, (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el presente artículo y en otras disposiciones.

Parágrafo 3°. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, coordinará con los Alcaldes y Gobernadores acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, las demás entidades integrantes del SNAIPD, harán el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la Secretaría Técnica del sistema.

Artículo 3°. Para garantizar la disminución y la superación de los graves efectos del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional deberá, entre otras acciones:

1. Evaluar el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas en concordancia con los indicadores de goce efectivo de los derechos ordenados por la honorable Corte Constitucional.

2. Diseñar un plan de acción que contendrá las acciones y recursos necesarios para garantizar el goce efectivo de los derechos de las Personas Desplazadas por la Violencia, durante un período no mayor a 5 años para las personas desplazadas registradas en el Registro Unico de Población Desplazada. antes de la vigencia de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, y no mayor a 5 años para las personas registradas con posterioridad, a partir de su reconocimiento por Acción Social o la entidad que haga sus veces.

Parágrafo 1°. Para realizar la evaluación y diseñar el plan de acción, el Gobierno Nacional conformará una Mesa de Trabajo que estará integrada por las entidades adscritas al Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, y cuya reglamentación será responsabilidad de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; harán parte de esta mesa de trabajo un representante de la academia, un representante de la empresa privada, un representante de la Comisión Ciudadana de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y las demás que a juicio del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, por su trayectoria y reconocimiento en la materia, puedan aportar para el cumplimiento de los objetivos consagrados en el presente artículo. En todo caso, se habilitarán consultas con las organizaciones de la población desplazada.

Parágrafo 2°. Para efectos del presente artículo, el Gobierno Nacional tendrá a partir de la vigencia de la presente ley, 6 meses para la presentación de la evaluación, 2 meses más para la presentación del plan de acción y 4 meses adicionales para realizar una audiencia de rendición de cuentas en la cual se presentarán los avances en materia de goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia, y en la cual, también se presentarán los avances del plan de acción al que se refiere el presente artículo. La audiencia de rendición de cuentas deberá ser transmitida por radio y televisión y se realizará cada año hasta superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Artículo 4°. El Gobernador de cada departamento y los alcaldes en desarrollo del Plan Integral Unico departamental o municipal respectivamente deberán presentar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, un informe detallado sobre las acciones adelantadas para atender a la población desplazada, dicha información deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Identificación y caracterización de la población en situación de desplazamiento ubicada en el departamento, el municipio y/o el distrito con indicación de los factores de riesgos que pudieran incrementarlo.

2. Información del nivel de atención actual a la población desplazada ya identificada, indicando el número de población atendida, la evolución del presupuesto asignado y ejecutado para la atención a la población desplazada durante los dos últimos años, discriminando lo destinado según componentes y programas.

3. Determinar cuáles son las prioridades de atención y los recursos físicos, humanos, logísticos, económicos y técnicos con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada.

4. Identificar los factores que han incidido en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial.

Parágrafo 1°. En desarrollo del presente artículo, los gobernadores y los alcaldes canalizaran y consolidarán la información establecida con destino a Acción Social de manera periódica mediante envíos trimestrales durante los primeros 5 días del mes correspondiente.

Una vez recibida la información, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, emprenderá las acciones pertinentes para que las entidades del sistema, en cumplimiento de sus funciones, coordinen con las alcaldías y las gobernaciones las acciones pertinentes.

Parágrafo 2°. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como entidad coordinadora del SNAIPD, hará pública esta información y la pondrá a disposición de las entidades que conforman el SNAIPD, de las organizaciones de personas en condición de desplazados, de los entes de control y demás interesados.

Artículo 5°. Las entidades e instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, deberán, en el marco de sus competencias, buscar el compromiso del sector privado para que fomente el sentido social del mismo con las víctimas del desplazamiento.

El objetivo será el de buscar la vinculación activa del sector empresarial colombiano compartiendo la responsabilidad con el Estado, en el acompañamiento de la solución del desplazamiento, en la transferencia de conocimiento y tecnología, en el fortalecimiento de las unidades económicas existentes, en la capacitación para la creación de actividades productivas, de puestos de trabajo y en general en las actividades tanto rurales como urbanas, según las habilidades y competencias de las personas desplazadas, que contribuyan con la estabilización socioeconómica de las mismas.

Parágrafo. Para efectos del cumplimiento del presente artículo, el Gobierno Nacional por intermedio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional reglamentará la política de responsabilidad social y creará un mecanismo de seguimiento a las acciones que en el marco de sus competencias desarrollen las entidades que componen el SNAIPD.

Artículo 6°. El no acatamiento de lo dispuesto en la presente ley acarreará para los respectivos funcionarios, las sanciones disciplinarias a que diere lugar y podrán ser objeto de investigación disciplinaria en los términos de la Ley 734 de 2002.

Artículo 7°. El cumplimiento de los mandatos contenidos en esta ley se hará sin perjuicio del cumplimiento de los mandatos de la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, y las demás disposiciones que para esta materia se han dispuesto.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El texto transcrito correspondiente al **Proyecto de ley número 173 de 2006 Senado, 307 de 2007 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones**, fue el aprobado por la comisión en sesión el 20 de noviembre de 2007.

El Presidente,

Augusto Posada Sánchez.

La Secretaria General,

Pilar Rodríguez Arias.

El Subsecretario,

Iván Jiménez Zuluaga.

CONTENIDO

Gaceta número 626 - Lunes 3 de diciembre de 2007
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 145 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 115 de 2007 Cámara, por la cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda y se dictan otras disposiciones.....	3
Ponencia para primer debate y articulado propuesto al Proyecto de ley número 154 de 2007 Cámara, por medio de la cual se establecen algunas previsiones tendientes a efectivizar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad en las cargas legales e impositivas derivadas de la propiedad raíz, a fortalecer el catastro como sistema integral de información de tierras y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones	5
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 227 de 2007 Cámara, por la cual se fija el Régimen de Créditos por sumas mal cobradas, acreditación de intereses	29
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 035 de 2007 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 85 de 1993 emisión de la estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander y otras disposiciones.....	30
Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 097 de 2007 Cámara, por medio de la cual se declara “La Cumbia” como patrimonio cultural y artístico de la Nación.....	32
Informe de ponencia para cuarto debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 173 de 2006 Senado, 307 de 2007 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones	35