

Documento CONPES

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



3980

REAJUSTE DE AVALÚOS CATASTRALES PARA LA VIGENCIA 2020

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., 20 de diciembre de 2019

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Ministra del Interior

Claudia Blum de Barberi
Ministro de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Defensa Nacional

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Pablo Uribe Restrepo
Ministro de Salud y Protección Social

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra de Trabajo

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Sylvia Cristina Constaín Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Diego Fernando Hernández Losada
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación (E)

Juan Daniel Oviedo Arango
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

A través del presente documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia 2020, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 44 de 1990¹, modificado por el artículo 6 de la Ley 242 de 1995². De acuerdo con la norma anterior, anualmente se define el porcentaje de ajuste del valor de los avalúos catastrales, el cual no podrá ser superior a la meta de inflación del 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. A los predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante el año no se les aplicará el reajuste.

Adicionalmente, el párrafo del artículo 9³ de la Ley 101 de 1993⁴ dispone que, para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias, el reajuste debe considerar el Índice de Precios al Productor agropecuario (IPPA), si su incremento porcentual anual resulta inferior a la variación del índice de precios al consumidor.

En este contexto, el reajuste de avalúos catastrales propuesto para la vigencia 2020 es del 3 % para los predios urbanos y los rurales⁵. Este reajuste aplica a todos los municipios, con excepción de Bogotá y los catastros descentralizados que decidan calcular un Índice de Valoración Predial (IVP) diferencial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012⁶.

Clasificación: H71, R38

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

¹ 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.

² 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.

³ El párrafo del artículo 9 de la Ley 101 de 1993 establece:

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 8o. de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor.

⁴ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

⁵ Aplica tanto para predios rurales dedicados a actividades agropecuarias como a los dedicados a otro tipo de actividad.

⁶ 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	8
3. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA 2020	14
4. IMPACTO FISCAL DEL INCREMENTO DE LOS AVALÚOS CATASTRALES	17
5. RECOMENDACIONES.....	20
GLOSARIO	21
ANEXOS	24
Anexo A. Muestras del Índice de Valoración Predial, 2019	24
Anexo B. Meta de inflación 2020	26
Anexo C. Variación porcentual del Índice de Precios al Productor sección agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, noviembre 2019	27
BIBLIOGRAFÍA.....	29

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Situación catastral del país por número de predios a 1 de enero de 2019	10
Tabla 2. Número de predios actualizados a noviembre de 2019	12
Tabla 3. Predios con proceso de conservación catastral a noviembre de 2019	12
Tabla 4. Escenarios fiscales del reajuste de avalúos catastrales, 2020	19

ÍNDICE DE GRÁFICOS

gGráfico 1. Variación porcentual anual del IVP por ciudades, 2018 y 2019.....	15
Gráfico 2. Variaciones anuales del IPPA e IVP, 2009-2019	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
IPPA	Índice de Precios al Productor Agropecuario
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 económica⁷ 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. El avalúo catastral se define como la determinación del valor de los predios y se obtiene mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario por la autoridad catastral correspondiente, según el artículo 8 de la Resolución 0070 de 2011⁸ del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

En la presente vigencia la política en catastro ha experimentado significativos cambios en su concepción. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*⁹, definió la gestión catastral como un servicio público que será prestado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y otros gestores catastrales¹⁰. Actualmente los gestores catastrales habilitados son: Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla, Antioquia, Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) y Área Metropolitana Bucaramanga (AMB). La prestación de este servicio público permitirá la adecuada formación, actualización, conservación y adopción de los procedimientos del enfoque catastral multipropósito.

En este sentido, a través del ejercicio de la gestión catastral se establece el avalúo catastral. Su importancia radica, entre otros aspectos, en ser la base para el cálculo del impuesto predial, según el artículo 3 de la Ley 44 de 1990¹¹. Por tal razón, resulta de vital importancia llevar a cabo anualmente el reajuste de los avalúos catastrales, de forma que reflejen la realidad patrimonial de los bienes inmuebles.

El artículo 8 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 6 de la Ley 242 de 1995¹² señala que el porcentaje de reajuste anual del valor de los avalúos catastrales se determina 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, con las siguientes excepciones:

⁷ La definición del aspecto físico, jurídico, fiscal y económico se encuentra en el glosario.

⁸ Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.

⁹ Que se expide por la Ley 1955 de 2019.

¹⁰ El IGAC es prestador por excepción en ausencia de gestores catastrales habilitados.

¹¹ 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.

¹² 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.

- (i) A los predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante el año no se les aplicará el reajuste, según parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 242 de 1995 que modificó el artículo 8 de la Ley 44 de 1990.
- (ii) Si los predios no han sido formados, el aumento podrá ser hasta del 130 % de dicha meta, según el artículo 6 de la Ley 242 de 1995 que modificó el artículo 8 de la Ley 44 de 1990.
- (iii) Para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias, el reajuste debe considerar el Índice de Precios al Productor agropecuario (IPPA), si su incremento porcentual anual resulta inferior a la variación del índice de precios al consumidor, según el parágrafo del artículo 9¹³ de la Ley 101 de 1993¹⁴.

Por lo anterior, el presente documento establece que el reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2020 es el 3 % para los predios urbanos y los rurales. Por consiguiente, en concordancia con la normativa vigente, este documento desarrolla la revisión de indicadores relacionados y presenta el reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2020, para los predios cuyo avalúo catastral no haya sido formado o reajustado durante el año 2019.

El presente documento tiene cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta la situación catastral del país en la actualidad, tomando en cuenta la información reportada por los gestores catastrales y por el IGAC como autoridad catastral. La tercera sección presenta el reajuste de los avalúos catastrales para la vigencia 2020. La cuarta sección muestra los escenarios fiscales correspondientes al reajuste propuesto y, finalmente, la quinta sección señala las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ESTADO ACTUAL DE LOS CATASTROS DEL PAÍS

La Resolución 0070 de 2011 del IGAC define el catastro como “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”. La información catastral es dinámica y sus objetivos y alcances, además de su

¹³ El parágrafo del artículo 9 de la Ley 101 de 1993 establece:

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 8o. de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor.

¹⁴ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

relevancia en materia fiscal, son fundamentales para la administración del territorio en la regularización de la propiedad, ordenamiento del suelo, entre otros.

Bajo esta perspectiva, el sistema catastral colombiano está en pleno proceso de modernización. El Documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*¹⁵, aprobado en 2016, sentó las bases para la conformación, implementación, y sostenimiento de un catastro multipropósito¹⁶ moderno, con el fin de contar con información completa, actualizada, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrada con los diferentes sistemas de información que tengan relación con el territorio, y en concordancia con estándares internacionales.

El Documento CONPES 3951 *Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*¹⁷, aprobado en 2018, define un esquema de ejecución articulada por cinco años entre el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que contribuya a alcanzar los propósitos definidos en la política pública de catastro multipropósito.

El Documento CONPES 3958 *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*¹⁸, aprobado en 2019, reemplaza el Documento CONPES 3859, recoge sus avances y propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, que permita contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información.

En cuanto a la situación del estado catastral, con corte al 1 de enero de 2019, el 28,32 % de la superficie del territorio colombiano no cuenta con formación catastral, el 66,01 % del territorio ya formado tiene catastros desactualizados, y solo el 5,6 % está actualizado catastralmente. La falta de formación y actualización catastral impide la adecuada planeación e implementación de diferentes herramientas del Estado como el ordenamiento

¹⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%3%B3micos/3859.pdf>

¹⁶ En el Documento CONPES 3859 se define catastro multipropósito 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.

¹⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3951.pdf>

¹⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3958.pdf>

territorial y ambiental, la gestión de tierras, la regularización de la propiedad, la programación y asignación de inversiones, el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales y, en general, la planeación territorial.

En la Tabla 1 se muestra la situación catastral, con corte al 1 de enero de 2019, por número de predios. De los predios correspondientes al IGAG, el 0,9 % (101.732) no tiene formación catastral y el 86,5 % (9.433.584) se encuentra desactualizado. En Antioquia, sin incluir Medellín, el 84,1 % de los predios (1.319.304) se encuentra desactualizado y 71 predios rurales no están formados. En Barranquilla el 42,4 % (155.662) está desactualizado; en Bogotá el 97,8 % (2.585.705) está actualizado; en Cali el 100 % (726.717) está actualizado, y en Medellín el 100 % (1.020.919) está desactualizado. En el total nacional, el 69,6 % de los predios (11.987.430) se encuentran desactualizados.

Tabla 1. Situación catastral del país por número de predios a 1 de enero de 2019

Estado Catastral	Urbanos		Rurales		Total	
	Predios	(%)	Predios	(%)	Predios	(%)
IGAC	7.081.461		3.826.285		10.907.746	
Actualizado	949.293	13,4	423.137	11,1%	1.372.430	12,6
Desactualizado	6.132.167	86,6	3.301.417	86,3%	9.433.584	86,5
Por formar	1	0,0	101.731	2,7%	101.732	0,9
Antioquia	1.042.286		526.133		1.568.419	
Actualizado	139.650	13,4	109.394	20,8	249.044	15,9
Desactualizado	902.636	86,6	416.668	79,2	1.319.304	84,1
Por formar		0,0	71	0,0	71	0,0
Barranquilla	360.289		7.157		367.446	
Actualizado	204.627	56,8	7.157	100,0	211.784	57,6
Desactualizado	155.662	43,2		0,0	155.662	42,4
Por formar		0,0		0,0	-	0,0
Bogotá	2.585.706		57.960		2.643.666	
Actualizado	2.585.705	100,0	-	0,0	2.585.705	97,8
Desactualizado	1	0,0	57.960	100,0	57.961	2,2
Por formar		0,0		0,0	-	0,0

Estado Catastral	Urbanos		Rurales		Total	
	Pedios	(%)	Pedios	(%)	Pedios	(%)
Cali	675.579		51.138		726.717	
Actualizado	675.579	100,0	51.138	100,0	726.717	100,0
Desactualizado		0,0		0,0	-	0,0
Por formar		0,0		0,0	-	0,0
Medellín	993.535		27.384		1.020.919	
Actualizado		0,0		0,0	-	0,0
Desactualizado	993.535	100,0	27.384	100,0	1.020.919	100,0
Por formar		0,0		0,0	-	0,0
Total Nacional	12.738.856		4.496.057		17.234.913	
Actualizado	4.554.854	35,8	590.826	13,1	5.145.680	29,9
Desactualizado	8.184.001	64,2	3.803.429	84,6	11.987.430	69,6
Por formar	1	0,0	101.802	2,3	101.803	0,6

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Catastro del IGAC, a partir de información de los catastros descentralizados (2019).

Durante el año 2019¹⁹, el IGAC, los catastros de Bogotá, Antioquia, Medellín y Barranquilla adelantaron el proceso de actualización en 4.071.177 predios, 3.938.992 en zonas urbanas y 132.185 en zonas rurales, cuyos avalúos entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2020 (Tabla 2). Por tal razón, el reajuste que se propone en este documento no aplica a estos predios, de acuerdo con lo señalado por la ley²⁰. El catastro descentralizado de Cali²¹ no realizó actualización catastral durante el 2019 (con corte a noviembre).

Específicamente, el IGAC llevó a cabo la actualización de 247.052 predios (211.628 predios urbanos y 35.424 rurales). El catastro descentralizado del departamento de Antioquia actualizó 42.783 predios (16.638 urbanos y 26.145 rurales). Barranquilla por su parte actualizó 90.502 predios urbanos. La Unidad Administrativa Especial de Catastro

¹⁹ Estimado a noviembre 2019.

²⁰ Ley 242 de 1995, artículo 6, párrafo 1.

²¹ El artículo 9 de la Ley 489 de 1998 dispuso que las autoridades administrativas podrán, mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras entidades, con funciones afines o complementarias. El IGAC firmó el convenio de delegación de la gestión catastral a Barranquilla en septiembre de 2016.

Distrital de Bogotá actualizó 2.666.657 predios, de los cuales 43.256 son rurales. Medellín realizó este proceso sobre 1.024.183 (996.823 urbanos y 27.360 rurales) (Tabla 2).

Como se observa en la Tabla 1 y la Tabla 2, el esfuerzo de la actualización se ha concentrado principalmente en predios urbanos. Lo anterior plantea un reto importante en el desarrollo de la política de catastro, dadas las asimetrías respecto a la actualización catastral entre las áreas rurales y urbanas.

Tabla 2. Número de predios actualizados a noviembre de 2019

Catastro	Rural	Urbano	Total
IGAC	35.424	211.628	247.052
Antioquia	26.145	16.638	42.783
Barranquilla	-	90.502	90.502
Bogotá	43.256	2.623.401	2.666.657
Cali	-	-	-
Medellín	27.360	996.823	1.024.183
Total	132.185	3.938.992	4.071.177

Fuente: Cálculos del IGAC, a partir de información de los catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Antioquia y Medellín (con corte a noviembre de 2019).

Respecto al proceso de conservación²², y de acuerdo con los datos estimados de 2019, el IGAC adelantó este proceso en 508.847 predios. También se observaron avances en los otros catastros habilitados, para un total nacional de 897.534 predios (Tabla 3).

Tabla 3. Predios con proceso de conservación catastral a noviembre de 2019

Catastro	Rural	Urbano	Total
IGAC	167.205	341.642	508.847
Antioquia	40.529	123.280	163.809
Barranquilla	267	11.879	12.146
Bogotá	15.226	-	15.226
Cali	7.946	71.350	79.296

²² Según la Resolución 0070 de 2011 del IGAC, 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. Esta actividad genera impacto en la base catastral con la inclusión de los cambios en la información física y jurídica de los predios.

Medellín	12.393	105.817	118.210
Total	243.566	653.968	897.534

Fuente: Cálculos del IGAC, a partir de información de los catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Antioquia y Medellín (con corte a noviembre de 2019).

En relación con la dinámica en el mercado inmobiliario, de acuerdo con el reporte de los diferentes catastros, se destaca lo siguiente:

- En el departamento de Antioquia, la creciente dinámica del sector industrial y el asentamiento de las zonas francas en los sectores sur y norte del Área Metropolitana y la construcción de parques industriales y logísticos en Municipios del Oriente Cercano, como Guarne y Rionegro, han generado crecimiento de los servicios especializados alrededor de los mismos. Hay un crecimiento importante en cuanto a proyectos inmobiliarios como consecuencia de la influencia del desarrollo de grandes proyectos viales, como la Autopista al Mar hacia la región del Urabá, la conexión vial del Pacífico, la conexión vial entre Medellín y la Costa Atlántica, la vía por el nordeste y Magdalena Medio, y el túnel del Toyo. Sigue en construcción la Conexión Vial Aburrá Oriente.
- En el Distrito de Barranquilla se aprecia el desarrollo de proyectos de viviendas en altura de estrato 5 y 6, hacia el norte de la ciudad, y la aparición de nuevos centros y plazas comerciales cerca del barrio Buenavista. Se espera que se produzca una dinámica inmobiliaria a partir de la reciente construcción del corredor industrial La Avenida del Río. Así mismo, se dio la incorporación en el catastro, a gran escala, de varios proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) localizados en suelos clasificados como zona de expansión urbana que, luego de estas intervenciones, en su mayoría, han pasado a suelo urbano. Por ejemplo: Ciudad Caribe, Caribe verde, Plaza Caribe, y Macroproyectos como Villas de San Pablo, entre otros.
- En Medellín la dinámica inmobiliaria se viene dando alrededor de inversiones públicas de infraestructura de gran escala, como la construcción del túnel del Oriente en la Avenida Las Palmas, las cercanías al tranvía de Ayacucho y los alrededores del Metrocable el Picacho.
- Bogotá experimenta una reducción en las unidades nuevas licenciadas respecto a la vigencia anterior.

3. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA 2020

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. Para definir el reajuste anual de los avalúos catastrales se consideran tres criterios básicos: (i) la meta de inflación, (ii) el Índice de Precios al Productor Agropecuario (IPPA)²³ y, (iii) el Índice de Valoración Predial (IVP)²⁴.

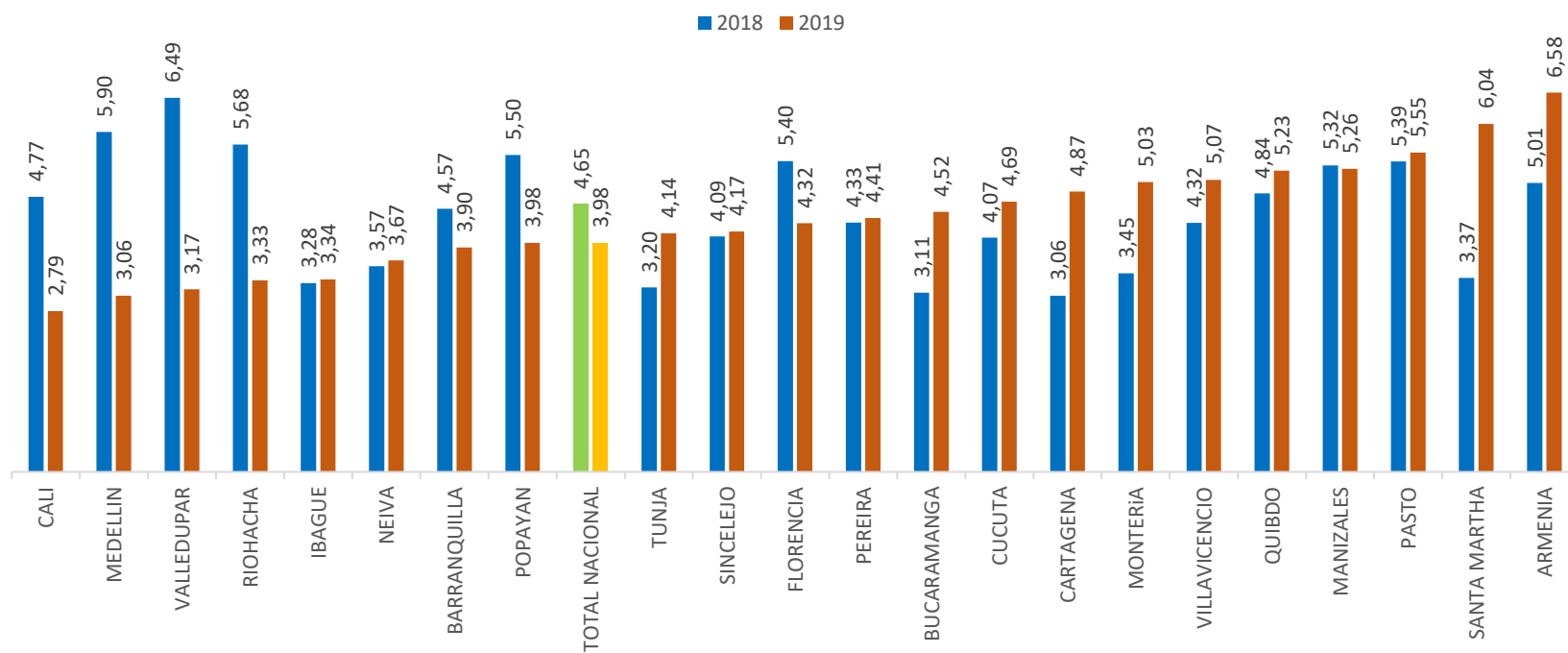
La metodología de cálculo del IVP consiste en calcular la variación porcentual promedio del valor de los predios urbanos del país con destino económico habitacional, ubicados en veintidós ciudades capitales²⁵. Para la recolección de la información de 2019, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el IGAC diseñaron una muestra probabilística de 4.919 predios urbanos, de los cuales fueron efectivos 4.844. Para los predios efectivos de la muestra, se utilizó como unidad de observación el avalúo comercial de dichos inmuebles, entre septiembre de 2018 y septiembre de 2019. En el Anexo A se observa la muestra seleccionada y la muestra efectiva para las veintidós ciudades que fueron tenidas en cuenta. La variación anual nominal de los IVP, para el total de los predios de la muestra en 2019, fue de 3,98 %, con una disminución respecto al comportamiento del año anterior (Gráfico 1). Durante la vigencia 2019, la ciudad en la que más creció el IVP fue Armenia, con un incremento de 6,58 %, mientras que, en la que menos creció fue Cali, con 2,79 %.

²³ Índice estimado por el DANE con base en la información del Índice de Precios al Productor (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 canasta de bienes que se producen en el país para consumo interno y de bienes importados. Incluye sector primario y secundario. Para más información: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>.

²⁴ Índice estimado por el DANE utilizando como marco muestral las bases catastrales.

²⁵ 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).

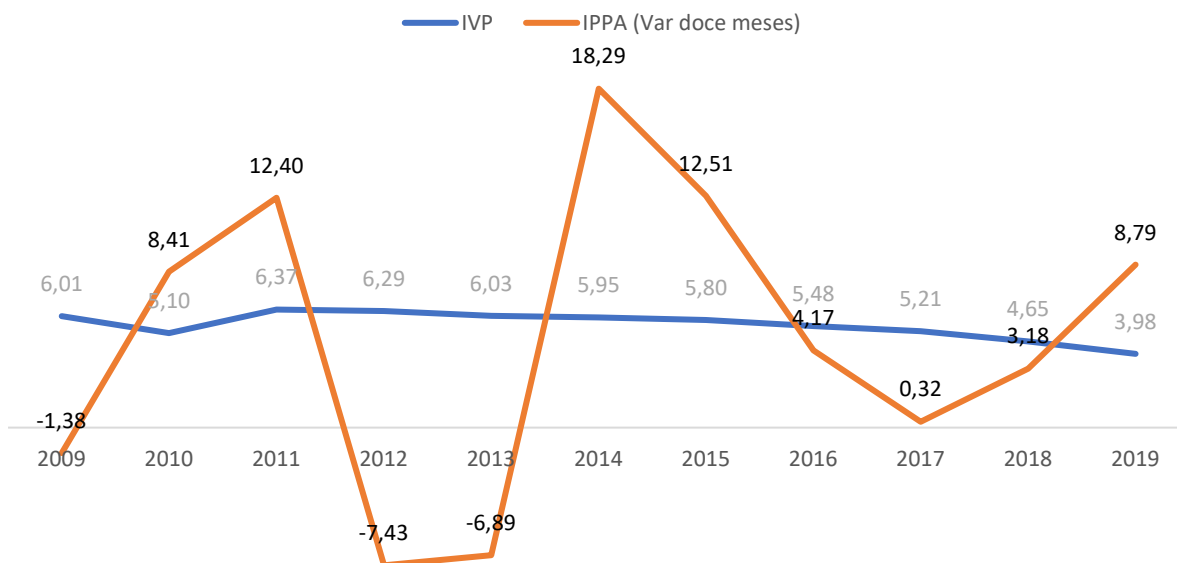
Gráfico 1. Variación porcentual anual del IVP por ciudades, 2018 y 2019



Fuente: DANE (2019).

Por otra parte, la variación de doce meses a noviembre de 2019 del IPPA²⁶ fue de 8,79 %²⁷. Este es el indicador de referencia para el ajuste de los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias de acuerdo con la Ley 101 de 1993²⁸. En el Gráfico 2 se presenta el comparativo entre las variaciones anuales del IPPA y el IVP.

Gráfico 2. Variaciones anuales del IPPA e IVP, 2009-2019



Fuente: DANE, 2019.

Por otra parte, la meta de inflación establecida por el Banco de la República para el 2020 es del 3 %²⁹ (Anexo B). Por consiguiente, y en consideración a la normativa mencionada, en la que se establece que el reajuste de los avalúos catastrales para predios formados (urbanos y rurales) no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al

²⁶ Cabe resaltar que, para el cálculo de la variación porcentual del IPPA, se hace uso de la serie histórica del Índice de Precios al Productor (IPP) del DANE para el sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, en el componente de Oferta Interna Total.

²⁷ 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 <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>.

²⁸ Mediante el parágrafo del artículo 9, la Ley 101 de 1993 establece:

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 8o. de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor.

²⁹ El Banco de la República fijó la meta de inflación para el 2019 en 3,0 %. En el Anexo B se encuentra la certificación expedida por dicha entidad.

año para el que se define el incremento, se propone que el ajuste para la vigencia de 2020 de los avalúos catastrales de los predios urbanos y rurales³⁰ sea del 3 %.

Para los predios que no tienen formación catastral, se aplica la regla general (3 %), debido a que a la fecha el CONPES no ha considerado un tratamiento diferencial y se carece de una metodología para definir una tarifa excepcional.

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 Fiscal³¹. Adicionalmente, la Subdirección de Catastro del municipio de Cali calcula un IVP que permite estimar la variación porcentual en los precios de los predios de la ciudad³².

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, a su vez, representa aproximadamente la tercera parte de los ingresos tributarios municipales.

Cabe resaltar que el impacto fiscal del incremento de los avalúos catastrales que se define en este documento no se tiene en cuenta el incremento de los predios urbanos y rurales formados o actualizados durante 2019. El impacto fiscal del incremento del avalúo catastral

³⁰ Teniendo en cuenta que la variación del IPPA fue superior a la meta de inflación, el reajuste para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias será igual al reajuste para predios rurales dedicados a actividades no agropecuarias, es decir el 3%.

³¹ Mediante el artículo 3, la Ley 601 de 2000 establece que:

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.

³² Mediante el artículo 190, la Ley 1607 de 2012 se establece que:

Los catastros descentralizados podrán contar con un índice de valoración diferencial, teniendo en cuenta el uso de los predios: residencial (por estrato), comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros. Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determinen y publiquen los catastros descentralizados en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria que utilicen, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal del ente territorial, o quien haga sus veces.

de los predios actualizados en la vigencia está determinado por la aplicación de la Ley 1995 de 2019³³.

Al utilizar una tarifa promedio diferencial (por mil)³⁴, que para el caso del IGAC es de 5,42 por mil, 7,31 por mil para Barranquilla, 6,97 por mil para Antioquia y 7,55 por mil para Medellín (calculada a partir de los recaudos del impuesto predial del 2018), se estima que solo los reajustes de los avalúos catastrales podrán generar recaudos adicionales por concepto de impuesto predial cercanos a 133.616 millones de pesos para la vigencia de 2020, sin incluir Bogotá ni Cali (Tabla 4).

³³ Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

³⁴ Esta tarifa es el resultado del cociente entre el recaudo promedio del impuesto predial observado para el año 2018 de los municipios de cada jurisdicción catastral, con respecto al avalúo catastral total de los mismos. Como criterio de ajuste solo se tomaron tarifas entre el uno por mil y el dieciséis por mil. Fuente: Formulario Único de Trámites (FUT).

Tabla 4. Escenarios fiscales del reajuste de avalúos catastrales, 2020

Concepto	IGAC	Antioquia	Medellín	Barranquilla	Total
Número de municipios ^(b)	974	124	1	1	1.100
Predios urbanos	7.081.461	1.042.286	993.535	360.289	9.477.571
Avalúo catastral urbano 2019 (millones pesos)	364.958.877	58.040.142		46.616.209	557.465.558
Predios rurales	3.826.285	526.133	27.384	7.157	4.386.959
Avalúo catastral rural 2019 (millones pesos)	155.774.926	27.317.768	2.629.542	1.732.075	187.454.310
Predios totales	10.907.746	1.568.419	1.020.919	367.446	13.864.530
Avalúo catastral total 2019 (millones pesos)	520.733.803	85.357.910		48.348.284	744.919.869
			90.479.872		
Recaudo total estimado sin incremento (millones de pesos) ^(a)	2.822.377	594.945	683.123	353.426	4.453.871
Recaudo con incremento de 3,0% urbano y rural (millones de pesos) ^(a)	2.907.049	612.793	703.617	364.029	4.587.487
Incremento (millones)	84.671	17.848	20.494	10.603	133.616

Fuente: Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP (a partir de información con corte a enero de 2019).

Notas: ^(a) Para calcular el recaudo estimado se utiliza la tarifa promedio diferencial calculada de acuerdo con el impuesto predial unificado y el avalúo catastral. Tarifa utilizada: 5,42 por mil para IGAC; 7,31 por mil para Barranquilla, 6,97 por mil para Antioquia, y 7,55 por mil para Medellín. Estimado manteniendo constantes las demás variables. ^(b) 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, Providencia y Santa Catalina).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable para que el Gobierno nacional realice los siguientes reajustes para los avalúos catastrales urbanos y rurales correspondientes a la vigencia de 2019:
 - a. Los avalúos catastrales de los predios urbanos no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2019 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2020 en 3,0 %.
 - b. Los avalúos catastrales de los predios rurales no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2019 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2020 en 3,0 %.
 - c. Los predios urbanos y rurales formados o actualizados durante 2019 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 2020, en los municipios o zonas donde se hubieren realizado y el impacto fiscal estará determinado por la aplicación de la Ley 1995 de 2019.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Agencia Nacional de Tierras, continuar con el proceso de implementación de la política catastral multipropósito, particularmente en cuanto a los compromisos definidos en los Documentos CONPES 3951 y 3958 y a los lineamientos del Consejo Superior de Administración de Ordenamiento del Suelo Rural respecto a la intervención integral del área urbana y rural de los municipios.
3. 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. Para el caso del catastro delegado del Distrito de Barranquilla, la autoridad catastral es el IGAC.

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 con 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: 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: es 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: 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: predio ubicado fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos u otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Predio urbano: predio ubicado dentro del perímetro urbano.

ANEXOS

Anexo A. Muestras del Índice de Valoración Predial, 2019

Cod_ depto	Ciudad	Universo	Muestra	Pedios fuera del universo (FU)	Pedios cambio de referencia (CR)	Pedios no visitados (PNV)	Muestra no efectiva	Muestra efectiva	N_hab (a)	Des_fut (b)	Cobertura
05	Medellín	558.789	299	2	3	0	5	294	2	0	98,33
08	Barranquilla	230.167	216	0	0	0	0	216	0	0	100,00
13	Cartagena	148.349	176	2	0	0	2	174	2	0	98,86
15	Tunja	53.056	244	2	1	0	3	241	1	0	98,77
17	Manizales	87.900	210	0	8	0	8	202	0	0	96,19
18	Florencia	36.446	223	3	1	0	4	219	3	0	98,21
19	Popayán	71.809	232	5	6	0	1	221	5	0	95,26
20	Valledupar	80.631	229	0	0	1	1	228	0	0	99,56
23	Montería	70.536	202	2	0	0	2	200	2	0	99,01
27	Quibdó	17.452	244	3	9	2	4	230	3	0	94,26
41	Neiva	98.475	225	4	0	0	4	221	4	0	98,22
44	Riohacha	25.927	260	1	0	1	2	258	1	0	99,23
47	Santa Marta	92.150	181	3	0	0	3	178	3	0	98,34
50	Villavicencio	100.195	197	2	0	0	2	195	2	0	98,98
52	Pasto	88.377	191	1	0	0	1	190	1	0	99,48
54	Cúcuta	135.111	212	0	1	0	1	211	0	0	99,53
63	Armenia	84.740	210	2	1	0	3	207	2	0	98,57
66	Pereira	103.166	179	2	0	0	2	177	1	0	98,88
68	Bucaramanga	134.174	199	0	1	0	1	198	0	0	99,50

Cod_ depto	Ciudad	Universo	Muestra	Pedios fuera del universo (FU)	Pedios cambio de referencia (CR)	Pedios no visitados (PNV)	Muestra no efectiva	Muestra efectiva	N_hab (a)	Des_fut (b)	Cobertura
70	Sincelejo	59.783	280	0	3	0	3	277	0	0	98,93
73	Ibagué	141.099	202	0	0	0	0	202	0	0	100,00
76	Cali	433.124	308	2	0	1	3	305	2	0	99,03
TOTAL		2.851.456	4.919	36	34	5	75	4.844	34	0	98,48

Fuente: DANE (2019).

Notas: (a) N_hab: Destino económico actual diferente a "01=habitacional, 12=lote urbanizable, 13= lote urbanizado no construido". (b) Des_fut: Destino futuro igual a "02= otros destinos, 14= lote no urbanizable, 76=recreacional".

Anexo B. Meta de inflación 2020



JD-S-CA-30766-2019

Bogotá D.C, 26 de noviembre de 2019

Doctor
EDUARD GIOVANI PEREZ OSORIO
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP
Bogotá D.C., Colombia

Ref.: BOG-DER-39244-2019; C19-281372

Asunto: Solicitud Meta de Inflación

Respetado doctor,

En atención a su solicitud de la referencia, me permito informarle que la meta de inflación para 2020 es de 3%.

Para mayor información consultar el comunicado de prensa del 25 de noviembre 2019 el cual se encuentra disponible en la página web del Banco en el link: <https://www.banrep.gov.co/es/junta-directiva-del-banco-republica-reitera-su-meta-inflacion-mediano-plazo-se-mantiene-3>

Atentamente,

Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

Anexo C. Variación porcentual del Índice de Precios al Productor sección agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, noviembre 2019



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

****RAD_S****

contestar por favor ante estos datos:

Radicado No.: *RAD_B*

Fecha: *F_HOY*

Bogotá D.C.

210

Doctora

JOHANNA MARICELA LÓPEZ VELANDIA

Subdirectora Descentralización y Fortalecimiento Fiscal

Departamento Nacional de Planeación-DNP

Calle 26 N°13-19

Email edperez@dnp.gov.co

Ciudad

Asunto: Alcance a respuesta de solicitud de información con radicado DNP N° 20194220683291 y radicado DANE N° 20193130244282 acerca de IPP

Respetada Doctora,

Atendiendo a su solicitud, se relacionan los resultados del Índice de Precios del Productor IPP de la Oferta Interna y de Producción Nacional correspondientes al mes de noviembre de 2019, con sus respectivas variaciones mensual, año corrido y doce meses para el sector Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Índice de Precios del Productor. Sección Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca Noviembre de 2018

Base Dic-14=100

Sección Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Variación Porcentual			
	Índice	Mensual	Año corrido	Doce meses
Índice Oferta Interna Total (OIT)*	130,43	-2,19	7,26	8,79
Producción Nacional (PN)**	132,62	-2,14	7,64	9,25

Fuente: DANE

*El Índice de Precios del Productor de la Oferta Interna reporta la variación promedio de los precios de una canasta de bienes que se producen en el país para consumo interno y de bienes importados. Incluye sector primario y secundario.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Carrera 59 # 26 - 70 Interior 1 CAN, Edificio DANE

Bogotá, D.C., Colombia / Código postal 111321

Teléfono (571) 597 83 00

www.dane.gov.co / contacto@dane.gov.co



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

****El Índice de Precios del Productor de Producción Nacional reporta la variación promedio de los precios de una canasta de bienes que se producen en el país para consumo interno y para exportación. Incluye sector primario y secundario.**

Con un cordial saludo,

ANDRES MAURICIO CLAVIJO ABRIL

Director de Metodología y Producción Estadística

Proyectó: Darwin Andrés Prieto Zapata - Temático IPP

Revisó: Luz Adriana Hernández Vargas - Coordinadora GIT Temática de Precios y Costos

BIBLIOGRAFÍA

Departamento Administrativo Nacional De Estadística (2019). Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-del-productor-ipp>.

IGAC. (2019). *Estadísticas catastrales*, corte a 1 de enero de 2019. Bogotá D.C., Colombia.