



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 674

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 101 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar mínimo idoneidad moral, técnica y estudios universitarios respecto de aptitud, capacidad y competencia, para el ejercicio del cargo.

Artículo 2°. Una ley posterior reglamentará la materia.

Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Iniciativa

Los congresistas Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, en ejercicio de la iniciativa que le concede el artículo 154 de la Constitución Política, y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de acto legislativo adjunto, de conformidad con las siguientes consideraciones.

2. Objeto

El Proyecto de Acto Legislativo que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad la **inclusión de condiciones y características mínimas** para altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva, en concreto, a quienes ejercerán cargos de Ministro y Directores de Departamento Administrativo, con el objeto de garantizar con idoneidad, academia y experiencia el ejercicio moral y ético de la función pública, y lograr mayor eficiencia y eficacia en la administración nacional, como epicentro de grandes decisiones.

3. Generalidades

En la mayoría de los países, el marco constitucional prevé requisitos básicos para ser designado como Ministro; por lo general, estos se refieren a la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia y la edad. Además de estos requisitos algunos países exigen otros de carácter específico como determinado grado de instrucción, la posesión de rentas, hablar dos idiomas oficiales o pertenecer al estado seglar. No obstante ello, en algunos de los casos la legislación ha establecido otros requisitos relacionados con el grado de instrucción, calidad moral, pertenecer al estado seglar, contar con el apoyo del parlamento, entre otros aspectos.

MARATHA VILLALBA HODWALKER,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

Alonso DEL ROSARIO

Jorge E. Tamayo

WILFELDO

Jorge Vargas Lugo.

Norma Hurtado S.

ELBERT DIAZ ROZANO

Teresa Enriquez R.

Christian Jose Muro U.

Así mismo la carta iberoamericana de la función pública establece la necesidad de lograr una función pública profesional y eficaz, lo cual se transforma en el objetivo de alcanzarla, y ella debe contar con el propósito de mejorar la institucionalidad ya existente.

En Colombia, la inclusión de este principio en nuestra Carta Fundamental, está estrechamente ligada a la creación del Régimen de la Función Administrativa, prevista en el capítulo V del mismo cuerpo normativo, el cual señala: **Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...), así, la función pública está sometida a un régimen con el cual se garantiza la eficacia y, la eficiencia, en los servicios que brinda el Estado y por ende la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.*

La necesidad de modernizar la administración pública, propósito que tiene como unos de sus ejes la evolución de las políticas públicas relacionadas con la gestión del talento humano, cobra una importancia fundamental: el entender las competencias como el conjunto de habilidades que determinan la idoneidad de las personas para desempeñar un empleo o cargo.

Así pues, la “idoneidad y academia” se refieren a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. En el caso del Régimen de Servicio Civil, comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Ello explica el porqué no es posible contar con una definición legal de los términos, pues su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares del cargo a ocupar y del perfil requerido para llenarlo, compuesto por aquellas condiciones éticas, académicas, de experiencia o morales que debe poseer el aspirante y/o titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados, tomando como parámetro las necesidades del servicio público.

En términos de moralidad y eficacia, nada desacredita más una gestión gubernativa o administrativa que los nombramientos arbitrarios, y estos lo son cuando los nombrados carecen de idoneidad moral y técnica (entendida esta última como la academia y la experiencia), sobre todo moral. Además de implicar una transgresión constitucional, causa sensación de injusticia en el espíritu público. Sus primeras consecuencias son el rechazo de la opinión sensata; luego desmoraliza a los que con idoneidad tienen derecho al cargo; en fin, contribuye a perturbar el orden disciplinario y administrativo. Se tiene de esto una deplorable experiencia en nuestro país, donde todo esto se olvida pronto y, lo que es más grave, se olvida a sabiendas como lo señala Rafael Bielsa en su obra “La moral política y administrativa”.

Las exigencias actuales de la administración pública requieren que se avance más allá de los conocimientos técnicos y la especialización y se tenga en cuenta la experiencia en el desempeño de una labor y la incorporación de todo tipo de capacidades, actitudes, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros, hoy estos enfoques se consideran muy importantes para el éxito de la gestión.

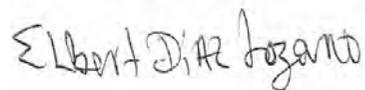
La profesionalización de todos los niveles de la administración pública iniciando en el nivel directivo, el cual se encuentra subordinado al poder político, es inminente. Este nivel es el encargado de diseñar, dirigir y orientar bajo las directrices del poder político, estrategias, procesos y desarrollos de las políticas públicas, así como producir y proveer servicios al ciudadano.

Los Ministros y Directores de Departamento son los Gerentes Públicos de mayor rango y es precisamente esta ubicación la que exige un alto nivel de cualificación moral, ético y claro está profesional. Este fenómeno es el que se conoce como la “profesionalización gubernamental”.

Lo anterior permitirá que se alcancen niveles superiores de eficacia y productividad de las organizaciones, así como ser capaces de transmitir una visión completa de lo que se quiere y del camino a recorrer para alcanzar los objetivos trazados desde la estrategia política, entendida como el nivel máximo de decisión y orientación del sistema público.

Por lo anterior el principio de idoneidad comprobada cumple, entonces, una doble función: por un lado, permite a los designados en ocupar un puesto público competir en condiciones de igualdad y decoro con respecto al cargo que se ostentará, y de otra parte, permite que se nombre en los puestos públicos de alta dignidad a las personas más aptas para desempeñarlos, con lo cual se busca cumplir con el deber de eficiencia en la actuación de la Administración Pública en la consecución de los fines estatales.


MARTHA VILLALBA HODWALKER,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.





CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de agosto de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 101 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Martha Villalba Hodwalker* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la república de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene como objetivo establecer algunos criterios para la formación, actualización, límites y ajuste de los catastros.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.

CAPÍTULO II

De la formación, actualización, límites y ajuste de los avalúos catastrales

Artículo 3°. *Formación y actualización de los catastros.* Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos mínimos de tres (3) años y máximos de nueve (9) 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. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno nacional.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización periódica, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.

La variación del avalúo catastral de los bienes inmuebles resultante de la actualización de que trata la presente ley no podrá ser superior al promedio móvil de los últimos cinco (5) años de la variación del Índice de Precios al Consumidor a diciembre de cada vigencia.

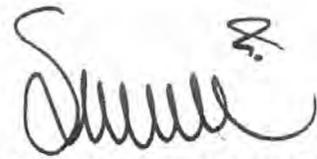
Artículo 4°. *Límites superiores e inferiores del valor del avalúo catastral.* El primer avalúo catastral a partir de la expedición de la presente ley, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) ni superior al setenta (70%) de su valor comercial.

Artículo 5°. Adiciónase un párrafo al artículo 8° de la Ley 44 de 1990 que quedará así:

Parágrafo 2°. Las disposiciones establecidas en el presente artículo regirán para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.

Artículo 6°. *Plazo para el pago del impuesto predial.* Las alcaldías municipales y distritales serán autónomas para determinar si se otorga o no plazo alguno para la cancelación del impuesto predial por parte de los contribuyentes o si el mismo se realiza en cuotas periódicas.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



SANDRA ORTIZ NOVA.

Senadora de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objetivo del proyecto de ley

El objetivo principal del presente proyecto de ley es limitar las fluctuaciones del valor del impuesto predial a nivel nacional ya que como se mostrará en la presente exposición de motivos, el valor de este impuesto en algunos casos ha crecido de manera desproporcionada si se compara con el crecimiento económico del país en general, el incremento del salario mínimo mensual o el crecimiento anual de la inflación.

De igual forma, el desproporcionado incremento de este impuesto en los últimos años en Colombia, ha coadyuvado a la obtención de una de las tasas totales impositivas más altas de la región (69.8%), únicamente inferior a la tasa de Argentina (106%) y Bolivia (83,7%) lo que a su vez resta competitividad y es un factor negativo para la inversión extranjera directa.

Así mismo, ya que tener vivienda propia acarrea unas mayores y desproporcionadas cargas impositivas para los hogares, estas grandes variaciones en el impuesto predial unificado, desincentivan la disminución del déficit cuantitativo de vivienda que tiene el país que de conformidad con el censo general del 2005 ascendía a 1.307.757 viviendas tanto en las cabeceras municipales como en el resto del país.

Para limitar las fluctuaciones del valor del impuesto predial a nivel nacional se plantea:

- a) Limitar los períodos mínimos y máximos para la formación y actualización de los catastros a nivel nacional, estableciendo que los mismos se deben formar o actualizar dentro de períodos mínimos de tres (3) años y máximos de nueve (9) años;

- b) Establecer que el primer avalúo catastral a partir de la expedición de la ley, no pueda ser inferior al 60% ni superior al 70% de su valor comercial y que el incremento del mismo por actualización no pueda ser superior al promedio móvil de los últimos 5 años de la variación del IPC a diciembre de cada año;
- c) Establecer que el ajuste anual de los avalúos catastrales establecido en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, “*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”, aplique para los catastros de todo el territorio nacional sin excepción, es decir, que el porcentaje de incremento del ajuste no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor en todo el país.

Como se desprende de la presente exposición de motivos, la problemática actual del impuesto predial unificado en el país se puede dividir en 2 componentes: el primero hace referencia al incremento desproporcionado del valor del impuesto predial en algunas ciudades del país y el segundo a la falta de actualización catastral del 32.4% de predios del país, lo cual puede ser subsanado a través del fortalecimiento de las instituciones catastrales tanto a nivel nacional como territorial.

La necesidad de colocar unos topes al valor del impuesto predial en el país ha sido recientemente reconocida por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria¹ al manifestar en su primer informe denominado “*Diagnóstico de los problemas que afectan al sistema tributario colombiano*” lo siguiente:

“95. Al actualizar el catastro con retraso, el avalúo se incrementa notoriamente. Por esta razón, la ley establece que cuando se den procesos de formación o actualización para extender en el tiempo sus efectos, fija un tope en el crecimiento del impuesto del 100% respecto al año anterior. Sin embargo, en estratos residenciales bajos este tope ha sido insuficiente, por lo cual Bogotá en 2010 estableció un ajuste por equidad que adopta topes escalonados más bajos. Sin embargo, en casos como el de Bogotá, con un avalúo que ajusta los valores con porcentajes más cercanos al valor comercial, si bien puede ser correcto para el mercado de los inmuebles, para propietarios de predios residenciales de estratos bajos es evidente

que estos topes son insuficientes, pues el impuesto se incrementa por encima del crecimiento de los salarios y pensiones”.

II. Antecedentes

2.1. Normatividad reciente relevante

La Ley 44 de 1990, “*por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 1°, fusionó en un solo impuesto denominado Impuesto Predial Unificado los siguientes tributos:

- a) *El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;*
- b) *El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986;*
- c) *El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989;*
- d) *La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989”.*

La precitada ley en su artículo 4° ordenó que la tarifa del impuesto sería fijada por los respectivos concejos y oscilaría entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo y el artículo 6° también definió los límites de este impuesto especificando que este no podía exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior (exceptuando los predios que se incorporen por primera vez al catastro y los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados), mientras el artículo 8° estableció que el ajuste anual de la base no podría ser ni inferior al 70% ni superior al 100% del incremento en el Índice Nacional Promedio de Precios.

Por su parte, la **Ley 1450 de 2011**, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.*” en su artículo 24 estableció que las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años y que el avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral no podría ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.

Por último, la **Ley 1607 de 2012**, “*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 190 estableció que los catastros descentralizados podrían contar con un índice de valoración diferencial considerando el uso de los predios (residencial por estratos, comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros).

¹ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Diagnóstico de los problemas que afectan al sistema tributario colombiano*. Disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/39576622.PDF>

2.2. Importancia del impuesto predial en Colombia

Históricamente el impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio son las principales fuentes de ingresos tributarios de la mayoría de municipios y distritos del país². Así, por ejemplo, para una muestra de 309 municipios, de conformidad con el Banco de la República³, desde el año 1990 hasta el año 2001, la proporción de ingresos por concepto de impuesto de industria y comercio y del impuesto predial, respectivamente, siempre fueron las más altas como porcentaje del PIB, en el periodo analizado, tal como se muestra a continuación:

Cuadro No. 3
Gobiernos Centrales Municipales
Evolución Ingresos Tributarios
% PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos tributarios	0,78	0,81	0,87	0,95	1,18	1,23	1,39	1,50	1,66	1,78	1,66	1,62
• Impuesto predial	0,22	0,24	0,27	0,30	0,38	0,40	0,48	0,50	0,58	0,61	0,53	0,53
• Impuesto de industria y comercio	0,35	0,38	0,38	0,42	0,53	0,54	0,62	0,64	0,71	0,71	0,67	0,64
• Sobretasa a la gasolina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21	0,21	0,23
• Otros ingresos tributarios	0,21	0,20	0,22	0,23	0,27	0,29	0,30	0,36	0,37	0,25	0,24	0,23

Fuente: Banco de la República muestra a 309 municipios.

En época reciente, de conformidad con la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴, para un total de 31 alcaldías capitales y 1.070 municipios no capitales, para el año 2012, el recaudo por el Impuesto Predial Unificado constituyó el 20.3% de los ingresos tributarios territoriales, únicamente superado por el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio con

una participación de 29.4%, tal como se muestra en la siguiente tabla para los años 2011 y 2012:

Cuadro 2
Ingresos Tributarios Territoriales Por Tipo de Impuesto a Diciembre de 2012
(Millones de Pesos)

	2011	2012	Variación Nominal 2012/2011	Participación 2011 (%)	Participación 2012 (%)
Ingresos Tributarios	17.992.832	18.772.696	6,7%	100%	100%
Vehículos Automotores	868.909	878.507	0,9%	4,9%	4,7%
Registro y Anotación	646.788	692.513	7,1%	3,7%	3,7%
Licores	1.251.612	1.288.301	2,9%	7,1%	6,9%
Cerveza	1.764.766	1.900.214	7,7%	10,0%	10,1%
Cigarrillos y Tabaco	499.531	486.283	-2,7%	2,8%	2,6%
Impuesto Predial unificado	3.429.503	3.809.562	11,1%	19,5%	20,3%
Impuesto de Industria y Comercio	4.891.810	5.536.402	12,3%	28,0%	29,5%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.430.968	1.466.057	2,5%	8,1%	7,8%
Estampillas	1.050.086	917.102	-12,7%	6,0%	4,9%
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	396.858	412.536	10,6%	2,0%	2,2%
Contribución sobre contratos de obras públicas	243.659	253.078	3,9%	1,4%	1,3%
Otros Ingresos Tributarios	1.118.891	1.132.112	1,2%	6,4%	6,0%

Para el caso particular de Bogotá D. C., la situación es similar. Por ejemplo, para el año 2014, de un total de recaudo de ingresos corrientes de COP\$6.7 billones de pesos, COP\$6.0 billones fueron de ingresos tributarios, mientras que solo COP\$0.7 billones fueron ingresos no tributarios. Dentro de los COP\$6.0 billones de ingresos tributarios los más representativos fueron los COP\$2.9 billones de pesos que se originaron en el impuesto de Industria y Comercio y los COP\$1.7 billones que se originaron en el Impuesto Predial Unificado. El resto de conceptos generaron ostensiblemente menores recursos, tal como se muestra en la siguiente tabla⁵ donde se muestran las cifras históricas para el caso de Bogotá D.C. desde el año 2001 hasta el año 2014.

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INGRESOS CORRIENTES	1.402.036	1.632.977	2.112.967	2.451.826	2.751.648	3.156.295	3.738.223	4.106.998	4.140.958	4.661.896	5.171.964	5.613.032	6.223.557	6.767.027
TRIBUTARIOS	1.346.904	1.568.226	2.039.857	2.365.308	2.645.766	3.017.725	3.519.982	3.838.756	3.874.262	4.193.031	4.646.182	5.098.821	5.527.549	6.082.410
Industria y Comercio	578.730	692.985	1.005.880	1.172.595	1.339.169	1.556.200	1.792.561	2.010.726	2.093.898	2.122.699	2.354.009	2.598.533	2.714.593	2.940.348
Predial Unificado	348.359	419.404	466.373	536.254	588.264	639.928	736.934	761.374	757.859	909.883	1.074.713	1.217.425	1.439.369	1.733.327
Consumo de Cerveza	137.662	160.683	175.980	188.800	205.759	222.890	256.829	275.100	269.973	288.988	268.466	283.200	303.410	305.589
Sobretasa a la gasolina	173.581	173.788	216.248	255.415	279.450	278.430	291.168	307.115	300.664	313.481	330.890	333.172	344.063	349.492
Vehículos automotres	79.244	77.921	113.145	148.253	179.786	208.996	258.127	289.472	287.970	372.799	428.846	429.518	466.598	480.483
Delineación urbana	6.621	12.885	24.333	32.667	29.989	66.002	113.611	112.873	79.109	102.726	122.494	118.559	162.212	156.193
Cigarrillos extranjeros	17.574	20.962	20.605	19.526	19.196	19.904	18.677	19.850	17.884	16.121	16.268	22.291	12.274	13.333
Azar y Espectáculos	5.070	7.358	5.583	2.437	3.497	4.557	8.984	8.512	5.808	1.456	227	6.898	1.239	-1.665
Estampilla Universidad Distrital	0	0	0	9.019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Publicidad exterior visual	0	0	0	324	647	1.046	1.809	1.643	1.646	2.616	1.974	4.096	5.007	6.831
Impuesto al deporte	0	0	0	0	0	13.013	23.394	30.045	28.734	13.819	0	0	0	6
Estampilla Pro-Cultura	0	0	0	0	0	3.378	8.941	11.023	12.390	14.435	13.453	11.476	11.424	15.291
Estampilla Pro Personas Mayores	0	0	0	0	0	3.378	8.941	11.023	12.390	14.434	13.453	11.476	11.424	15.291
Fondo de Pobres	0	0	0	0	0	0	0	0	4.189	206	1.815	1.223	63.101	0
Impuesto Unificado Fondo de Pobres, Azar y Espectáculos Públicos	0	0	0	0	0	0	0	0	1.748	19.351	19.394	10.824	21.783	10.918
Otros Ingresos	64	2.261	11.710	20	9	2	6	0	0	0	0	0	66	0

Millones de pesos

Fuente: Tesorería Distrital

Fecha corte: Diciembre 31 2013

Nota: Para los años comprendidos entre 1990 y 1996, al concepto del impuesto de vehículos se le adicionó el tributo de circulación y tránsito vigente para esos años

Fuente: Tesorería Distrital corte 31 diciembre 2012 y corte 31 de diciembre 2013 y 2014

² Iregui A. M., Melo L. & Ramos J. (2003). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá, D. C., Colombia. Banco de la República, Subgerencia de estudios económicos.
³ *Ibid.*
⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). Estimación de los Recaudos Tributarios Territoriales a Diciembre de 2013. Disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones>
⁵ Secretaría Distrital de Hacienda (2015). Series históricas de impuestos distritales (Archivo de datos, Recaudo de Ingresos Corrientes). Disponible en <http://www.shd.gov.co/shd/menu-bit>

III. Impuesto predial unificado en otras naciones

Con el objetivo de contar con algunos elementos de juicio a nivel internacional con respecto a los cuales comparar el impuesto predial del caso colombiano, en la presente sección se resumen las generalidades de dicho impuesto en Estados Unidos de América, Holanda y Suecia.

3.1. Impuesto predial en Estados Unidos de América

Al igual que lo que sucede en Colombia, los ingresos provenientes del impuesto predial a nivel estatal y local, constituyeron para el año 2017 una de las principales fuentes de financiamiento para dichas entidades territoriales al constituir el 21.4% de sus ingresos tributarios (equivalente a US\$532.2 billones mientras los ingresos corrientes correspondieron a US\$2,484.2 billones), únicamente superado por las transferencias federales (US\$559.3 billones)⁶.

En este país, existen 6 tipos de limitaciones al *“Property tax”* por sus siglas en inglés⁷. Cada una de las mismas puede ser aplicada independiente o conjuntamente. Estas son:

1. **Limitación** general a la **tasa** que aplica para todos los gobiernos locales que no puede ser excedida sin aprobación del voto popular (Overall Property Tax Rate Limit);
2. **Limitación** específica a la **tasa** que aplica para determinados tipos de gobierno local que no puede ser excedida sin la aprobación del voto popular (Specific Property Tax Rate Limit);
3. **Limitación** a la **carga impositiva** del impuesto (limitación de los ingresos) que restringe el ingreso total por concepto de impuesto predial, independientemente de la tasa (Property Tax Levy Limit);
4. **Limitación** sobre los **ingresos generales** o incremento de **los gastos**, que limita los ingresos que pueden ser recolectados por impuesto predial y restringe el gasto de los gobiernos locales General Revenue or General Expenditure Increase);
5. **Limitación** sobre los incrementos de la **valoración de los predios (Limits on Assessment Increase)**, y
6. **Discusión el pleno o Full Disclosure**, donde se informa a los contribuyentes de la carga impositiva y su incremento y les da una oportunidad de participar en debates públi-

cos al respecto. Requiere determinada cantidad de votos en los diferentes cuerpos legislativos para su aprobación.

En la siguiente tabla se muestra el tipo de limitaciones al impuesto a la propiedad establecido en cada uno de los 50 estados de Estados Unidos (mas una locación referente al Distrito de Columbia) de conformidad con la información disponible por el Lincoln Institute of Land Policy⁸.

ALABAMA	IOWA	NEW YORK
Levy Limit	Assessment Limit	Assessment Limit
Rate Limit	Rate Limit	Levy Limit
ALASKA	KANSAS	NORTH CAROLINA
Levy Limit	Levy Limit	Rate Limit
Rate Limit	KENTUCKY	NORTH DAKOTA
ARIZONA	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement
Assessment Limit	Levy Limit	Levy Limit
Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Rate Limit	Rate Limit
Levy Limit	LOUISIANA	OHIO
Rate Limit	Levy Limit	Levy Limit
Revenue/Expenditure Limit	Rate Limit	Rate Limit
ARKANSAS	MAINE	OKLAHOMA
Assessment Limit	Levy Limit	Assessment Limit
Levy Limit	Revenue/Expenditure Limit	Rate Limit
Rate Limit	MARYLAND	OREGON
CALIFORNIA	Assessment Limit	Assessment Limit
Assessment Limit	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Rate Limit
Rate Limit	MASSACHUSETTS	PENNSYLVANIA
Revenue/Expenditure Limit	Levy Limit	Levy Limit
COLORADO	Rate Limit	Rate Limit
Assessment Limit	MICHIGAN	RHODE ISLAND
Levy Limit	Assessment Limit	Levy Limit
Rate Limit	Levy Limit	SOUTH CAROLINA
Revenue/Expenditure Limit	Rate Limit	Assessment Limit
CONNECTICUT	Revenue/Expenditure Limit	Rate Limit
Assessment Limit	MINNESOTA	SOUTH DAKOTA
DELAWARE	Levy Limit	Levy Limit
Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Revenue/Expenditure Limit	Rate Limit
Levy Limit	MISSISSIPPI	TENNESSEE
Rate Limit	Levy Limit	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement
DISTRICT OF COLUMBIA	MISSOURI	TEXAS
Assessment Limit	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Assessment Limit
Levy Limit	Levy Limit	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement
Rate Limit	Rate Limit	Levy Limit
FLORIDA	MONTANA	Rate Limit
Assessment Limit	Levy Limit	UTAH
Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Rate Limit	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement
Rate Limit	NEBRASKA	Levy Limit
GEORGIA	Levy Limit	Rate Limit
Assessment Limit	Rate Limit	VERMONT
Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	Revenue/Expenditure Limit	No Limit
Rate Limit	NEVADA	VIRGINIA
HAWAII	Levy Limit	Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement
No Limit	Rate Limit	Levy Limit
IDAHO	NEW HAMPSHIRE	WASHINGTON
Levy Limit	No Limit	Levy Limit
Rate Limit	NEW JERSEY	Rate Limit
ILLINOIS	Levy Limit	Revenue/Expenditure Limit
Assessment Limit	Revenue/Expenditure Limit	WEST VIRGINIA
Levy Limit	NEW MEXICO	Levy Limit
Rate Limit	Assessment Limit	Rate Limit
INDIANA	Levy Limit	WISCONSIN
Levy Limit	Rate Limit	Levy Limit
Rate Limit		Revenue/Expenditure Limit
		WYOMING
		Rate Limit

De los anteriores 6 tipos de límites a los impuestos a la propiedad, el más utilizado es el límite a la tasa impositiva general y específica (aplicado en 44 Estados), seguido del límite a la carga impositiva (aplicado en 41 Estados) y el límite a la valoración de los bienes inmuebles (aplicado en 22 estados). Únicamente 3 estados no tienen límite alguno al impuesto sobre la propiedad (Hawaii, New Hampshire y Vermont).

⁶ U.S. Department of Commerce –Bureau of Economic Analysis. (2018). State and Local Government Current Receipts and Expenditures. Disponible en <https://www.bea.gov/national/pdf/SNTables.pdf>

⁷ Center for Urban Policy and the Environment Indiana University. (1995). Tax and expenditure limits on local governments. (Advisory Commission on Intergovernmental relations March 1995, M-1994.

⁸ Lincoln Institute of Land Policy and George Washington Institute of Public Policy. (Tax Limits; accessed: 8/9/2018 1:24:44 PM) Disponible en http://www.lincolninst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/Report_Tax_Limits.aspx

TIPO DE LÍMITE A LA PROPIEDAD	NÚMERO DE ESTADOS QUE APLICAN LIMITACIÓN
Rate Limit	44
Levy Limit	41
Assessment Limit	22
Full Disclosure/Truth in Taxation Requirement	14
Revenue/Expenditure Limit	10
No Limit	3
TOTAL LIMITACIONES IMPUESTAS EN LOS 51 ESTADOS	134

De los anteriores tipos de limitaciones al impuesto sobre la propiedad, algunos son más efectivos que otros. Por ejemplo, las limitaciones a la carga impositiva y a los ingresos o egresos de los Estados tienen mayor efectividad limitando el impuesto ya que fijan un techo de crecimiento a los ingresos por el impuesto a la propiedad y a los ingresos o los egresos de la entidad territorial⁹. De otra parte, limitaciones a las tasas y a la valoración de activos son menos efectivas para la limitación del impuesto, ya que si se fija una limitación a la tasa pero no a la base gravable, el valor total de los impuestos puede crecer ilimitadamente, y lo mismo sucede si se fija un límite para la valoración de los activos pero no para su tasa. Por último, cuando la limitación consiste en una discusión en pleno con los contribuyentes locales, el límite del impuesto también podría ser ilimitado si así lo aprueban los respectivos órganos legislativos locales.

Las condiciones establecidas en cada tipo de limitaciones son completamente variadas y diversas. A continuación se hace una breve descripción de algunas de las mismas de manera ilustrativa pero para mayor especificidad se recomienda consultar la información disponible en el Lincoln Institute of Land Policy and George Washington Institute of Public Policy.

Limitaciones a la carga impositiva:

- Alaska: Las municipalidades no pueden imponer cargas impositivas que generen incrementos en ingresos superiores a los US\$1.500 por residente.
- Arizona: El monto total de cargas impositivas a la propiedad no puede incrementar en más del 2% del límite permisible el año anterior.
- Colorado: Limita el incremento del ingreso tributario a la propiedad hasta un 5,5% más el ingreso atribuible a nuevas construcciones o el crecimiento del índice de Precios al Consumidor de Boulder/Denver y el crecimiento local. (Se escoge la menor de las anteriores variaciones). Para el año 2016 el incremento del IPC fue del 2.6%.
- Michigan: El máximo crecimiento por concepto de los ingresos tributarios a la propiedad está determinado por el Índice de

Precios al Consumidor a nivel nacional. Si las valoraciones realizadas se incrementan por encima del IPC, las tasas deben ser reducidas para obtener este crecimiento.

Limitaciones a la tasa:

- Michigan: 1,5% a 2,0%.
- California: 1%.
- Florida: 1% a 2%.
- Michigan: 1,5% a 2,0%.
- Nebraska: 0,875% a 1,05%.

Limitaciones a la valoración de inmuebles:

- Arizona: El límite de la valoración de los inmuebles se encuentra limitado a la valoración del año anterior más el 5% de ese valor.
- California: El incremento anual en la valoración de los predios es limitado a un 2% o la tasa de inflación del área sujeta al impuesto.
- Carolina del Sur: limitado a un 15% a través de un periodo de 5 años.
- Michigan: La base gravable no puede incrementar en más del menor valor entre un 5% o la tasa de inflación medida por el índice de precios al consumidor.

3.2. Impuesto predial en Holanda.

De conformidad con el documento “*Real Estate Going Global – Worldwide country summaries*”¹⁰ de la firma de la firma PricewaterhouseCoopers 2016, las siguientes son las características del impuesto predial en Holanda:

- Es un impuesto de carácter local.
- Los sujetos del impuesto son los propietarios y usuarios de las propiedades, excepto los usuarios de viviendas residenciales.
- El impuesto es basado en el valor del mercado de las propiedades donde las autoridades locales son las responsables de la determinación de dicho valor.
- Cada municipalidad determina las tarifas del impuesto predial de propietarios y usuarios de las propiedades.
- Para el año 2016, la tarifa promedio de propietarios de viviendas residenciales fue del 0,13% y de los predios no residenciales del 0,23%.

3.3. Impuesto predial en Suecia.

Acorde al documento “*Taxes in Sweden 2012*”¹¹ de la Agencia Sueca de Impuestos, “*Taxation and Investment in Sweden 2015*”¹² de

¹⁰ PricewaterhouseCoopers IL. (2016). *Real estate Going Global. Netherlands. Tax and legal aspects of real estate investments around the globe.*

¹¹ Agencia Sueca de Impuestos (2012). *Taxes in Sweden 2012. An English Summary of tax Statistical Yearbook of Sweden.*

¹² Deloitte. (2015). *Taxation and Investment in Sweden 2015. Reach, relevance and reliability.*

⁹ Ibíd.

la firma Deloitte y a información remitida por la Embajada de Suecia en Colombia al autor de esta iniciativa, la agencia de impuestos en Suecia adelanta la valoración predial de conformidad con un calendario establecido. La valoración realizada debe alcanzar el valor del 75% del valor de mercado de los predios respectivos.

A partir del año 2008 el denominado “*property tax*” sobre residencias fue eliminado y sustituido por un cargo a la propiedad local. Así, el cargo para una casa de familia en 2010 era aproximadamente de 6.387 SEK (Coronas suecas) pero no podía sobrepasar el 0.75% del valor del predio. Para el año 2016 esta carga era de 7.412 SEK.

De igual forma, el cargo para un apartamento en un edificio para el año 2010 era de 1.277 SEK y para el año 2016 era de 1.268 SEK, aunque no podía ser superior al 0,4% del valor del predio.

Para los predios diferentes a los residenciales las tasas varían del 0,2% al 2,8% sobre el avalúo realizado. Este impuesto es deducible para el cálculo de los impuestos corporativos.

IV. Problemática actual del impuesto predial unificado en Colombia

La problemática actual del valor del impuesto predial unificado a nivel nacional se puede dividir en dos. **Primero**, al incremento desproporcionado del valor del impuesto predial en algunas ciudades del país como Bogotá, D. C., sin consideración alguna con la capacidad económica de los sujetos pasivos del mismo, del crecimiento económico, del crecimiento del salario mínimo o de la variación de la tasa de inflación del país y **segundo** a la falta de actualización del 32.4% de predios del país que equivale a 4.846.728 predios, de un total de 10.082.295 predios, a diciembre 31 de 2013¹³.

El primer problema se puede decir que ha hecho del impuesto predial un impuesto más regresivo¹⁴ en los últimos años. Lo anterior es cierto si se tiene en cuenta que la tasa efectiva de tributación de

los propietarios que devenguen un salario mínimo o su pensión, se ha incrementado en una mayor proporción de lo que lo hacen precisamente sus salarios o pensiones.

De igual forma el incremento desproporcionado del impuesto predial se suma a la ya desproporcionada carga impositiva que tienen que soportar los colombianos y a un malestar generalizado de la sociedad dada la estructura tanto de impuestos nacionales como locales.

4.1. Fluctuaciones desproporcionadas del valor del impuesto predial en algunas ciudades del país

En algunas ciudades del país el valor del impuesto predial unificado ha crecido de manera desproporcionada si se compara con **el crecimiento económico en general, el incremento del salario mínimo mensual** de los colombianos o **el crecimiento de la inflación**.

No hay que olvidar que aunque el impuesto predial es un impuesto eminentemente territorial, este hace parte del sistema impositivo colombiano y **su desbordado crecimiento está coadyuvando a la ya alta tasa total impositiva que tiene el país de conformidad con el informe Paying Taxes 2018 realizado por PricewaterhouseCoopers y el Banco Mundial, documento que hace parte a su vez del proyecto Doing Business de esta entidad multilateral**.

Lo anterior, también ha sido reconocido por destacados analistas económicos como el exministro de Agricultura, Hacienda y de Minas Juan Camilo Restrepo Salazar¹⁵ quien manifestó que “*entre predial e impuesto a la riqueza, las clases medias soportan un doble y costoso tributo sobre su patrimonio inmobiliario*” y el exministro de Trabajo y Seguridad Social Jaime Pinzón López¹⁶ quien a su turno opino que “*el impuesto predial que afecta el patrimonio se ha vuelto impagable, confiscatorio...*”.

EL IMPUESTO PREDIAL EN BOGOTÁ D.C. COMPARADO CON EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN GENERAL, EL INCREMENTO DEL SALARIO MÍNIMO MENSUAL Y EL CRECIMIENTO DE LA INFLACIÓN

Un claro ejemplo del desproporcionado incremento del impuesto predial unificado en los últimos años lo representa el caso de la ciudad de Bogotá D.C. Así por ejemplo mientras para el año 2000 el recaudo del impuesto predial unificado en la ciudad alcanzaba los COP\$372.922.015.000, para el año 2015 este recaudo se había multiplicado por 6 hasta alcanzar COP\$2.287.179.263.000

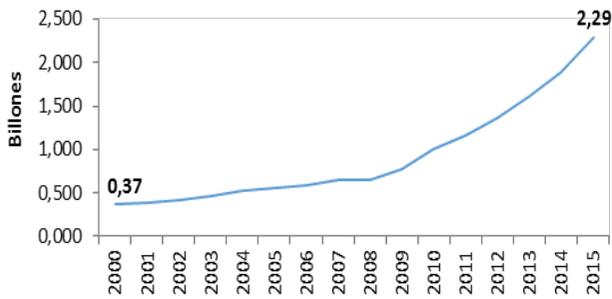
¹³ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). Informe al Congreso de la República. Disponible en http://www.igac.gov.co/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/GestionInstitucional!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hHT3d_JydDRwN3t0BXA0_vUKMwf28PIwNHI30v_aj0nPwkoMpwkF7caj1NfIGOICjgb6fR35uqn5BdnCQhaOiIgdX-NPO/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISE-vNI9BSUdPQkIxQTBHRIFFFMEILVTJJWT0tIMjBRMQ!!/

¹⁴ Un sistema impositivo regresivo se define como aquel en donde la tasa promedio efectiva de tributación decrece en la medida que crece el ingreso. Como lo recuerdan Iregui A. M., Melo L., & Ramos J. (2004), al analizar la incidencia del impuesto predial, de conformidad al enfoque tradicional, el impuesto predial es regresivo “*por cuanto los dueños de propiedades de alto precio pagan un porcentaje menor que los propietarios de viviendas de menor valor*”. El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Subgerencia de estudios económicos. Banco de la República.

¹⁵ Restrepo J. C. (2015, 8 de abril). Predial y catastro. La República, p. 30.

¹⁶ Pinzón J. (2015, 29 de abril). Predial impagable. El Nuevo Siglo, p. 11^a.

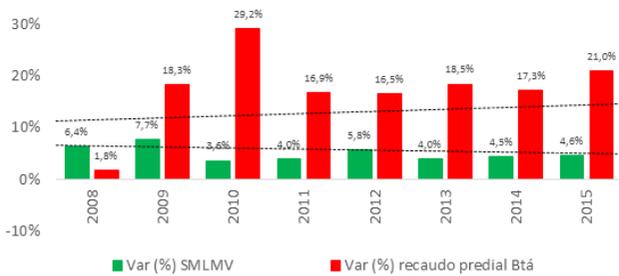
RECAUDO PREDIAL BOGOTA 2000-2015 (COP\$ Billones)



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D. C.

En las siguientes gráficas se puede apreciar el comportamiento del recaudo del impuesto predial unificado en Bogotá, D. C., desde el año 2008 hasta el año 2015, comparado con el crecimiento del Producto Interno Bruto nominal de la economía nacional, el crecimiento del salario mínimo legal mensual vigente y la inflación nacional¹⁷.

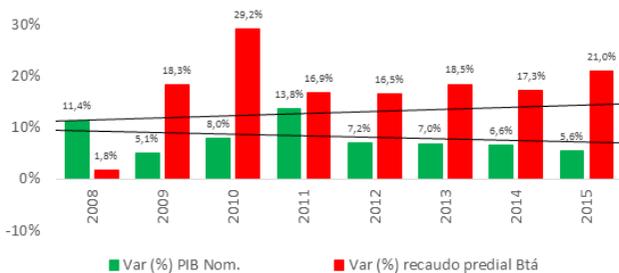
VAR (%) SMLMV VS. VAR (%) RECAUDO PREDIAL BOGOTÁ D.C.



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D. C., DANE.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, **mientras la tasa de crecimiento promedio 2008-2015 del recaudo del impuesto predial en Bogotá D.C. fue de un 17.44%, la tasa de crecimiento promedio del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente fue de tan solo un 5,08%**. Como se puede observar, la tendencia del recaudo del impuesto predial es al alza, mientras la del crecimiento del salario mínimo mensual es a la baja.

VAR (%) PIB NOMINAL VS. VAR (%) RECAUDO PREDIAL BOGOTÁ D.C.

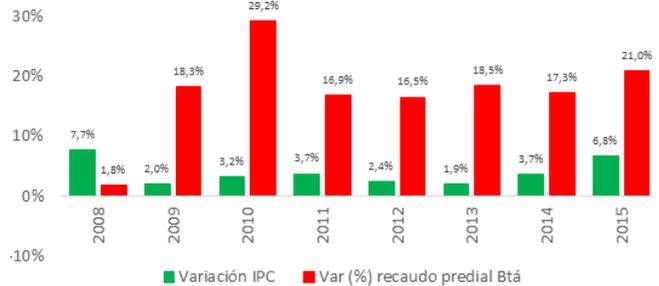


Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D.C., DANE.

¹⁷ Para estadísticas de catastro distrital: Secretaría Distrital de Hacienda. (2015). Series históricas de impuestos distritales (Archivo de datos). Disponible en <http://www.shd.gov.co/shd/menu-bit>

Si se compara con el crecimiento nominal del Producto Interno Bruto Nacional, **mientras la tasa de crecimiento promedio 2008-2015 del recaudo del impuesto predial en Bogotá D.C. fue de un 17.44%, el del PIB nominal fue de tan solo un 8,06% (la mitad)**, además de las tendencias opuestas que también se repiten en cada una de las series por separado.

VARIACIÓN (%) IPC VS. VAR (%) RECAUDO PREDIAL BOGOTÁ D.C.

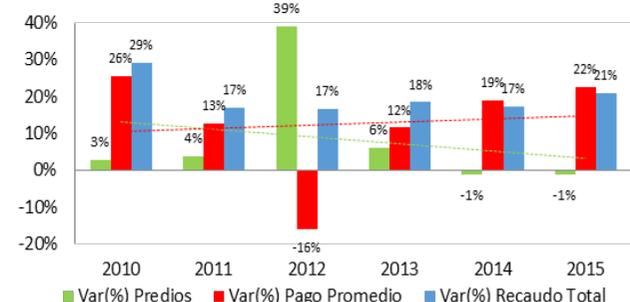


Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C., DANE.

Por último, si se compara el comportamiento del recaudo del impuesto predial en Bogotá D.C., del año 2008 al año 2015 con el comportamiento de la inflación nacional, se puede observar que **mientras la tasa de crecimiento promedio 2008-2013 del recaudo del impuesto predial en Bogotá, D. C. fue de un 17.44%, la tasa de inflación promedio del país medida por la variación en el IPC fue de únicamente un 3,92%**.

Aunque se pueda aducir que el mayor incremento del recaudo del impuesto predial pueda obedecer a la incorporación de nuevo predios en el catastro distrital, si se realiza un análisis del valor promedio del pago por declaración y del número de predios año a año, se encuentra que, **la mayor proporción del incremento del recaudo del predial unificado, se explica por la tasa de crecimiento del pago promedio por predio y no al incremento en el número de predios**, como se puede observar en la siguiente gráfica, donde por ejemplo para el año 2015, del total del incremento del 21% en el recaudo del impuesto predial en dicho año (al pasar de un recaudo de COP\$1.890.258.443.000 en 2014 a COP\$2.287.179.263.000 en 2015), un 22.5% es explicado por el crecimiento de pago por declaración nominal, mientras el número de predios cayó en un 1.2%, al pasar estos últimos de 2.325.606 en 2014 a 2.297.204 para 2015.

Var (%) RECAUDO TOTAL, PROMEDIO Y # DE PREDIOS



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D. C.

4.2. El impuesto predial unificado como carga adicional en el sistema impositivo colombiano

Los impuestos en el sistema tributario colombiano se pueden dividir en 2 tipos: impuestos del orden nacional e impuestos del orden territorial. Los impuestos del orden territorial a su vez se pueden catalogar como impuestos del orden departamental e impuestos del orden municipal.

De conformidad con el Informe Final de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en diciembre 2015¹⁸ son 13 los impuestos departamentales existentes actualmente, 20 los impuestos municipales y aproximadamente 24 tributos sin sustento de ley. Esto sin contar con las cerca de 60 estampillas que existen a nivel regional.

Como se enunció anteriormente, el impuesto predial unificado hace parte de la gran cascada

de impuestos territoriales a nivel municipal que tiene Colombia, además del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, publicidad exterior visual, sobretasa a la gasolina, impuesto de circulación y tránsito vehículos de servicio público, impuesto municipal y nacional de espectáculos públicos, impuesto de delineación, impuesto sobre el servicio del alumbrado público, degüello de ganado mayor y menor, impuesto de casinos, impuesto a las ventas por el sistema de clubes, impuesto sobre apuestas mutuas, contribución especial sobre contratos de obra pública, contribución de valorización, participación en la plusvalía, contribuciones, gravámenes y otros cobros para la infraestructura vial, rural y urbana, impuesto al transporte de hidrocarburos, sobretasa bomberil, estampilla prodotación y funcionamiento de los centros de bienestar al anciano y la estampilla pro cultura.

Cuadro 4.1
Impuestos territoriales existentes

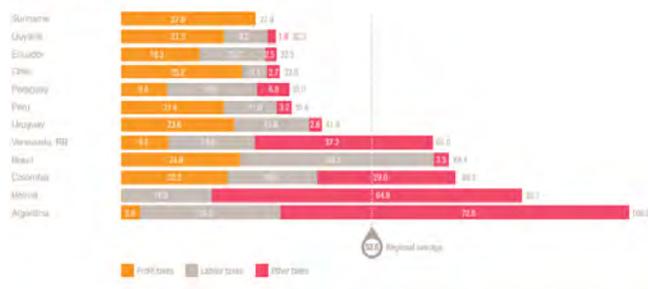
No.	Impuestos departamentales	Impuestos municipales	Algunos tributos sin sustento de ley
1	Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas	Impuesto predial unificado	Cobros por facturación, sistematización, certificados, paz y salvos, usos del suelo y formularios, licencias de funcionamiento. Tasa especial para el fortalecimiento administrativo.
2	Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros	Semaforización
3	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Publicidad exterior visual	Plaza de mercado, de ferias, matadero y báscula.
4	Sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Sobretasa a la gasolina	Guía de movilización de ganado.
5	Impuesto de registro	Impuesto de circulación y tránsito vehículos servicio público	Contribución de caminos, nomenclatura, venta de lotes.
6	Sobretasa a la gasolina y al ACPM	Impuesto municipal y nacional de espectáculos públicos	Extracción de arena cascajo y piedra.
7	Impuesto sobre vehículos automotores	Impuesto de delineación	Impuesto de registro de patentes, marcas y herreles.
8	Impuesto al consumo sobre ingreso de mercancía extranjera (Sólo San Andrés)	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	Impuesto de pesas y medidas.
9	Impuesto de degüello de ganado mayor	Degüello de ganado mayor y menor	Impuesto sobre las ventas ambulantes estacionarias y temporales, patente nocturna, la matrícula o registro de la actividad comercial.
10	Impuesto de loterías y sobre premios de loterías	Impuesto de casinos	Contribución con destino al deporte, la educación física y la recreación.
11	Contribución sobre contratos de obra pública	Impuesto a las ventas por el sistema de clubes	Tasa de sistematización.
12	Contribución de Valoreización Departamental	Impuesto sobre apuestas mutuas	Impuestos a la telefonía móvil, impuesto al ruido, impuesto de uso del espacio electromagnético, impuesto al uso del suelo, subsuelo y ocupación, uso y afectación del espacio pública con redes de servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones.
13	Peajes y tasas por estacionamiento o por contaminación vehicular	Contribución especial sobre contratos de obra pública	Cobros por formularios
14		Contribución de Valorización	Aporte publicitario
15		Participación en la Plusvalía	Aporte Institucional
16		Contribuciones, gravámenes y otros cobros para la infraestructura vial, rural y urbana (Ley 812 de 2003)	Aporte para combatir el contrabando
17		Impuesto al Transporte de hidrocarburos	Estampilla Contribución Pro Desarrollo del deporte
18		Sobretasa Bomberil	Papelería y Trámites
19		Estampilla Pro-Dotación y Funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano	Impuesto de Asistencia Social
20		Estampilla Pro-cultura	Sobretasa Caja de previsión Departamental
21			Estampilla Beneficiencia Departamental
22			Impuesto de Saneamiento Ambiental
23			"Impuesto al amor"
24			

Fuente: Tomado del Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público por parte de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en diciembre 2015.

¹⁸ *Ibíd.*

Por lo tanto, el impuesto predial por ser el impuesto territorial municipal más representativo dentro de las finanzas municipales, junto con el impuesto de industria y comercio, hace parte integral del sistema impositivo colombiano y como tal, es un elemento a considerar en las cargas impositivas nacionales a la hora de toma de decisiones de inversión. En los últimos años este nivel impositivo sobre los sujetos pasivos del sistema colombiano, ha representado una pérdida de competitividad considerable en comparación con otras economías latinoamericanas. Así, por ejemplo, si se compara la Tasa Total de Impuestos de Colombia con otros países latinoamericanos, entendida esta como la medida del monto de impuestos y contribuciones estatutarias impuestas a los negocios en su segundo año de operaciones, expresadas como una proporción de sus beneficios comerciales, **para el caso colombiano esta asciende a 69.8%, la tercera más alta de América del Sur, únicamente inferior a la tasa de Argentina (106%) y a la de Bolivia (83.7%), y muy superior a la de países como Chile (33%) y Perú (35.6%) e inclusive a la de Venezuela que es de un (65%).**

Figure 60: Total Tax & Contribution Rate (%) in South America



Source: Paying Taxes 2018 data

FUENTE: PricewaterhouseCoopers - Paying Taxes 2018.

Cabe resaltar que la Tasa Total de Impuestos en Colombia de **69.8%**, también es superior a la media de tasas regionales de todo el mundo tal como se muestra a continuación:

REGIÓN	MEDIA TASA TOTAL DE IMPUESTOS
África	47.1%
Asia Pacífico	22.1%
Centroamérica y el Caribe	42.1%
Asia Central y Este de Europa	33.4%
Unión Europea y EFTA	39.6%
Medio Este	24%
América del Norte	38.9%

FUENTE: PricewaterhouseCoopers - Paying Taxes 2018.

Así por ejemplo, algunos reportes como el elaborado por Kantar Worldpanel¹⁹ indican que una persona en Colombia paga en promedio COP\$14.600 diarios en impuestos, incluidas las cargas provenientes de IVA, ICA, sobretasa a la

¹⁹ Chávez-Restrepo, M. (2015, mayo 25). Una persona en Colombia paga en promedio \$14.600 diarios en impuestos. *La República*, pág. 28.

gasolina, predial, rodamiento, seguridad social y retención en la fuente, entre otros.

4.3. Falta de actualización catastral del 32.4% de predios del país

El segundo de los problemas referente a la falta de actualización del 32.4% de predios del país que equivalen a 4.846.728²⁰ predios, se analiza en más detalle en la siguiente tabla, donde se puede observar que la mayoría de los predios desactualizados corresponden a predios sujetos de actualización por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y a los catastros de Antioquia y Cali, respectivamente. De otra parte los catastros más actualizados corresponden a los de las ciudades de Medellín y Bogotá, D. C. respectivamente, donde el porcentaje de predios actualizados asciende respectivamente al 100% y 99.4%.

Cuadro 5. Estado del catastro
1.º de enero de 2013

Entidad	Estado catastral	Total		Urbanos		Rurales	
		Predios	Porcentaje	Predios	Porcentaje	Predios	Porcentaje
Total nacional	Actualizado	10.082.295	67,00	8.443.763	76,00	1.638.532	41,50
	Desactualizado	4.876.728	32,40	2.666.801	24,00	2.209.927	56,00
	Por formar	98.064	0,70	1	0,00	98.063	2,50
	Total	15.057.087	100,00	11.110.565	100,00	3.946.522	100,00
IGAC	Actualizados	5.930.886	59,80	4.535.131	69,60	1.395.755	41,10
	Desactualizado	3.884.869	39,20	1.984.372	30,40	1.900.497	56,00
	Por formar	97.995	1,00	1	0,00	97.994	2,90
	Total	9.913.750	100,00	6.519.504	100,00	3.394.246	100,00
Antioquia	Actualizados	710.807	55,40	525.711	65,60	185.096	38,50
	Desactualizado	571.469	44,60	276.019	34,40	295.450	61,50
	Por formar	69	0,00	0	0,00	69	0,00
	Total	1.282.345	100,00	801.730	100,00	480.615	100,00
Medellín	Actualizados	888.104	100,00	862.399	100,00	25.705	100,00
	Desactualizado	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Por formar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Total	888.104	100,00	862.399	100,00	25.705	100,00
Cali	Actualizado	249.680	38,10	217.873	34,90	31.807	100,00
	Desactualizado	406.410	61,90	406.410	65,10	0	0,00
	Por formar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Total	656.090	100,00	624.283	100,00	31.807	100,00
Bogotá	Actualizado	2.302.818	99,40	2.302.649	100,00	169	1,20
	Desactualizado	13.980	0,60	0	0,00	13.980	98,80
	Por formar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Total	2.316.798	100,00	2.302.649	100,00	14.149	100,00

Fuente: IGAC, Subdirección de Catastro, Catastros Descentralizados.

FUENTE: Tomado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). Informe al Congreso de la República.

4.4. Incremento generalizado del valor de la propiedad raíz en Colombia

Parte de la problemática de las amplias variaciones en el cobro del impuesto predial unificado, se originan en las variaciones del valor comercial de la propiedad raíz en el país, este no es un hecho exclusivo de la ciudad de Bogotá, D. C.

Empleando la variación del Índice de Valoración Predial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para 22 ciudades del país²¹ y el Índice del Precio del Suelo Urbano Residencial en Bogotá IPSB del Banco de la República para el caso

²⁰ *Ibíd.*

²¹ El objetivo de este índice de conformidad con la Ficha Metodológica Índice de Valoración Predial (IVP) del DANE es estimar la variación porcentual anual del avalúo comercial de los predios urbanos con destino económico habitacional.

de la capital, desde el año 2003 hasta el año 2016, se puede observar que un predio que para el año 2003 costaba COP\$100.000.000 en las diferentes ciudades del país, para el año 2016 costaba COP\$384.732.806 pesos en la Ciudad de Bogotá,

D. C., COP\$252.315.864 en la ciudad de Tunja, COP\$227.790.785 en la ciudad de Santa Marta, COP\$221.956.768 en Riohacha, COP\$220.578.565 en Popayán, COP\$210.942.373 en Neiva y COP\$209.784.733 en Manizales.

Evolución Valor Inmueble de COP\$ 100,000,000 en 2003 de conformidad con Índice de valoración Predial y del Índice del Suelo Urbano Residencial en Bogotá IPSB														
CIUDAD	2003 - 2016													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ARMENIA	100.000.000	102.150.000	106.082.775	111.588.471	115.237.414	121.690.709	125.536.136	130.984.404	140.323.592	146.147.021	152.387.499	158.742.057	167.441.122	175.428.064
BARRANQUILLA	100.000.000	106.860.000	110.471.868	112.349.890	118.731.363	122.756.357	129.741.193	133.698.300	142.789.784	152.156.794	162.609.966	176.139.115	185.773.925	195.694.252
BUCARAMANGA	100.000.000	105.210.000	107.556.183	109.750.329	113.690.366	124.627.379	133.575.625	139.439.595	145.867.760	154.196.809	165.144.783	176.424.171	188.368.088	199.425.295
CALI	100.000.000	105.130.000	113.635.017	119.441.766	128.387.955	135.141.161	144.790.240	153.361.822	163.545.047	171.264.373	181.505.983	191.252.854	203.340.035	214.096.722
CARTAGENA	100.000.000	102.230.000	107.096.148	116.788.349	123.865.723	131.334.826	139.149.249	148.625.312	158.523.758	165.514.656	174.634.514	184.344.193	193.930.091	203.975.669
CUCUTA	100.000.000	104.160.000	109.524.240	114.540.450	118.320.285	124.650.420	134.959.010	140.384.362	150.955.305	159.816.381	170.572.024	179.680.570	191.036.382	201.944.559
FLORENCIA	100.000.000	103.030.000	106.306.354	108.262.391	110.016.242	115.968.120	121.314.251	126.736.998	136.369.009	145.301.180	155.021.829	166.570.955	178.730.634	188.453.581
IBAGUE	100.000.000	104.690.000	107.139.746	110.900.351	115.325.275	120.422.652	126.166.813	129.371.450	134.028.822	144.389.250	152.648.315	159.410.635	169.883.914	180.246.833
MANIZALES	100.000.000	107.940.000	113.315.412	118.335.285	129.813.807	137.576.673	146.931.887	155.307.004	161.938.613	168.999.137	178.564.488	188.921.228	200.539.884	209.784.773
MEDELLIN	100.000.000	104.320.000	107.334.848	112.111.249	115.777.287	125.502.579	134.225.008	141.030.216	150.521.549	162.186.969	170.328.755	178.572.667	186.626.294	195.323.080
MONTERIA	100.000.000	104.200.000	106.971.720	109.282.309	112.429.640	118.422.139	125.444.572	130.964.134	140.275.683	150.852.470	157.897.280	170.718.539	182.378.616	198.081.414
NEIVA	100.000.000	105.100.000	114.285.740	116.491.455	121.325.850	136.600.775	139.510.371	146.681.204	155.570.085	165.619.913	177.925.472	185.896.533	199.002.239	210.942.373
PASTO	100.000.000	105.090.000	109.566.834	114.168.641	118.860.972	127.704.229	135.085.533	144.568.537	150.438.020	158.817.418	165.058.942	174.269.231	185.718.720	199.127.611
PEREIRA	100.000.000	106.630.000	112.228.075	116.055.052	120.929.365	123.589.811	127.569.402	136.512.018	146.177.068	154.099.866	165.071.776	173.672.016	181.574.092	191.960.130
POPAYAN	100.000.000	105.900.000	112.126.920	117.396.885	126.236.871	136.979.628	144.924.447	151.909.805	161.768.752	170.099.842	180.390.883	195.778.225	207.936.053	220.578.565
QUIBDO	100.000.000	106.920.000	110.587.356	113.584.273	120.819.592	129.482.356	135.995.319	142.183.106	147.344.353	155.846.122	161.799.444	170.374.814	179.779.504	191.465.172
RIOHACHA	100.000.000	110.790.000	120.339.809	125.992.084	132.090.101	137.703.930	146.971.405	156.083.632	166.072.984	176.801.299	188.629.306	197.155.351	206.894.825	221.956.768
SANTAMARTA	100.000.000	106.460.000	120.331.738	129.440.851	135.330.409	142.705.917	147.814.788	158.073.135	166.261.323	175.621.836	188.670.538	205.537.684	217.171.117	227.790.785
SINCELEJO	100.000.000	106.430.000	112.400.723	115.975.066	126.586.785	130.321.095	134.048.278	137.117.984	146.737.378	159.789.433	171.533.956	183.078.192	196.351.360	207.641.564
TUNJA	100.000.000	105.370.000	111.871.329	117.901.194	123.053.476	136.933.908	152.010.331	161.465.374	172.315.847	186.445.746	202.927.550	222.023.033	237.742.263	252.315.864
VALLEDUPAR	100.000.000	105.770.000	110.339.264	114.962.479	120.055.317	126.394.238	134.230.680	141.922.098	152.324.988	164.663.312	174.790.106	185.085.243	195.338.966	207.703.922
VILLAVICENCIO	100.000.000	107.940.000	112.354.746	115.040.024	121.723.850	126.702.355	132.796.739	142.291.705	154.315.355	166.120.479	178.031.317	191.864.351	204.604.144	215.652.768
BOGOTÁ.D.C.*	100.000.000	102.480.705	105.299.674	117.394.274	130.878.045	145.910.547	167.366.546	178.593.541	193.500.721	250.449.013	294.664.921	342.291.883	366.859.526	384.732.806

Fuente: Cálculos propios con información DANE y Banrep.

El incremento en el impuesto predial unificado en varias regiones del país ha estado acompañado de múltiples protestas de la sociedad en general. Lo anterior ha sido referenciado por diferentes medios de comunicación en distintos lugares de territorio colombiano así:

- Caracol. 2 de septiembre de 2018. IGAC revisará actualización catastral tras polémica por predial en Tunja. “...El pasado 2 de febrero el alcalde de Tunja, Pablo Emilio Cepeda, formuló solicitud al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que revisara la actualización catastral en Tunja que generó el aumento del cobro del impuesto predial en más de un 300% para la mayoría de los predios, y a su vez un inconformismo en la ciudad que se demostró en cacerolazos y manifestaciones...”.
- El Espectador. 8 de abril de 2015. ¿Un predial por las nubes?... “...Protestas de los habitantes de Normandía por el cobro del predial... El contralor distrital, Diego Ardila, dijo que entre 2011 y 2015 el avalúo de los predios bogotanos ha tenido un incremento del 84%. Según él, los reparos por el cobro no sólo provienen de estratos 4 o 5. “Llama la atención que en Tunjuelito, en el barrio Artillería el aumento fue de 130,61%. Lo propio sucede en Engativá en el barrio Santa Cecilia, donde hubo un incremento de 61,14%, y en la localidad de Suba en el ba-

rio Las Villas fue del 15,57%. Se esperaba que el aumento atiende el incremento de los salarios, pero esto no sucede así”.

- El Espectador. 8 de abril de 2015. ¿Un predial inhumano?... “Indignación ha producido en Bogotá la facturación del impuesto predial y en especial el aplicado al sector residencial. La queja generalizada es que dicho impuesto está superando la capacidad de pago de la población... Hay razón para la denuncia. El recaudo del impuesto predial en 2011 fue de \$1 billón y en 2014 alcanzó \$1,7 billones, es decir, 70% más, y si se suma el 28% que el Distrito aspira a recoger según el presupuesto vigente para 2015, llegaría a \$2 billones, con lo que el alza para estos cuatro años fiscales superará el 98%.
- El Heraldo. 16 de enero de 2013. Quejas en Cartagena por aumento del predial. ... “A las quejas ciudadanas por un exagerado incremento en el valor del impuesto predial, se le sumó ayer la del Consejo Gremial de Bolívar...Según la agremiación, este año se observa aumentos a los avalúos de gran consideración, los cuales impactaron la base de liquidación del predial hasta el punto que estaría por encima de la cifra que autorizó el Gobierno nacional mediante el Decreto 2783... Los gremios denunciaron un trato desigual para los sectores no residenciales, los cuales registraron aumentos significati-

vos de los avalúos. “Recordemos que sectores como el comercial sufrieron incrementos promedio del 55%, y el industrial del 104 % desde el 2009 y en el mismo sentido los lotes y los institucionales y ahora han sido sometidos al proceso de actualización”, dijo Mónica Fadul, vocera del Consejo Gremial EM”.

- *El Meridiano de Córdoba*. 28 de febrero de 2013.... “**Montería**. El exagerado incremento de los avalúos catastrales por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) tiene a los propietarios de predios en esta capital desconcertados, pues las explicaciones de la entidad no subsanan el daño causado”.
- *Vanguardia*. 10 de enero de 2015. Voces de inconformismo por alzas en el Impuesto Predial en Bucaramanga... “Hay dudas por el inusitado aumento del Impuesto Predial. Se sabe de dueños a quienes se les subió por encima del 10% y no saben por qué. Hacienda Municipal habla sobre este tema...”.
- *La Opinión*. 8 de marzo de 2012. ... “El aumento del impuesto predial en Cúcuta tiene en ascuas a los contribuyentes, quienes consideran que esa contribución que se cobrará a partir de este año, basada en la actualización que se hizo en el avalúo catastral y las tarifas dispuestas por el Concejo, sobrepasa en mucho su capacidad económica”.

Para el caso particular de Bogotá D.C., la Contraloría Distrital manifestó²²:

“... Según el organismo de control fiscal varios factores pueden estar incidiendo en el aumento del pago del impuesto predial, como el **que año tras año ha subido y sigue subiendo el avalúo catastral**. Es así como el avalúo catastral residencial durante ese mismo período, se incrementó en un **84%**, pasando de \$129 billones a \$239 billones, y en un solo año, 2014 a 2015, aumentó en un **13,76%**.

Un ejemplo de ello fue el que se presentó en sectores del estrato 4 como Normandía, donde el avalúo catastral aumentó en un 80% en los últimos 5 años, y entre 2014 y 2015, en un 30,67%. Situación que también afectó a sectores de estratos más bajos como el de Área Artillería de Tunjuelito, donde en el último año, el avalúo catastral se incrementó en 130,61%. O en Cerro Colorado de Ciudad Bolívar en 79,93%. En Segundo Contador de Usaquén, en 72,25%. En Santa Cecilia, Engativá, en 61,14%...”.

Y finaliza el pronunciamiento de la Contraloría afirmando:

“...aunque no hay que desconocer que el impuesto predial representa una de las principales

fuentes de financiación del presupuesto con cerca del 23% de los ingresos corrientes, también lo es que el incremento del impuesto no es justo con el bolsillo de los bogotanos, no se compadece con la capacidad de pago de los contribuyentes y puede estar afectando las finanzas del Distrito por el aumento de la cartera morosa...”.

V. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de 7 artículos distribuidos en 2 capítulos. El Capítulo I “Disposiciones generales” consta de dos artículos y tratan sobre el objetivo de la ley y el ámbito de aplicación de la misma, de donde se resalta que lo establecido allí, aplica para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.

El Capítulo II “De la formación, actualización, límites y ajuste de los avalúos catastrales”, consta de 5 artículos. El artículo 3° “Formación y actualización de los catastros”, modifica el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”, ampliando los periodos máximos que tienen las autoridades catastrales para formar y actualizar los catastros de cinco (5) años a nueve (9) años y estableciendo un mínimo para su formación o actualización de tres (3) años.

El establecimiento de un periodo mínimo para la formación o actualización de los catastros es de vital importancia. Lo anterior, por cuanto los ajustes anuales a la base ligados a la variación del Índice de Precios al Consumidor establecidos en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, no se aplican a los predios cuyo avalúo catastral hubiese sido formado o reajustado durante el respectivo año, y lo anterior ha llevado a que algunos entes territoriales actualicen anualmente sus respectivos catastros y de esta forma puedan ajustar el avalúo por encima de la variación del IPC. Tal es el caso de Bogotá, D. C.²³. El mínimo de tres (3) años, corresponde a una actualización por administración local.

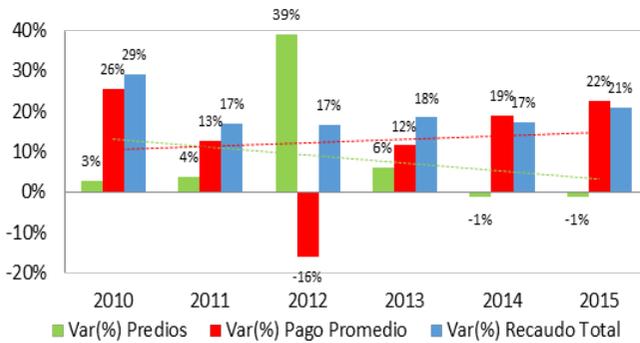
Como se anotó en la parte IV de la presente exposición de motivos, aunque se pueda alegar que el mayor incremento del recaudo del impuesto predial pueda obedecer a la incorporación de nuevo predios en el catastro distrital y no al incremento de su avalúo, si se realiza un análisis del valor promedio del pago por declaración y del número de predios año a año, se encuentra que, **la mayor proporción del incremento del recaudo del predial unificado, se explica por la tasa de crecimiento del pago**

²³ En noticia titulada “Dinero del predial está dirigido a educación y salud: Secretario de Hacienda de Bogotá” publicada en el diario *El Espectador* el 19 de marzo de 2015, en referencia al Secretario de Hacienda de Bogotá, se indica “Bonilla manifestó que, por norma, el avalúo se debe actualizar todos los años...”. Adicionalmente en presentación del Catastro de Bogotá titulada “Censo inmobiliario 2014”, se indica que del año 2009 al año 2014 en Bogotá se han ejecutado 2 actualizaciones (2009 y 2010), 3 censos inmobiliarios (2011, 2012 y 2013) y una incorporación de predios nuevos (2014).

²² Contraloría Distrital de Bogotá. (2015). Contraloría de Bogotá se pronuncia sobre incremento del impuesto predial. (Oficina Asesora de Comunicaciones). Bogotá, D. C.

por declaración (barras de color rojo) y no al incremento en el número de predios (barras de color verde), lo que indica que es el avalúo catastral el que se está incrementando en una mayor proporción de lo que lo hacen la incorporación de nuevos predios al catastro.

Var (%) RECAUDO TOTAL, PROMEDIO Y # DE PREDIOS



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C., DANE.

El tercer inciso del artículo 3° establece que el incremento del avalúo catastral como resultado de la actualización de que trata la ley, no pueda ser superior al promedio móvil de los últimos 5 años de la variación del Índice de Precios al Consumidor a diciembre de cada vigencia.

Cabe resaltar que el uso del promedio móvil se realiza principalmente con el objetivo de obtener el componente de tendencia de una serie de tiempo, que se diferencia de los otros 2 componentes que pueden tener las mismas a saber: un componente irregular y un componente estacional. De esta forma lo que se propone en el tercer inciso del artículo 4 es que el incremento del avalúo catastral, cuando a este hubiere lugar, se fundamente no en comportamientos irregulares o estacionales del valor comercial de los predios, sino en su tendencia considerando el comportamiento de los 10 años anteriores.

El uso del promedio móvil en la legislación colombiana no es nuevo. Es así como el artículo 357 de la Constitución Política, que establece el incremento anual del Sistema General de Participaciones establece:

“Artículo 357. <Artículo modificado por el artículo 4° del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución...”

De igual forma en desarrollo de la Ley 1473, “por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.”, el Comité Consultivo de Regla Fiscal para la determinación del precio de largo plazo del petróleo Brent, utiliza un promedio móvil centrado de orden 9, tal como se informó al Congreso de la República en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015, página 105.

El artículo 4° del proyecto de ley establece límites superiores e inferiores al primer avalúo catastral que se realice a partir de la expedición de la presente ley y limita el incremento de los mismos cuando a ello hubiere lugar. Al respecto, cabe anotar que en la normatividad vigente (artículo 24 Ley 1450 de 2011) únicamente se establece un límite inferior a los avalúos catastrales de un 60% de su valor comercial, sin establecer techo alguno. Por lo anterior, el proyecto de ley propone que el límite superior de los avalúos catastrales sea de un 70% del valor comercial, y de esta forma los avalúos catastrales oscilen entre un 60 y un 70% del valor comercial de los inmuebles para el primer avalúo catastral a partir de la expedición de la ley.

Como resultado de la anterior disposición por ejemplo, para el año 2016, el avalúo catastral de una casa que en el año 2003 era de COP\$100.000.000, hubiese sido de COP\$188.404.508, valor muy inferior a casi la totalidad de avalúos ajustados por el Índice de Valoración Predial o el IPSB en el caso de Bogotá D.C. tal como se puede observar a continuación.

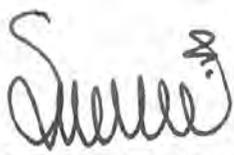
CIUDAD	AÑO	
	2003	2016
ARMENIA	100.000.000	175.428.064
BARRANQUILLA	100.000.000	195.694.252
BUCARAMANGA	100.000.000	199.425.295
CALI	100.000.000	214.096.722
CARTAGENA	100.000.000	203.975.669
CUCUTA	100.000.000	201.944.559
FLORENCIA	100.000.000	188.453.581
IBAGUE	100.000.000	180.246.833
MANIZALES	100.000.000	209.784.773
MEDELLIN	100.000.000	195.323.080
MONTERIA	100.000.000	198.081.414
NEIVA	100.000.000	210.942.373
PASTO	100.000.000	199.127.611
PEREIRA	100.000.000	191.960.130
POPAYAN	100.000.000	220.578.565
QUIBDO	100.000.000	191.465.172
RIOHACHA	100.000.000	221.956.768
SANTA MARTA	100.000.000	227.790.785
SINCELEJO	100.000.000	207.641.564
TUNJA	100.000.000	252.315.864
VALLEDUPAR	100.000.000	207.703.922
VILLAVICENCIO	100.000.000	215.652.768
BOGOTÁ D.C.*	100.000.000	384.732.806
VALOR CON AJUSTE INFLACIÓN		
(5)	100.000.000	188.404.508

El artículo 5° del proyecto de ley adiciona un párrafo al artículo 8° de la Ley 44 de 1990, con el objetivo que el ajuste anual de la base de los avalúos catastrales establecido en dicha disposición, aplique para todos los catastros del país sin excepción, esto es, que “El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior...”. De esta manera el incremento de los avalúos estaría guardando una relación directa con la variación del nivel generalizado de precios al consumidor, que a su vez es el elemento constitutivo principal de los

incrementos en el salario mínimo legal mensual vigente.

El artículo 6° del proyecto de ley establece que las autoridades municipales y distritales del país serán autónomas para determinar si se otorga o no plazo alguno para la cancelación del impuesto predial, o si el mismo se realiza en cuotas periódicas a determinar por las respectivas alcaldías. Creo que tanto el plazo como la periodicidad de los pagos del tributo, dada la importancia relativa de los recaudos del impuesto predial como proporción del total de los ingresos tributarios de las entidades territoriales, es un elemento sobre el cual dependiendo del flujo de recursos de las mismas, se debe dar plena autonomía a sus mandatarios para su determinación y de esta forma evitar cualquier desfinanciamiento temporal de programas vitales de las entidades territoriales.

Por último, el artículo 7° trata sobre la vigencia y derogatorias de la ley.



SANDRA ORTIZ NOVA.
Senadora de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 098 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Senadora *Sandra Ortiz Nova*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se promueve la educación emocional en las instituciones educativas de preescolar, primaria, básica, media, superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*

La presente ley tiene como fin promover la educación emocional en las instituciones de educación formal del territorio nacional, reconociendo a la educación emocional como un elemento esencial del desarrollo integral de la persona.

Artículo 2°. *Alcance.*

La educación emocional se impartirá a todos los actores de la comunidad educativa, entiéndase por esta, estudiantes, docentes, personal directivo y administrativo de instituciones educativas de preescolar, básica, media, superior, educación

para el trabajo y el desarrollo humano. También se impartirá a los padres de familia de estudiantes de las instituciones educativas.

Artículo 3°. Educación emocional, competencias emocionales y conductas de riesgo.

Para los fines de esta ley, se entiende por:

1. Educación emocional: Proceso continuo, permanente y transversal que, integrado al aprendizaje cognitivo, constituyen elementos esenciales para el desarrollo de la personalidad integral del ser humano. Tiene como finalidad, de una parte, mejorar la efectividad en los procesos de enseñanza-aprendizaje, al reconocer y valorar la incidencia que generan las emociones en la actividad formativa, y, de otra parte; potenciar el desarrollo de competencias emocionales para prevenir y mitigar conductas de riesgo y generar mayor bienestar social y calidad de vida.
2. Competencias emocionales: Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores que permiten tomar conciencia de las propias emociones y las de los demás, para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos emocionales, lo que hace posible que el ciudadano contribuya a la construcción de una sociedad sana, feliz, productiva, y en paz. Dentro de estas, se encuentran la conciencia emocional, regulación emocional, autonomía emocional, competencia social y, competencias para la vida y el bienestar.
3. Conductas de riesgo: Comportamientos del ser humano que tienen una valoración de consecuencias posteriores negativas, entre estas se encuentran las conductas violentas y/o delictivas, conductas suicidas y depresivas, consumo de sustancias psicoactivas, relaciones sexuales precoces y sin medidas de protección, trastornos de alimentación, estrés, bullying, cyberbullying, entre otras.

Artículo 4°. *Obligatoriedad.*

Por corresponder al mandato constitucional consagrado en el artículo 67 de la Constitución Nacional, la inclusión de la Educación Emocional en las instituciones educativas en Colombia, será de carácter obligatorio.

Artículo 5°. *Reglamentación.*

Se establece como autoridad de aplicación de la presente ley, al Ministerio de Educación Nacional.

La incorporación de la Educación emocional, será determinada por el reglamento correspondiente, que deberá expedir el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional proporcionará los criterios y

orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6°. *Generalidades para la implementación.*

Para la implementación de la presente ley, se deben desarrollar los contenidos diferenciales de la Educación emocional, a estudiantes, padres de familia, educadores y cuerpo directivo de instituciones educativas.

Parágrafo 1°.

La educación emocional se debe desarrollar transversalmente en todas las asignaturas del plan de estudio. Está concebida como espacios de reflexión, discusión y desarrollo de actividades que permitan el fortalecimiento de las competencias emocionales.

Parágrafo 2°.

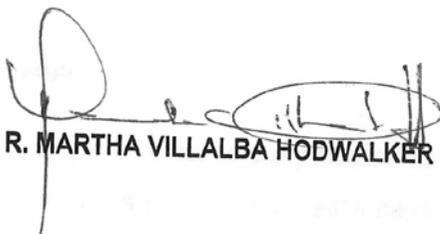
Las instituciones educativas incluirán en sus respectivos planes de estudio, la Educación emocional, de acuerdo con la reglamentación que, en virtud del artículo 5° de la presente ley, expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 3°.

Para las instituciones de educación superior, la educación emocional será desarrollada en concordancia con los programas educativos que estas ofrecen y su modelo educativo, atendiendo al principio de autonomía universitaria que las rige.

Artículo 7°. *Vigencia.*

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



H. R. MARTHA VILLALBA HODWALKER

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca que la educación emocional se convierta en educación obligatoria en todo el territorio nacional en las instituciones educativas formales.

La educación es, según la Unesco, un derecho humano. Pero las preguntas que nos planteamos en el marco de este proyecto de ley son: ¿Para qué y en qué nos estamos educando?; ¿Es pertinente, efectiva e integral el tipo de educación que recibimos?; ¿Esta educación nos está preparando para que las personas podamos afrontar los retos que día a día nos pone la vida?

Según el psicólogo Daniel Goleman, las competencias emocionales y la inteligencia emocional son incluso más importantes que la inteligencia académica, ya que es la que nos permite participar y compartir con los otros seres humanos en un ambiente armónico y en paz. “La inteligencia académica no ofrece la preparación que se necesita

para la multitud de dificultades, o de oportunidades, a la que nos enfrentamos a lo largo de nuestra vida” (Goleman).

Con este proyecto de ley se pretende dar un paso trascendental e histórico para la educación colombiana ya que al día de hoy, los estudios sociales y empíricos han ratificado que el éxito de una persona depende en un 80% al manejo adecuado de sus emociones.

Es así como planteamos la necesidad de implementar una educación emocional formal en Colombia, motivados por los siguientes fundamentos.

1. La educación emocional previene conductas de riesgo

Los recientes estudios de resonancia magnética han comprobado que el cerebro crece y madura es a los 25 años cuando alcanza su desarrollo pleno. Este se desarrolla por partes, de atrás hacia adelante. La zona que más tarda en madurar es la frontal, área que controla el razonamiento y nos ayuda a pensar antes de actuar. En la adolescencia no ha terminado tal madurez, de allí el comportamiento impulsivo y disruptivo en esta etapa vital.

Por no tener en cuenta esta inmadurez mencionada fallan los tradicionales programas de prevención de riesgos en jóvenes y adolescentes, ya que esperan y pretenden que los jóvenes reaccionen instintivamente de forma racional ante situaciones de riesgo, como si tuvieran intrínsecas las mismas habilidades emocionales y racionales que tiene un adulto, que a diferencia de un joven tiene su cerebro completamente formado, esto viéndolo desde el punto de vista biológico, pues hay muchos adultos con carencia de habilidades emocionales, pero ya eso es tema de otro debate. Lo que se debe dejar claro es que la condición biológica cerebral de un joven le dificulta hacer de primera mano el mismo razonamiento que haría un adulto, si se tiene en cuenta esa premisa, el deber de los programas formativos es preparar al joven para hacerlo consciente de su condición biológica, hormonal, que se conozca a profundidad, formarlo en el autocontrol emocional y habilidades emocionales para toda la vida, que deben apropiarse y fortalecer para afrontar de la forma más sana y debida las distintas conductas de riesgo a las que se expone a diario. La formación de un joven debe intensificarse en las habilidades emocionales, debe estar orientada a hacerlos conscientes de sus emociones, distinguir las emociones sanas y nocivas, hacerlos capaces de tomar control sobre sí mismos, saber convivir y tomar decisiones en procura de su bienestar, para que desarrollen la habilidad de discernir consecuencias y tomen decisiones partiendo del autoanálisis. Es decir, desarrollar las competencias emocionales que al final se convierten en conductas prosociales.

La educación emocional es una alternativa necesaria en una sociedad que cada vez más presenta evidentes señales de violencia, depresión, ansiedad, estrés, abuso en el consumo de drogas y

alcohol, desordenes de alimentación, uso de armas, culto de la imagen, delincuencia, entre otras, radica en que la educación emocional se constituye en una robusta estrategia de promoción y prevención de salud dentro del sistema educativo, que permite un mejoramiento de la calidad de vida de las personas a partir del desarrollo de habilidades emocionales que les permitan afrontar mejor los retos que se le plantean en la vida cotidiana (Bisquerra, 2003).

2. La educación emocional aumenta la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje

El conocimiento que hoy tenemos del encéfalo humano, unidad compleja, funcional y estructural garante del proceso de enseñanza y aprendizaje de los seres vivos, en particular de los descendientes del *Homo sapiens*, se ha aumentado gracias al progreso de las técnicas emergentes de las imágenes aplicadas a las neurociencias. Como resultado de estas indagaciones nace una disciplina en la que concurren los conocimientos religados por la neurociencia y las ciencias de la educación, lo que aporta preceptos relevantes que fundamentan el proceso educativo con énfasis en las emociones en el contexto social en el siglo XXI.

La práctica pedagógica se encuadra en las directrices establecidas por el Ministerio de Educación Nacional y deja de lado la necesidad sentida de cada uno de los contextos regionales, que constituyen la diversidad multidimensional de Colombia e inmersa en un sinfín de situaciones que hacen disímiles los contextos educativos. Los sistemas de medición del conocimiento impartido por los docentes no tienen en cuenta la diversidad multidimensional y compleja de los entornos regionales y locales, lo que de alguna manera se refleja en el resultado de las pruebas externas (SABER). Los estándares curriculares explícitos imperantes en el territorio nacional dan cuenta de unos ejes articuladores que favorecen la exploración de procesos y procedimientos básicos para el constructor de estrategias didácticas que posibiliten al educando desarrollar la capacidad de construir reflexiones, explicaciones y predicciones de situaciones que se presentan en el día a día en los ambientes académicos, hogares y sociales, entre otros; erigiendo ideas innovadoras y estratégicas que favorezcan el cuidado y el respeto por el bienestar personal y general.

Por lo antepuesto es cierto que los docentes muestran problemas en la cimentación significativa y participativa de su formación integral, ya que en los procesos educativos se les restringe el derecho de hacer parte activa en la preparación, edificación y socialización de sus saberes conforme lo estatuido por la norma, restringiendo su capacidad de cooperar, favoreciendo y convirtiéndolos en seres insensibles de su aprendizaje.

Para dar una de las posibles respuestas a este interrogante tenemos en cuenta los pilares de la cosa emocional, social y educacional desde una mirada de las neurociencias aplicadas al espectro del fenómeno enseñanza-aprendizaje.

Una emoción es un proceso que se activa cuando el organismo detecta algún peligro, amenaza o desequilibrio con el fin de poner en marcha los recursos a su alcance para controlar la situación (Fernández-Abascal y Palmero, 1999). Se trata de un proceso altamente adaptativo, al dar prioridad a la información relevante para nuestra supervivencia.

Las emociones tienen una alta plasticidad y capacidad para evolucionar, desarrollarse y madurar. Por ello, las emociones no son procesos estáticos, sino que van cambiando en función de las demandas del entorno, por acción de la experiencia personal y social (Fernández-Abascal, Jiménez y Martín, 2003).

Las emociones, sobre todo las básicas, han demostrado ser extremadamente adaptativas a lo largo de nuestra historia evolutiva. Sin embargo, se construyeron para ayudarnos a hacer frente a los desafíos que nos acechaban hace 200.000 años, y las cosas han cambiado mucho desde entonces. La cultura humana ha evolucionado hasta un punto en que las personas ya no nos enfrentamos a los mismos retos de supervivencia que han existido a lo largo de nuestra historia evolutiva, sin embargo, nuestro sistema emocional no ha cambiado. Por tanto, resulta necesario aprender a regular nuestras emociones para vivir en este entorno nuevo y civilizado. Hemos de medir nuestras emociones de forma adecuada, no suprimirlas o ignorarlas. Debemos volvernos más inteligentes en cuanto a las emociones y sus usos, dirigiendo su energía para motivarnos hacia fines útiles y constructivos (Matusomoto, 2010). En este sentido, se hace necesario trabajar el analfabetismo emocional característica generalizada en la mayoría de la población, en particular la colombiana; ello se debe a que los diversos agentes educativos garantes de la formación de menores, llámense padres de familia, educadores, docentes, han enfocado las prácticas educativas en fortalecer la inteligencia racional, es decir, las habilidades para hablar, leer, escribir, sumar, restar, multiplicar y acumular conocimientos que los haga “competitivos” y que les garantice el “éxito”. Pero este paradigma histórico no ha generado buenos resultados, por el contrario, ha proliferado una generación de humanos insanos, con problemas de estrés, depresión, gastritis, cáncer, infartos, isquemias cerebrales, entre otras y, por supuesto, mala convivencia, a tal punto de ser percibido con normalidad, como si la falta de inteligencia emocional fuese un atributo característico del humano. Pero es totalmente anormal.

El ser humano es más complejo aun y demanda una formación integral que verdaderamente garantice su felicidad, pues ser feliz es, después de la vida, un derecho fundamental. La educación tradicional ha obviado la naturaleza triúnica del cerebro humano, que no solo es racional, sino también instintivo y emocional. El resultado de la ausencia de estrategias pedagógicas que integren estos tres ámbitos se traduce en indicadores socialmente nocivos, como “bullying”, violencia, consumo de sustancias

psicoactivas, depresión, estrés, sexualidad irresponsable, suicidio, entre otros. Es por ello que una educación con monoenfoque cognitivo no puede garantizar el éxito y la supervivencia del ser humano; por el contrario, lo convierte en un ser de competencia nociva, un ser que lucha por ser mejor que el otro, por tener más que el otro y por saber más que el otro. Potenciando así el egoísmo, madre de la corrupción, entre otros males.

Pese que cada vez más, crece a nivel mundial el consenso que la educación debe ser orientada al pleno e integral desarrollo de los estudiantes, tal como se evidencia en las diferentes legislaciones en materia de educación que promulgan los países así como en la declaración de principios de los proyectos educativos de las instituciones educativas, es común encontrar en el contexto latinoamericano la supremacía de la dimensión cognitiva sobre la emocional, sobre todo cuando se revisa la forma en la que se operativizan los proyectos educativos.

Teniendo en consideración que en el acto de enseñanza-aprendizaje intervienen dos actores principales, a saber, educando y educadores, se hace indispensable considerar y reconocer cómo las emociones de estos últimos, inciden sobre las emociones y los sentimientos de los primeros, y por ende en la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje. Lo anterior, lleva a pensar en la complementariedad que debe haber entre el desarrollo cognitivo con el emocional, tal y como lo advierten Vallés A. y Vallés C. (2000).

3. Experiencia Internacional

En Argentina, las provincias Corrientes y Córdoba –se trata de un país federado– fueron las dos primeras en introducir en su respectivo ordenamiento jurídico una Ley de Educación Emocional.

La iniciativa fue acogida por estos dos legislativos estatales luego del impulso y desarrollo que realizó desde la sociedad civil el licenciado en psicología Lucas Malaisi, quien es referente y autor de varios libros sobre la materia en dicho país y en América Latina.

De igual forma, y de acuerdo con fuentes periodísticas argentinas, para el año 2016 provincias como Santa Fe, Entre Ríos, Chubut, Tierra del Fuego, Tucumán e, incluso, la Capital Federal, ya venían adelantando el trámite legislativo de la propuesta.

“El desarrollo de habilidades emocionales contribuye a disminuir conductas sintomáticas como las adicciones, el abandono escolar, las depresiones y los suicidios, la promiscuidad, la violencia, el *bullying* o la baja tolerancia a la frustración. La idea es educar en las emociones antes de que enfermemos”, es parte de la explicación que da el experto argentino sobre los beneficios de este tipo de educación.

En España, por su parte, a partir del cambio que significó el paso del franquismo al régimen democrático en 1978, la legislación ha venido introduciendo aspectos que hacen referencia a la educación emocional. El referente más cercano es

la Ley Orgánica de Educación (LOE), que surge en el año 2006, en la que se asegura en el preámbulo que uno de los principios que integran la calidad en todos los niveles del sistemas educativos, es “tratar de conseguir que todos los ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, individuales y sociales, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades”.

Así, en su Título 1, Capítulo 1, en la educación infantil se habla de atender a su desarrollo afectivo, a sus relaciones sociales, creando un ambiente de afecto y de confianza.

De igual forma, en su Título 2, Capítulo 1, se indica que “las administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivo”.

En Estados Unidos, según algunos estudios, la implementación desde hace varios años de programas encaminados a la educación emocional en las escuelas de este país -y que además e realizó bajo la premisa de que muchos de los problemas que afectan a la infancia y adolescencia en los centros educativos son causados por dificultades a nivel social y emocional- ha tenido importantes resultados.

De acuerdo con Hallam, 2009 y Jones, 2004, algunos de estos estudios evidencian su eficacia, mostrando mejoras en la conducta prosocial, en la mejora del comportamiento y el bienestar emocional, en la reducción del bullying, y en un mejor manejo de la ira ante situaciones conflictivas de los estudiantes.

4. Marco jurídico colombiano

Colombia requiere una nueva ley que fortalezca y amplíe el impacto del derecho a la educación. He aquí los fundamentos legales que instan la necesidad de la ley de educación emocional.

4.1. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de 1991 declara que “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 (...)” (Congreso de la República, 1991, artículo 67), de lo que se infiere que en Colombia constitucionalmente el derecho a la educación tiene como función social únicamente el acceso a un conocimiento cognitivo y técnico dejando de lado la importancia de un conocimiento emocional. Sin embargo, en ese mismo artículo, se señala claramente que:

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 (...) (Congreso de la República, 1991, artículo 67).

De lo anterior, se infiere que el Estado al procurar “la mejor formación moral” de los educandos, necesariamente debe involucrar en la educación una formación emocional, teniendo en consideración que las emociones en extensión son morales. Sin embargo, aunque a las emociones se les confiere una fuerte connotación moral, no es del todo claro aseverar que una formación moral implique una educación en lo emocional, pues más bien se le puede asociar con una instrucción en valores. Las aseveraciones anteriores, nos llevan a plantear que, en lo atinente a la educación, la Constitución Política de 1991, no contempla ninguna disposición con respecto a la dimensión socio-afectiva. Hecho que se puede atribuir de una parte a que, por la misma naturaleza de la constitución, es muy probable que dimensiones como esta, que requieren de mayor especificidad, no sean contempladas en su contenido, y, de otra parte, porque al momento de promulgación de la Constitución la formación emocional no tenía la relevancia que tiene en la actualidad.

4.2. Leyes

- Ley 115 de 1994, incluye dentro de la formación integral la dimensión socioafectiva, tal como se evidencia en la definición de los fines de la educación expresada en su artículo 5, como sigue “El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos”. Llama la atención el reconocimiento importante que se le hace a las emociones en el artículo 15 al definir la educación preescolar como aquella que es “ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. Sin embargo, en las descripciones subsiguientes referidas a la educación básica y media, no se hace alusión específica a la inclusión de las emociones dentro de su definición. Este artículo esboza un reconocimiento a las emociones. A modo de conclusión, se deduce que si bien es cierto la Ley 115 de 1994 presenta por primera vez en el marco de la educación colombiana la formación emocional de los educandos, su inclusión es de carácter muy general y desarticulado.
- Ley 1013 de 2006, señala que los establecimientos privados y públicos tienen como obligación impartir la asignatura de Urbanidad y cívica con la que se busca contribuir, explícitamente, a la comprensión de la Constitución Política, e implícitamente a mejorar la convivencia social, haciendo uso de normas de conducta que faciliten la sociabilidad de los niños. De lo cual se puede inferir que en el currículo desde el preescolar se busca inculcarles a los niños una racionalidad instrumental que los adecue al comportamiento y las prácticas sociales ya instituidas, que en el marco de una formación emocional les permiten a los educandos interactuar a través de prácticas normalizadas.
- Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Esta ley incluye explícitamente el desarrollo emocional en la primera infancia, estableciendo en su artículo 29 que los niños serán protegidos del abandono emocional y psicoafectivo de sus padres, lo que se complementa con lo promulgado en artículo 39, donde se le atribuye a la familia la obligación de proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo emocional y afectivo de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se advierte que en la citada ley no se mencionan obligaciones asignadas a las instituciones educativas para que posibiliten condiciones que favorezcan el desarrollo emocional y afectivo de los niños, niñas y adolescentes. Hecho que demuestra una falta de coherencia, pues no se puede desconocer que es en las instituciones educativas donde los niños, niñas y adolescentes pasan gran parte de su tiempo, con lo cual se les debe conferir un referente importante de la formación emocional de estos.
- Ley 1146 de 2007, en su artículo 2° se refiere a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, como todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente, utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, de desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor. Son mencionadas acciones de prevención en el artículo 8° de la citada ley, referidas a la tipificación del abuso sexual, así como también al reconocimiento del problema y los caminos a seguir en caso de ser víctimas de un abuso. Sin embargo, no se reconoce a la formación emocional de niños, niñas y adolescentes como una estrategia de prevención, que en caso de darse podría brindarles a los niños en situación de vulnerabilidad una mayor capacidad de reacción, que aquella a la que se podría llegar por medio de la formación cognitiva.
- Ley 1297 de 2009, con el artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 para ejercer la docencia en la primera infancia se requiere de un título de profesional, tecnólogo o normalista, lo cual demuestra que los educadores de esta

etapa de formación no tienen una obligatoriedad de profesionalización. Hecho que va en detrimento de la calidad de los conocimientos transmitidos en el aula. Sobre todo, para efectos de la formación emocional, pues sí se tiene en cuenta que aun en las instituciones de educación superior no se incluyen sistemáticamente cursos sobre formación emocional, es previsible esperar que en las escuelas normales y en las instituciones técnicas y tecnológicas tampoco se incluyan, sobre todo porque la legislación no obliga a hacerlo para este nivel al no ser obligatoriamente licenciados, seguramente tampoco tienen la formación para educar emocionalmente a los estudiantes.

4.3. Decretos y resoluciones

- Decreto 2247 de 1997, el cual introduce por primera vez en la normatividad colombiana el juego como estrategia para potenciar el desarrollo emocional de los niños, siendo un dinamizador de la vida del educando que genera “significados, afectos, visiones de futuro y nuevas formas de acción y convivencia”. Este decreto también reconoce la dimensión emocional dentro del desarrollo humano integral, como se evidencia en el artículo 12, “Los procesos curriculares se desarrollan mediante la ejecución de proyectos lúdico pedagógicos y actividades que tengan en cuenta la integración de las dimensiones del desarrollo humano: corporal, cognitiva, afectiva, comunicativa, ética, estética, actitudinal y valorativa; los ritmos de aprendizaje; las necesidades de aquellos menores con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales, y las características étnicas, culturales, lingüísticas y ambientales de cada región y comunidad.
- Resolución 2343 de 1996, esta versa sobre los lineamientos curriculares de la educación preescolar, además de la dimensión socio afectiva, las dimensiones comunicativa y estética también incluyen componentes sobre la formación emocional. Otro aspecto importante vislumbrado en la resolución tiene que ver con la articulación de la dimensión socio-afectiva con la lúdica y con el papel dinamizador del arte como mecanismo para expresar las emociones.
- Decreto 2247 de 1997, se establece que las instituciones educativas en el marco de los proyectos lúdico pedagógicos deberán crear situaciones en la que el educando exprese sus emociones y sentimientos. Aunque, en este artículo no es claro por qué ni el cómo, se observa como se le da continuidad a la inclusión de la formación emocional en el ámbito de la lúdica.

4.4 Plan Decenal de Educación 2016-2026

En el último Plan Decenal de Educación 2016-2026 que orientó el Ministerio de Educación –que, a su vez, se elabora por mandato de la Ley General de Educación (115 de 1994)–, el cual se erige como documento indicativo de las acciones que se deberán emprender para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo, se estableció como principio orientador “el impulso del desarrollo humano, que involucra las dimensiones económica, social, científica, ambiental y cultural del país, así como la integralidad, la sostenibilidad y la equidad de la educación”.

De igual forma, el documento establece en su visión sobre la educación para el año 2026, que el Estado habrá tomado las medidas para que, desde la primera infancia, “los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la Nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público”.

Frente a la definición de la calidad de la educación, el Plan reconoce que se trata de un indicador “multidimensional”, que solo se logra “si se desarrolla simultáneamente e integralmente las dimensiones cognitiva, **afectiva, social, comunicativa** y práctica de los colombianos y de la sociedad en su conjunto”.

Se agrega, además, que entre las expectativas que los colombianos tienen frente a la educación para el 2026, como resultado del amplio proceso de consulta que se llevó a cabo a lo largo del país para la elaboración del documento, está el **desarrollo humano** como espíritu de la misma.

Entre los desafíos que el Plan Decenal de Educación 2016-2026 plantea, se encuentra “impulsar una educación que transforme el paradigma que ha dominado la educación hasta el momento”. Se trata, indica el documento, de construir una nueva forma de saber, de interactuar y de hacer, en la que la educación es concebida como un derecho y como una responsabilidad del Estado y del conjunto de la sociedad.

“Para ello es necesario promover la creatividad individual y colectiva, el deseo y la voluntad de saber, el pensamiento crítico, **el desarrollo de las competencias socioemocionales que requiere la convivencia** y una ética que oriente la acción sobre la base de la solidaridad y el respeto mutuo, la autonomía responsable y el reconocimiento y cuidado de la riqueza asociada a la diversidad territorial, étnica y cultural del país”, se lee en el texto.

5. La educación emocional como mandato universal

Los organismos internacionales, autoridades en materia educativa a nivel mundial han reiterado la

necesidad de centrar nuestra mirada en educación emocional como herramienta prioritaria para alcanzar los objetivos del milenio.

5.1. OMS

Tal como indica la Fundación Educación Emocional, que dirige el argentino Lucas Malaisi, en su artículo ‘Por qué una Ley de Educación Emocional y sobre su implementación’, en el año 1986, “la Organización Mundial de la Salud (OMS), propuso el desarrollo de las llamadas habilidades para la vida, luego en el 1993, elaboró un nuevo documento basado en la Educación (Life Skills Education in School), en el cual define tales habilidades como “Capacidades para adoptar un comportamiento adaptativo y positivo que permita a los individuos abordar con eficacia las exigencias y desafíos de la vida cotidiana”. Más tarde, en 1998 en un glosario sobre promoción de la salud, especifica la necesidad de desarrollar en el ámbito educativo habilidades para la vida, de las cuales una gran parte hacen referencia a habilidades emocionales en forma específica (comunicación efectiva, establecer y mantener relaciones interpersonales, autoconocimiento, empatía, manejo de las propias emociones, manejo de tensiones o estrés). Los documentos aquí referidos tienen asidero en evidencia científica de los beneficios de integrar acciones de educación emocional a la formación integral en las diferentes fases etarias del ser humano”.

5.2. OCDE

En el contexto europeo e internacional, la OCDE inició un proyecto de estudio para la selección y definición de las competencias clave transversales para la vida. El citado proyecto, rubricado con el acrónimo DeSeCo (2001, 2003)¹, confiere una importancia capital en la educación y el aprendizaje del futuro a la inteligencia emocional y las competencias socioafectivas. A efectos ilustrativos en este artículo tan sólo selecciono dos de las tres competencias genéricas seleccionadas en el proyecto DeSeCo en el Informe Final: a) Competencia 2 “Interactuar en grupos heterogéneos”: (i) establecer buenas relaciones con los demás; (ii) cooperar y trabajar en equipo; (iii) gestionar y resolver conflictos.

Competencia 3 “Actuar de modo autónomo”: (iv) actuar de modo autónomo en un contexto global e interdependiente; (v) elaborar y realizar proyectos personales de vida; (vi) autoafirmación. En síntesis, puede observarse que todas estas finalidades tratan de incidir en aquellos aprendizajes básicos que posibilitan a las personas “aprender a ser” y “aprender a convivir”. Para propiciarlos entiendo que se hace necesario equilibrar la balanza integrando armónicamente la educación cognitiva y psicomotriz, con la educación afectivo-emocional y artístico-creativa; esto es, armonizar logos y pathos; hacer hablar a las emociones a través de las propias emociones, ayudar a las personas a conformar su self y de conferir significados al mundo armonizando, insisto, los dos sistemas básicos de información sobre los que organizamos una personalidad madura

y desde las que exhibimos patrones de conducta adaptativas: el sistema lógico o racional, basado en el logos y el sistema emocional –erróneamente denominado, a mi juicio, irracional- organizado sobre las vivencias y emociones.

6. Validación académica

La presente iniciativa de ley nace en Barranquilla, de la mano de la Representante a la Cámara Martha Villalba y de investigadores y científicos sociales que han venido implementando en el caribe colombiano el Programa de Educación Emocional Avispaz, junto al grupo de investigación Inngenius, que han logrado impactar y validar en más de 10.000 adolescentes y jóvenes los resultados positivos y trascendentales de la educación emocional y su relación en la prevención de conductas de riesgo por una parte, y el mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje, de otra.

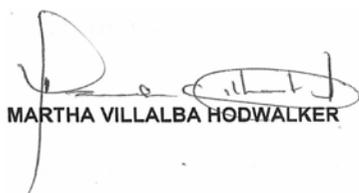
Los fundamentos científicos ratifican la necesidad y urgencia de implementar esta ley en Colombia, puesto que la educación debe ser integral y debe preparar a niños, niñas, adolescentes, jóvenes para afrontar los retos de la vida cotidiana. No solo debe propender por desarrollar habilidades cognitivas; el Estado colombiano debe garantizar la formación en los cuatro pilares enunciados por la Unesco: Saber ser, Saber hacer; saber vivir y saber convivir.

Muchas instituciones educativas no integran la emocionalidad en sus programas educativos y mucho menos como un contenido articulado al aula porque en Colombia no hay un mandato legal claro para ello, ni mucho menos acerca de su implementación. Debe incorporarse la educación emocional como tema transversal en los currículos académicos, dándole prioridad a los aprendizajes significativos para hacer conscientes a los niños, niñas y adolescentes del riesgo y sus consecuencias.

Esta apuesta nos permite intervenir alumnos de bajo rendimiento académico y problemas emocionales, con el fin de mejorar a través de la educación emocional el proceso de enseñanza-aprendizaje, fomentar la inteligencia emocional como una cultura educativa y lograr que sujetos educativos reconozcan el valor de lo afectivo para el crecimiento individual y grupal, así como el papel de lo interactivo en la enseñanza y el aprendizaje como forma de prepararlos para el mundo y la vida.

La puesta en marcha de la ley de educación emocional, permitirá la instalación de capacidades en las diferentes instituciones educativas del país, dotando a los docentes de suficientes recursos que les permitan enriquecer su quehacer docente y a su vez ser facilitadores del desarrollo de las denominadas habilidades para la vida de sus educandos, lo que sin duda reeditará en un mejoramiento de indicadores asociados a la calidad de los procesos educativos en

general y de su impacto como eje movilizador de cambios sustanciales en la sociedad.



MARTHA VILLALBA HODWALKER

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de agosto del año 2018, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 102, con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Martha Patricia Villalba H.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 674 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO		
Proyecto de Acto legislativo 101 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.....	1	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 098 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.	3	
Proyecto de ley número 102 de 2018 Cámara, por medio del cual se promueve la educación emocional en las instituciones educativas de preescolar, primaria, básica, media, superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano en Colombia.....	15	