

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3881

## REAJUSTE DE AVALÚOS CATASTRALES PARA LA VIGENCIA 2017

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 22 de diciembre de 2016

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**Germán Vargas Lleras**  
Vicepresidente de la República

**Juan Fernando Cristo Bustos**  
Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Jorge Eduardo Londoño Ulloa**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**  
Ministro de Defensa Nacional

**Aurelio Iragorri Valencia**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Clara Eugenia López Obregón**  
Ministra de Trabajo

**Germán Arce Zapata**  
Ministro de Minas y Energía

**Maria Claudia Lacouture Pinedo**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Yaneth Giha Tovar**  
Ministra de Educación Nacional

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Elsa Noguera De la Espriella**  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**David Luna Sánchez**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Jorge Eduardo Rojas Giraldo**  
Ministro de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**  
Ministra de Cultura

**Alejandro Olaya Dávila**  
Director General de Colciencias (E)

**Tatyana Orozco de la Cruz**  
Directora General de Prosperidad Social

**Simón Gaviria Muñoz**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Manuel Fernando Castro Quiroz**  
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

**Luis Fernando Mejía Alzate**  
Subdirector Sectorial

## Resumen ejecutivo

A través del presente documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia 2017, de conformidad con el artículo 6<sup>1</sup> de la Ley 242 de 1995<sup>2</sup>. De acuerdo con la mencionada ley, el reajuste de los avalúos catastrales para predios formados<sup>3</sup> (urbanos y rurales) no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define el incremento. Si los predios no han sido formados, el aumento podrá ser hasta del 130 % de dicha meta.

Por disposición de la Ley 101 de 1993<sup>4</sup>, para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias, el reajuste debe considerar el Índice de Precios al Productor para el sector agricultura, ganadería, caza y pesca, siempre y cuando su incremento porcentual anual resulte inferior a la meta de inflación. Por último, se debe señalar que, de acuerdo con la Ley 242 de 1995 a los predios formados o actualizados durante el 2016 no se les aplicará el presente reajuste.

En este contexto, el reajuste de avalúos catastrales propuesto para la vigencia 2017 es del 3 % y aplica a todos los municipios, con excepción de Bogotá y los catastros descentralizados que decidan calcular un índice de valoración predial diferencial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012<sup>5</sup>.

**Clasificación:** H71, R38.

**Palabras clave:** Formación catastral, actualización de la formación, conservación catastral, Índice de Valoración Predial, avalúo catastral.

---

<sup>1</sup> "Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento. En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento podrá ser hasta el 130 % **de la mencionada meta**".

<sup>2</sup> Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Remitirse al glosario para definición de formación catastral.

<sup>4</sup> Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

<sup>5</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	7
2. ESTADO ACTUAL DE LOS CATASTROS DEL PAÍS .....	7
3. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA 2017 .....	12
4. IMPACTO FISCAL DEL INCREMENTO DE LOS AVALÚOS CATASTRALES .....	14
5. RECOMENDACIONES .....	17
GLOSARIO.....	18
BIBLIOGRAFÍA .....	21
ANEXOS .....	22
Anexo A: Muestras del Índice de Valoración Predial en 2016 .....	22
Anexo B: Meta de inflación para 2017 .....	23

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Situación catastral del país a 1 de enero de 2016 .....	9
Tabla 2. Número de predios actualizados durante 2016.....	11
Tabla 3. Predios con proceso de conservación catastral por el IGAC, 2009-2016 .....	11
Tabla 4. Variaciones porcentuales anuales del IVP por ciudades, 2006-2016 .....	13
Tabla 5. Escenarios fiscales del reajuste de avalúos catastrales, 2017 <sup>(a)</sup> .....	16

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FUT	Formulario Único Territorial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPP	Índice de Precios al Productor
IVIUR	Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural
IVP	Índice de Valoración Predial

## 1. INTRODUCCIÓN

El catastro es un instrumento que tiene como objeto lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica<sup>6</sup> de los bienes inmuebles, públicos y privados, que existen en el país, lo que lo convierte en una herramienta esencial en la gestión pública municipal. Por tal razón, resulta de vital importancia llevar a cabo anualmente el reajuste de los avalúos catastrales, de forma que estos últimos evolucionen en concordancia con el aumento patrimonial de los propietarios de bienes inmuebles. El presente documento establece el reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2017 en 3 %, en cumplimiento de las Leyes 101 de 1993 y 242 de 1995.

El presente documento contiene cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta una visión de la situación catastral del país en la actualidad, tomando en cuenta el consolidado de los catastros descentralizados y los municipios administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). La tercera sección presenta el reajuste de los avalúos catastrales para la vigencia 2017. La cuarta sección muestra los escenarios fiscales correspondientes al reajuste propuesto y finalmente, la sección cinco señala las recomendaciones dirigidas al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

## 2. ESTADO ACTUAL DE LOS CATASTROS DEL PAÍS

En la actualidad, el 28 % de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y el 63,9 % del territorio ya formado tiene catastros desactualizados (722 municipios<sup>7</sup>). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por la alta incidencia del conflicto armado, el 16,5 % no tiene formación catastral<sup>8</sup> y el 62,5 % cuenta con catastros desactualizados. En las zonas rurales del país, 26,3 millones de hectáreas (*i. e.* 23,2 % del total de áreas rurales) no han sido formadas (IGAC, 2016). En el área urbana de un total de 414.100 hectáreas, 188 hectáreas se encuentran sin formar (DNP, 2014). Tanto las zonas urbanas como las rurales sin formación están situadas en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, principalmente de los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño; regiones que albergan el 81 % de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y áreas de protección ambiental del país.

---

<sup>6</sup> La definición del aspecto físico, jurídico, fiscal y económico se encuentra en el glosario.

<sup>7</sup> 616 municipios desactualizados en área urbana y rural, 48 solo en área rural y 58 solo en área urbana.

<sup>8</sup> 2 municipios tanto en área urbana como rural y 29 municipios en su área rural no se encuentran formados.

Tomando como unidad de medida el predio, de acuerdo con la Subdirección de Catastro del IGAC, de los 16.124.996 predios del país, el 99,39 % (16.027.322) se encuentran formados catastralmente. De estos, el 67 % (10.824.864) se encuentran actualizados catastralmente, presentando distintos niveles de actualización tanto por tipo de predio (urbano-rural) como por autoridad catastral (IGAC, Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali –catastros descentralizados–).

Como se observa en la Tabla 1, de los predios formados a nivel nacional, el área urbana presenta un nivel de actualización del 77 %, mientras que la rural es del 39 %. De los predios formados en Bogotá, Cali y Medellín, se observa que tienen sus predios urbanos 100 % actualizados; mientras que los predios a cargo del IGAC y del catastro de Antioquia se encuentran actualizados en un 56 % y 58 %, respectivamente. Para el caso de los predios rurales, Medellín, Cali y Bogotá se encuentran 100 % actualizados; mientras que para Antioquia la actualización es de 51 % y para el IGAC es de 35 %.

La información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, de la estratificación socioeconómica, del ordenamiento territorial, así como para el saneamiento de la propiedad, la formalización de la propiedad rural, la restitución de tierras y el fortalecimiento del mercado de tierras. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País*<sup>9</sup> definió construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito.

En respuesta a dicho mandato, el Documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* propuso integrar el catastro multipropósito con los sistemas de planeación e información del territorio y el sistema de registro. Para esto, se estableció un plan de acción a ocho años (2016-2023) que contempla una primera fase de prueba piloto<sup>10</sup>, y una segunda fase que incluye el escalamiento progresivo del plan a todo el territorio nacional hasta el año 2023.

---

<sup>9</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Estrategia Movilidad Social, Objetivo 5 Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de *Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad* en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.

<sup>10</sup> Este piloto se realiza en: Atlántico (Barranquilla), Bolívar (Aché, Magangué, San Jacinto Del Cauca), Caquetá (San Vicente Del Caguán), Córdoba (Ayapel), Cundinamarca (Topaipí), La Guajira (Dibulla), Magdalena (Santa Marta), Meta (Puerto Gaitán), Quindío (Armenia), Santander (Lebrija), Sucre (Caimito, Guaranda, Majagual, Ovejas, San Benito Abad, San Marcos, Sucre), Valle Del Cauca (Buenaventura), Putumayo (Puerto Leguizamó), Antioquia (Nechí), Antioquia (San Carlos).



Tabla 1. Situación catastral del país a 1 de enero de 2016

Entidad	Estado catastral	Zona urbana		Zona rural		Total	
		Predio	%	Predio	%	Predio	%
Total nacional	Actualizado	9.189.716	77	1.635.148	39	10.824.864	67.1
	Desactualizado	2.717.090	23	2.485.368	59	5.202.458	32.3
	Por Formar	1	0	97.673	2	97.674	0.6
	<b>Total</b>	<b>11.906.807</b>	<b>100</b>	<b>4.218.189</b>	<b>100</b>	<b>16.124.996</b>	<b>100</b>
IGAC	Actualizados	4.593.810	66	1.280.255	35	5.874.065	55.5
	Desactualizado	2.373.981	34	2.235.244	62	4.609.225	43.6
	Por Formar	1	0	97.603	3	97.604	0.9
	<b>Total</b>	<b>6.967.792</b>	<b>100</b>	<b>3.613.102</b>	<b>100</b>	<b>10.580.894</b>	<b>100</b>
Bogotá	Actualizado	2.451.826	100	29.879	100	2.481.705	100
	Desactualizado	-	0	-	0	-	0
	Por Formar	-	0	-	0	-	0
	<b>Total</b>	<b>2.451.826</b>	<b>100</b>	<b>29.879</b>	<b>100</b>	<b>2.481.705</b>	<b>100</b>
Medellín	Actualizados	932.932	100	26.312	100	959.244	100
	Desactualizado	-	0	-	0	-	0
	Por Formar	-	0	-	0	-	0
	<b>Total</b>	<b>932.932</b>	<b>100</b>	<b>26.312</b>	<b>100</b>	<b>959.244</b>	<b>100</b>
Cali	Actualizado	653.965	100	40.647	100	694.612	100
	Desactualizado	-	0	-	0	-	0
	Por Formar	-	0	-	0	-	0
	<b>Total</b>	<b>653.965</b>	<b>100</b>	<b>40.647</b>	<b>100</b>	<b>694.612</b>	<b>100</b>
Antioquia	Actualizados	557.183	62	258.055	51	815.238	58
	Desactualizado	343.109	38	250.124	49	593.233	42
	Por Formar	-	0	70	0	70	0
	<b>Total</b>	<b>900.292</b>	<b>100</b>	<b>508.249</b>	<b>100</b>	<b>1.408.541</b>	<b>100</b>

Fuente: Subdirección de Catastro, IGAC.

Además de su utilidad para la gestión fiscal de las entidades territoriales, el enfoque multipropósito sitúa al catastro como una herramienta fundamental en otros aspectos: la administración de la tierra, el ordenamiento territorial y ambiental, la protección jurídica de la propiedad y la formulación y ejecución de políticas públicas.

En la sección de diagnóstico del Documento CONPES 3859, la desactualización catastral se mantiene como una problemática en el territorio nacional, que se agudiza en las zonas rurales. De acuerdo con información del IGAC y los catastros descentralizados, el 32 % de los predios en el país se mantienen desactualizados, cifra que asciende a 59 % para predios rurales (Tabla 1).

Durante el año 2016, el IGAC y los catastros descentralizados de Bogotá y Antioquia adelantaron el proceso de actualización en aproximadamente 2.553.279 predios<sup>11</sup> cuyos avalúos entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2017; por tal razón, el reajuste que se propone en este documento no aplica a estos predios, de acuerdo con lo señalado por la ley. La Subsecretaría de Catastro de Medellín no realizó actualización catastral durante el 2016, y el catastro descentralizado de Cali no reportó información.

De los predios actualizados, 2.540.934 corresponden a zonas urbanas y los 12.345 restantes a zonas rurales (Tabla 2). Para el caso específico del IGAC, la entidad llevó a cabo la actualización de 19.170 predios en total (9.132 predios urbanos y 10.038 en el área rural). La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá actualizó 2.511.745 predios, de los cuales 2.509.438 son predios urbanos y 2.307 corresponden al área rural. Por otra parte, el catastro descentralizado del departamento de Antioquia actualizó 22.364 predios urbanos durante 2016, que entrarán en la vigencia 2017. De los municipios actualizados durante 2016 por el IGAC, el 100 % fue cofinanciado por esta entidad junto con las administraciones municipales, donde asumió un costo de 1.108.780.847<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con la Resolución 70 de 2011 del IGAC, la actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físicos y jurídicos del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

<sup>12</sup> Costos sin incluir los gastos de procesamiento asumidos por el IGAC. No incluye catastros descentralizados.

Tabla 2. Número de predios actualizados durante 2016

Catastro	Urbano	Rural	Total	Porcentaje
IGAC <sup>(a)</sup>	9.132	10.038	19.170	1
Antioquia	22.364	0	22.364	1
Bogotá D.C.	2.509.438	2.307	2.511.745	98
Medellín	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>2.540.934</b>	<b>12.345</b>	<b>2.553.279</b>	<b>100</b>

Fuente: IGAC, catastros descentralizados Bogotá, Antioquia y Medellín.

Notas: <sup>(a)</sup> Incluye corregimientos departamentales. El catastro descentralizado de Cali no reportó información.

Por otra parte, en relación con el proceso de conservación<sup>13</sup>, y de acuerdo con los datos estimados de 2016, el IGAC adelantó este proceso en 808.377 predios. La Tabla 3 resume el avance en conservación del catastro realizada por el IGAC desde el 2009.

Tabla 3. Predios con proceso de conservación catastral por el IGAC, 2009-2016

Vigencia	Urbano	Rural	Total
2009	708.158	232.688	940.846
2010	699.877	263.763	963.640
2011	625.380	264.426	889.806
2012	987.118	318.477	1.305.595
2013	1.083.744	430.130	1.513.874
2014	800.030	251.453	1.051.483
2015	867.156	342.493	1.209.649
2016	684.130	350.662	1.034.792

Fuente: IGAC.

<sup>13</sup> Esta actividad genera impacto en la base catastral con la inclusión de los cambios en la información física y jurídica de los predios.

### 3. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA 2017

El reajuste anual de los avalúos catastrales tiene como propósito que la base gravable del impuesto predial evolucione en correspondencia con el valor del patrimonio de los propietarios o poseedores. El reajuste a los avalúos catastrales se realiza considerando tres criterios básicos: (i) la meta de inflación; (ii) el Índice de Precios al Productor (IPP) agropecuario<sup>14</sup>; y (iii) el Índice de Valoración Predial (IVP)<sup>15</sup>.

La metodología de cálculo del IVP consiste en calcular la variación porcentual promedio del valor de los predios urbanos del país con destino económico habitacional, ubicados en veintidós ciudades capitales<sup>16</sup>. Para la recolección de la información de 2016, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el IGAC diseñaron una muestra probabilística de 4.919 predios urbanos de los cuales fueron efectivos 4.789. Para los predios efectivos de la muestra, se utilizó como unidad de observación el avalúo comercial de dichos inmuebles, entre septiembre de 2015 y septiembre de 2016. En el Anexo A se observa la muestra enviada y la muestra efectiva para las veintidós ciudades que fueron tenidas en cuenta.

En la Tabla 4 se observa que la variación anual nominal de los IVP, para el total de los predios de la muestra en 2016, fue de 5,48 %. Durante la vigencia 2016, la ciudad en la que más creció el IVP fue Montería, con un incremento de 8,61 %, mientras que la que menos creció fue Manizales con 4,61 %. En los últimos diez años el IVP ha estado alrededor de 5,83 % en promedio.

---

<sup>14</sup> Este índice es estimado por el DANE con base en la información del IPP, indicador coyuntural sobre los precios de los bienes en el primer canal de distribución, es decir, precios del productor. Reporta la variación promedio de los precios de una cesta de bienes que se producen en el país para consumo interno y para exportación, incluye sector primario y secundario. Para mayor información: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>

<sup>15</sup> Este índice es estimado por el DANE con base en la información de las bases catastrales de cada ciudad proporcionada por el IGAC.

<sup>16</sup> Para la estimación del IVP se utiliza un diseño probabilístico, estratificado de elementos (un primer nivel por ciudades y dentro de este, cinco estratos definidos por la variable puntaje) Las ciudades de la muestra son: Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio. Fuente: DANE.

Tabla 4. Variaciones porcentuales anuales del IVP por ciudades, 2006-2016

No.	Ciudad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Armenia	5,19	3,27	5,60	3,16	4,34	7,13	4,15	4,27	4,17	5,48	4,77
2	Barranquilla	1,70	5,68	3,39	5,69	3,05	6,80	6,56	6,87	8,32	5,47	5,34
3	Bucaramanga	2,04	3,59	9,62	7,18	4,39	4,61	5,71	7,10	6,83	6,77	5,87
4	Cali <sup>(a)</sup>	5,11	7,49	5,26	7,14	5,92	6,64	4,72	5,98	5,37	6,32	5,29
5	Cartagena	9,05	6,06	6,03	5,95	6,81	6,66	4,41	5,51	5,56	5,20	5,18
6	Cúcuta	4,58	3,30	5,35	8,27	4,02	7,53	5,87	6,73	5,34	6,32	5,72
7	Florencia	1,84	1,62	5,41	4,61	4,47	7,60	6,55	6,69	7,45	7,30	5,45
8	Ibagué	3,51	3,99	4,42	4,77	2,54	3,60	7,73	5,72	4,43	6,57	6,10
9	Manizales	4,43	9,70	5,98	6,80	5,70	4,27	4,36	5,66	5,80	6,15	4,61
10	Medellín	4,45	3,27	8,40	6,95	5,07	6,73	7,75	5,02	4,84	4,51	4,66
11	Montería	2,16	2,88	5,33	5,93	4,40	7,11	7,54	4,67	8,12	6,83	8,61
12	Neiva	1,93	4,15	12,59	2,13	5,14	6,06	6,46	7,43	4,48	7,05	6,00
13	Pasto	4,20	4,11	7,44	5,78	7,02	4,06	5,57	3,93	5,58	6,57	7,22
14	Pereira	3,41	4,20	2,20	3,22	7,01	7,08	5,42	7,12	5,21	4,55	5,72
15	Popayán	4,70	7,53	8,51	5,80	4,82	6,49	5,15	6,05	8,53	6,21	6,07
16	Quibdó	2,71	6,37	7,17	5,03	4,55	3,63	5,77	3,82	5,30	5,52	6,50
17	Riohacha	4,61	4,84	4,25	6,73	6,20	6,40	6,46	6,69	4,52	4,94	7,28
18	Santa Marta	7,57	4,55	5,45	3,58	6,94	5,18	5,63	7,43	8,94	5,66	4,89
19	Sincelejo	3,18	9,15	2,95	2,86	2,29	7,03	8,88	7,35	6,73	7,25	5,75
20	Tunja	5,39	4,37	11,28	11,01	6,22	6,72	8,20	8,84	9,41	7,08	6,14
21	Valledupar	4,19	4,43	5,28	6,20	5,73	7,33	8,10	6,15	5,89	5,54	6,33
22	Villavicencio	2,39	5,81	4,09	4,81	7,15	8,45	7,65	7,17	7,77	6,64	5,39
<b>Nacional</b>		<b>4,20</b>	<b>4,87</b>	<b>6,37</b>	<b>6,01</b>	<b>5,10</b>	<b>6,37</b>	<b>6,29</b>	<b>6,03</b>	<b>5,95</b>	<b>5,80</b>	<b>5,48</b>

Fuente: DANE e IGAC.

Nota: <sup>(a)</sup> Cali realiza el cálculo del IVP diferencial de acuerdo con el Artículo 190 de la Ley 1607 de 2012. Se mantiene el dato referente a la ciudad con el fin de proporcionar continuidad a la serie estadística, ya que forma parte de la muestra para el cálculo del IVP nacional.

De otra parte, la variación doce meses a noviembre de 2016<sup>17</sup> del IPP para el sector agricultura, ganadería, caza y pesca fue de 4,17 %<sup>18</sup>. Este es el indicador de referencia para el ajuste de los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias de acuerdo con la Ley 101 de 1993<sup>19</sup>.

Se debe tener en cuenta que el reajuste de los avalúos catastrales para predios formados (urbanos y rurales) no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define el incremento. Teniendo en cuenta que la meta de inflación establecida por el Banco de la República para el 2017 es del 3,0 %<sup>20</sup> (Anexo B), se propone que el ajuste para la vigencia de 2017 de los avalúos catastrales, de los predios urbanos y rurales, sea del 3 %. Esto indicaría que los avalúos catastrales se reajustarán por debajo en 2,48 puntos de lo que muestra la actividad inmobiliaria en el país. Los avalúos de predios rurales, que normalmente tienen en cuenta el IPP agropecuario se reajustarán por debajo en 1,17 puntos.

Es importante señalar que el Distrito Capital de Bogotá, en su calidad de catastro descentralizado, lleva a cabo el reajuste de avalúos catastrales de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural (IVIUR) que son aprobados por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal<sup>21</sup>.

#### 4. IMPACTO FISCAL DEL INCREMENTO DE LOS AVALÚOS CATASTRALES

Además de reflejar el cambio patrimonial de los propietarios de bienes inmuebles, el incremento de los avalúos catastrales debe considerar el impacto fiscal que tendrá sobre las finanzas municipales y distritales. Al respecto, es importante tener en cuenta que el avalúo catastral es la base gravable del impuesto predial y que este representa aproximadamente la tercera parte de las fuentes de ingresos municipales. En particular, en promedio el 19,6 %

---

<sup>17</sup> La información corresponde al mes de noviembre de 2016; cifra publicada por el DANE el 7 de diciembre de 2016.

<sup>18</sup> Para el área rural el Gobierno nacional, una vez ejecutados los procesos de actualización catastral rural, debe realizar un estudio que permita avanzar en la obtención de un IVP que permita mayor integralidad a la visión de la valoración predial del país. La variación porcentual se encuentra publicada en los archivos anexos de la página web del DANE (sección 2.2) los cuales se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>

<sup>19</sup> De acuerdo con el parágrafo del artículo 9 de esta Ley: “para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias dentro de los porcentajes mínimo y máximo previstos en el artículo 8 de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el IPP agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del Índice de Precios al Consumidor”.

<sup>20</sup> El Banco de la República fijó la meta de inflación para el próximo año en 3,0 %. Se adjunta certificación expedida por el Banco de la República.

<sup>21</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 601 de 2000: “Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los IVIUR, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal, CONFIS del periodo comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.”

de los ingresos tributarios de los municipios con población inferior a 100 mil habitantes, y el 30,65 % para las mayores de 100 mil habitantes<sup>22</sup>. La Tabla 5 presenta los escenarios fiscales de un reajuste de los avalúos catastrales según el aumento propuesto del 3,0 %.

Utilizando una tarifa promedio diferencial (por mil)<sup>23</sup>, calculada a partir de los recaudos del impuesto predial del 2015 (que para el caso del IGAC<sup>24</sup> es de 5,18 por mil, para Antioquia de 6,36 y para Medellín de 7,80), se estima que solo los reajustes de los avalúos catastrales podrán generar recaudos adicionales por concepto de impuesto predial cercanos a 100 mil millones de pesos para la vigencia de 2017, sin incluir Bogotá y Cali.

---

<sup>22</sup> Información tributaria correspondiente a 1.003 municipios. Fuente: Formulario Único Territorial (FUT) 2015.

<sup>23</sup> Esta tarifa es el resultado del cociente entre el recaudo promedio del impuesto predial observado para el año 2015 de los municipios de cada jurisdicción catastral, con respecto al avalúo total de los mismos. Como criterio de ajuste solo se tomaron tarifas entre el uno por mil y el dieciséis por mil. Información tributaria disponible para 1.003 municipios. Fuente: FUT.

<sup>24</sup> Se calculó con base en 869 municipios de los 975 a cargo del IGAC.

Tabla 5. Escenarios fiscales del reajuste de avalúos catastrales, 2017<sup>(a)</sup>

Concepto	IGAC <sup>(b)</sup>	Antioquia	Medellín	Total
Municipios <sup>(b)</sup>	975	124	1	1100
<b>Zona urbana</b>				
Predios	6.967.792	900.292	933.940	8.802.024
Avalúo catastral 2016 (Millones de pesos)	324.356.545	39.202.108	74.277.398	437.836.051
<b>Zona rural</b>				
Predios	3.613.102	508.249	26.403	4.147.754
Avalúo catastral 2016 (Millones de pesos)	134.154.280	20.573.668	2.259.908	156.987.856
<b>Total</b>				
Predios	10.580.894	1.408.541	960.343	12.949.778
Avalúo catastral 2016 (Millones de pesos)	458.510.825	59.775.776	76.537.306	594.823.907
Recaudo total estimado sin incremento (Millones de pesos)	2.375.086	380.174	596.991	3.352.251
Recaudo con $\Delta\%$ total (urbano y rural) (Millones de pesos)	2.446.339	391.579	614.901	3.452.819
<b><math>\Delta</math> Incremento</b> (Millones de pesos)	<b>71.253</b>	<b>11.405</b>	<b>17.910</b>	<b>100.568</b>

Fuente: IGAC. Cálculos de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP.

Notas: <sup>(a)</sup> Tarifa utilizada: 5,18 x 1.000 para IGAC; 6,36 x 1.000 para Antioquia; 7.80 x 1.000 para Medellín <sup>(b)</sup> No incluye Cali y Bogotá por contar con IVP diferencial. Incluye San Andrés solo para fines estadísticos siendo que no es un municipio (Ley 1 de 1972, por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia).



## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar los siguientes reajustes para los avalúos catastrales urbanos y rurales correspondientes a la vigencia de 2017:
  - a. Los avalúos catastrales de los predios urbanos no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2016 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2017 en 3,0 %.
  - b. Los avalúos catastrales de los predios rurales no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2016 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2017 en 3,0 %.
  - c. Los predios urbanos y rurales formados o actualizados durante 2016, no tendrán los reajustes señalados en los literales a) y b). Los avalúos catastrales de los predios de que trata este literal entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2017, en los municipios o zonas donde se hubieren realizado.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi continuar con el proceso de optimización del IVP, a través del ajuste de las metodologías en términos de ampliación de la cobertura rural de la muestra.
3. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi incorporar la información de Bogotá en el cálculo del IVP para la consolidación del indicador a nivel nacional con fines estadísticos.
4. Sugerir a las entidades territoriales que desarrollen las acciones necesarias para mejorar la gestión local asociada a la facturación y cobro del Impuesto Predial Unificado.

## GLOSARIO

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

**Aspecto físico:** Consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espaciomapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función.

**Aspecto jurídico:** El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

**Aspecto fiscal:** El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales o quien haga sus veces y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

**Aspecto económico:** El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

**Autoridades catastrales:** Son el IGAC, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá y los organismos encargados de las labores catastrales en el departamento de Antioquia y en los municipios de Cali y Medellín.

**Avalúo catastral:** El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos. El avalúo catastral es el valor asignado a cada predio por la autoridad catastral en los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral, tomando como referencia los valores del mercado inmobiliario, sin que en ningún caso los supere. Para el efecto, las autoridades catastrales desarrollarán los modelos que reflejen el valor de los predios en el mercado inmobiliario de acuerdo a sus condiciones y características. En el avalúo catastral no se tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización

futura del inmueble en relación con el momento en que se efectúe la identificación predial asociada a los procesos catastrales. En el avalúo catastral no se tendrán en cuenta los valores histórico, artístico, afectivo, *good will* y otros valores intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble.

**Calidad de la información catastral:** Es la descripción en forma íntegra, consistente y actualizada de los datos físicos, jurídicos y económicos de cada predio, obtenidos en los procesos catastrales.

**Catastro:** El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

**Catastro multipropósito:** se define como un sistema de información de la tierra basado en el predio, el cual excede los fines fiscales o tributarios, propios del catastro tradicional, en dos aspectos: (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal.

**Conservación catastral:** La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble. La realización de las labores del proceso de actualización de la formación catastral no interrumpe las actividades de conservación catastral.

**Formación catastral:** La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se registrará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales. En este proceso se obtiene la información correspondiente de cada uno de los predios de la unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base los aspectos antes referidos, con el fin de lograr los objetivos generales del catastro.

**Gestión en los procesos catastrales:** Se entiende por gestión en los procesos catastrales, programar, hacer, controlar, evaluar y verificar la ejecución, así como los resultados obtenidos, de manera que cumplan, en forma eficiente y eficaz, con las normas,

manuales y estándares vigentes definidos por el IGAC, con la finalidad de atender bien y oportunamente los requerimientos de los usuarios.

**Predio:** Es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad, aunque esté atravesado por corrientes de agua pública.

**Predio rural:** Es el ubicado fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos y otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial.

**Predio urbano:** Es el ubicado dentro del perímetro urbano.

## BIBLIOGRAFÍA

Departamento Administrativo Nacional De Estadística (2016). Recuperado de:

<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>

Departamento Nacional de Planeación (2016, junio). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* (Documento CONPES 3859), Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

IGAC. (2016). *Estadísticas catastrales, corte a 31 de diciembre de 2015*. Bogotá, Colombia.

Ley 242 de 1995 (28 de diciembre), por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6078>

Ley 101 de 1993 (23 de diciembre), Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0101\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0101_1993.html)

Ley 1607 de 2012 (26 de diciembre), por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51040>

## ANEXOS

### Anexo A: Muestras del Índice de Valoración Predial en 2016

Ciudad	Muestra enviada	Muestra efectiva
Armenia	210	204
Barranquilla	216	215
Bucaramanga	199	194
Cali	308	297
Cartagena	176	166
Cúcuta	212	210
Florencia	223	216
Ibagué	202	195
Manizales	210	207
Medellín	299	291
Montería	202	197
Neiva	225	215
Pasto	191	182
Pereira	179	171
Popayán	232	227
Quibdó	244	236
Riohacha	260	250
Santa Marta	181	177
Sincelejo	280	278
Tunja	244	239
Valledupar	229	225
Villavicencio	197	197
<b>Total nacional</b>	<b>4.919</b>	<b>4.789</b>

Fuente: DANE

## Anexo B: Meta de inflación para 2017



*Banco de la República*  
Bogotá D. C., Colombia

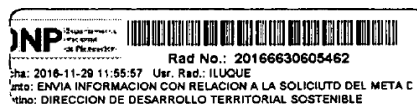
*Secretaría Junta Directiva*

JD-S-25417

28 de noviembre de 2016

Doctor  
**MAURICIO HUMBERTO IREGUI G.**  
Director de Desarrollo Territorial sostenible (E)  
Departamento Nacional de Planeación - DNP  
Calle 26 No. 13-19  
Ciudad

Ref.: DER-BOG-40428-2016  
Asunto: Solicitud Meta de Inflación.



Respetado Doctor:

En atención a su solicitud de la referencia, me permito informarle que de conformidad con lo establecido en la Ley 31 de 1992, la Junta Directiva del Banco de la República ratifica que su meta de inflación es 3%.

Cordialmente,

  
**ALBERTO BOYADA ORTIZ**  
Secretario Junta Directiva

L Folio